



L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE AUX XIX^e et XX^e SIÈCLES

À TRAVERS L'EXEMPLE LYONNAIS

*Thèse pour le doctorat en Histoire du
Droit, des Institutions et des Faits sociaux
présentée par*

Claire BONICI

*et soutenue publiquement
le jeudi 8 avril 2010 à 14 heures
à l'Université Jean Moulin Lyon III*

Membres du jury

M. Louis-Augustin BARRIÈRE

Professeur, Doyen de la Faculté de droit, Université Jean Moulin Lyon III

M. André CASTALDO

Professeur émérite à l'Université Paris II Panthéon-Assas, rapporteur

Mme Nicole DOCKÈS-LALLEMENT

Professeur émérite à l'Université Jean Moulin Lyon III

Directeur de recherches

M. Norbert OLSZACK

Professeur à l'Université Paris I Panthéon- Sorbonne, rapporteur

Doyen honoraire de la Faculté de droit de Strasbourg

M. Jean-Louis TRIBOULET

Directeur de l'Assédic des Alpes et Directeur délégué à l'Unédic (en retraite).

Je remercie avant tout ma Directrice de thèse, Madame le Professeur Nicole Dockès-Lallement sans laquelle cette thèse n'aurait pas pu être menée à son terme : sa présence, son aide et sa disponibilité m'ont seules permis de dépasser les difficultés rencontrées durant ma recherche.

Je remercie également toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail :

- les responsables des services documentaires de la Chambre de commerce de Lyon, de l'Assemblée Nationale, de la Mutualité Française, de l'OURS, de l'Institut C.G.T, de la DARES, de l'Institut de formations syndicales de Lyon 2.
- Les équipes des archives départementales, municipales et des bibliothèques municipale et universitaire.
- Les personnes de l'Unédic et de Pôle-emploi qui ont cru en cette recherche et m'ont aidée et notamment M. Domergue, Mme Fiard et M. Coffy.

Je remercie enfin, pour leur indéfectible soutien moral et matériel Pascal, mes parents, Flore, Agnès, Gisèle, mes amis notamment Jean-Paul et Anaëlle.

La faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE LE CHOC DU BOULEVERSEMENT RÉVOLUTIONNAIRE

SECTION 1 LA DISPARITION DU SYSTÈME TRADITIONNEL

SECTION 2 LE POUVOIR CONFRONTÉ À LA SURVIVANCE DES TRADITIONS
MUTUELLISTES

PREMIÈRE PARTIE

LE CHÔMAGE ABANDONNÉ À LA SOLIDARITÉ OUVRIÈRE

CHAPITRE 1 LA PROTECTION DU CHÔMAGE, OBJET D'INQUIÉTUDE POLITIQUE

SECTION 1 LE POUVOIR ET LES ASSOCIATIONS OUVRIÈRES

SECTION 2 LE POUVOIR ET LE DROIT AU SECOURS EN CAS DE CHÔMAGE

CHAPITRE 2 UNE SOLIDARITÉ MUTUALISTE À L'ÉGARD DES CHÔMEURS : L'EXEMPLE DES OUVRIERS LYONNAIS

SECTION 1 DE L'ASSISTANCE AUX PREMIÈRES EXPÉRIENCES MUTUALISTES

SECTION 2 LE DROIT AU SECOURS EN CAS DE CHÔMAGE, ARTISAN DE L'IDENTITÉ
OUVRIÈRE

DEUXIÈME PARTIE

L'ASSURANCE CHÔMAGE SOUTENUE PAR LES POUVOIRS

PUBLICS

CHAPITRE 1 L'ASSURANCE CHÔMAGE EN DÉBAT SUR LE PLAN NATIONAL

SECTION 1 LA QUESTION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DEVANT LE CONSEIL SUPÉRIEUR
DU TRAVAIL

SECTION 2 L'ASSURANCE CHÔMAGE DEVANT LE PARLEMENT

CHAPITRE 2 DES EXPÉRIENCES LOCALES

SECTION 1 L'ACTION LIMITÉE DES CONSEILS GÉNÉRAUX

SECTION 2 L'ACTION INNOVANTE DES CONSEILS MUNICIPAUX

CONCLUSION

ANNEXES

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

INDEX

INTRODUCTION

Le 31 décembre 1958 fut créé en France le premier système obligatoire de garantie contre le chômage, reposant sur un principe d'assurance. L'innovation fut alors majeure. Elle marqua une rupture décisive dans le traitement traditionnellement réservé aux demandeurs d'emploi, comme dans le statut qui leur était reconnu. Jusqu'alors, la réglementation de l'indemnisation des chômeurs resta limitée au regard des expériences des pays voisins et de la prise en charge des autres risques sociaux.

La France privilégia toujours les solutions assistancielles à une politique d'assurance sociale. Par l'introduction de la notion « d'obligation » dans la couverture du risque chômage, le système d'indemnisation instauré en 1958 bouleverse la vision du chômage et corrélativement celle du statut du chômeur. À partir de cette date, le travailleur privé d'emploi, devint, en raison de son état de chômeur, et, pour la première fois, bénéficiaire potentiel d'un revenu de remplacement. Désormais, il se vit reconnaître un droit officialisé et général à indemnisation, une créance légalement garantie sur la société tout entière personnifiée par l'État.

Par cette extension (jusqu'alors controversée) du principe d'assurance aux conséquences financières de la privation d'emploi¹, « le régime national interprofessionnel d'allocation spéciale aux travailleurs sans emploi » marqua un temps fort de la protection des travailleurs. Inscrite dans un contexte de modernisation de l'emploi et de l'économie, la réflexion entamée quelques mois auparavant et le texte conventionnel qui l'entérina furent révélateurs de l'évolution de la société civile face à une situation jusqu'alors négligée, tant par les sphères gouvernementales que par l'opinion publique.

L'évolution des mentalités entamée fut aussi décisive que durable. Aujourd'hui qualifié de « fléau »², de « spectre » des sociétés industrialisées³, de « risque social majeur »⁴, le chômage, comme les modalités de son indemnisation, se trouvent bien souvent au cœur du débat politique et de l'actualité sociale. Un demi-siècle après l'instauration du régime obligatoire d'assurance-chômage, l'instauration d'un revenu de remplacement fait l'objet d'un consensus dans la société. Le couple chômage/indemnisation est communément admis.

¹ Voir sur l'évolution du système d'assurance-chômage le témoignage d'André Bergeron, « Assurance chômage : le récit d'André Bergeron », site de l'Institut supérieur du travail, 6 mai 2004.

² R. Salais, « Le chômage d'un siècle à l'autre », *Partenaires* n°37, mai 1993, p. 16.

³ C. Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994, p. 12.

⁴ M-T. Join-Lambert, *Politiques sociales*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1994, p. 154-155. Voir également publication Unédic, *Historique du régime d'assurance-chômage 1959-1982*, Mantes-La-Jolie, Imprimeries Royer, 1983, p. 5.

Mais le traitement du chômage comme risque social indemnisable ne naquit pas *ex nihilo* à cette date. Il intervint aux termes d'un cheminement commencé quelques cinquante années plus tôt. Du « non-droit » des « sans travail » au « droit à indemnisation des chômeurs », le changement de perception des personnes dépourvues d'emploi (et de leur légitimité à prétendre à un revenu de remplacement) s'inséra dans un mouvement de socialisation des existences et de collectivisation des risques sociaux. Avant cette date clef de 1958, la participation des pouvoirs publics à l'indemnisation des chômeurs fut simplement envisagée (particulièrement à partir de 1905) par différents projets. La plupart d'entre eux prôna une réforme radicale de l'aide aux travailleurs sans-emploi qui dépassa largement la philosophie d'assistance adoptée jusque là. En dépit de nombreux débats, l'ambition de traiter le problème dans sa globalité (et sa complexité) ne se concrétisa pas. Auparavant, jamais n'avait émergé une volonté sérieuse d'instaurer, sur l'ensemble du territoire, l'obligation de verser un revenu de remplacement uniforme aux travailleurs privés d'emploi. Ce faisant, l'attitude gouvernementale « conféra » aux chômeurs une sorte de non-statut » particulier par rapport aux victimes des autres grands risques sociaux. Au contraire de ces personnes dont la protection avait considérablement évolué, les chômeurs se virent systématiquement refuser le bénéfice d'une assurance obligatoire, contributive et généralisée⁵. Par choix politique, comme par crainte de surcoût budgétaire, les gouvernements successifs se cantonnèrent à une réglementation rigoureuse face aux demandeurs d'emploi. Ils privilégièrent toujours la solution de l'assistance à une réflexion sur la légitimité des chômeurs à percevoir un revenu de remplacement et ils se révélèrent politiquement incapables d'intégrer l'exclu, privé de travail, dans une modèle d'indemnisation spécifique.

Le refus d'attribuer aux chômeurs des aides susceptibles de revêtir un caractère systématique se traduisit par la mise en œuvre de systèmes incomplets et inégalement répartis sur l'ensemble du territoire. Tous se référèrent à une logique de pure assistance : les allocations d'aide publique furent octroyées en fonction de paramètres relatifs à la personne du demandeur, à son âge, à son lieu de résidence, à ses ressources⁶. Cette volonté de se limiter à une charité « conditionnelle » caractérisa la France.

⁵ Publication de l'Unédic, *Historique du régime d'assurance-chômage 1959-1982*, *op. cit.*, p. 2-5.

⁶ Une importante réforme de l'aide sociale intervint par décret du 12 mars 1951. Le dispositif reposa sur l'attribution d'allocations publiques par l'État. Leur versement dépendit cependant de l'existence de fonds de chômage dans les collectivités locales. En l'absence de fonds, aucun secours ne put être versé. Par ailleurs, de nombreuses variables d'ordre personnel furent prises en compte dans le calcul du montant des sommes versées. Voir Décret du 13 mars 1951 fixant les conditions d'attributions des allocations chômage, *J.O 19 mars 1951*, p. 2671.

La seule explication – conjoncturelle – d’une France relativement épargnée sur le plan économique semble insuffisante pour expliquer ce particularisme. Certes, au contraire de ses homologues européens, le pays ne connut pas de périodes de chômage d’importance⁷ ni de mouvements de débauchages massifs. Les progrès techniques provoquèrent même, dans le pays, un développement de l’activité économique tel qu’il nécessita le concours d’une main-d’œuvre plus nombreuse que par le passé. En dépit de crises cycliques, le nombre de demandeurs d’emploi resta peu préoccupant jusqu’en 1949⁸. Le chômage qui ne fut « jamais très étendu, ni de longue durée »⁹, n’apparut pas comme véritable danger. Dans ce pays marqué par la pénurie de main-d’œuvre, la privation d’emploi fut envisagée par les pouvoirs publics dans une logique économique plutôt que sociale¹⁰. Les politiques des pouvoirs publics en direction des chômeurs s’ancrèrent avant tout dans la question centrale du placement et de l’incitation à l’accès à l’emploi¹¹, au détriment de celle de l’indemnisation des chômeurs.

Cette timidité des pouvoirs publics à s’emparer de cette question fut confortée par l’attitude du mouvement syndical français. Par son incontestable manque d’empressement pour le sujet, ce dernier contribua à ce que l’indemnisation des chômeurs demeurât un sujet résiduel et accessoire sur la scène publique. Né entre violences et répression, il se développa dans une logique révolutionnaire à laquelle les assurances sociales restèrent étrangères¹², en dépit des conséquences dommageables de la perte d’emploi sur ses victimes. Cette « faiblesse particulière du syndicalisme de service en France »¹³ ne facilita pas la mise en place d’un dispositif d’indemnisation d’un risque chômage.

En outre, les choix gouvernementaux s’appuyèrent sur l’existence d’un large courant d’opinion hostile à l’instauration d’un régime d’assurance-chômage. Pour une partie non négligeable de l’opinion, l’idée même d’une indemnisation du chômage parut inacceptable

⁷ Au cours de la crise de 1929-1935, le taux de chômage ne dépassa pas 8 % de la population active alors qu’il atteignit 30 % en Allemagne, 23 % en Belgique, 22 % au Royaume-Uni et 23,5 % aux Etats-Unis.

⁸ La médiocrité des statistiques contribua sans aucun doute à dissimuler l’ampleur du phénomène et à occulter la nécessité de le prendre en considération. Préalable de toute action cohérente sur la question, la réalisation de ces dernières posa en effet de considérables problèmes de mise en œuvre, tant du point de vue de la méthode à utiliser que de celui de la définition de l’objet même du dénombrement. Voir sur les difficultés de comptage des chômeurs et la variété des statistiques concernant le chômage : C. Topalov, Naissance du chômeur 1880-1910, *op.cit.*, p. 269-350 ; R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L’invention du chômage*, Paris, PUF, 1986, p. 30-54.

⁹ J. Desmaret, *La politique de la main-d’œuvre en France*, Paris, P.U.F, 1945, p. 24.

¹⁰ Voir sur les périodes et caractéristiques de l’évolution du système d’assurance-chômage : B. Vivier, « L’assurance-chômage, une longue histoire », site de l’Institut supérieur du travail, 28 février 2001.

¹¹ Voir sur les choix de l’État français en matière de gestion de la main-d’œuvre : J. Desmaret, *La politique de la main-d’œuvre en France*, *op. cit.*

¹² M-T. Join-Lambert, *Politiques sociales*, *op. cit.*, p. 83.

¹³ M. Dreyfus, *Liberté, égalité mutualité. Mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, Paris, Éd. de l’Atelier, 2001, p. 320.

tant sur le plan moral que financier car « chômage indemnisé » et « fainéantise » se trouvèrent communément associés. Mais ces réticences ne se limitèrent pas à une expression « populaire ». Elles trouvèrent un puissant relais dans certains milieux politiques français imprégnés de théories libérales. Économiste influent auprès du gouvernement et conseiller financier du Général de Gaulle, Jacques Rueff ¹⁴ se fit même le promoteur de cette opposition à toute idée d'assurance des chômeurs. Critiquée pour son caractère onéreux, l'assurance-chômage fut également suspectée de contribuer au maintien d'un chômage permanent, d'une double façon : tout d'abord en encourageant la paresse des travailleurs ; ensuite, en constituant un frein à une adaptabilité de la main-d'œuvre pourtant capitale pour assurer la compétitivité des entreprises. L'analyse aboutit à privilégier une action de type assistance aux chômeurs plutôt que de créer un dispositif adapté, plus contraignant pour la Nation, parce que générateur d'obligations vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Contrairement à d'autres pays européens, l'hexagone s'en tint, jusqu'alors, à des solutions partielles, marquées par l'héritage historique de la Révolution et par la réticence du pouvoir central à envisager la question sous un angle global.

L'hostilité à la mise en place d'un système d'indemnisation du chômage avec revenu de remplacement pour les chômeurs fut tenace. Elle résista au mouvement de refondation qui bouleversa le paysage social de l'après-guerre. Ce fait put sembler étonnant, compte tenu des ambitions proclamées par l'État de concevoir un plan complet de sécurité sociale afin d'assurer des moyens d'existence à chaque citoyen incapable de se les procurer par le travail. Inscrit dans le droit fil du programme du Conseil national de la Résistance, ce vaste mouvement de réformes aurait logiquement dû concerner les situations de chômage. Mais tel ne fut pas le cas : l'ordonnance du 4 octobre 1945, acte dans lequel le système français de protection sociale puisa ses fondements, demeura silencieuse quant à l'éventualité d'une indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

Quelques mois plus tard, ce fut le préambule de la Constitution qui resta lettre morte alors que sa formulation aurait pu légitimer la création d'allocations d'emploi en faveur des chômeurs. Ce texte, élaboré dans l'élan du Conseil national de la Résistance, rappela dès le début de son énoncé le principe du droit au travail, en précisant que « chacun [avait] le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Les obligations synallagmatiques posées se situèrent dans la continuité des idéaux révolutionnaires. Pour le citoyen, elles impliquèrent un

¹⁴ Jacques Rueff (1896-1978) fut inspecteur général des Finances, spécialiste des questions économiques et financières. Opposé aux idées de Keynes, il fut en 1925 l'auteur d'un article qui eut en France un grand retentissement sur les conséquences négatives de l'indemnisation du chômage en Angleterre.

rôle actif dans le développement des richesses par son labeur. Pour la collectivité, elles se traduisirent par la nécessité de créer les conditions de cet emploi. En corollaire, l'affirmation donna à chaque individu incapable de travailler, « en raison de son âge, de son état physique ou mental » ou « de la situation économique », la possibilité d'obtenir de la société « des moyens convenables d'existence »¹⁵.

De cette période, il demeura un système d'assurance-chômage qui ne fut jamais institutionnellement intégré à la sécurité sociale. À plusieurs reprises pourtant, sous l'impulsion de Pierre Laroque¹⁶, une telle éventualité fut envisagée. Resté dans la mémoire collective comme le père fondateur de la sécurité sociale, ce conseiller d'État préoccupé de problèmes sociaux émit, dès 1944-1945, la proposition d'intégrer l'assurance-chômage au dispositif des assurances sociales. L'idée ne fut pas retenue car elle sembla éloignée des préoccupations du corps social. Au sortir de la guerre, tous les discours convergèrent vers les modalités de la reconstruction dans une France confrontée à une pénurie de main-d'œuvre et dotée d'une puissance coloniale conséquente. En 1950 encore, Pierre Laroque, devenu directeur de la sécurité sociale, réaffirma son attachement au principe d'un traitement commun des risques et d'unicité de gestion financière. Sous son impulsion, les services de la direction générale de la sécurité sociale élaborèrent un projet qui prévit la création d'un système d'assurance-chômage, dans le cadre de la sécurité sociale, avec un financement par des contributions extérieures au budget de l'Etat. Le Président du Conseil, René Pleven¹⁷ comme le ministre des Finances Maurice Petsche¹⁸ s'y opposèrent pour des raisons politiques, budgétaires et institutionnelles¹⁹. L'intégration dans les assurances sociales puis dans la sécurité sociale fut combattue et rejetée, d'autant plus aisément, que le besoin d'instituer une

¹⁵ Voir préambule de la constitution du 27 octobre 1946 dont les dispositions sont toujours en vigueur en vertu du préambule de la constitution du 4 octobre 1958. J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris Garnier Flammarion, 1988, p. 390.

¹⁶ Conseiller d'État, Pierre Laroque participa à la mise en place des lois sur les assurances sociales en 1930 et 1932. Après la Libération, le ministre du Travail, Alexandre Parodi, fit appel à lui pour concevoir un premier plan français de protection sociale. Directeur général de la sécurité sociale de 1944 à 1951, il élaborait et mit en oeuvre les grandes ordonnances de 1945 et 1946 qui posèrent les fondations du système actuel. À partir de 1951, il reprit sa place au conseil d'État et il assumait de nombreuses responsabilités extérieures. Il fut par deux fois président de la caisse nationale de sécurité sociale, président de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse. Il contribua en outre à des revues et œuvres centrées sur le droit social.

¹⁷ René Pleven (1901-1993) s'illustra sous la France libre pendant la guerre. Cet élu des Côtes-du-Nord jusque dans le début des années 1970 occupa des fonctions sous IV^e république et la V^e République. Il fut également président du Conseil du 12 juillet 1950 au 10 mars 1951 et du 11 août 1951 au 20 janvier 1952.

¹⁸ Maurice Petsche (1895-1951). Cet élu député Républicain de gauche des Hautes-Alpes occupa de 1929 à 1951, à de nombreuses reprises, des fonctions de sous-secrétaire d'État, secrétaire d'État et de ministre.

¹⁹ Une des craintes du pouvoir résida dans le fait que la C.G.T était largement présente dans les organismes de sécurité sociale.

protection se fit moins ressentir que pour d'autres risques et qu'une priorité fut donnée à la résolution des questions sanitaires et démographiques du pays²⁰.

En 1958, lors des négociations de l'accord, la même idée, à nouveau émise, fut écartée par les partenaires sociaux qui jugèrent la tutelle de l'État sur le régime général trop contraignante et peu acceptable. Le dispositif d'assurance-chômage fut donc prévu par un régime voulu conventionnel, paritaire et géré de façon totalement distincte de la sécurité sociale. Cette différence de fondement et de gestion perdure aujourd'hui même avec la création du Pôle emploi et la fusion des réseaux Assedic / ANPE qui en découla²¹. Le chômage continua à être couvert dans un cadre spécifique par rapport aux autres risques sociaux.

Dans les années 1950, la phase de rénovation générale et d'industrialisation massive que connut le pays fut propice à l'ouverture d'un débat de fond sur la mise en œuvre d'une politique d'assurance-chômage innovante. Le chômage, qui ne fut jamais une priorité sociale, devint sujet de préoccupations et de polémiques pour la V^e République naissante. Le contexte avait varié et l'évolution intervint dans un environnement économique nouveau qui ne put manquer d'interpeller les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Largement épargnée par le chômage au cours de la dernière décennie, la France connut à ce moment une phase de modernisation et de mutation industrielle qui imposa une évolution de l'emploi et une adaptation de la main-d'œuvre au marché du travail. Ces nécessaires changements structurels s'insèrent dans un contexte d'ouverture du pays à l'Europe comme espace économique. Le Traité de la CECA²² en 1951, puis le Traité de Rome en 1957²³, provoquèrent une libéralisation des échanges qui vint conforter la nécessité d'accompagner la politique de modernisation de l'économie par l'instauration d'un système d'assurance chômage. Dans ce cadre nouveau, les pays membres furent incités à rechercher une harmonisation de leurs

²⁰ Voir sur la constitution du système de protection sociale française : D. Renard, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses n°18*, janvier 1995, p. 30.

²¹ Voir sur la création de la nouvelle institution : Loi 2008-126 du 13 février 2008 sur la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, *JO 14 février 2008*, p. 2712. La réforme confie le paiement des indemnités destinées aux allocataires au Pôle emploi et, à terme, le recouvrement des cotisations à l'URSSAF. La gestion des allocations reste confiée à l'Unédic.

²² Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) fut voté le 13 décembre 1951 par l'Assemblée Nationale malgré la ferme opposition des élus gaullistes et communistes.

²³ Le 25 mars 1957, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signèrent à Rome les traités qui créèrent la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Ces traités entrèrent en vigueur le 14 janvier 1958. Facteur de renforcement économique pour les États membres, la CEE eut pour vocation d'établir un marché commun afin de rapprocher les politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques, de favoriser leur expansion, d'accroître leur stabilité, d'accélérer le relèvement de leur niveau de vie et de créer des relations plus étroites.

législations respectives. Or, la France n'avait pas, au contraire de certains de ses partenaires, instauré de dispositif spécifique de protection des chômeurs. Incontestablement, elle se trouva en retrait sur cette question de l'indemnisation des sans travail²⁴. Elle dut entamer, sans tarder, une réflexion afin d'instaurer un véritable système d'assurance-chômage. En se dotant de cet outil désormais nécessaire, la France s'inscrit dans une double perspective d'insertion dans le Marché Commun et de mise en conformité avec le droit international. Les règles applicables n'étaient guère compatibles avec la convention n°44 du Bureau international du travail qui imposa que chacun des États s'engageât à garantir aux chômeurs une indemnisation d'assurance ou une allocation distincte des aides d'assistance²⁵.

La construction d'un régime d'assurance spécifique pour les chômeurs dépassa donc la seule préoccupation humaniste d'accroissement de la protection sociale accordée aux citoyens. Résultat de la « rencontre des intérêts convergents des entreprises et des salariés », le dispositif d'assurance-chômage fut conçu comme un outil d'accompagnement de la politique de modernisation de l'économie. Il permettait de limiter les conséquences dommageables de privations d'emploi dues à des actes de gestion des entreprises, tout en préservant la paix sociale²⁶. L'intérêt de l'avancée se trouva d'ailleurs d'autant moins contesté qu'aux besoins spécifiques de réorientation de la population déjà active s'ajouta l'arrivée de la

²⁴ En Allemagne, ce fut dans les années 1920 que l'assistance aux travailleurs privés d'emploi évolua vers une prestation d'assurance dont les règles d'attribution furent fixées en 1927.

En Italie, le premier dispositif d'indemnisation des chômeurs fut introduit en 1919 et confirmé en 1945.

Mais le pays européen pionnier en la matière fut sans contestation la Grande-Bretagne. Sous l'impulsion de Lord Beveridge, disciple de Keynes, le National Assurance Act introduisit, dès 1941, une assurance maladie, invalidité et chômage, votée en réaction contre les Poors Laws qui prévirent des aides sélectives. Beveridge prôna l'octroi d'une aide de remplacement, assurance contributive et obligatoire, dont la conception dynamique lui semblait seule pouvoir assurer au pays le plein emploi. Bureaux de placement gérés de façon centralisée et assurance-chômage devinrent ainsi les pivots d'un dispositif confié à l'État, seul capable de le globaliser et de le réguler. Quant à la Belgique qui avait connu une évolution similaire à la France jusque dans les années 1940 (avec co-existence d'un système libre subventionné et d'un système d'assistance), elle se dota d'une assurance-chômage en 1945. Finalement, seuls des pays comme l'Espagne ou le Luxembourg connurent des évolutions postérieures à celle de la France en la matière.

²⁵ La Convention n° 44 de l'OIT prévoit que les États devaient assurer aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations, ce qui signifiait l'institutionnalisation de l'assurance-chômage. Ce système pouvait être une assurance obligatoire, une assurance facultative, une combinaison de ces deux systèmes ou encore un des deux systèmes précités complété par un système d'assistance. Elle fut ratifiée par la France en 1948. Voir sur l'émergence de la notion de chômage au sein du Bureau international du travail : I. Lespinet-Moret et I. Liebeskind-Sauthier, « Albert Thomas, le B.I.T et le chômage : expertise, catégorisation et action politique internationale », Actes des journées d'études des 19 et 20 janvier 2007 Université Paris-I, *Les Cahiers Irice, cahier n°2*, 2008.

²⁶ Voir sur ce point : A. Bouilloux « Les équivoques de l'assurance-chômage », *Analyse juridique et valeurs en droit social - Mélanges en l'honneur de Jean. Pélissier*, Paris, Dalloz, 2004, p. 131-152.

génération du baby-boom, sur un marché du travail marqué par la politique d'austérité du Général de Gaulle²⁷.

Conscients de la nécessité de mettre un terme à cette situation de carence préjudiciable sur le plan économique et politique, les pouvoirs publics jouèrent alors un rôle notable d'impulsion dans la mise en œuvre du processus. Durant l'été 1958, le Général de Gaulle s'adressa aux organisations professionnelles patronales et ouvrières. Il leur demanda d'organiser rapidement une concertation afin de créer un fonds de salaire garanti procurant aux travailleurs la sécurité d'une rémunération de base ainsi que des facilités de reclassement²⁸. Cette allocution télévisée du 1^{er} août 1958 marqua le point de départ des consultations et l'ouverture de négociations. Dans un climat politique agité, deux mois de tractations permirent de dépasser les clivages, de poser les bases d'un système inédit et d'élaborer une réglementation concrète complexe qui obtint de surcroît l'aval des pouvoirs publics. Une construction conventionnelle paracheva en 1958 la réglementation française sur l'assurance-chômage. Les négociations interprofessionnelles entre les partenaires sociaux représentés d'une part, par le C.N.P.F et d'autre part, par les confédérations syndicales C.G.T-F.O, C.F.T.C et C.G.C furent laborieuses et délicates²⁹. Dans sa version définitive, le texte prit la forme d'une convention collective dont le préambule refléta les motivations et objectifs immédiats de ses signataires. Le régime créé se vit conférer diverses missions qui imbriquèrent de manière étroite assurance-chômage et évolutions du marché du travail. Le dispositif dut offrir à la quasi-totalité des salariés du secteur privé une garantie de plus grande sécurité et stabilité de revenus³⁰. En outre, il se vit confier un rôle de régulation et de réglementation dans la politique de l'emploi nationale³¹.

Concrètement, la conclusion de l'accord se formalisa par la signature de deux textes : la convention du 31 décembre 1958 et le règlement annexé à celle-ci. La première

²⁷ Quelques jours après son installation, le Général de Gaulle précisa, en effet, son intention de rétablir l'équilibre budgétaire par la mise en place d'une politique financière de rigueur. Le discours prononcé le 28 décembre 1958 déclina les grandes orientations du dispositif qui prévoit la réduction des dépenses de l'Etat par suppression de subventions et de financements divers, ainsi que de nouvelles taxations. En outre, la création d'un fonds spécial fut annoncée. Il fut destiné au maintien de l'emploi et assurant aux travailleurs qui se trouveraient au chômage un complément de revenu portant l'allocation aux environs du salaire minimum.

²⁸ En réalité, des contacts avaient été amorcés entre le CNPF et la CGT-FO dès 1957, lors de conversations informelles. Formulée en août 1958, l'invitation à conclure du Général de Gaulle relança la dynamique conventionnelle.

²⁹ La C.G.T ne fut pas signataire de l'accord. Elle préconisa l'intégration de ce dispositif dans la sécurité sociale. Sur les difficultés lors de la négociation, voir : Unédic, *Historique du régime d'assurance-chômage 1959-1982, op. cit.*, p. 6-16.

³⁰ Voir néanmoins sur le caractère partiel de la convention, J.-A. Gau " Résultats et tendances du régime conventionnel d'assurance-chômage », *Droit Social* n°3, mars 1963, p. 170-186.

³¹ Voir sur ce point le préambule de la convention du 31 décembre 1958.

prévit dans son article initial la création d'un « régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans-emploi de l'industrie et du commerce ». Le deuxième, quant à lui, précisa les modalités d'application de la nouvelle prestation. De ces textes fondateurs ne ressortirent aucune déclaration de politique générale (à l'exemple des ordonnances de 1945 créatrices de la sécurité sociale), ni aucune référence formelle et claire à la logique assurancielle pourtant inhérente à la mise en œuvre du système³². Cette absence de référence explicite au vocable « assurance » participa de la volonté (nouvelle) du pouvoir d'intégrer l'indemnisation des chômeurs comme un instrument de régulation du marché de l'emploi. Pour autant, dès sa mise en application, le système ne présenta guère d'ambiguïté sur ce point. Les conditions de versement des prestations se rattachèrent bien directement aux techniques contributives³³. Elles se trouvaient soumises à l'existence de cotisations préalables dont le montant était fixé proportionnellement aux cotisations antérieurement perçues. En outre, aucune condition de ressources n'avait été introduite, le versement de l'allocation s'imposant pour toute personne remplissant les critères définis. Après quelques années de mise en œuvre, le régime fut d'ailleurs rapidement et spontanément dénommé « régime conventionnel d'assurance-chômage »³⁴.

Le fait que le droit à indemnisation du chômage procède d'une négociation patronat / syndicat à laquelle l'Etat n'intervient que de façon complémentaire ne fut pas fortuite. Tardive, la consécration du chômage comme risque social indemnisable s'inscrit toujours dans une logique originale propice à la réflexion tant elle persiste à s'enraciner dans l'équation droit à l'assistance / devoir de travail énoncé en 1789.

Le premier dispositif légal qui prit en compte le chômeur hors du modèle général de la pauvreté date de 1905. Charte de l'assurance-chômage pour certains, simple esquisse d'une participation financière des pouvoirs publics au financement de l'indemnisation du chômage pour d'autres, cette loi annonça un changement déterminant dans l'appréhension des chômeurs. Son adoption marquant tout à la fois un aboutissement et un point de départ dans l'histoire du chômage. Un aboutissement tout d'abord, puisqu'elle conféra à l'ancienne réalité, si diverse, si hétéroclite des chômeurs une véritable identité³⁵ et posa les bases de leur

³² Par son instauration, les partenaires sociaux appuyés par l'État entendirent favoriser les mouvements de main d'œuvre et le développement d'une concertation dans le champ de l'emploi.

³³ Voir sur ce point B. Oudin, « La Convention du 31 décembre 1958 relative à la création de l'allocation chômage », *Droit Social* n°6, juin 1959, p. 371.

³⁴ Voir J.-A. Gau, " Résultats et tendances du régime conventionnel d'assurance-chômage », *op. cit.*, p. 171.

³⁵ Voir sur ce point, C. Willmann, *Essai d'identification juridique du chômeur*, th. droit, Paris X Nanterre, 1994, p. 105 et suivantes.

droit à indemnisation. Un point de départ ensuite, car à partir de cette date, l'Etat devint, de manière durable, un acteur dans le traitement du chômage.

L'indemnisation du chômage réclama, au préalable, que fussent identifiés des critères de sélection pour définir la catégorie des bénéficiaires, au sein de la communauté des pauvres. Cette phase essentielle s'accompagna de débats sur la place du travail et sur les valeurs qui lui étaient moralement liées. L'acceptation de l'idée d'indemnisation du chômage (et sa mise en œuvre) suscitèrent un grand nombre de réticences et difficultés. Elle impliqua que le système de valeurs de la société française évoluât. Or, la société française resta, au XIX^e siècle, profondément ancrée dans une philosophie libérale qui influença son régime du travail. Le travail se trouva au cœur du projet révolutionnaire pour des raisons économiques, mais aussi au regard des vertus qu'on lui attribua. Erigé au rang de valeur de la République, il fut, en quelque sorte, « sacralisé »³⁶. Un auteur comme Montesquieu n'avait pas hésité à affirmer qu'« un homme n'[était] pas pauvre parce qu'il n'[avait] rien, mais parce qu'il ne travaill[ait] pas »³⁷. Le travail permettait au citoyen d'être autonome, d'assurer dignement sa subsistance (et celle de sa famille). En outre, il devenait l'instrument privilégié (voire même l'instrument unique) d'insertion, de promotion, d'émancipation sociale du citoyen. Grâce à lui, chacun pouvait, quelle que soit sa naissance, conquérir sa place dans la société nouvelle et accéder à la propriété. Bien entendu, ce travail devait être libre et indépendant et l'affirmation du principe de liberté de travail en constitua le corollaire.

Dans cet équilibre « idéaliste », les sans-emploi n'eurent guère leur place. Il apparut difficile d'admettre leur existence et leur spécificité sans remettre en cause les principes révolutionnaires et la société qu'ils avaient initiés. Une telle démarche contredit la croyance que chaque citoyen avait vocation à accéder à la dignité et à la prospérité par son seul travail, par ses seuls efforts personnels. Dans cette logique, les chômeurs constituèrent la preuve d'un dysfonctionnement du système et de son inadaptation aux réalités et aux nécessités concrètes (A).

Plus encore, considérer un revenu de substitution comme nécessaire palliatif revint à constater que la société nouvelle pouvait manquer d'emplois, de manière durable, et qu'il fallait en gérer les conséquences. L'évolution supposa donc tout d'abord que l'acuité du problème fût reconnue sans ambiguïté, ni réserve. En outre, il impliqua que les pouvoirs

³⁶ Voir J. Bart, « *La Révolution française, le manque d'ouvrage et le devoir de travailler*, in *Les sans-emploi et la loi : hier et aujourd'hui, Actes du colloque de Nantes juin 1997*, Nantes-Quimper, Caligrammes, 1988, p. 17.

³⁷ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier Flammarion, 1979 p.135. Voir également sur ce point J.-J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 16^e édition, 2008, note p. 24.

publics admettent leur incapacité à le maîtriser par la simple application des principes traditionnels et qu'ils envisagent de résoudre la question par voie d'une indemnisation aux fondements juridiques incertains (B).

A. Les chômeurs : une catégorie d'identification difficile

Jusqu'aux dernières décennies du XIX^e siècle, aucun terme spécifique ne permit de désigner les personnes dépourvues d'emploi. Le mot « chômeur » entendu comme une « personne réduite au chômage » (et comme une réalité socio-économique) n'apparut dans le langage qu'en 1876. Cette pauvreté de vocabulaire fut révélatrice de l'absence de considération générale envers les sans-emploi comme du manque d'intérêt qu'une opération de caractérisation de cette population pouvait présenter.

Le mot « chômage », quant à lui, désigna d'abord un sacrifice³⁸ puis une célébration de celui-ci avant de devenir une fête puis une simple absence de travail. Étymologiquement issu du latin *caumare*, « se reposer pendant la forte chaleur » emprunté au grec *kauma* « calme », il fut utilisé à partir du XIII^e siècle. Mais son contenu recouvrit alors des réalités distinctes, ce qui contribua à maintenir l'ambiguïté de la notion. La suspension put ainsi, indistinctement, viser des arrêts de travail (temporaires ou durables), d'origine personnelle (maladie, vieillesse, invalidité...), professionnelle (grève, jours de fête, célébration d'un saint patron, repos dominical...) ou économique (hypothèses d'absence de clients ou d'ouvrage). La confusion et le manque de précision générale se trouvèrent confortés par le fait que la privation d'emploi (dans son acceptation actuelle) pouvait correspondre à des réalités fort diverses selon les métiers et usages. Le recours au Grand dictionnaire universel Larousse du XIX^e siècle ou au Littré n'apportent pas de complément précis sur le concept. Le chômage y est défini comme « le temps que l'on passe à ne pas travailler », « temps d'inactivité », de « cessation d'action »³⁹.

Au cours du XIX^e siècle, la signification du mot chômage devint plus proche de la nôtre. Elle ajouta à la constatation – objective – d'une situation de privation de travail, une dimension qui mit davantage l'accent sur la personne (ou l'objet) concerné par la privation

³⁸ E. Lecerf, *La famine des temps modernes. Essai sur le chômeur*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 23-26.

³⁹ P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, Nîmes, Lacour, reproduit. En fac-sim, 1990. Dans le Littré, le chômage avait le sens de ne rien faire, de se reposer. É. Littré *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Pauvert, 1956-1958. Voir également sur ce point L. Ladoux qui retrace brièvement les définitions du chômage par les dictionnaires du XIX^e siècle, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, Bordeaux, th. droit, université de Bordeaux, Cadoret, 1908, p.5-6.

d'emploi. Le mot visa alors « le fait de rester improductif » ou le « temps où quelque chose cesse de fonctionner »⁴⁰. La locution, « véritable témoin de l'histoire sociale »⁴¹, acquit finalement sa pleine dimension avec l'industrialisation massive. Phénomène d'abord ouvrier, « famine de l'industrie »⁴², le chômage prit alors un sens moderne pour désigner « l'absence de travail salarié pour ceux qui en ont besoin », entité néfaste impliquant une gestion politique, économique et social. À ce moment, le chômage devint une réalité prégnante de la scène sociale en même temps qu'il désigna un « phénomène essentiellement ouvrier »⁴³. Or la France demeurait alors un pays rural⁴⁴, dans ses activités, mais aussi, plus fondamentalement, dans ses modes de vie et mentalités. L'ensemble de la population, fut-elle urbanisée et/ou ouvrière, vivait en synergie avec le mode agricole dans un espace partagé⁴⁵. La population agricole évoluait au rythme des saisons et selon une alternance de périodes travaillées et chômées (parce qu'elles avaient vocation à l'être). Le manque de régularité du travail était alors perçu et vécu comme une norme, inhérente à la nature même de l'activité et donc pleinement intégrée dans les esprits.

La population ouvrière⁴⁶, quant à elle, ne se constitua pas en prolétariat industriel massif avant la dépression économique des années 1880, qui marqua la fin d'une phase de proto-industrialisation. Jusqu'alors, à l'instar de la population paysanne, son ouvrage se caractérisa par une irrégularité d'emploi et une incertitude constante quant aux quantités à produire. D'une manière globale, plusieurs catégories la constituèrent :

- Les paysans ouvriers⁴⁷, tout d'abord. Recrutés dans leur environnement rural, ils travaillèrent à domicile (serrurerie, coutellerie, horlogerie, tissage) ou dans des entités de taille modeste (rarement supérieures à une dizaine de personnes). Cette proto-industrie permit à une main-d'œuvre attachée à la terre de continuer à accomplir les tâches inhérentes à leur activité

⁴⁰ P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, op.cit.

⁴¹ P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, op.cit.

⁴² E. Lecerf, *La famine des temps modernes - Essai sur le chômeur*, op.cit., p. 14.

⁴³ E. Lecerf, *La famine des temps modernes - Essai sur le chômeur*, op.cit., p. 26.

⁴⁴ La fiabilité des dénombrements reste incertaine mais ces derniers permettent néanmoins de situer quelques ordres de grandeur. A. Broder citant le recensement de 1846 précise que la population rurale, évaluée à 26,7 millions, regroupait les trois-quarts de la population. A. Broder, *L'économie française au XIX^e siècle*, Ophrys, synthèse histoire, 1993, p. 46-47. Selon G. Aubin et J. Bouveresse en 1848, sur les 36 millions d'habitants que compta la France, 5 à 6 millions travaillèrent dans le secteur industriel. G. Aubin et J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, Paris, PUF, Droit fondamental, droit social, 1^{ère} éd, 1995, p. 112-138.

⁴⁵ Voir sur ce point : J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, 4^{ème} éd., Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 36-37 ; H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989, p. 107.

⁴⁶ Voir sur la physionomie de la classe ouvrière du début du ce point A. Dewerpe, *Le monde du travail en France 1800-1950*, Paris, A. Colin. Coursus, 1998 p. 9-14.

⁴⁷ A. Dewerpe, *Le monde du travail en France 1800-1950*, op. cit., p. 24-25.

agricole, tout en disposant de revenus annexes. Sur le plan financier, l'ouvrier paysan fut indépendant de ce travail industriel qui constituait pour lui un complément ponctuel à son revenu agricole principal. Ces modalités d'accomplissement du travail eurent des répercussions sur les rapports entre donneur d'ordres et exécutant. Le travailleur accepta des rémunérations plus modérées. En contrepartie, l'employeur n'eut que peu de certitude quant à sa « docilité...aux exigences de la production » et à « sa fidélisation à la fabrique » car le paysan ouvrier conserva la possibilité de s'absenter et de « suivre ses propres rythmes de travail »⁴⁸.

- À côté de cette catégorie, l'ouvrier de métier. Ce dernier (typographe, chapelier, menuisier), détenteur d'un savoir-faire, n'hésita pas à se déplacer de ville en ville pour vendre (parfois à meilleur prix) son travail, compléter son expérience, accroître sa qualification⁴⁹. Autonomes, demandés et souvent réticents à toute forme d'engagement durable, les plus expérimentés d'entre eux décidèrent délibérément de ne travailler que quelques jours par semaine⁵⁰. Ces travailleurs, véritable « aristocratie ouvrière », furent détenteurs d'un savoir-faire, d'une pratique tels qu'ils se trouvaient placés, « au sein de l'usine, au sommet d'une hiérarchie inverse de la hiérarchie sociale »⁵¹. Certains d'entre eux, une poignée, à la fin du second Empire, choisirent de se désigner sous le terme de « Sublimes »⁵². Dans une société qui maintint la plupart des travailleurs dans un état d'infériorité constante, ces ouvriers devinrent finalement maîtres de leur mobilité, de leurs engagements, comme du choix de leurs employeurs. « ...Figures optimistes de la résistance ouvrière... », « éléments d'une subversion tranquille », les ouvriers de ce type choisirent un mode de vie alternant périodes de travail et de loisirs. Ils participèrent naturellement au développement de solidarités professionnelles, syndicales qui les soutenaient, le cas échéant, dans leurs évolutions comme dans les périodes de chômage (choisies).

- Enfin, les ouvriers les moins qualifiés (journaliers) se retrouvèrent sur les chemins, selon les besoins (chantiers, manufactures nouvelles, ...), pour une vie de labeur marquée par la diversité et la polyvalence des occupations. Seules certaines concentrations industrielles

⁴⁸ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Folio essais, 1999, p. 234.

⁴⁹ Selon R. Salais, les périodes de manque d'emploi favorisaient même la promotion sociale et participaient au développement économique, en ce sens que les salariés profitaient de ces moments pour compléter leurs manques de compétence et de qualification (par leur mobilité géographique et professionnelle), voir R. Salais, « Le chômage d'un siècle à l'autre », *Partenaires* n°37, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁰ Le terme de « sublime » qualifiait cette irrégularité ouvrière voulue et choisie.

⁵¹ P. Dockès, B. Rosier, *Rythmes économiques Crises et changement social Une perspective historique*, Economie critique, Paris, La découverte Maspéro, 1983, p. 137.

⁵² B. Gazier, *Tous Sublimes – Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003, p. 11-13. Voir également sur ce thème D. Poulot, *Le Sublime ou le travailleur comme il est en 1870 et ce qu'il peut être*, Paris, La découverte Maspéro, 1980.

préfigurèrent cette population ouvrière prolétarienne qui résulta ensuite massivement de la révolution industrielle.

Précarité, incertitude face à l'avenir, mobilités multiples, telles furent les traits caractéristiques de ce monde du travail du début du XIX^e siècle : « un monde mouvant aux contours sociaux incertains »⁵³. Les relations stables restèrent rares, chacune des parties pouvant décider de se séparer avec facilité et sans entrave⁵⁴. Choisie ou subie, cette instabilité ne fut pas vécue comme une situation anormale en dépit de ses douloureuses conséquences. La perte d'emploi ne s'extériorisa pas sous forme d'un chômage dont la solution résidait dans l'inscription à un fonds de chômage pour percevoir des secours. Il s'agissait de périodes de mortes saisons, temps de prévoyance individuelle en raison de leur récurrence et de leur prévisibilité. Prolongée, l'absence de travail se transformait en un temps de non-travail, redevable de l'assistance par le travail ou du dépôt de mendicité.

Le salariat, avec l'engagement durable et régulier qu'il induisit, resta marginal, étranger au système⁵⁵ et finalement peu convoité. Les ouvriers s'en méfièrent en raison des contraintes qu'il risquait d'induire dans leurs comportements et modes de vie. La petite et moyenne bourgeoisie le considéra comme avilissant et caractéristique de la condition des gens de peu car il était incompatible avec l'accès à la libre entreprise. Corrélativement, le salarié se trouva dans une situation parmi les plus « indignes » et les plus « misérables ». Aucune protection sociale ne lui fut rattachée. La situation de salarié ne fut guère enviée. Elle concerna les individus démunis, malchanceux, dépossédés : « l'artisan ruiné, le tenancier que la terre ne nourrissait plus, le compagnon qui ne pouvait devenir maître ». Le fait de devenir salarié correspondit à une position de dépendance, à une condamnation à vivre « au jour la journée » et à « se trouver sous l'emprise du besoin »⁵⁶.

À compter des années 1850 toutefois, une évolution notable survint à la suite de l'apparition de nouvelles formes de production auxquelles s'associa alors un véritable « modèle industriel » caractérisé par la « rationalité ouvrière »⁵⁷. Le nouvel espace industriel s'accompagna d'une concentration, d'une mécanisation des moyens de production et d'une fragmentation des processus de fabrication. Pour la majeure partie des ouvriers, il en résulta

⁵³ A. Dewerpe, *Le monde du travail en France 1800-1950*, op. cit., p. 59.

⁵⁴ La séparation ne donna lieu à aucune indemnité. Seul un respect du préavis put s'imposer en vertu d'usages professionnels. J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 56-57.

⁵⁵ H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*, op. cit., p. 109.

⁵⁶ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit. p. 14.

⁵⁷ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 37.

un mouvement de stabilisation générale, d'adaptation à des rythmes de travail et de vie réguliers ainsi qu'une inscription plus large de la relation de travail dans la durabilité. À ces changements de procédés de fabrication fut associée une transformation des modes d'existence avec une sédentarisation du personnel à proximité des industries pourvoyeuses d'ouvrage. Les rapports de travail s'en trouvèrent si fortement transformés qu'à la fin du siècle, alors même que la dépression des années 1880 provoqua une hausse des travailleurs migrants, ceux-ci furent néanmoins ressentis comme marginaux. L'appréciation valut autant pour l'opinion bourgeoise que pour les « nouveaux ouvriers », noyau de main-d'œuvre permanente.

Un pas décisif fut désormais franchi : le salariat représenta la véritable norme sociale. Il s'intégra dans une construction juridique centrée sur la notion de subordination. En même temps, le contrat de travail s'imposa au détriment d'un contrat de louage de service devenu obsolète. À cette métamorphose du modèle de travail dominant correspondit un changement des modes de vie qui lui étaient associés. La traduction concrète en fut une diminution de la pluri-activité des ouvriers, une plus grande dépendance de ceux-ci par rapport à leur employeur et à leur salaire et, finalement, une véritable évolution des notions de chômage et de chômeur. Le chômeur « devint cette exclusion de travail »⁵⁸ qui désigna des travailleurs souvent occupés dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment, regroupés au sein des villes et de plus en plus hétérogènes dans leur typologie. Aux ouvriers « flottants »⁵⁹, population instable de sans métier, virent désormais se joindre des catégories d'ouvriers compétents, instruits et aptes au travail. Les personnes victimes de cette mise à l'écart furent considérées comme des personnages « gênants », parce qu'atypiques dans un contexte économique qui intégra, de plus en plus, le salariat régulier comme une norme⁶⁰. Corrélativement, il devint socialement nécessaire de prendre en compte la réalité « négative » de ce travailleur de type nouveau, lorsqu'il se trouvait dans la situation, ressentie désormais comme anormale, de privation d'emploi involontaire.

⁵⁸ E. Lecerf, *La famine des temps modernes. Essai sur le chômeur*, op. cit., p. 26.

⁵⁹ E. Lecerf, *La famine des temps modernes. Essai sur le chômeur*, op. cit., p. 155.

⁶⁰ D. Demazière, *La sociologie du chômage*, Paris, La découverte, Repères, 2006, p. 6-23.

B. L'indemnisation des chômeurs : des secours aux fondements juridiques incertains

Jusqu'alors, l'homme privé de travail qui ne pouvait subvenir à ses besoins ne fut pas considéré autrement que comme indigent : non caractérisé dans la communauté générale des pauvres et dépendant, de ce fait, de l'assistance. Une fois la spécificité de la catégorie de chômeur reconnue, il fallut dépasser cette conception pour se préoccuper de concevoir un corpus de règles appropriées, adaptées à la situation particulière des sans-emploi et destinées à répondre plus précisément à leurs besoins spécifiques.

Dans une société aussi imprégnée de la valeur travail que le fut celle du XIX^e siècle, le soutien national prit assez naturellement, la forme d'une mise à disposition d'ouvrage. Dans la continuité des régimes précédents, les premières mesures réellement destinées aux sans travail consistèrent dans la création d'emplois temporaires. La solution présenta plusieurs avantages. Tout d'abord, en occupant une population désœuvrée (donc potentiellement disponible pour des agitateurs sociaux), elle servit à prévenir des troubles à l'ordre établi. En outre, elle resta, au moins en apparence, cohérente par rapport à la logique révolutionnaire et respectueuse de la morale bourgeoise. La création d'emplois, fut-elle illusoire, permit à l'Etat libéral de ne pas revenir sur la conception révolutionnaire du travail. On pensa que l'ouvrier ainsi employé voyait sa dignité préservée d'autant mieux que la tâche se voulait dictée par des considérations d'intérêt général. Il n'était pas atteint par l'oisiveté et la cohorte de vices qui lui étaient inhérentes. Ces expériences de travail, au demeurant guère innovantes⁶¹, émaillèrent le XIX^e siècle. Elles trouvèrent une consécration en 1848 avec les Ateliers Nationaux dont on connaît l'issue malheureuse. Cependant, ces initiatives n'apportèrent au problème de subsistance des chômeurs que des solutions, dont chacun, bourgeois comme ouvrier, ressentit le caractère artificiel et éphémère. Il leur fut aussi reproché leur coût pour la collectivité, leur efficacité discutable⁶² de même que la dévalorisation qu'elle induisit pour les

⁶¹ Le premier aurait été mis en place à Reims en 1454 mais Louis XIV en fut le véritable fondateur : il créa les ateliers de charité, structures publiques destinées à accueillir les ouvriers au chômage pour leur procurer travail et revenus. Louis XVI y eut également recours de même que les révolutionnaires (on compta jusqu'à 17 000 ouvriers sur un chantier de terrassement à Montmartre). Napoléon 1^{er}, Louis XVI, Louis-Philippe, Napoléon III les utilisèrent aussi.

⁶² Voir H. Cagninacci, *Le chômage et les moyens d'y remédier, particulièrement par l'assurance*, Paris, Rousseau, 1903, p. 58-59 ; D. Bellet, *Le chômage et son remède*, Paris, Alcan, 1912, p. 59 à 61 ; H. Lamotte, *Etude sur la question du chômage involontaire*, th. droit, Université Aix-Marseille, Laval, [s.n], 1905, p. 164-193.

ouvriers spécialisés. « Grève permanente et organisée », « école de paresse et de démoralisation », tels furent certains qualificatifs appliqués aux Ateliers Nationaux⁶³.

Les limites de la formule de l'aide aux chômeurs par fourniture directe de travail durent donc être vite reconnues. L'Etat libéral, pourtant très réticent, admit alors, non sans réserve, la nécessité d'un droit au secours d'un type différent, pécuniaire et dont le fondement juridique pouvait être dégagé du droit public. L'étape fut toutefois difficile à franchir. Certes, les textes révolutionnaires auraient pu, en théorie, légitimer une intervention des pouvoirs publics en faveur des chômeurs. En dépit de l'affirmation d'une dette sacrée de la Nation envers les plus démunis, le sans-emploi continua à être assimilé à un pauvre et à être intégré au modèle de pauvreté. Les problèmes de mise en œuvre pratique et la valeur accordée au travail dans la société ne facilitèrent pas une évolution vers une indemnisation spécifique des chômeurs. Valeur incontournable, le travail fut placé au centre du contrat liant la société et les citoyens. Corrélativement, l'obligation sociale d'assistance aux pauvres s'accompagna d'une obligation réciproque pour ces derniers de fournir une contrepartie en travail dès lors qu'ils étaient valides. De même, le droit à l'assistance fut désormais étroitement lié au devoir d'intégration sociale. De cette conception influencée par les analyses formulées par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt⁶⁴ découla une partition presque immédiate de la communauté des pauvres en fonction de leur aptitude au travail :

- d'une part, les invalides incapables de travailler dont la situation ne suscita que peu de controverses. Ils furent admis au bénéfice des aides de la Nation, en raison de leur état de défaillance ;

- d'autre part, les valides dont le traitement mit en cause les bases de la société. Cette deuxième catégorie plus ambiguë recouvrit une distinction presque manichéenne entre bons et mauvais pauvres. Le « mauvais pauvre » (sans travail volontaire) fut censé opposer à la société un refus de travailler, une manifestation de volonté négative. Cette figure fut stigmatisée en raison de son manquement à ses obligations sociales, à son contrat social. Ce citoyen blâmable perdit tout droit à subsistance et s'exposa un traitement sécuritaire et

⁶³ La critique émana de toutes les tendances politiques. Diversement motivée, elle parvint à réunir des hommes aussi divers que le Comte de Falloux, ministre de l'Instruction ou J. Benoit, canut, député du Lyonnais de la Constituante puis de la Législative, auteur des *Mémoires d'un prolétaire*. Voir sur ce point art. de J-M. Bezat, *Le Monde* des 22 et 23 mars 1998, p. 14.

⁶⁴ François-Alexandre duc de La Rochefoucauld-Liancourt (1747-1827) fut un aristocrate libéral dont la vie entière s'enracina dans le mouvement des Lumières et dans le processus de révolution des sciences, des techniques et des mœurs. Fidèle au Roi mais hostile à la monarchie absolue, il fut élu, en 1789, aux Etats Généraux. Député à la Constituante, il en fut le premier président. Il tint également des fonctions de rapporteur du comité pour l'extinction de la mendicité. La Rochefoucauld-Liancourt, *Rapport au nom du comité de mendicité. Estimation des fonds à accorder au département des secours publics*. 15 juillet 1890, imprimé par ordre de l'Assemblée Nationale, Paris, 1790.

répressif. Les pouvoirs publics développèrent à son encontre une politique d'enfermement de nature pénale⁶⁵. Bien distinct de cette figure, le pauvre valide posa, quant à lui, un réel cas de conscience à la société : « pauvre des temps modernes », il devint le « prisonnier d'un système artificiel et complexe »⁶⁶. Il était respectueux des règles sociales et désireux de participer, par son travail, à la prospérité de la Nation et l'origine de son infortune demeurait indépendante de sa volonté. De ce fait, il fut impossible de le considérer comme portant une atteinte volontaire consciente au bien public. La différence de comportement justifiait certes une différence de régime mais la mise en application restait problématique. En effet, le droit des pauvres valides fut organisé autour du droit au travail. De la mise en œuvre effective de ce droit dépendit donc la dépénalisation ou la pénalisation du chômage. Ce schéma impliqua toutefois que la Nation, garante de l'application du principe, exécutât son obligation et fournisse de l'ouvrage à chacun de ses membres. En cas de dysfonctionnement par contre, aucune place ne fut faite au chômeur valide privé d'ouvrage et de moyens de subsistance en raison de circonstances externes. Les difficultés d'application effective du droit au travail démontrèrent l'inefficacité de la théorie et un manque de réalisme aggravé par le fait qu'il fut exclusif de toute intervention subsidiaire de nature financière.

À cela s'ajouta l'imprécision de la définition du chômeur involontaire, en raison de « la complexité et de la variété des circonstances déterminantes » et de « la diversité des ouvriers eux-mêmes »⁶⁷. Ce type d'interrogations fut explicité par un auteur comme Louis Ladoux qui s'interrogea sur la possibilité de qualifier de chômeur involontaire l'ouvrier « congédié sans qu'il y ait faute de sa part », ou celui « qui ne fait dans la suite aucun effort pour se replacer » ou « n'a pas les ressources nécessaires pour payer ses frais de route »⁶⁸.

Le chômeur valide et involontaire posa donc directement la question de la confrontation de deux valeurs sacrées de la philosophie révolutionnaire : le travail et le droit au secours. L'affrontement intervint dans un contexte moraliste dans lequel le discours dominant tendit à considérer le chômeur avant tout comme un paresseux, un oisif responsable de son inactivité. Les pouvoirs publics se révélèrent incapables de résoudre leurs contradictions tant ils restèrent attachés à une application rigide des principes fondateurs de la société. Ils optèrent pour un désengagement dans le domaine de l'aide financière. Malgré des

⁶⁵ Cesare de Beccaria, *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, coll. Champs philosophiques, 1979, p. 52.

⁶⁶ E. Lecerf, *La famine des temps modernes- Essai sur le chômeur*, op. cit.

⁶⁷ L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 7.

⁶⁸ L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 7.

affirmations constantes et réitérées, le droit à l'existence pour chaque citoyen comme l'idée de solidarité sociale demeura étranger au droit public durant la majeure partie du XIX^e siècle.

Les inerties qui entourèrent l'acceptation du chômage comme risque social indemnisable ne purent cependant pas empêcher des organismes de droit privé, d'origine patronale, mais surtout caritative et corporative⁶⁹, de s'engouffrer dans cette brèche du « non droit au secours ». Ils élargirent leur sphère d'intervention à la faveur d'une liberté plus tolérée que pleinement reconnue. D'inspirations, de motivations, de portées variées, ces tentatives reçurent de la part des pouvoirs publics un accueil variable selon leurs initiateurs. Elles permirent néanmoins concrètement que la logique de pure assistance, qui baigna alors le système de prise en charge des sans-emploi, pût s'estomper. Il en découla un « transfert naturel » de compétence de solidarité vers l'initiative privée.

Parmi ces initiatives, réalisations patronales et réalisations des œuvres de bienfaisance ne remirent pas fondamentalement en question le modèle libéral ni son socle juridique. Elles furent donc admises voire encouragées par les pouvoirs publics (1^o). Tel ne fut pas le cas des expériences mutualistes et syndicales qui émanèrent de la classe ouvrière. Leur approche du secours au chômeur se heurta à de sérieuses réticences des pouvoirs publics. Les aides financières ne furent plus considérées comme un outil aléatoire d'assistance à un pauvre mais comme un moyen garanti de régler la situation financière d'un travailleur victime d'une rupture du contrat de travail. Cette dissociation des concepts de pauvre et de chômeur rendit juridiquement et politiquement possible l'idée d'indemnisation de la perte d'emploi. Elle n'en resta pas moins techniquement et financièrement délicate (2^o).

1^o Des réalisations patronales et charitables intégrées au modèle révolutionnaire

Phénomène social d'importance au cours du XIX^e siècle, le paternalisme apparut comme « la convergence d'une générosité qui put être sincère et d'un sens averti des intérêts patronaux »⁷⁰. Il ne s'agissait pas de remettre en cause le système bourgeois existant mais de le « compléter » en quelque sorte, de façon à maîtriser mieux encore les conditions de production. Préoccupations charitables, humanitaires et volonté de stabiliser et contrôler la main-d'œuvre ouvrière présidèrent donc à la mise en œuvre des politiques patronales. Dans les

⁶⁹ Compte tenu des difficultés pratiques et opérationnelles, seules quelques compagnies d'assurances, peu nombreuses, s'engagèrent sur le terrain de l'indemnisation du chômage au XIX^e siècle. Le risque chômage fut alors couvert à des conditions très particulières. La compagnie Globe, la Mutuelle du Foyer, la Mutuelle Parisienne furent les principaux exemples de ces expériences.

⁷⁰ H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850–1940*, *op. cit.*, p. 177.

grandes entreprises industrielles fleurirent des prestations annexes, complémentaires du salaire, auquel elles pouvaient s'ajouter dans certaines conditions. Mues par une sorte de « devoir social » des employeurs vis-à-vis de leurs salariés, ces avancées s'écartèrent de la conception purement libérale du rapport du travail. Elles s'intégrèrent néanmoins au modèle contractuel dominant puisqu'elles puisèrent dans le contrat de travail, lui même, la condition de leur existence. En se préoccupant de la situation matérielle des ouvriers qu'il employa, l'employeur alla au-delà de son obligation contractuelle strictement entendue de paiement du salaire pour travail accompli. Dans son propre intérêt, il dispensa par la voie du patronage des services qui n'obéirent pas à une logique du profit immédiat mais qui contribuèrent à maintenir au sein de l'entreprise l'ordre, la stabilité de la main-d'œuvre et son efficacité. Les secours maladie et retraite qui se multiplièrent au cours du siècle constituèrent une déclinaison⁷¹ de cette démarche.

Mais les patrons ne réfléchirent que rarement aux moyens de venir en aide aux sans-emploi. Certains patrons toutefois s'y employèrent. Ils obvièrent aux conséquences du chômage en aménageant les méthodes et conditions de production. Ainsi, plutôt que de congédier leurs ouvriers inoccupés en phase d'accalmie, ce choix d'organisation du travail leur permit d'accorder à ces derniers un congé pendant lequel ils reçurent une sorte de salaire d'attente. D'autres optèrent pour une solution consistant à ajouter aux tâches habituelles un travail annexe (souvent de nature agricole), destiné à remplir les jours de chômage. Les expériences d'intervention financière patronale en faveur des ouvriers restèrent quant à elles quasiment inexistantes⁷². Ce fut surtout la caisse d'assistance fondée en 1892 par l'imprimeur Hérissé qui retint l'attention des commentateurs, même si son mode de fonctionnement l'apparenta davantage à une société de secours mutuels classique qu'à une institution véritablement patronale. Rendu célèbre autant par les caractéristiques du dispositif mis en œuvre que par la personnalité de son promoteur⁷³, le système d'indemnisation du chômage fut conçu dans le cadre de l'exécution du contrat de travail, de façon à stabiliser les travailleurs en cas de privation d'emploi et les attacher à l'entreprise. Mais les cotisations émanèrent des ouvriers, le patron n'intervint que comme membre honoraire et la définition du chômage

⁷¹ D'autres avantages annexes consistèrent, par exemple, par la fourniture de logements ou de jardins ouvriers, la création ou le financement de crèches, écoles, dispensaires.

⁷² En effet, les réalisations de la construction mécanique Cottureau à Dijon restèrent peu connues. Ces expériences menées en matière d'indemnisation du chômage furent simplement mentionnées pour mémoire par quelques auteurs qui en soulignèrent leur caractère confidentiel.

⁷³ L'imprimeur Hérissé fut, par la suite, l'auteur d'une étude sur la création des caisses de chômage en France. Il en fit la présentation lors du Congrès des maîtres imprimeurs de France qui se tint à Limoges en 1898.

susceptible d'indemnisation resta identique à celle admise par les mutuelles⁷⁴. La société était administrée par un comité composé de membres élus en une assemblée générale à laquelle tous les sociétaires étaient obligés de se rendre sous peine d'amende. Cette caisse donna globalement d'assez bons résultats : le nombre d'adhérents augmenta, les cotisations d'abord majorées purent être diminuées et enfin l'actif de la société s'améliora au fil des années.

Une autre expérience concerna les cristalleries de Baccarat. Elle se distingua durant la seconde moitié du XIX^e siècle par son « patronage économiquement rationnel »⁷⁵. Les verriers recevaient, en cas de manque de travail, la totalité de leur salaire, le service étant assuré par une caisse de secours financée de façon autonome, à partir des seuls versements de la compagnie (une somme de 100.000 F étant prélevée sur chaque exercice)⁷⁶. L'initiative en revint, au début des années 1890, à Adrien Michaut, (directeur, membre du conseil d'administration) qui proposa alors aux actionnaires la création d'un fonds de chômage. L'idée de départ reposait sur le postulat de responsabilité de l'entreprise à l'égard des ouvriers régulièrement attachés à son service. Ainsi, dans cette proposition, la notion de régularité d'emploi (devenant en quelque sorte une norme de l'entreprise) se trouvait liée à la celle de chômeur indemnisable. De plus, l'indemnisation se trouvait réservée aux cas relevant de l'imprévisible (défaut de commandes, réparation d'immeubles ou d'outillage, déclaration de guerre). Les ouvriers étaient écartés de la gestion de la caisse, la compagnie demeurait propriétaire des fonds et se réservait le droit de décider des motifs de chômage susceptibles de donner lieu à indemnisation⁷⁷.

Le développement des caisses patronales resta néanmoins très limité et on recense peu d'exemples similaires dignes d'intérêt. Le fonctionnement d'une telle institution pouvait légitimement inquiéter, les subventions devant justement être versées en période de crise. Mais la

⁷⁴ Sur l'Imprimerie Hérissey : voir : L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 132-137 ; F. Fagnot, *Le chômage 1^e partie. Institutions de secours et d'assurance, caisses syndicales. Leurs résultats*, Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 1905, p. 35 ; H. Cagninacci *Le chômage et les moyens d'y remédier, particulièrement par l'assurance*, op. cit., p.167-169 et 316 (statut de la caisse d'assistance) ; J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, t. 2, Paris, Fontemoing et Cie, 1913, p. 39.

Pour l'essentiel, toute personne travaillant dans l'entreprise depuis 6 mois avait vocation à adhérer aux statuts de la caisse à condition d'avoir plus de 16 ans, de recevoir un salaire supérieur à un certain seuil et de ne faire partie d'aucune société procurant des indemnités de chômage. Une période de stage était nécessaire avant d'acquiescer l'indemnité. L'indemnité, quant à elle, se voyait subordonnée à une obligation de présentation quotidienne à l'établissement. Elle débutait dès lors que le travail portait les journées de travail à moins de 8 heures.

⁷⁵ Sur les Cristalleries de Baccarat, voir F. Birck, « Entre le patronage et l'organisation industrielle. Les Cristalleries de Baccarat dans le dernier quart du XIX^e siècle », *Genèses* n°2, décembre 1990, p. 29-57.

⁷⁶ F. Birck, « Entre le patronage et l'organisation industrielle. Les Cristalleries de Baccarat dans le dernier quart du XIX^e siècle », op. cit., p. 29.

⁷⁷ Voir sur ce point : L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 132.

cause de la désaffection ne semble pas seulement imputable aux employeurs. Durant le XIX^e siècle, les ouvriers portèrent en effet un regard de plus en plus suspicieux sur les initiatives susceptibles d'aliéner de quelque manière que ce soit, leur indépendance et de nuire au développement des syndicats.

Plus communes et plus conséquentes, les aides octroyées par les œuvres de bienfaisance ne remirent pas davantage en question les fondements de la société. Traditionnelles, elles s'intégrèrent dans un modèle libéral qui admit le concept de la charité comme un mal nécessaire. Les donateurs, placés dans une relation d'aide inégale et personnelle restèrent complètement maîtres de l'opportunité comme de l'importance des décisions de dons. Donnée dans un but de relèvement moral, l'aide ne s'apparenta en aucune façon à un « droit au secours » pour le bénéficiaire, il s'agissait d'une simple vocation à pouvoir accéder à des aides éventuelles. Les conditions d'octroi furent aléatoires et déterminées selon la volonté de bienfaiteurs libérés de toute contrainte. Pour les bienfaiteurs, le chômeur se trouva alors intégré à la masse des indigents, aucun élément ne le différençia dans la communauté des miséreux.

Au contraire, lorsque certaines associations privées organisèrent les premiers systèmes d'assurance chômage volontaires professionnels, la position du chômeur revêtit un caractère fort différent. Dans ce cadre, le travailleur privé d'emploi devint, du fait de son appartenance au groupement, titulaire de droits à subsides en cas de chômage lorsque son chômage répondit à certains critères. Mais cette intrusion d'organismes tiers dans la sphère du salariat ne se fit pas sans difficultés. L'évolution fut entourée de nombreuses incertitudes juridiques.

2° Des initiatives corporatives entourées de réticences et d'incertitudes juridiques

Le caractère innovant de l'action d'indemnisation du chômage par les organismes corporatistes doit s'apprécier dans le contexte particulier d'une société marquée, sur le plan juridique, par « l'hégémonie civiliste »⁷⁸. « Charte ...impérissable, immuable des conquêtes de la Révolution »⁷⁹, le code civil, d'abord strictement interprété par la doctrine, recéla, en son sein, la loi civile, principale source des obligations pour les individus. De ce fait, il fixa de nombreuses limites au libre jeu des volontés individuelles. Il organisa les rapports patron / travailleur à travers (seulement) deux articles, comme une relation interpersonnelle soumise aux dispositions communes du droit des obligations. De plus, le schéma se développa dans un

⁷⁸ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, p. 61.

⁷⁹ J-L. Halpérin, *Le code civil 1804-1904, Livre du Centenaire*, Paris, Dalloz 2004, p. 74.

mode de production caractérisé par la prédominance des formes traditionnelles d'industrie. Ces structures préindustrielles constituées de petits ateliers attachés à des boutiques ou intégrées dans un processus de travail à domicile furent peu favorables à des mouvements de concertations et oppositions de la part des employés.

Avec le libéralisme économique et politique, une libéralisation du droit des obligations se réalisa de manière progressive. À une lecture exégétique du code civil qui voyait dans l'article 1134 « l'expression évidente du respect dû aux conventions »⁸⁰, se substitua une vision plus novatrice. La volonté des cocontractants devint alors comme créatrice de droit. Le paradigme nouveau fut à l'origine d'un climat de recul de la conception étatique du contrat de travail. Les rapports contractuels furent inscrits dans la liberté, l'échange mutuel de volontés, l'équité. Dans le cas du louage de service, l'affirmation fut néanmoins illusoire⁸¹ : l'ouvrier dépendant, par sa position, fut livré à l'arbitraire patronal et soumis à l'insécurité juridique. Le rapport d'inégalité entre deux volontés ne fut pas pris en compte ni dénoncé par la doctrine ni par des conseils de prud'hommes marqués par la dissymétrie et la toute puissance patronale⁸². Dans ce paysage libéral placé sous le signe d'un volontarisme juridique⁸³, la précarité du contrat de louages de services fut presque « caricaturale ». À l'absence d'exigence de forme lors de la conclusion du louage de services, s'ajoutaient plusieurs éléments favorables à l'employeur. Selon le célèbre article 1781 du Code civil, en matière de preuve pour tout ce qui concernait le salaire, la seule parole du maître faisait foi⁸⁴. Le montant de salaire était librement conclu entre les parties, sans possibilité d'intervention des tribunaux pour rescision. Une fois le contrat conclu, les salariés devaient respecter un règlement intérieur fixé de manière unilatérale par l'employeur et, en cas de non respect de ce texte, ils encouraient des sanctions décidées librement par ce dernier⁸⁵. En outre, si aucun terme n'était fixé, chaque partie pouvait rompre le contrat à tout

⁸⁰ J.-L. Halpérim, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, PUF, coll. Quadrige, 2001, p. 146.

⁸¹ N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, *op. cit.*, p. 27.

⁸² Dans la composition et l'organisation du conseil des prud'hommes, une position dominante fut donnée au patronat depuis leur création jusqu'en 1848 qui établit l'égalité. Après 1853 et jusqu'en 1880, la nomination par le gouvernement du président et du vice-président atténua les effets de cette égalité. Les conseils de prud'hommes eurent cependant une influence assez conciliatrice, que parfois lui reprochait la Cour de Cassation, pendant tout le XIX^e siècle. N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, Paris, P.U.F., *Que sais-je ?*, 1999, p. 28-42 ; J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 18 30 à nos jours*, *op. cit.* p. 61 à 64.

⁸³ J.-L. Halpérim, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, *op. cit.*, p.145.

⁸⁴ A. Castaldo, « L'histoire juridique de l'article 1781 du Code civil », *Rev. historique du droit français et étranger*, 1977, p. 211-237. N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, *op. cit.*, p. 25.

⁸⁵ Dans les règlements intérieurs, le patron faisait la loi et l'appliquait. Il fixait les sanctions infligées à tout manquement au règlement. Ainsi, il prélevait directement le montant des amendes sur les salaires. La Cour de Cassation se refusait à contrôler le contenu de ces règlements notamment sur le montant des amendes ou

moment. Les motifs de rupture n'étaient guère contrôlés car ils n'avaient pas à être exprimés et, même s'ils étaient abusifs, il était parfois difficile de les prouver. En l'absence de réglementation, les tribunaux n'avaient guère de moyens de vérifier les modalités de la rupture et sa motivation.

Malgré l'inadaptation du droit commun des obligations au contrat de louage de service, il fallut attendre la fin du siècle pour que les premiers infléchissements de la théorie du contrat de travail eussent lieu. Le contrat de louage de services, inspiré à travers l'ancien droit français du contrat romain⁸⁶ gardait un caractère individualiste. L'idée d'une réglementation collective pour remédier aux lacunes du code civil apparaissait à beaucoup de juristes comme un retour aux errements d'ancien régime. L'existence de la population ouvrière resta donc marquée par la prédominance des mesures contraignantes de surveillance policière dont l'outil privilégié fut le livret ouvrier⁸⁷ hérité de l'ancien régime.

Les évolutions, favorisées par une attitude plus audacieuse de la jurisprudence, ne devinrent sensibles qu'à partir des années 1890⁸⁸. La cour de cassation élargit alors les bases de son contrôle pour le développer et adapter le droit à une société en pleine mutation. Influencés par ces avancées, le législateur intervint, pour la première fois au sein des relations employeur-employé. Aux termes de dix-huit années de controverses doctrinales et débats législatifs, la loi du 27 décembre 1890⁸⁹ sur les rapports des agents de chemins de fer avec les compagnies marqua une distance par rapport à la perception rigide qui prévalut au cours du XIX^e siècle⁹⁰. Par une brève disposition, le texte prévoit que la résiliation du contrat de louage

sur les délais de préavis en cas de rupture du contrat. N. Olszak, « Porter des sabots nuit gravement au salaire », in *Études d'histoire du droit privé en souvenir de Maryse Carlin*, Paris, La Mémoire du droit, 2008, p. 657-668 ; N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, op. cit., p. 24 et sq., p. 78 et sq. ; J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 54 à 57.

⁸⁶ A. Castaldo et J-Ph. Lévy *Histoire du droit civil*, Paris, Dalloz, 2002, n° 471, p. 699-700.

⁸⁷ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 58 à 60.

⁸⁸ Voir sur ce point J.-L. Halpérin, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, op. cit., p 179.

⁸⁹ Cette modification trouva son origine en 1871. Suite à leur congédiement survenu sans motif légitime, des chauffeurs et des mécaniciens de la compagnie des chemins de fer P.L.M adressèrent une pétition à la Chambre des députés. Cette affaire permit de mettre l'accent sur le caractère anachronique de l'article 1780 du code civil. En raison d'un contexte nouveau, les règles de droit positif devenaient incomplètes et surtout elles étaient inaptées à résoudre des situations nouvelles inhérentes au développement industriel. La prise de conscience provoquée par l'arrêt entraîna le dépôt de nombreuses propositions de loi entre 1872 et 1890.

⁹⁰ Article 1780 du code civil modifié par l'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1890 : « Le louage de service, fait sans détermination de durée, peut toujours cesser par la volonté d'une des parties contractantes. Néanmoins, la résiliation du contrat par la volonté d'un seul des cocontractants peut donner lieu à des dommages intérêts. Pour la fixation de l'indemnité à allouer, le cas échéant, il est tenu compte des usages, de la nature des services engagés, du temps écoulé, des retenues opérées et des versements effectués en vue d'une pension de retraite et, en général, de toute circonstances qui peuvent justifier l'existence et déterminer l'étendue du préjudice causé.

Les parties ne peuvent renoncer à l'avance au droit éventuel de demander des dommages intérêts en vertu des dispositions ci-dessus.

de service par la volonté d'un seul des cocontractants put donner lieu à des dommages et intérêts. Certes, le texte laissa intact le droit de chacune des parties à faire cesser, par sa seule volonté, le contrat. Mais, destinée à chacune des parties, la disposition permit, non sans audace, d'assurer une protection minimale au salarié en cas de rupture abusive. Une brèche fut alors ouverte puisque par le passé, la rupture intervenait à tout moment et sans motif, en toute impunité ou presque.

Cette reconnaissance d'un droit à réparation ne fut pas pleinement satisfaisante et l'application effective de la loi resta décevante. Tout d'abord, le droit à réparation resta aléatoire et limité dans son montant. Même amendé, l'article 1780 du Code Civil laissa aux acteurs une grande latitude car il omit (à dessein selon certains commentateurs)⁹¹ de préciser les cas dans lesquels la rupture du contrat de travail pouvait donner lieu à réparation. Ensuite, elle impliqua que la partie victime de la résiliation apportât des éléments de preuve susceptibles de justifier l'existence du préjudice causé et d'en déterminer l'étendue. Cette preuve du caractère intempestif de la rupture fut délicate pour une partie placée en situation de subordination. De plus, les tribunaux s'en tinrent à une interprétation timide du texte. L'acte de congédiement de l'employeur n'eut que rarement, du point de vue juridique, un caractère fautif même si les licenciements d'humeur et motifs futiles furent fréquents. La preuve de la faute ou de la légèreté blâmable qui incombait au demandeur se révéla matériellement délicate pour un employé⁹². Quant à l'employeur, il lui suffit de montrer qu'il n'avait pas abusé de son droit de rupture. L'application de la théorie de l'abus de droit par les tribunaux dans les rapports employeur-salarié constitua néanmoins un pas dans l'histoire du droit du travail. Elle permit de sanctionner des comportements animés par une intention de nuire, par de la mauvaise foi ou par une sévérité excessive. Elle fut développée et soutenue par des auteurs tels que Raymond Saleilles⁹³ et Louis Josserand⁹⁴.

Les contestations auxquelles pourra donner lieu l'application des paragraphes précédents, lorsqu'elles seront portées devant les tribunaux civils et devant les cours d'appel, seront instruites comme affaires sommaires et jugées urgentes ».

⁹¹ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 167.

⁹² Tout au plus, cette reconnaissance put-elle avoir lieu dans les cas d'injustice flagrante, comme l'inexistence des faits reprochés ou la disproportion de la sanction. Déjà très rare en matière disciplinaire, elle fut totalement improbable dans le cas de « circonstances économiques difficiles ». Le contrat de travail fut alors plus que jamais considéré comme un instrument de flexibilité pour l'entreprise.

⁹³ Raymond Saleilles (1855-1912) fut un des premiers auteurs à dépasser une lecture trop stricte du code civil et à développer une conception dynamique de l'évolution du droit. Dès 1890, il fit connaître, à partir de la doctrine allemande, la théorie de l'abus du droit. La même année, Louis Josserand (1868-1941) consacra une étude à la notion d'abus du droit. En 1905, ce lyonnais, grand théoricien du droit, doyen de la faculté de droit de Lyon puis conseiller à la cour de cassation, approfondit alors sa conception : à partir de la jurisprudence, il

Véritable avancée dans les relations contractuelles, cette loi ne permit pas de justifier une démarche collective d'indemnisation du chômage pour diverses raisons.

La reconnaissance du droit à dommages et intérêts était subordonnée à la commission d'un fait fautif. Or, dans les cas (rares) où la responsabilité civile fut reconnue, l'indemnité visa à apporter une compensation motivée par les circonstances du congédiement et non par la situation ultérieure du travailleur privé d'emploi. Dans cette logique juridique fondée sur la mise en œuvre de la responsabilité, l'indemnisation du chômeur ne put valablement trouver son identité juridique. Le revenu de remplacement avait une nature bien distincte. En aval de la cessation de travail, il était forfaitaire prédéterminé et octroyé (indépendamment de l'évaluation d'un dommage ou de l'existence d'une faute) dès lors que les conditions de son attribution préalablement définies étaient réunies.

Malgré les assouplissements d'interprétation du code civil et un certain renouvellement de la pensée juridique, le mode de pensée continua à être marqué par l'hégémonie du contrat individuel. Il fut incompatible avec la mise en œuvre d'un mécanisme d'indemnisation du chômage qui reposa sur une idée de solidarité collective génératrice de droits. La règle demeura donc celle de la liberté et la relation de travail continua à se dérouler dans une parfaite flexibilité, dont le patron, bien plus que le salarié, put user, voire abuser. Par contre, l'idée de secours aux chômeurs et son institutionnalisation n'avaient pas progressé car les notions de préjudice, de dommage et de réparation furent bien inappropriées pour fonder le versement de revenus de substitution et justifier la mise en œuvre d'un éventuel « droit de la responsabilité du chômage »⁹⁵. De la compensation d'un préjudice à la prise en charge des aléas de la vie de labeur du travailleur, il fallut franchir une nouvelle étape juridique dans le droit de la réparation.

Le point de départ de cette évolution survint avec la grande loi de 1898 sur les accidents du travail qui introduisit dans le droit à réparation la notion de risque professionnel. Aux termes de nombreuses hésitations jurisprudentielles, de multiples discussions doctrinales, ce texte intervint avec un certain retard par rapport à d'autres législations étrangères.

affirma que tout individu qui détourne un droit de la fonction sociale qui est la sienne, commet un abus engageant sa responsabilité.

⁹⁴ L. Josserand, *De l'abus des droits*, Paris, Rousseau, 1905 ; *De l'esprit des droits et de leur relativité. Essai de téléologie juridique, théorie dite de l'abus des droits*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1939 ; nouvelle éd. avec une préface de David Deroussin, Paris, Dalloz-Sirey, 2006.

Voir sur L. Josserand : N. Dockès *Une faculté de droit sous la III^e République (à paraître)* et J-L. Halpérin, *Histoire du droit privé français depuis 1804, op. cit.*, p 189.

⁹⁵ On retrouvera toutefois cette notion de responsabilité civile, incidemment, dans les conditions d'ouverture de droit aux secours de chômage. En effet, certains organismes mutualistes et syndicaux exigèrent que le motif de privation d'emploi ne revête pas un caractère fautif.

« Carrefour de la double évolution des techniques et des esprits »⁹⁶, il constitua une véritable brèche dans l'ordonnement juridique et opéra une déconnexion entre la notion de responsabilité et celle de faute. La question de la responsabilité se posa désormais en termes de risque, de « justice sociale » et plus seulement en termes de responsabilité⁹⁷. Le nouveau dispositif légal élaboré, dans le cadre du contrat de travail, un nouveau modèle juridique, distinct des principes du droit civil : ce n'était plus la responsabilité personnelle de l'employeur qui pouvait être engagée mais celle (forfaitaire et sans faute) du chef d'entreprise. Au concept très théorique et idéaliste d'égalité entre les parties fut substitué celui d'équité, créatrice de nouveaux droits dont la mise en œuvre fut indépendante de la commission d'un fait fautif. La théorie du risque professionnel rendit le patron responsable des accidents du travail, sauf cas de force majeure ou de faute intentionnelle de l'ouvrier. Une indemnité forfaitaire, obligatoire pour le juge comme pour les parties, fut versée à la victime selon un tarif fondé sur la gravité des conséquences de l'accident. Initialement prévue sans être assortie d'une obligation de souscription d'assurance pour l'employeur, la loi apparut rapidement incomplète. Afin de palier les aléas inhérents aux risques d'insolvabilité des employeurs, le législateur augmenta, par la loi du 24 mai 1899, le rôle des caisses d'assurances et le contrôle de l'Etat sur les compagnies privées d'assurances.

Du principe du risque découla la nécessité de concevoir des techniques assurancielles sur un mode public afin de rendre effective la « socialisation des coûts »⁹⁸ et d'assurer aux individus lésés la réparation du dommage subi. Selon Robert Castel, la « généralisation » de la possibilité d'assurance initiée par la loi de 1898 fut la voie royale pour constituer une « société assurantielle » où étaient assurés les individus appartenant à des groupes, avec cotisation pour répartir le coût des risques⁹⁹. En effet, les accidents du travail ne restèrent pas l'unique domaine d'un système d'assurance collective ; celui-ci s'étendit plus tard (et non sans réticences) à d'autres événements de la vie du travailleur : la maladie, la vieillesse, l'invalidité et le chômage. Sous l'impulsion des idées socialistes et sociales-chrétiennes, ces aléas légitimèrent une intervention publique appuyées sur les idées de solidarité nationale et de protection de la personne humaine.

⁹⁶ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 198.

⁹⁷ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 201-203.

⁹⁸ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p.204.

⁹⁹ R. Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est ce qu'être protégé ?*, Paris, éd. du Seuil, coll. La République des idées, 2003, p. 59.

Dans cette accession au « statut » de risque publiquement reconnu et pris en charge, le chômage suscita toujours des résistances particulières. Il ne résultait pas d'une évolution naturelle « objective » de l'état de santé ou du vieillissement du travailleur. La reconnaissance du chômage comme risque indemnisable n'intervint qu'en 1905, après plus d'un demi-siècle d'atermoiements et de résistances. À cette date, les pouvoirs publics décidèrent de légiférer sur le plan national.

À la fin du XIX^e siècle, la théorie du risque professionnel et son corollaire, l'assurance mutuelle facilitèrent néanmoins l'aboutissement de la démarche. Son application permit d'admettre la validité de l'action d'organismes privés actifs. Il fut désormais concevable d'établir le fondement et de pérenniser les réalisations de ces groupements mus par un besoin de solidarité collective. L'application du droit de la réparation et de l'assurance à l'action de ces unions professionnelles permit l'émergence d'une nouvelle acceptation de la notion de chômeur. Ce dernier fut défini comme un assuré détenteur de droits éventuels en raison de son appartenance à une association de travailleurs. L'indemnisation des sans-emploi ne fut pas pour autant admise et généralisée. Les pouvoirs publics ne mirent un terme à leur attitude craintive qu'après une période émaillée de tentatives privées diversement appréciées et appréhendées par le pouvoir central. À la franche hostilité des premières années, imprégnées de philosophie révolutionnaire, succéda une bienveillance, parfois interrompue par des soubresauts de sévérité. À partir de la Restauration, se développa une politique d'encouragement, de surveillance et de réglementation qui s'accrut avec Louis-Napoléon Bonaparte. Les organismes privés de solidarité de métiers, d'origine mutualiste, syndicale ou associative, surent s'adapter à ces contextes changeants pour fournir à une partie des travailleurs des structures protectrices caractérisées par leur diversité et leur hétérogénéité.

Il fallut toutefois de nombreuses années pour que ce droit du chômeur basé sur de multiples expériences privées et partielles évolue et que soit conçu un système d'assurance-chômage d'ampleur nationale. La transformation qui s'opéra semble particulièrement révélatrice du changement des attentes du corps social à l'égard des pouvoirs publics.

Le contexte actuel de fusion de l'assurance-chômage et de l'ANPE, les rapports qu'entretient le système paritaire chargé de sa gestion avec l'État invitent à une réflexion sur l'histoire de l'indemnisation des sans-emploi. Pourquoi la prise en charge de l'indemnisation du chômage fut-elle délibérément abandonnée à la solidarité ouvrière ? Comment le législateur, contraint à l'intervention, organisa-t-il, non sans réticence, une action subsidiaire reposant sur un effort mutuel préalable et exclusive d'une contribution généralisée à l'ensemble des personnes sans-emploi ?

La connaissance des origines et étapes de mise en œuvre des mécanismes d'indemnisation des sans-emploi donnent un éclairage intéressant sur les particularités de ce régime de protection toujours différencié des autres risques sociaux. Peut-on enfin tirer des enseignements d'un passé « particulier » au moment où le régime est mis en cause pour son inadaptation à l'émergence de nouveaux risques liés à la précarité.

Il ne s'agira pas, dans ce propos, de revenir sur le contexte de la naissance du chômeur, ni sur la genèse des notions de chômage et de chômeurs. Depuis quelques années, en effet, la question du non travail, de la précarité d'emploi et des salariés pauvres est posée, de plus en plus ouvertement, autant par les partis politiques que par les syndicats, associations humanitaires et chômeurs réunis en « coordinations » hors de tous corps constitués. La crise économique durable que connaît le monde occidental a incité un certain nombre de chercheurs à reconsidérer ces thèmes en enracinant leur analyse à la fin du XIX^e siècle, lorsque le chômage né de la stabilisation du lien salarial devint une composante de la réalité économique et sociale. Par leurs travaux, ils contribuent à renouveler une réflexion alors largement centrée sur l'inventaire des causes du chômage et sur les solutions envisageables pour lutter contre ce mal social. À côté d'ouvrages comme ceux de Christian Topalov¹⁰⁰, d'Éric Lecerf¹⁰¹, de Malcom Mansfield, Robert Salais et Noël Whiteside¹⁰², de Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud¹⁰³, des recherches universitaires¹⁰⁴ et contributions à des travaux scientifiques¹⁰⁵ se multiplient sur le sujet. Leurs regards revisitent cette réalité des sans-emploi et montrent comment elle est devenue catégorie pertinente de l'action économique et sociale avec la stabilisation de la relation salariale au début du XIX^e siècle.

Dans ces débats sur la naissance et l'« invention » du chômage, rares furent les auteurs qui envisagèrent la question de l'indemnisation des chômeurs. La couverture du risque social encouru par le salarié dans le cadre de son travail reste peu évoquée. Certes, le travail de Christine Daniel et Carole Tuchszirer¹⁰⁶ permet de comprendre l'évolution et la problématique du système d'indemnisation. Il apporte sur cette question des éléments et une

¹⁰⁰ C. Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, *op. cit.*

¹⁰¹ E. Lecerf, *La famine des temps modernes- Essai sur le chômeur*, *op. cit.*

¹⁰² N. Whiteside, M. Mansfield et R. Salais (dir.), *Aux sources du chômage 1880-1914 : une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, Paris, Belin, Temps présent, 1994.

¹⁰³ R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L'invention du chômage*, *op. cit.*

¹⁰⁴ C. Willman, *Essai d'identification juridique du chômeur*, *op. cit.* Voir également M-L. Devaux *L'organisation technique de l'indemnisation du chômage en France*, Lille, th. droit Lille, Université Lille, (dactylographiée).

¹⁰⁵ L. Casaux-Labrunée, « *Qu'est ce qu'un chômeur ?* », *Droit Social* n°6, juin 1996, p. 577.

¹⁰⁶ C. Daniel et C. Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.

réflexion particulièrement riches. Mais l'apport apparaît bien isolé. Seuls quelques articles¹⁰⁷, des rapports administratifs et travaux universitaires¹⁰⁸ et une histoire publiée par l'Unédic¹⁰⁹ avaient abordé la question, parfois de façon parcellaire ou au contraire, dans une logique générale négligeant les origines de l'indemnisation, qui pourtant marquèrent la physionomie du régime paritaire actuel.

L'ambition de ce travail est de contribuer à alimenter une réflexion sur ces questions en apportant un éclairage local sur la genèse des secours financiers alloués aux chômeurs. L'exemple de la métropole lyonnaise est riche d'expériences, d'organisations collectives qui attestent de la capacité politique de la classe ouvrière lyonnaise à concevoir des dispositifs de protection, de solidarité précurseurs, souvent illégaux et clandestins, pour se protéger des conséquences financières de la perte d'emploi. Sans négliger les grands débats idéologiques nationaux, notre analyse sera donc ancrée dans l'histoire sociale de cette grande ville ouvrière du XIX^e siècle qui illustre la difficulté des pouvoirs publics à admettre la nécessité d'une indemnisation spécifique des sans-emploi pourtant fortement impulsée par une classe ouvrière très active et déterminée. La recherche a été menée à partir de différents fonds nationaux et locaux.

S'agissant des fonds nationaux, le service des archives et de la recherche historique parlementaire de l'Assemblée nationale nous a permis d'accéder à des textes de lois ainsi qu'à un certain nombre de documents qui recèlent de précieuses informations sur les débats ayant émaillé le XIX^e siècle sur la question de l'indemnisation des chômeurs : propositions de lois et de résolutions, rapports déposés, discussions des textes de lois, travaux divers. Conservées aux Archives nationales, les publications du Conseil supérieur du travail comme celles de l'Office du travail constituent également des bases de travail essentielles puisque leur mission consista à rassembler et à vulgariser tous documents et informations utiles relatifs au travail¹¹⁰. Parmi les rapports présentés par le Conseil supérieur du travail lors de ses discussions annuelles et débats, ceux des sixième et douzième sessions sont particulièrement riches d'enseignements car ils furent consacrés aux problèmes du chômage et des caisses de

¹⁰⁷ J-P. Domergue, « Le droit du chômage ou du non emploi », *Droit Social* n°5, mai 1997, p. 463. B. Vivier, « Les secours aux chômeurs avant l'Unédic », site de l'Institut supérieur du travail, 18 juin 2004 ; C. Tuchsirer, « Un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail », *Chronique de l'IRES* n° 118, nov. 2008, p. 100-111.

¹⁰⁸ Voir par exemple M-L. Devaux, *L'organisation technique de l'indemnisation du chômage en France*, op. cit.

¹⁰⁹ Publication de l'Unédic, *Historique du régime d'assurance-chômage*, op. cit.

¹¹⁰ Arch. Nat. AD XIX W.

secours. L'Office du travail produisit, quant à lui, des enquêtes, études, consultations dont certaines évoquèrent la question du chômage et de son indemnisation¹¹¹.

À côté de ces sources institutionnelles, d'autres fonds documentaires d'archives ont été sollicités : ceux de la mutualité française qui conservent des rapports préparatoires, comptes-rendus des congrès de la mutualité ainsi que des documents qui en sont issus ; ceux de l'Office universitaire de recherche socialiste, riches en documents relatifs au mouvement syndical et à l'histoire de la pensée socialiste ; enfin, dans une moindre mesure, les archives de l'Unédic utiles pour l'évocation de la période la plus récente de l'histoire de l'indemnisation des chômeurs

L'étude locale s'appuie sur les archives conservées de la région : documents conservés aux Archives départementales du Rhône et Archives municipales de Lyon.

Au sein du service des archives départementales les séries M (travail) et XP (assistance et prévoyance) sont sources d'informations sur la vie des travailleurs et sur le mouvement ouvrier à Lyon. La sous série 10 M rassemble des éléments, souvent manuscrits, sur le traitement réservé aux chômeurs durant les périodes de crises et sur les méthodes employées pour résorber le chômage. Des correspondances, enquêtes statistiques, rapports des autorités policières et préfectorales nous renseignent sur les aides, les secours, l'organisation d'ateliers de charité au travail, le fonctionnement des bureaux de bienfaisance. Elle recèle également de précieuses informations sur le mouvement, les préparatifs et le déroulement des congrès ouvriers à Lyon, les manifestations et la vie des syndicats. Plus encore les sous séries 2 XP (bureaux de bienfaisance) et 4 XP (assistance et prévoyance) nous ont permis d'appréhender l'organisation des associations. La sous série 2 XP éclaire sur les pratiques des œuvres charitables et bureaux de bienfaisance du département. Les apports demeurent néanmoins modestes car seule une infime partie concerne le traitement des chômeurs. La sous série 4 XP a, quant à elle, permis d'approfondir les pratiques des nombreuses sociétés de secours mutuels en matière d'assistance et secours aux chômeurs. Les multiples liasses conservées renferment les statuts des sociétés de secours mutuels, parfois dans leurs éditions successives, ainsi que divers documents tels que des procès-verbaux d'assemblées générales et des demandes diverses émanant de sociétaires. On trouve également, bien que plus rarement, des bilans de fonctionnement périodiques comptables retraçant les aides octroyées et leurs montants, des notes d'information sur la moralité de personnes sollicitant leur adhésion à l'association et les correspondances avec les autorités de tutelle. À l'exception des

¹¹¹ Arch. Nat. AD XIX W.

statuts, de nombreux documents, notamment les courriers, se présentent sous une forme manuscrite, rendant l'exploitation des données d'autant plus difficile qu'il s'agit parfois de brouillons dont les originaux ont été soit expédiés, soit remis à des tiers. L'interprétation de ces archives doit être effectuée avec prudence. Tout d'abord, les pièces conservées relatent davantage les dysfonctionnements et évènements particuliers des sociétés que le quotidien d'un fonctionnement normal et courant. Ensuite, il faut garder à l'esprit que le régime appliqué aux associations durant tout le XIX^e siècle resta très restrictif. De ce fait, les membres des sociétés de secours mutuels se gardaient donc d'insérer dans les statuts toutes dispositions d'organisation susceptibles de mettre en éveil l'autorité publique et de provoquer des sanctions. La remarque est particulièrement vraie lorsque l'investigation concerne l'indemnisation du chômage. Cette prestation, en principe prohibée, ne pouvait, sauf dans de très rares exceptions, être mentionnée dans des statuts et comptes-rendus, documents administratifs soumis à l'approbation préfectorale. La mise en œuvre de ce secours se faisait donc généralement dans le cadre de caisses de secours annexes, de natures syndicales, souvent officieuses, qu'il est rare de retrouver aux archives départementales ou municipales. Ces dernières ne permettent donc pas de rendre compte de la totalité des pratiques d'indemnisation des chômeurs sur la ville.

Par ailleurs, la consultation de la presse accessible aux Archives départementales du Rhône a été essentielle pour alimenter notre réflexion. La presse généraliste locale, tout d'abord, fut florissante et active, particulièrement dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Sa lecture permet de mesurer la misère et le dénuement des chômeurs à travers des récits de manifestations et des mouvements de protestations, mais aussi les positions des hommes politiques sur la question du chômage. Les publications sont nombreuses. Leur conservation varie : selon les cas, on retrouve l'intégralité des numéros sur plusieurs années consécutives ou des parutions isolées.

En outre, les archives départementales offrent un accès intéressant à la presse mutualiste lyonnaise. Ainsi tous les exemplaires de la revue *Le mutualiste lyonnais* sont consultables sur la période 1896-1909. Cet écho de la mutualité de la région sud-est, édité à un rythme mensuel (puis bimensuel), constitue un formidable outil pour connaître la vie de l'institution mutualiste. À une époque où la question sociale est essentielle dans le débat public, il relate la vie locale des institutions mutuelles, jusque dans leurs anecdotes, tout en apparaissant un vecteur privilégié de diffusion d'opinions de mutualistes aussi influents que Pierre-Auguste Bleton, Henri Vermont, Paul Rougier ou Edmond Rostand. Les tribunes éditées sur la problématique de l'indemnisation du chômage, dans la période précédant le vote

de la loi du 1^{er} avril 1898, sont ainsi de précieux témoignages des controverses et réticences que suscitait alors cette question.

L'étude des fonds conservés aux archives municipales s'est révélée moins déterminante pour l'orientation de notre recherche. Elle a confirmé, complété et affiné les données recueillies. La série WP rassemble des éléments intéressants relatifs aux ouvriers sans travail de la ville. Classés dans des dossiers souvent généraux, ils permettent d'avoir une vision de l'action que menait la municipalité en direction des pauvres / chômeurs. Dans les sous séries 3 WP, 742 WP, 744 WP, 747 WP, ont été réunies des informations sur les multiples actions charitables, distributions de secours, souscriptions et expérimentations d'ateliers de charité menées en direction des ouvriers sans travail. De plus, la sous section 936 WP contient des nombreuses affiches qui illustrent bien les manifestations destinées à la population des chômeurs et la motivation qui sous tendit leur organisation. En revanche, en ce qui concerne le régime d'indemnisation des chômeurs instauré par le conseil municipal en début de siècle, les délibérations de la municipalité lyonnaise et les correspondances auxquelles elles ont donné lieu ont été de première importance.

Enfin la consultation des fonds de la Mutualité française a complété la recherche sur le volet relatif aux sociétés de secours mutuels, notamment en facilitant l'accès aux rapports et comptes-rendus établis après les congrès nombreux et importants de la mutualité.

À côté de ces sources institutionnelles nationales, il convient d'ajouter, celles non moins fondamentales, provenant de sources propres à Lyon. D'origine ouvrière et patronale, elles offrent des perspectives intéressantes sur les expériences menées en direction des chômeurs et sur les conditions politiques, économiques et sociales de leur réalisation.

Le recours aux archives de l'Institut d'histoire syndicale de la C.G.T a été déterminant dans une recherche orientée vers des pratiques officieuses. Classé par ordre chronologique, le fonds recèle en effet, dans sa partie la plus ancienne, des éléments manuscrits sur une des principales caisses annexes syndicales ayant pratiqué l'assurance-chômage en dépit d'interdictions officielles réitérées : la société de secours mutuels et caisse syndicale des ouvriers typographes. Le dépouillement de ces documents s'est révélé d'une grande utilité pour nos recherches même si les statuts de certains groupements ayant délivré des prestations chômage n'ont pu être retrouvés. Les démarches effectuées en ce sens sont restées vaines. L'absence de tradition écrite des ouvriers comme la perte probable de certains documents soumis à transferts et regroupements ne sont sans doute pas étrangers à ces difficultés. Notre connaissance de la vie de ces institutions reste donc partielle même si des rapports officiels et documents émanant de l'Office du travail en établissent une description assez précise.

Établie en 1702, la chambre de commerce de Lyon dispose de collections conséquentes concernant le XIX^e siècle, période durant laquelle elle se plaça au cœur de l'activité de la région. La consultation des comptes-rendus des travaux de la Chambre de commerce de Lyon, ainsi que des documents de la Condition des soies, ont permis d'intégrer une approche du traitement des chômeurs à travers les préoccupations des élites de la ville. En outre, le fonds de la Société d'économie politique de Lyon déposé à la Chambre de commerce de Lyon contient des informations très précieuses. Cette dernière, qui rassembla des lyonnais influents, publia, à partir de 1876, des recueils annuels des discussions et débats de ses réunions. Les documents conservés dans ce cadre donnent un éclairage particulièrement intéressant sur la question de l'indemnisation des chômeurs, analysée par et pour les industriels et commerçants de la ville, dans les dernières décennies du XIX^e siècle.

Cité « étrange »¹¹², caractérisée autant par une « culture ouvrière incontestable »¹¹³ que par les aléas inhérents à la souplesse du système de production de son industrie (la soierie), Lyon apparaît comme un témoin privilégié du développement du processus d'indemnisation des chômeurs au XIX^e siècle. En effet, il n'est guère étonnant que les travailleurs lyonnais aient, bien souvent avant leurs homologues, développé des réflexes de protection pour lutter contre les conséquences négatives de privations d'emploi récurrentes. La multiplication de solidarités restreintes dans le cadre d'institutions locales souvent détournées de leurs objectifs initiaux a contribué, parfois dans le conflit, à alimenter la réflexion globale sur la nécessité d'une intervention de l'État et à en tracer les contours.

La diversité des sources permet de rappeler les principales étapes de l'évolution de la protection du risque chômage au XIX^e siècle, en y apportant un éclairage local. Par cette contribution, il s'agit de comprendre, comment, dans un environnement sociétal bouleversé par la Révolution, le chômeur devint une réalité sociale spécifique reconnue et prise en charge (chapitre préliminaire). Dans cette approche, l'exemple de Lyon se révèle riche d'enseignements. Il permet de montrer que l'indemnisation du chômage fut d'abord l'objet d'attentions de la part des groupements ouvriers dans un climat de réticences politiques ambiant qui visait, de manière globale sans travail et associations ouvrières.

Enjeu pour un mouvement ouvrier mobilisé pour sa reconstruction et sa reconnaissance, la prise en charge financière de la privation de travail fut difficile. Elle se

¹¹² A. Audiganne, *Populations ouvrières Les industries de la France dans les mouvements sociaux du XIX^e siècle*, Paris, Capelle Libraire-éditeur, 1854, p. 223.

¹¹³ J-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, Toulouse, Privat, collection les hommes dans l'histoire, 1985, p. 129.

réalisa toutefois malgré une législation contraignante dont les rigueurs d'application laissèrent peu de place à la transgression. Dès la première moitié du siècle, le creuset idéologique lyonnais et la forte tradition solidaire des associations ouvrières favorisèrent les premières expérimentations d'indemnisations des sans-travail (Partie 1). D'abord abandonnées à la solidarité ouvrière, elles attirèrent l'attention des pouvoirs publics locaux et centraux qui entendirent les contrôler, les maîtriser avant de les impulser, non sans réserve. Consacrée par le décret du 9 septembre 1905, cette évolution fut précédée par des réalisations municipales. Dès 1903, la ville de Lyon s'engagea ainsi dans une démarche qui attira l'attention du pouvoir central (Partie 2).

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE
LE CHOC DU BOULEVERSEMENT
RÉVOLUTIONNAIRE

Pour bien comprendre la situation juridique des ouvriers au XIX^e siècle, il faut rappeler l'esprit des textes fondateurs de l'époque révolutionnaire qui figèrent les relations de travail dans un cadre individualiste et libéral. Le monde du travail traditionnel avait été marqué par l'existence d'un puissant système corporatif. Apparues sous l'Ancien Régime, ces formes collectives d'organisation professionnelle se trouvèrent condamnées par l'individualisme révolutionnaire ; les corps intermédiaires furent considérés comme des écrans nuisibles entre l'individu et l'État.

La nouvelle orientation politique prise en réaction contre l'ordre antérieur se traduit avant tout par l'abolition des institutions anciennes jugées contraignantes et sources de monopoles et de privilèges. Freins à l'innovation, elles étaient considérées comme contraires à la liberté du travail et de l'industrie, chère aux physiocrates dont les théories se trouvaient largement partagées au sein de l'Assemblée. Cette hostilité de l'Assemblée Constituante et des régimes postérieurs à l'encontre de tout groupement, qu'il soit hérité de l'Ancien Régime ou de création nouvelle, créa un vide juridique et institutionnel, une carence qu'aucune proposition concrète ne parvint à combler (section 1). Les urgences politiques et militaires monopolisèrent l'attention des gouvernants et les empêchèrent de dégager les ressources nécessaires à la réalisation des quelques projets qui auraient évité les inconvénients de la suppression des solidarités anciennes. En l'absence d'alternatives, le monde du travail se trouva donc dépourvu de toute organisation. En fait, avec un système de régulation régi par les seuls principes de la liberté, de la responsabilité individuelle et du contrat, la mise en œuvre de la nouvelle conception de l'assistance et d'un droit au secours des citoyens se révéla complexe (section 2).

Section 1- La disparition du système traditionnel

Sous l'Ancien Régime, on le sait, mais ici un bref rappel du point de vue de notre sujet est nécessaire, le système de protection sociale s'était organisé au sein du corporatisme. Ce dispositif imposé lentement au cours des siècles créait ainsi le socle d'une société civile, composée d'une multitude de corps¹¹⁴. Les métiers organisés offraient une certaine solidarité en cas de décès, maladies et accidents du travail de l'un de leurs membres.

L'organisation des métiers, contraignante, encadrait le monde du travail et le plaçait sous une surveillance technique, économique et professionnelle. Elle présentait néanmoins l'avantage d'aménager une entraide face aux accidents de la vie ce qui explique les réticences que suscita l'idée de son abrogation¹¹⁵. Le système ne s'adressait toutefois qu'à un public rigoureusement défini et choisi : il était difficile, parfois impossible d'y entrer si l'on ne disposait pas du statut requis, professionnel, social, financier. De plus, au cours des siècles, les métiers d'Ancien Régime se fermèrent de plus en plus et il devint difficile, pour un étranger à la ville, d'obtenir l'autorisation d'y exercer un métier réglementé, ou pour un compagnon de devenir maître.

À côté de ces institutions (et le plus souvent concurrents de ces dernières), se développèrent aussi les compagnonnages. D'origine ouvrière, ils rassemblèrent des ouvriers de profession identique. Leur objectif résida dans l'affirmation d'une identité collective fondée sur la dignité du travail manuel et la force de l'union face aux corporations dominées par les maîtres. Ces associations fonctionnèrent selon des rites solennels, rigides, volontairement sélectifs. Leurs modalités et formalités d'admission étaient révélatrices de leur caractère exclusif et occulte. Tous les compagnons se promettaient aide et assistance, notamment en cas de maladie, décès ou chômage. Interdits par l'Église et les ordonnances royales, ils furent le plus souvent réduits à la clandestinité et ne concernèrent qu'un nombre limité de métiers qualifiés.

En dehors de ces structures sélectives, on ne pouvait parler de prévoyance proprement dite. Les personnes nécessiteuses, quelles que soient leurs origines sociales, n'eurent d'autres solutions que l'assistance. Elles relevaient de la charité, de la solidarité familiale, de la bienfaisance soit publique (royale ou municipale), soit privée et religieuse. Dans ce contexte,

¹¹⁴ N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, Paris, P.U.F, Que sais-je ?, n° 3450, 1999, p. 18.

¹¹⁵ En effet, dès les années 1770-1780, la légitimité de ces structures commença à être remise en cause. Il en résulta un processus lent et controversé d'érosion du système. Voir sur cette question : E. Martin Saint-Léon, *Histoire des corporations de métiers : depuis leurs origines jusqu'à leur suppression en 1791*, Paris, Guillaumin et Cie, 1897.

les solutions proposées étaient palliatives, parfois conjoncturelles (dans le cas de famines, épidémies...). Elles ne reposaient sur aucune notion d'organisation, de volonté préventive de s'assurer contre les risques de la vie pouvant affecter les conditions d'existence. Ne constituant pas un droit, elles étaient aléatoires tant dans la détermination des bénéficiaires que dans les conditions d'octroi des secours. En toute hypothèse, elles se trouvaient conditionnées au bon vouloir des donateurs, publics ou privés.

Au nom du libéralisme économique, les idéaux révolutionnaires ébranlèrent fortement ces institutions séculaires et, ce faisant, ce dispositif de prévoyance. En effet, contrairement à l'Ancien Régime, les révolutionnaires affirmèrent d'emblée leur volonté de neutralité par rapport aux relations économiques et industrielles. Ils prônèrent la liberté d'entreprendre dans un cadre juridique propre à éviter le retour de toutes les tendances dirigistes ou corporatistes. Le nouveau dispositif résulta essentiellement de deux textes célèbres qui se maintinrent à travers les différents régimes politiques : le décret d'Allarde (2-17 mars 1791) complété, quelques mois plus tard, par la loi Le Chapelier (15-17 juin 1791).

Cette libéralisation des forces productives découla d'une hostilité à l'égard des corps intermédiaires, accusés de créer un écran entre le citoyen titulaire de droits fondamentaux et l'État chargé de le protéger. Leur dissolution se trouva alors au centre du schéma révolutionnaire. L'idée n'était pas neuve. Depuis 1760, une hostilité à toute forme d'organisation communautaire avait été largement animée par les économistes physiocrates, qui, au nom du principe du « laissez faire, laissez passer », dénoncèrent les effets négatifs du système des professions fermées. Sa concrétisation eut néanmoins des difficultés à devenir effective. En effet, en 1776, Turgot avait essayé de s'attaquer aux jurandes et communautés de commerce, arts et métiers, mais ses édits furent abrogés peu après, sans toutefois que le mouvement d'ouverture du marché du travail en fût totalement bloqué. En réalité, le démantèlement des corporations ne répondit pas à une demande massive des classes populaires. Les cahiers de doléances du Tiers État pour les États Généraux en furent la preuve : même parmi les ouvriers, les positions restèrent très partagées¹¹⁶ sur la question.

L'absence de consensus explique d'ailleurs pourquoi la question du maintien des corporations fut éludée en août 1789, lors de l'abolition pleine et entière de tous les privilèges

¹¹⁶ Voir sur ce point H. Hatzfeld qui note que « si dans un grand nombre de cas, les maîtres se sont montrés favorables à la conservation des jurandes et les ouvriers favorables (là où ils furent consultés) à leur abolition, d'autres situations ont pu apparaître ». H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1914*, op. cit., p. 191.

des corps et du régime féodal par l'Assemblée Constituante. En dépit de la proclamation de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, il fallut en effet attendre 1791 pour que la suppression de celles-là fût publiquement envisagée et que divers textes fondateurs l'entérinent de façon officielle (§ 1). La mise en œuvre des principes fut toutefois délicate et elle révéla les insuffisances des théories libérales dans le domaine de l'assistance aux individus démunis (§2).

§ 1 – Les textes fondateurs

Les corporations subsistèrent jusqu'en 1791, date à partir de laquelle furent votés deux des textes fondamentaux de la nouvelle société, par l'Assemblée Constituante : le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier, consécration de la liberté du travail.

A. Le décret d'Allarde, l'abolition des corporations

Le baron Leroy d'Allarde, économiste et industriel, fut chargé au nom du comité des Finances, de rapporter un projet de loi créant un nouvel impôt, une patente, le premier d'un nouveau système fiscal, basé sur l'activité commerciale et industrielle¹¹⁷. Afin de compenser cette charge, il fut décidé de garantir la liberté d'entreprise. L'argumentation du député reposait sur l'affirmation suivante : la faculté de travail, alors considérée comme un des premiers droits de l'homme, ne pouvait être effective en présence de jurandes qui restreignaient l'accès aux professions et les innovations techniques. Par conséquent, un décret du 16 février 1791 décida de la suppression de toutes les anciennes associations et réglementations professionnelles. Il fut complété, quelques jours après, par des articles additionnels et devint la loi des 2 et 17 mars 1791. L'article 7 de la loi des 2 et 17 mars 1791 résuma la philosophie de la décision : « à compter du 1^{er} avril 1791, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera ; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits ».

Cette loi balaya un esprit de corporation alors considéré comme le grand ennemi de l'esprit d'entreprise. Elle consacra le principe de la liberté du travail, tout en réaffirmant la primauté de l'État, dans son pouvoir d'organisation générale de la société. Mais elle eut des

¹¹⁷ N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, op. cit., p. 19.

effets plus pervers. En effet, par la suppression des corporations, elle ne mit pas seulement fin aux privilèges des maîtres. Elle rompit également avec un ordre professionnel communautaire structuré qui n'avait pas que des inconvénients pour les travailleurs : elle provoqua aussi « un vide de sociabilité »¹¹⁸ qui portait, en filigrane, la destruction de l'édifice de solidarité traditionnel, confirmé par l'autorité royale et regroupant alors le monde du travail organisé.

Curieusement, aucune protestation ne fut émise à la suite du vote de la loi. En fait, l'acceptation de la suppression visait moins les organismes eux-mêmes, que ce qu'ils véhiculaient alors dans la conscience collective : l'image d'un relais du pouvoir monarchique et le symbole d'un ordre social hiérarchique, privilégié et contraignant, qu'on voulait révolu et oublié.

De plus, les individus conservèrent, dans un premier temps, la possibilité de se réunir grâce à la mise en œuvre d'une autre disposition née d'un décret de l'Assemblée Nationale du 21 août 1790 (promulgué le 19 novembre 1790). Elle concernait les droits de réunion et d'association, mais révéla les limites (et les failles) du système résultant des nouvelles mesures. Le texte reconnaissait aux citoyens le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres, dès lors que les lois régissant tous les citoyens étaient respectées. Par ce biais, les travailleurs jouissaient de la liberté de se concerter et de s'organiser, et ce, en dépit des dispositions restrictives de la loi des 2 et 17 mars 1791. Cette possibilité, parfois à l'origine de contestations, attira l'attention des pouvoirs publics. Ils craignaient, qu'en facilitant les coalitions, la liberté de réunion récemment reconnue n'aboutisse finalement à favoriser les tentatives de reconstituer les corporations dissoutes ou bien à des désordres. De fait, dès 1789, de nombreuses grèves eurent lieu dans la capitale parmi les tailleurs, perruquiers, chapeliers, cordonniers et domestiques. En 1791, dans un contexte de hausse générale des prix, ce furent les maçons, charpentiers et imprimeurs qui demandèrent une augmentation des salaires et l'intervention de la municipalité en leur faveur, pour que soit établi un minimum salarial. Le corps municipal parisien autorisa alors la réunion des ouvriers pour leur permettre d'organiser une répartition de secours aux malades et chômeurs. De plus, il éleva le salaire mais refusa de s'entremettre dans les débats entre ouvriers et patrons. L'agitation ayant continué, la mairie rappela que les arrêtés pris par les diverses professions pour interdire le travail au-dessous d'un seuil minimal convenu étaient nuls, anticonstitutionnels et non obligatoires. Elle rappela que le prix du travail devait être fixé de gré à gré, refusa catégoriquement toute action pour contraindre les employeurs à

¹¹⁸ P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, 1990, p. 196.

négocié et condamna les actes de violence commis. Une nouvelle loi parut alors nécessaire pour faire cesser les troubles, préserver le nouvel ordre et empêcher les ouvriers de détourner les libertés publiques à des fins jugées uniquement corporatistes.

La Constituante, alors saisie de ce problème qui inquiétait les patrons, avait confié à l'avocat Le Chapelier¹¹⁹, député de Rennes et porte-parole de la bourgeoisie révolutionnaire, le soin d'établir un rapport. Le texte condamna toute concertation collective qu'elle soit patronale ou ouvrière. Il voulait prévenir les mouvements ouvriers qui chercheraient une hausse des salaires ou l'établissement d'un tarif. Il tendait à éviter tout ce qui ressemblerait à un accord collectif et rappellerait les statuts d'ancien régime négociés par des corps intermédiaires, bêtes noires des révolutionnaires qui n'y voyaient que privilèges. Pour mettre fin à ces pratiques, il réitéra le principe de libre convention entre individus pour la fixation du prix de journée de chaque ouvrier. À ce moment fut affirmée, pour longtemps, la négociation de gré à gré, du louage de services inspiré à travers l'ancien droit français

B. La loi Le Chapelier, pénalisation de l'action collective

La loi Le Chapelier des 15 et 17 juin 1791 intervint dans des circonstances d'agitation populaire autour de revendications salariales. Il s'agissait de circonscrire une menace de troubles à l'ordre public et de soutenir les nouveaux pouvoirs inquiets de voir renaître des institutions dissoutes par le décret d'Allarde¹²⁰. Au nom des principes constitutionnels, le texte voulut paralyser l'action collective professionnelle et consacrer l'individualisme. Il compléta et radicalisa les dispositions antérieures en interdisant aux membres d'une même profession réunions et actions concertées. Ainsi se trouvèrent condamnées toute association professionnelle et toute « coalition » même temporaire.

Les opposants à la proposition objectèrent en vain que les associations professionnelles interdites présentaient une utilité incontestable dans la distribution des secours de maladie ou de chômage. Certes, l'utilité des caisses destinées à procurer des aides aux ouvriers de la même profession sans travail fut admise. Mais, dans les mêmes temps, leur danger potentiel et les risques de favoriser la renaissance des corporations furent dénoncés. Selon les termes de l'exposé des motifs, le rassemblement de citoyens de certaines professions au nom de « prétendus intérêts communs » fut interdit : il n'y avait plus que

¹¹⁹ Le Chapelier fut un des représentants les plus actifs de la Constituante ; il avait joué un rôle de premier plan à l'Assemblée Nationale durant la nuit du 4 août 1789 et s'était ensuite montré très déterminé dans sa lutte contre l'Ancien Régime.

¹²⁰ N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, op. cit., p. 22.

« l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général ». Les groupements intermédiaires furent considérés comme néfastes pour la chose publique. La proposition du député Le Chapelier put ainsi apparaître comme une « loi de circonstance » votée en réponse à des événements mettant en danger la Nation. L'opinion n'est cependant pas partagée par Michel Dreyfus pour lequel la loi Le Chapelier ne revêt pas un caractère conjoncturel. L'auteur affirme, au contraire, que le climat d'agitation sociale eut simplement pour effet de précipiter la décision et que l'adoption du texte était, de toute façon, inévitable. Ce point de vue est partagé par Steven Laurence Kaplan pour lequel la loi Le Chapelier fut davantage qu'« une mesure ad hoc » qui fournissait « des outils répressifs, ...jugés nécessaires dans l'immédiat ». Il souligne, en effet, que le dispositif mis en œuvre était en outre, susceptible de permettre la mise au point d'une « constitution sociale ... » et de créer un des éléments de « ...l'ossature du nouvel ordre social né des Lumières et de la Révolution... »¹²¹.

La loi affirma délibérément la prééminence de la liberté du travail sur celle d'association¹²². Son objectif fut la libération du producteur. Or, dans le contexte de ce début de Révolution, celle-ci ne sembla pouvoir être acquise qu'après suppression de toutes les entraves pré-existantes. «...Le besoin d'indépendance générale commandait un autodafé des chartes surannées, des parchemins rancis »¹²³. Elle constitua la base d'une attitude répressive des pouvoirs publics à l'égard du monde du travail¹²⁴.

Théoriquement, l'interdiction de la loi Le Chapelier visa toutes ententes, réunions, coalitions, qu'elles concernent les maîtres ou les employés. Néanmoins, sur un plan pratique, il apparut très rapidement que cette symétrie n'était qu'apparente : la disposition fut, avant tout, dirigée contre les ouvriers, tant l'égalité dans la suspicion et la répression fut illusoire. Le député Le Chapelier, lui-même, ôta toute ambiguïté sur ce point lorsqu'il proposa, aussitôt après l'adoption de la loi, d'exclure de son champ d'application, les chambres de commerce. Sensible aux arguments de son entourage, il admit une exception, afin de rassurer les industriels et commerçants et de ne pas les empêcher de se réunir pour assurer la prospérité de leurs affaires.

Le but fut atteint et les dispositions, comme la partialité de leur application, mirent finalement un terme à l'action des ouvriers en matière de prévoyance, de constitution de caisses de chômage et de secours aux malades. En effet, la neutralité affichée par le texte se

¹²¹ S-L. Kaplan, *La fin des corporations*, Paris, Fayard, 2001, p. 546-547.

¹²² B. Gibaud, *Révolution et droit d'association. Au conflit de deux libertés*, Paris, Mutualité française, 1989, p. 159-169.

¹²³ E. Cazalis, *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale*, Paris, Marcel Rivière, 1925, p. XI.

¹²⁴ M. Dreyfus, *Liberté, égalité, mutualité : mutualisme et syndicalisme 1852-1967, op. cit.*, p. 21.

révéla vite n'être qu'une apparence. Ce furent surtout les classes laborieuses qui eurent à subir les rigueurs d'un État dont le pouvoir de police n'était ni contesté, ni limité dès lors que l'ordre public risquait d'être menacé et que les intérêts des industriels et le libre fonctionnement du marché risquaient d'être mis en cause¹²⁵.

Le texte adopté après un débat relativement bref contenait notamment les dispositions suivantes bien connues :

- « Article 1 : L'anéantissement de toute espèce de corporations de citoyens du même état et profession étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque forme que ce soit.
- Article 2 : Les citoyens de même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers ou compagnons d'un art quelconque ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni syndic, ni secrétaire, ni tenir des registres, prendre des délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs ».

Les droits de réunion et d'association professionnelle se trouvèrent ainsi proscrits en raison de leur caractère contre-révolutionnaire. Leur mise en œuvre fut considérée comme anticonstitutionnelle, attentatoire à la liberté individuelle et à la Déclaration des Droits de l'Homme et constituait un délit, pénalement réprimé. La Constituante s'était laissée emporter par le mouvement individualiste qui avait marqué toute son œuvre administrative. Dans le domaine de l'industrie, comme dans tous les autres, elle avait établi la prédominance de l'indépendance de l'individu, sans même imaginer qu'elle pouvait conduire à l'isolement et à l'incapacité de se défendre.

Votée à l'unanimité, la loi Le Chapelier modifia les rapports entre l'État et la société et fit prévaloir une intransigeante vision de la philosophie révolutionnaire et de la doctrine physiocratique. Ce texte fut d'autant plus important qu'il contenait des sanctions pénales en cas de violation des principes énoncés jusqu'alors de façon uniquement théorique. En outre, il rappelait les bases juridiques et économiques du nouveau régime révolutionnaire du travail

¹²⁵ Le XIX^e siècle connut une législation favorable aux classes dirigeantes. La différence de traitement entre patrons et ouvriers se matérialisa notamment dans la répression des coalitions dans le code pénal de 1810. Celles-ci sont totalement interdites aux travailleurs mais seulement partiellement aux employeurs. La prohibition ne concernait dans cette dernière hypothèse que les patrons qui auraient forcé « injustement et abusivement » l'abaissement des salaires. De plus, les peines étaient différentes : trois mois de prison au plus (et jusqu'à cinq ans pour les meneurs) pour les ouvriers, 6 jours à un mois maximum pour les patrons qui pouvaient en outre être condamnés à payer une amende plus élevée que celle des ouvriers.

qui ne pouvait désormais se concevoir que dans le cadre naturel de la Nation. Elle seule avait en effet vocation à réaliser le bonheur des citoyens, libres et égaux en droits qui la composaient. Mais, pour que la convergence entre les intérêts individuels et l'intérêt commun pût être effective, il était impératif qu'aucun corps intermédiaire n'existât et ne pût s'interposer. La société résultant de la construction révolutionnaire se trouva ainsi « déchaînée » puisque les liens corporatifs attachants les sujets/citoyens à leur principe étaient rompus, il ne restait plus que l'intérêt individuel et l'intérêt général incarné par l'État¹²⁶. En fait, la condamnation radicale procéda moins d'un raisonnement construit que d'un rejet absolu de l'ancienne monarchie et de tout ce qui la caractérisait. Dans l'ordre ancien désormais aboli, l'association se manifestait notamment par l'existence de corporations. Celles-ci symbolisaient donc directement aux yeux des révolutionnaires des instruments d'oppression des individus qu'il convenait d'anéantir le plus sûrement possible pour circonscrire la menace qu'elles représentaient pour le nouveau régime.

Pour reprendre le propos de René Gonnard, les hommes d'État de la Révolution « furent, comme nous l'aurions été à leur place, influencés par le spectacle des faits. Ils virent un ordre des choses où l'association manifestée par les corporations avait servi à opprimer la liberté de l'individu ; ils en conclurent trop vite que l'association était par essence opposée à cette liberté ; et comme ils voulaient avant tout l'individu libre, ils condamnèrent l'association »¹²⁷.

Les institutions professionnelles locales ne furent considérées que comme des entraves à l'expression de la souveraineté nationale. Au nom de la théorie de la volonté générale « toujours droite » et conforme « à l'utilité publique »¹²⁸, on justifia un individualisme exacerbé. Dans l'ordre juridique révolutionnaire, les statuts furent prohibés. Les citoyens ne purent plus se lier les uns aux autres que par des contrats entre particuliers, concrétisation de leur consentement, librement donné. La théorie de l'autonomie de la volonté ainsi mise en œuvre aboutit à confier l'individu à l'unique protection de l'État. Cette « figure » incarnait « l'intérêt général » en même temps qu'elle résumait, à elle seule, « la sphère publique »¹²⁹. Dans ce schéma, la Nation, seule responsable de chacune de ses composantes, se devait de centraliser les intérêts divers pour les satisfaire ou tout au moins les arbitrer. Le rôle de l'État se modifia : d'agent de régulation de corps intermédiaires, il fut voué à devenir le principal

¹²⁶ S-L. Kaplan, *La fin des corporations*, op. cit., p. XVI.

¹²⁷ R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, Paris, Arthur Rousseau, Lyon, A. Rey, 1898, p. 10.

¹²⁸ J-J. Rousseau *Du contrat social*, Éd sociales, collection « Les classiques du peuple », Paris, 1980, p. 79 à 82.

¹²⁹ P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op.cit., p. 97.

vecteur de cohésion et d'unification d'individus désormais « atomisés » au sein de la société¹³⁰. À l'interdiction du droit d'association répondit certes la reconnaissance d'un devoir étatique en matière de protection sociale. Il n'en demeura pas moins que le nouveau citoyen, habitué à appartenir à des corps structurés et organisés, se retrouva seul, privé des supports relationnels que ses appartenances communautaires lui assuraient. Les nouvelles dispositions avaient ainsi conduit les pouvoirs publics à supprimer tout tissu social dans une société qui ne reconnaissait désormais aucune place à l'expression des intérêts collectifs.

La loi Le Chapelier mit ainsi rapidement (et pour longtemps) un terme à la création et au développement de corps intermédiaires professionnels. Même si on connaît assez mal les modalités d'application de la loi durant la période révolutionnaire, une chose est certaine : l'administration se montra toujours fort méfiante face à toute organisation professionnelle, aussi peu revendicative ou résistante fût-elle.

Les auteurs d'infractions à la loi furent d'ailleurs placés dès juillet 1791 sous la juridiction du tribunal correctionnel et rigoureusement sanctionnés : amendes, suspension des droits civiques et peines d'emprisonnement étaient prévues et largement prononcées. Sous le premier Empire, les groupements professionnels furent également peu nombreux. D'une soixantaine tout au plus en 1800, ils passèrent à 114 en 1815, et cela pour l'ensemble du territoire. On les trouva surtout dans les grandes villes et bien que peu nombreux, ils inquiétèrent les pouvoirs publics qui s'efforcèrent de circonscrire leurs actions en limitant leurs effectifs. Soucieux d'approvisionner les populations urbaines, en temps de guerre comme en temps de paix, le pouvoir n'encouragea que quelques corporations de bouchers et de boulangers¹³¹.

En opérant un bouleversement des fondements de la société d'Ancien Régime, la législation eut une influence directe sur la conception et la mise en œuvre de l'assistance. Elle montra la limite des théories libérales en la matière.

§ 2 - Un droit au secours paradoxal

En matière de traitement de l'indigence, le corollaire de l'individualisme résida pour les révolutionnaires dans la disqualification de la conception traditionnelle de l'assistance et dans la reconnaissance constitutionnelle d'un véritable droit au secours (notamment pour les sans-emploi), ce qui était alors une réelle innovation (A).

¹³⁰ P. Rosavanllon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op.cit., p.97.

¹³¹ Dans ce domaine aussi, Bonaparte s'inspira des directives impériales romaines.

Cependant, les difficultés multiples qui survinrent ne permirent pas au nouveau régime de concrétiser ses projets et de combler le vide institutionnel provoqué par la rupture avec l'Ancien Régime. Aussi, peu à peu, on découvrit les limites de principes trop stricts et s'amorça une évolution (B).

A. Les principes

Chaque texte constitutionnel développa un modèle d'organisation de la Nation, de ses institutions et de son administration caractéristique de l'idéal social que ses concepteurs entendaient promouvoir. Dans une conjoncture économique en pleine mutation, ces constructions ne pouvaient manquer de poser la question de l'État et de son rôle dans le traitement des populations socialement invalides, marginalisées ou exclues. Cette démarche mit directement en cause l'ordre politique et juridique pensé et conçu autour du concept de citoyenneté, notion applicable à l'homme libre, autonome, responsable de ses actes et susceptible de se construire, par son travail, sans être prisonnier d'un état de fait auquel il serait assigné. Basé sur un système de régulation sociale automatique régi par des principes de la responsabilité individuelle et du contrat, cet ordre juridique nouveau n'incitait guère à la prise en compte de l'indigence considérée comme le signe de la faillite du système et de ses fondements. Aussi, en dépit d'un contexte de paupérisation croissante, les constituants furent réticents à appréhender cette problématique qui posait de façon abrupte la question de la traduction des principes philosophiques, en termes de politique sociale. Les hommes de 1789 avaient entendu instaurer un état de droit protecteur des libertés fondamentales, de la propriété mais aussi des individus en situation de détresse. Ils se contentèrent de lier, implicitement, droit à l'assistance et devoir d'intégration sociale, sans toutefois qu'aucune réalisation concrète n'aboutisse vraiment durant les années qui suivirent 1791 comme 1793.

Acte de décès de l'Ancien Régime, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 constitua avant tout le symbole d'un ordre nouveau ainsi qu'un instrument de protection contre le retour d'un arbitraire royal. Même si elle fut considérée comme « la charte de la démocratie politique » et de « la démocratie sociale »¹³², elle n'eut pas de mission de protection des plus faibles contre les risques d'oppression des classes accédant au pouvoir. Elle resta silencieuse sur ce point.

¹³² J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789, op. cit.*, p. 27.

La constitution du 3 septembre 1791 reprit, quant à elle, une suggestion du Comité de mendicité de la Constituante. Elle annonça, dans ses dispositions fondamentales, la création et l'organisation d'un établissement général de secours publics destiné notamment à fournir du travail « aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer »¹³³. Cependant, cet engagement étatique de suppléer l'action des caisses de secours fonctionnant sur l'initiative des citoyens ne fut jamais mis en application, autrement que par l'organisation d'actions ponctuelles ou la distribution de secours. En outre, ces dernières n'intervinrent que dans des périodes de crises exceptionnelles. Certes, le contexte de guerre et de bouleversement politique, qui prévalait alors, ne fut guère favorable à une mise en œuvre sereine du texte constitutionnel, appliqué, faut-il le rappeler, pendant moins d'un an. Après le renversement de la royauté, une Convention fut convoquée pour donner à la France de nouvelles bases constitutionnelles.

Plus proche des aspirations du peuple, plus démocratique, plus hostile également aux thèses libérales, la Constitution du 24 juin 1793 visa, quant à elle, « le bonheur commun ». Le texte eut également la particularité de proclamer, clairement, des droits sociaux. Les pauvres devinrent ainsi sujets de droits, alors qu'on avait jusqu'alors, seulement songé à eux, en termes de destinataires d'une « charité concédée ». Dans l'article 21 de la Déclaration des Droits de l'Homme précédant l'acte constitutionnel, « les secours publics » furent qualifiés de « dette sacrée »¹³⁴ : la société tout entière devint ainsi débitrice de ces « citoyens malheureux ». En outre, ces droits se trouvèrent classés au rang de ceux dont la Constitution devait assurer la garantie¹³⁵. Mais, au-delà de cette affirmation de principe, le texte posa une alternative audacieuse. Il précisa que cet engagement national avait vocation à se décliner d'une double manière : « en procurant du travail » aux citoyens ou (en cas d'échec de l'objectif initial) « en assurant les moyens d'exister à ceux qui [se trouvaient] hors d'état de travailler ». Premier pas vers la reconnaissance d'un devoir de la société de fournir du travail aux citoyens, ce texte s'inscrivit pleinement dans la perspective révolutionnaire de sacralisation du travail alors considéré comme la seule véritable richesse du citoyen¹³⁶. De plus, de façon ambiguë, elle lia alors pauvreté et absence de travail en envisageant une obligation de type alimentaire au bénéfice des citoyens « hors d'état de travailler ». Cette

¹³³ J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, op. cit., p.82.

¹³⁴ Voir F. Fortunet « De la bienfaisance à l'assistance – Jalons pour gouverner la misère », in S. Dion – Loye et D. Gros (dir.), *La pauvreté saisie par le droit*, Paris, Éd du Seuil, 2002, p. 347 à 357.

¹³⁵ Article 122 de la Constitution de 1793 : voir J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, op. cit., p. 91.

¹³⁶ Voir en ce sens, Montesquieu, *De l'esprit des lois*, L.XXIII, chap.19.

affirmation pouvait préfigurer un droit au secours du chômeur puisqu'elle le positionna comme un créancier et non plus comme un destinataire virtuel d'aumônes incertaines. La difficulté résida cependant dans le fait qu'aucune précision ne fut apportée sur ce que recouvraient exactement les termes utilisés¹³⁷, ni sur le sort à réserver aux personnes dépourvues d'emploi. Rien ne permettait notamment de déterminer si le corps social devait reconnaître au chômeur une position particulière dans la communauté des pauvres, traitement justifié par le fait que sa situation résultait, dans cette hypothèse, d'une défaillance de la Nation.

En outre, la législation de 1793 fut caractéristique d'une vision révolutionnaire restrictive et traditionnelle de l'indigence, confondue avec l'exclusion de l'appareil de production. Or, en créant « des travailleurs pauvres », la paupérisation des années qui suivirent mit la population, placée au cœur d'un modèle économique en voie de développement, dans une situation nouvelle, non prévue. La Constitution de 1793 ne fut jamais appliquée. Le programme d'« État protecteur moderne »¹³⁸ qu'elle conçut marqua néanmoins les esprits et resta un modèle pour les démocrates. En effet, en affirmant la primauté de l'intervention de la collectivité - de l'État -, dans le domaine de la protection sociale, elle proclama des principes novateurs.

Les régimes politiques qui se succédèrent ensuite, ne se préoccupèrent d'ailleurs plus guère de « droits sociaux » tant ils se trouvèrent pressés par des urgences politiques, économiques et militaires.

Ainsi, la Constitution du 28 août 1795, rédigée pour consolider le pouvoir de la classe bourgeoise s'appliqua ensuite à modérer, voire à neutraliser toutes les dispositions à caractère social du texte antérieur. Ni le droit au bonheur, ni les droits au travail ou à l'assistance n'y figurèrent. Les actes constitutionnels qui lui succédèrent n'évoquèrent pas davantage ces thèmes.

Il fallut attendre la Constitution républicaine de 1848 pour qu'on parlât de protection du citoyen et que les questions de l'assistance et du versement de secours pour les sans travail fussent à nouveau évoquées dans des termes sensiblement identiques. « La République » devait alors, « par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux soit

¹³⁷ L'explication part du postulat que la formule « hors d'état de travailler » peut viser tout à la fois les personnes invalides et les personnes privées de travail suite à un contexte économique difficile mettant en question les pouvoirs publics. Au contraire, une lecture différente du texte conduirait à limiter l'attribution des secours gratuits aux pauvres citoyens invalides. Voir sur cette position R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 306.

¹³⁸ P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op.cit., p. 142.

en leur procurant du travail dans la limite de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des soins à ceux qui sont hors d'état de travailler »¹³⁹. Le droit à l'assistance se trouva ainsi inscrit dans un contexte où « droit au travail » et « devoir de travailler » étaient liés de façon indissociable. En fait, l'assistance supposait d'abord, pour le citoyen, une aide à gagner son autonomie, à s'émanciper par le travail. Subsidaire, elle ne pouvait donc lui apporter des secours matériels qu'en cas de misère totale et d'incapacité physique¹⁴⁰.

B. Les difficultés d'application

Le paupérisme comme réalité économique et sociale mit en cause le lien entre le droit à l'assistance et le devoir d'intégration sociale ancré dans le travail. Il ébranla la conviction dominante qui considérait l'individu valide indigent comme en partie responsable de sa situation. Les pouvoirs publics changèrent d'attitude à l'égard des pauvres, en général, et des secours aux chômeurs en particulier. Dans la recherche de réponses non étatiques à la question sociale, l'utilité sociale des groupements professionnels intermédiaires niée par les révolutionnaires finit par être reconnue. À partir des années 1850, le retour des corps intermédiaires sembla être de nature à concilier liberté et solidarité. Ils offrirent alors une possibilité d'amélioration du sort des classes défavorisées, dans un modèle compatible avec la thématique libérale. Cette lente transformation des mentalités permit plus tard d'admettre la nécessité d'une intervention législative (effective en 1905).

Bien souvent avancée, la seule explication consistant à « dénoncer l'irréalisme des principes » énoncés et leur inspiration purement « idéologique » (b) n'est pas suffisante¹⁴¹. Concrètement, des raisons plus objectives résultant d'une situation économique et politique difficile expliquent que les mesures envisagées dans l'enthousiasme de la tourmente révolutionnaire ne purent valablement aboutir (a).

¹³⁹ Article 8 du Préambule de la Constitution, J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789, op. cit.*, p. 264.

¹⁴⁰ F. Fortunet, « De la bienfaisance à l'assistance – Jalons pour gouverner la misère », in S. Dion – Loye et D. Gros (dir.), *La pauvreté saisie par le droit, op. cit.*, p. 351.

¹⁴¹ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, op. cit.*

1° Un obstacle pratique, les difficultés financières

La question de l'effectivité de la mise en œuvre des principes affirmés par les déclarations et constitutions ne se posa pas de façon immédiate dans une France ruinée et menacée par une guerre étrangère et des divisions internes.

Dès le départ, le contexte ne fut guère propice à la réalisation d'un projet d'envergure nationale en matière de secours publics. En effet, les révolutionnaires se trouvèrent face aux problèmes financiers qui avaient grevé l'économie de l'Ancien Régime et suscité la convocation des États Généraux. L'endettement, l'importance des dépenses publiques notamment celles consécutives aux guerres, l'excès du recours à l'emprunt, la complexité du système fiscal en furent les principales composantes. En réalité, ces questions préoccupèrent sans relâche les régimes successifs qui ne purent les résoudre. Dès la fin des années 1790, les promesses révolutionnaires en matière d'assistance furent oubliées et le nouveau régime admit assez que les objectifs ambitieux assignés ne seraient guère réalisables. La mise à disposition des biens du clergé (puis de ceux des émigrés) ou la création des assignats ne furent que des palliatifs mal gérés et utilisés pour régler durablement le problème dans une situation militaire délicate marquée par des exigences de levée en masse. Les hommes de la Révolution qui, dans leur réforme des finances publiques, avaient misé sur le sens du devoir social et la conscience civique, ne parvinrent jamais à faire face à l'évasion fiscale, à la spéculation, à l'accaparement, tout en assurant en même temps l'équilibre budgétaire. Leur mission s'avéra d'autant plus difficile que les pouvoirs publics subirent sans cesse le décalage entre la suppression des recettes classiques de la monarchie (taille, gabelle, droits féodaux, dîme, impôts indirects) et la mise en œuvre du nouveau système fiscal fondé sur trois contributions directes (la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière et la patente) auxquelles le Directoire ajouta la contribution sur les portes et fenêtres¹⁴².

L'idée de centralisation des secours se heurta en outre à de réelles difficultés de mise en application. La France était alors en plein changement de structures administratives, économiques et sociales.

Pour se conformer à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, les révolutionnaires avaient fait table rase du passé. Ils avaient certes mis en place les bases d'une économie moderne en abolissant les ordres, en détruisant les restes de la féodalité, en établissant les libertés économiques fondamentales. Mais, ce faisant, ils avaient généré de profondes mutations dans la société et entraîné une phase de désorganisation, marquée par

¹⁴² Ces quatre contributions furent surnommées les « quatre vieilles » à la fin du XIX^e siècle.

l'inflation, la chute de la production, la rupture des échanges. «En simplifiant », la Révolution avait entraîné « des effets positifs à long terme » et des effets négatifs à court et moyen terme »¹⁴³. Le pays apparaissait comme un immense chantier dont la reconstruction n'était qu'amorcée. La tâche fut d'autant plus rude qu'il fallut alors faire face à des pertes humaines et matérielles conséquentes. Dans ce contexte, la mise en place de secours au niveau national aurait nécessité de sérieuses évaluations des besoins sur tout le territoire, ainsi que la mise en œuvre d'un dispositif de répartition des sommes destinées à l'existence des personnes nécessiteuses et hors d'état de travailler. Or, dans le climat de difficultés que connaissait la France, la réalisation d'une pareille mission apparut présomptueuse. Devant l'incapacité des assemblées révolutionnaires à mettre en place leurs programmes en matière d'assistance, la société civile réagit en renouant avec ses anciens repères : de façon naturelle, les anciennes structures de l'assistance confessionnelle se reconstituèrent alors et récupérèrent progressivement les positions occupées avant la Révolution. À leur côté, les hôpitaux et hospices civils placés sous le contrôle des municipalités concentrèrent leur action désorganisée, essentiellement sur les indigents invalides. Cet embryon de service public de charité était représenté par des établissements communaux caractérisés par un financement précaire et d'importantes disparités selon les situations locales.

2° Un obstacle théorique, la doctrine économique libérale

Plus fondamentalement encore, la doctrine libérale et tout le dispositif législatif qui en fut issu ne laissèrent pas de place à une intervention étatique dès lors que la liberté, l'ordre public, la défense et la sûreté des biens ne se trouvèrent pas manifestement menacés.

Fermement attachés au principe de non-intervention de l'État dans des fonctions autres que régaliennes, les libéraux ne pouvaient envisager de fonder un droit à l'assistance pour le citoyen. La chute de Robespierre et de Saint-Just et la réaction thermidorienne mirent fin à la révolution sociale et marqua ainsi l'avènement de la révolution bourgeoise. Très rapidement, un fossé irréversible se creusa entre l'universalité des droits de l'individu et du citoyen originellement proclamée et leur application effective marquée par un souci de préservation des intérêts matériels et économiques. Durant cette période, les héritiers de la tradition des Lumières s'éloignèrent de l'esprit jacobin et des valeurs prônées en 1789. À l'exaltation des libertés se mêla désormais constamment une préoccupation de protection de l'État, de ses

¹⁴³ J. Brasseul, *Petite histoire économique des faits sociaux*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 66.

institutions et de maintien de l'ordre public. Sur le plan de la protection sociale, cette dichotomie eut des répercussions.

La doctrine économique libérale du nouveau régime s'opposa aux velléités de « charité légale » et de réglementation sociale. Certes, la mise en œuvre d'une assistance individuelle et collective se révélait nécessaire pour des raisons humanitaires, politiques, voire policières. Mais dans la logique libérale, elle ne pouvait relever que de la sphère privée, de la bienfaisance et de la philanthropie et non d'une initiative publique. À côté des secours condescendants accordés aux citoyens malheureux les plus nécessiteux (les pauvres invalides), s'affirma un traitement répressif et policier pour les autres (les pauvres valides, indignes, essentiellement les sans travail)¹⁴⁴. Il fallut, avant toute chose, éviter d'institutionnaliser « un droit des pauvres » qui fût fondé sur la légalité et l'automaticité des prestations. Au contraire, l'assistance réduite à la bienfaisance publique resta toujours facultative, imprévisible et inégale, dans son attribution comme dans son montant. D'une façon générale, les secours durent s'organiser sur la base d'un volontariat privé dont le champ d'application demeura restreint à certaines populations, à certains lieux. Elle laissa les assistés dans une sorte de dénuement juridique et de dette vis-à-vis de leurs bienfaiteurs, hommes de bien.

Cette conception libérale fut un réel frein au développement du droit au secours du chômeur. Elle érigea en principe que la société n'avait à fournir aucun moyen de subsistance à ses membres dès lors que ceux-ci se trouvaient aptes au travail¹⁴⁵. Pleinement responsables de leurs vies, ils devaient assurer leurs moyens d'existence par eux-mêmes, par leur travail et contribuer au bien-être de la Nation tout entière. À défaut, ils manquaient à leurs obligations les plus élémentaires vis-à-vis d'une société qui n'avait pas à pallier leurs manquements en leur octroyant des aides. Instituer une obligation de secours à la charge de la collectivité revenait à permettre aux bénéficiaires de se décharger sur elle de leurs besoins. De plus, une telle pratique ne pouvait se justifier sur un plan juridique car elle ne reposait sur aucun fondement contractuel. Pour les libéraux en effet, tout droit avait nécessairement une origine contractuelle, avec à sa base, un échange de prestations équivalentes. Par essence, les chômeurs se trouvèrent étrangers aux idées de droit au secours et de responsabilité de l'État vis-à-vis des personnes indigentes.

¹⁴⁴ G. Gutton « Le chômage entre question sociale et question pénale en France au tournant du siècle » in N. Whiteside, M. Mansfield, R. Salais (dir.), *Aux sources du chômage 1880-1914*, op. cit., p. 63 à 89.

¹⁴⁵ P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris, Éd. du Seuil, 2008, p. 133-143.

Au citoyen nécessaire fut imputée la responsabilité de ses échecs, même lorsque le contexte se révéla particulièrement difficile ou malencontreux. Les chômeurs se trouvèrent ainsi systématiquement soupçonnés d'être des sans-emploi volontaires, voire des vagabonds susceptibles de répression¹⁴⁶. Désormais, « le riche [ne fut] plus un homme touché par la grâce, chargé par Dieu d'un honneur de redistribution ». Il fut, au contraire, considéré comme ayant « gagné le juste prix de ses efforts »¹⁴⁷. Dans ce schéma, aucune solution collective aux maux du pauvre valide ne pouvait être recherchée, puisque, par hypothèse, il devenait l'auteur volontaire de son infortune. Bien plus, accepter une telle dérive fut considéré comme incompatible avec la dignité humaine et dangereuse pour la société tout entière.

L'application stricte de la logique libérale aboutit à distinguer le public et le privé comme des sphères coexistant dans une totale indépendance : seules des hypothèses limitées de menaces aux droits naturels et imprescriptibles de l'homme pouvaient donc justifier des interférences. Les obligations de l'État dans la société se bornaient à la garantie de droits individuels tels que la liberté, la propriété et la sûreté ; les citoyens, quant à eux, n'avaient que l'obligation négative de ne pas nuire à autrui et la société nouvelle n'imposait à ses membres aucun devoir positif de solidarité. L'idée d'une socialisation des risques ne put s'imposer qu'aux termes d'une lente maturation. Pour admettre la nécessité d'une intervention en cas de privation d'emploi, l'évolution se révéla lente et laborieuse.

La première étape consista à reconnaître (timidement) l'utilité de l'action des organismes privés dans le domaine des secours de manière générale, puis il fallut l'envisager dans celui plus épineux de la cessation non volontaire du travail. En réalité, le poids des traditions permit d'admettre assez facilement la première mission. Au cours du siècle (et surtout à partir des années 1830), l'idéologie libérale rencontra ses limites, notamment à la suite des excès de la révolution industrielle et de ses effets négatifs sur les victimes qui en étaient issues. En affirmant le principe de la libre entreprise, la Révolution avait provoqué une formidable libération des forces productives du pays. Parallèlement, elle avait contribué à l'avènement d'une nouvelle classe dirigeante, propriétaire des moyens de production et contrôlant les pouvoirs politique, économique, administratif et culturel. Un nouveau mode de domination sociale s'était alors imposé pour se substituer à celui existant auparavant. En effet, dès sa naissance, l'homme de l'Ancien Régime se voyait assigner, du fait de son appartenance

¹⁴⁶ N. Whiteside, M. Mansfield, R. Salais, (dir.), *Aux sources du chômage 1880-1914*, op. cit., p. 63-80.

¹⁴⁷ A. Cottureau, « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres, questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle au XIX^e siècle ». *Prévenir, « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 »*, op. cit. p. 60.

à un ordre, une place précise dans une hiérarchie sociale stable. À l'inverse, quelles que soient son origine et sa fortune, le citoyen nouveau, né du système créé par la Révolution, était censé être juridiquement égal à ses pairs. De ce fait, en théorie, il se trouvait appelé à une promotion sociale et pouvait, par son seul travail, accéder à la propriété et conquérir un rôle actif sur le plan politique.

Or, cet idéal révéla rapidement sa naïveté. Il contenait en effet, « une forte part d'illusion, cette illusion de croire que par la seule vertu d'un règlement... », on pouvait « ne pas tenir compte de ce profond instant de sociabilité... si impérieux chez l'homme »¹⁴⁸. Le contexte économique avait également évolué : les concentrations humaines et techniques consécutives à la révolution industrielle avaient systématisé l'exploitation des ouvriers et entraîné une dégradation considérable de leurs conditions de travail et de vie. Durant les premières décennies du XIX^e siècle, cet accroissement du paupérisme s'afficha comme une réalité qui mit sérieusement à mal les certitudes révolutionnaires¹⁴⁹. La sacralisation du travail¹⁵⁰ trouvait ses limites. La révolution industrielle montra que l'ouvrier laborieux et « vertueux » pouvait aussi se trouver dans le dénuement et devenir indigent en raison des contraintes et des aléas de production. De même, l'idée que la seule prévoyance ouvrière individuelle permettant d'assurer au travailleur stabilité, garantie minimale de ses besoins et protection contre les risques résultant de la maladie, de l'infirmité, de la vieillesse ou du manque de travail, fut rapidement balayée. Confrontées à cette réalité et à ces désillusions, les classes dirigeantes ne surent faire face aux demandes populaires que par des remèdes charitables traditionnels et des décisions de surveillance ou de criminalisation des actions ouvrières à dimension collective. L'État fut impuissant à maîtriser les problèmes liés à la paupérisation et à l'exclusion des ouvriers.

Cette attitude provoqua dans les milieux populaires le développement d'un sentiment de précarisation et d'isolement, ainsi qu'une véritable nostalgie des anciennes institutions d'assistance qui avaient permis auparavant l'organisation d'une défense commune. Les ouvriers fragilisés commencèrent alors à s'affirmer en tant que classe sociale et à contester l'ordre établi. Désormais, conscients de leur identité, ils revendiquèrent, en même temps qu'un droit à la parole, la possibilité de se structurer pour agir. L'émergence de ce mouvement

¹⁴⁸ E. Cazalis, *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale, op. cit.*, p. 14.

¹⁴⁹ P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours, op.cit.*, p. 155.

¹⁵⁰ Voir sur ce point la formule de Montesquieu, « Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien mais parce qu'il ne travaille pas », *Esprit des lois*, L. XXIII, chap.19.

populaire autonome, qui ébaucha alors son histoire de révolte et de résistance, fut largement favorisée par le brassage social et l'anonymat de grandes métropoles comme Paris ou Lyon.

Favorisés par les carences de la Nation, les anciens réflexes ouvriers de solidarité locale ou professionnelle resurgirent¹⁵¹ à travers de nombreuses tentatives d'organisation. L'existence de ces corps intermédiaires posa question au pouvoir, qu'il s'agisse d'organisations liées au capital (bureaux, chambres, sociétés, ententes financières, unions industrielles, ...) ou au travail (sociétés de secours mutuels essentiellement). Seules ces dernières et leurs actions en matière de secours retiendront notre attention. Malgré l'interdit posé par la loi Le Chapelier, ces associations furent dans un premier temps tolérées avant de devenir l'objet d'attention de la part des autorités. Inspirés de l'Ancien Régime, ces groupements d'entraide et de prévoyance mettaient, en effet, les pouvoirs publics face à leurs contradictions. Le législateur se trouvait confronté à une tradition d'entraide mutuelle solidement ancrée dans les habitudes des métiers et correspondant à des besoins bien réels que la disparition brutale de l'ordre corporatif laissait inassouvis. La reconnaissance des corps intermédiaires d'origine ouvrière s'imposa alors : il fut difficile de continuer à les nier car, en dépit d'un contexte hostile et de tensions, leur action s'était maintenue et leur utilité s'était confirmée. Par nécessité, les positions rigides des textes révolutionnaires furent donc amendées.

Le changement d'attitude face aux sociétés de secours mutuels est un phénomène révélateur d'une évolution considérable de la société française. Une prise de conscience des limites du libéralisme individualiste eut lieu et fut à l'origine d'un nouveau regard sur certains principes sacrés et sur l'ordre juridique qui en était la conséquence. On chercha alors à corriger les abus découlant d'un système trop rigide pour en assurer sa survie. Corrélativement, la nécessité et l'intérêt de l'organisation de la prévoyance ouvrière purent être reconsidérés et admis.

Les tensions qui découlèrent des problèmes sociaux apparurent comme des détonateurs. Ils bouleversèrent profondément les rapports juridiques et prouvèrent l'inadaptation de l'idée d'autonomie et de rivalité de chacun des domaines privé et public. Elles eurent pour effet de montrer les limites de l'individualisme et de provoquer l'émergence et la prise en compte de notions complètement étrangères au libéralisme. Le système libéral dut se poser la question du social, du collectif, non par choix mais comme un mal nécessaire qu'il était préférable de prendre en compte, plutôt que de nier. Parmi les questions soulevées

¹⁵¹ P.-A. Bleton, *Exposition Universelle de 1899. Comité départemental du Rhône Rapports et documents de la section d'économie sociale et d'assistance*, Lyon, Mougins Rusart, 1899, p.142.

par le mouvement ouvrier en construction, l'indemnisation lors d'une privation d'emploi fut l'une des plus controversées, dans cette France en pleine révolution industrielle. Mal comprise, elle renforça la méfiance qui entourait les groupements professionnels.

Section 2 – Le pouvoir confronté à la survivance des traditions mutuellistes

En dépit de l'interdiction ferme énoncée par la loi Le Chapelier, des groupements ouvriers parvinrent à conserver une certaine capacité de mobilisation et à délivrer des secours à leurs adhérents en cas d'arrêt de travail dû à une maladie, un accident, l'âge ou le décès (parfois même en cas de chômage). Cette pratique directement inspirée des corps de métiers supprimés en 1791 se répandit soit dans le cadre d'organisations clandestines, soit de manière plus ouverte, sous forme d'associations tolérées ou reconnues officiellement. Leur existence suscite en 1806 une des premières définitions : on les caractérisait alors comme des « sociétés vraiment fraternelles où, par une sorte de pacte de famille, des individus d'une même classe s'assurent mutuellement des ressources contre le malheur et la vieillesse »¹⁵². Elles prirent le nom générique de sociétés de secours mutuel qu'Henri Hatzfeld définit en ces termes : « une société de secours mutuels est une société dont les membres se sont donnés pour règle de verser une part de leur revenu afin d'assurer à ceux qui en connaîtraient le besoin, des prestations également convenues. Il s'agit donc d'une forme de solidarité librement organisée »¹⁵³. D'origines variées, elles recouvraient des démarches très différentes d'organisation et d'économie sociale. Les missions affichées de prévoyance et de résistance camouflèrent parfois des actions de « résistance », c'est-à-dire de soutien aux grèves ou de revendications professionnelles. Cette nature ambivalente engendra, chez les pouvoirs publics, des réactions variables. Les sociétés de secours mutuel furent finalement l'une des rares formes d'associations tolérées par un État cramponné à des idéaux libéraux initialement proclamés, qui se trouvait alors impuissant à régler les problèmes liés à la paupérisation. Cependant les secours susceptibles d'initier ou d'asseoir une résistance ouvrière furent toujours proscrits.

¹⁵² Définition citée par A. Cottureau, « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres. Questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle au XIX^e siècle » *Prévenir*, « *Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983* », *op. cit.*, p. 58 ; A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale*, Paris, Economica, 1987, p. 145.

¹⁵³ H. Hatzfeld, « Notes sur la mutualité au XIX^e siècle », *Prévenir*, « *Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983* », *op. cit.*, p. 17.

L'évolution qui conduisit à tolérer, puis reconnaître et enfin encourager les sociétés de secours mutuels se fit progressivement. Elle impliquait que l'État libéral avouât ses insuffisances, qu'il admît le caractère incontournable d'une pauvreté « professionnelle » et qu'il reconnût l'utilité des corps intermédiaires dans son traitement, qu'elle résultât de la maladie, de l'âge ou du manque de travail.

Au début du XIX^e siècle, la reconnaissance fut d'abord implicite. Compte tenu de leur utilité sociale, les sociétés de secours mutuel furent souvent tolérées par l'administration mais leur existence demeura soumise à son bon vouloir. Puis, elles firent l'objet d'une réglementation et obtinrent un statut officiel. Seules associations ouvrières, elles servirent aussi de support à des actions collectives, certaines limitées au développement de la protection sociale, d'autres plus revendicatives et contestataires. Cette place particulière les transforma rapidement en structures ambiguës et hybrides recouvrant des réalités foncièrement distinctes tant dans leur finalité que dans leur philosophie. Deux tendances s'y exprimèrent spontanément : celle empreinte d'une culture contestataire et revendicative, d'une part, et celle réformiste et soucieuse de mettre en place des systèmes de protection sociale d'autre part.

L'histoire de l'indemnisation du chômage est étroitement mêlée à celle de la mutualité, à ses évolutions et à ses mutations. L'organisation des secours de chômage se façonna en effet, dans le cadre d'un mouvement ouvrier, clandestin, agissant dans des sociétés de résistance qui prenaient, le plus souvent, la forme officielle de sociétés de secours mutuels. Leurs activités furent contrôlées par les pouvoirs publics dont la politique évolua au fil des années : d'une prudente méfiance initiale marquée par des mesures de surveillance rigoureuse, elle passa à une position plus souple qui permit un redéploiement du mouvement en fin de siècle. Il est donc indispensable de rappeler comment, progressivement, certaines sociétés de secours mutuel purent acquérir une légitimité.

Les groupements mutualistes heurtaient l'esprit de 1789 à bien des égards. Leur fondement associatif, leur lien historique avec l'Ancien Régime, leur raison d'être furent autant d'aspects qui remirent en cause la conception individualiste de la société et qui inquiétèrent un pouvoir politique toujours en quête de stabilité ; aussi, conscient de leur déviance, il tenta de les maîtriser, à défaut de pouvoir les supprimer. De nature professionnelle, ces groupements donnèrent, en effet, aux travailleurs les moyens de rompre leur isolement face à l'adversité et d'organiser leur protection. Ils suscitèrent donc souvent, de la part des pouvoirs publics, d'importantes réserves qui se traduisirent par des législations successives qui s'infléchirent néanmoins au cours des années. La rigueur des premières

réglementations nationales (§1) se transforma, après hésitations, en tutelle d'un mouvement qu'il convenait de prendre en considération (§ 2).

§1 - La mutualité française jusqu'en 1835 : du vide juridique à la rigueur

Durant cette première période, la mutualité ne se distingua, tout d'abord, guère des autres groupements de travailleurs. Faisant corps avec le compagnonnage et les confréries religieuses, elle se vit appliquer une réglementation identique à ces derniers (A). Dès 1812 toutefois, les premières réglementations spécifiques intervinrent dans un climat de prohibition et de franche suspicion (B).

A. L'absence de réglementation spécifique jusqu'en 1812

À la suite des bouleversements consécutifs à la Révolution, les ouvriers ne disposèrent que de peu de latitude pour se regrouper : quelques sociétés mutualistes et compagnonniques se maintinrent toutefois, plus ou moins tolérées, plus ou moins occultes.

Les compagnonnages, volontairement confondus avec les corporations par la loi Le Chapelier, avaient réussi à subsister en confortant leur caractère secret ainsi que la rigueur de leur mode d'administration interne et de recrutement. Déjà très élitiste sous l'Ancien Régime, le compagnonnage ne parvint jamais à recueillir les aspirations du mouvement ouvrier né de l'industrialisation massive. Il ne sut répondre aux besoins de cette classe ouvrière nouvelle créée par la révolution industrielle. En effet, il ne concernait que les anciens métiers et demeura étranger aux nouvelles professions, notamment aux ouvriers des usines que le XIX^e siècle avait vu se multiplier. En outre, son caractère élitiste et fermé en fit, à bien des égards, une structure anachronique, très éloignée de la majorité ouvrière ; les rituels symboliques et cérémonies désuètes utilisés soulignaient une optique passéiste ainsi qu'un esprit de corps étroit. Ce mouvement apparut comme coupé de la réalité vécue par le plus grand nombre. Rapidement, il se trouva étranger à l'action de la classe ouvrière, surtout à partir de 1848.

Dans ce contexte, un mouvement mutualiste ouvrier se développa, en marge du compagnonnage. Contrairement à celui-ci, les sociétés de secours mutuels voulurent être une réponse aux nouvelles conditions politiques, économiques et sociales. Diversifiées dans leurs

caractéristiques¹⁵⁴, elles eurent aussi à cœur de s'affranchir de la tutelle de l'Église catholique même si elles affirmèrent toujours leur souci de moralisation. Elles apparurent alors comme un compromis entre l'idée de solidarité née de l'expérience quotidienne de la classe sociale défavorisée et les principes chrétiens.

Institutions inspirées de celles de l'Ancien Régime, mais adaptées, elles furent souvent tacitement acceptées par les autorités parce qu'elles comblèrent une carence étatique dans des contextes conjoncturels délicats sur le plan social et politique. Parfois même, celles-ci les encouragèrent lorsqu'elles présentaient, à leurs yeux, toute garantie du point de vue de l'ordre¹⁵⁵. Entre 1791 et 1800, il semble ainsi qu'une soixantaine de sociétés d'entraide mutuelle continua à fonctionner à Paris et en Province. Le mouvement ne fut que faiblement remis en question par l'interdit de principe posé par la loi Le Chapelier. Sans les reconnaître, l'État les toléra et cette première période se caractérisa par une autonomie et une indépendance relatives des sociétés de secours mutuels. Concrètement, il s'avéra difficile (et sur un plan social, peu judicieux) d'effacer ces groupements aux origines lointaines, généralement religieuses ou ouvrières mais qui se différenciaient des sociétés compagnonniques. Héritées de la longue tradition de solidarité de métiers, elles évoluèrent ainsi, de façon empirique, en assumant diverses fonctions d'entraide.

Néanmoins, les pouvoirs publics furent peu à peu gagnés par les idées libérales. Inquiets, ils réitérèrent les interdictions. Les sociétés de secours mutuels leurs apparurent parfois comme de possibles lieux de résistance et d'organisation des milieux ouvriers. Des moyens de surveillance et de contrôle policier furent alors mis en œuvre¹⁵⁶, de manière plus systématique.

Lors de la promulgation du code pénal en 1810, les sociétés de secours mutuels prirent (indirectement) une forme officielle. Elles furent alors régies par le droit commun des associations contenu dans les articles 291 et suivants de ce code. En effet, aucune des dispositions dudit code ne créant des exceptions en la matière, il fallut bien en conclure que les sociétés de secours mutuel étaient placées sous le régime des associations en général.

¹⁵⁴ J-P. Daviet, « Un rêve de liberté et de bonheur. De la loi Le Chapelier aux associations ouvrières et à la mutualité », in M. Dreyfus, A. Gueslin, B. Gibaud, (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité. Autour de la loi de 1898*, Paris, Économica, 1999, p. 43.

¹⁵⁵ Ainsi, les sociétés de secours mutuels multiprofessionnelles furent toujours préférées aux sociétés de secours mutuels plus subversives, qui se heurtèrent davantage aux prescriptions de la loi Le Chapelier

¹⁵⁶ Ainsi, en 1806, les regroupements sur la base professionnelle furent interdits par la préfecture de la Seine. On voulait que les sociétés de secours mutuels fussent composées de personnes diverses afin d'éviter les risques de coalition. Cette mesure découragea les ouvriers qui répugnaient à contracter avec des tiers, étrangers à leur métier. En 1808, la police fut moins sévère et n'imposa plus cette exigence. On se contenta pour la forme d'y introduire quelques étrangers, mais l'aspect professionnel était prépondérant.

Ces articles érigeaient en principe la nécessité d'un agrément du gouvernement dans la création et le fonctionnement de toute forme d'association. Leur champ d'application fut large puisqu'ils visèrent toute « ...association de plus de vingt personnes dont le but [consistait] à se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres ». En outre, l'autorité publique restait libre des conditions qu'elle entendait imposer aux structures. Le texte fut ambigu. En affirmant que certaines réunions étaient possibles, il sembla admettre l'éventualité de la reconnaissance de certaines associations. Toutefois, en même temps, il assortit cette faculté de tant de sévérité et de restrictions qu'il ne laissa guère de doute sur les intentions rigoureuses du pouvoir à l'encontre des groupements. Le texte ne laissa donc de latitude qu'aux associations de moins de vingt personnes. Encore faut-il nuancer le propos car des peines importantes furent prévues pour tous les auteurs de discours jugés séditionnels « avec provocation à des crimes ou délits », donc une simple incitation à revendication collective, c'est-à-dire à une coalition (considérée comme un délit), sans début de réalisation, pouvait être sanctionnée¹⁵⁷. Ces dispositions constituèrent néanmoins un aménagement tangible de la loi Le Chapelier. Une étape avait été franchie : une autorisation préalable permettait désormais aux sociétés mutuelles de se réunir.

Il résulta de ces dispositions générales que les sociétés de secours mutuels avec un effectif de vingt personnes ne pouvaient se constituer et fonctionner qu'avec l'autorisation gouvernementale. Leurs statuts furent contrôlés par les préfets qui, eux-mêmes, devaient les communiquer au ministre de l'Intérieur. Cette formalité aurait dû viser l'organisation financière et les engagements pris vis-à-vis des associés. En fait, elle fut restreinte : le préfet se borna à vérifier que la société avait un but exclusivement humanitaire et qu'aucun sujet politique n'était abordé dans les réunions.

Avant 1812, les sociétés de secours mutuels furent considérées comme porteuses de la nouvelle politique de prévoyance ouvrière. Elles constituèrent un moyen d'organiser les classes laborieuses, tout en assurant leur surveillance puisque le préfet ou son représentant pouvaient assister aux réunions. Ces structures d'encadrement des ouvriers fondées sur une discipline interne devaient être vecteurs d'une solidarité porteuse de paix et de concorde sociale, non de préoccupations revendicatives. Elles furent alors louées pour leurs multiples avantages : associations volontaires, elles reposaient sur une envie partagée par tous les

¹⁵⁷ Article 293 du code pénal ; Or depuis la loi Le Chapelier et selon l'article 415 du code pénal la « coalition » était un délit. De ce fait toute entente sur un sujet professionnel devenait un délit et les membres des associations ouvrières pouvaient donc facilement être condamnés pour ce motif. N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, op. cit., p. 99.

membres, une obligation contractuelle de s'unir dans la prévoyance ; outils d'éducation et de responsabilisation, elles organisaient la classe ouvrière et assuraient sa protection sociale, dans un esprit de concorde, de moralisation et de contrôle mutuel, chacun ayant à cœur d'assurer la pérennité de l'entreprise commune¹⁵⁸. L'intérêt porté à ces associations ouvrières fut compréhensible car elles parvenaient à établir un consensus autour de leurs règles de fonctionnement : adaptables à la physionomie de la nouvelle société, elles trouvaient leur origine dans le principe de l'assurance. Toutefois, si les techniques de répartition du coût des prestations étaient bien identiques à celles utilisées dans le cadre de l'assurance, la mutualité se distingua par le fait que l'idée de solidarité se trouvait au cœur du système¹⁵⁹ qui privilégiait l'intérêt des membres adhérents plutôt que la recherche de profits.

B. Les hésitations de 1812 à 1835

Le 31 octobre 1812, le ministre de l'Intérieur, le Comte de Montalivet¹⁶⁰, adressa aux préfets une circulaire révélatrice de l'intérêt du gouvernement pour le développement de la mutualité. Le texte aborda ces institutions et précisa la conduite officielle qu'il convenait de tenir à leur égard.

« Il existe [...] des associations qui ont pour objet d'assurer des secours en cas de maladie, d'infirmité ou de vieillesse avancée [...]. Il me paraît important que l'administration exerce une surveillance sur des associations qui embrassent souvent des intérêts d'un grand nombre d'individus, et une connaissance exacte de ces associations et de leurs effets peut d'ailleurs présenter des données précieuses pour le système général des secours publics en mettant à portée d'apprécier avec plus de justesse quelle est la masse des secours apportés au soulagement de l'indigence et quelles sont les institutions vraiment utiles que l'on doit encourager et propager »¹⁶¹.

Le ministre de l'Intérieur termina son propos en invitant les préfets à réunir des renseignements sur les associations présentes dans les départements. La directive incita les préfets à affiner leur connaissance précise de ces dernières : dates de fondation, nombre des

¹⁵⁸ F. Ewald **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, *l'État providence*, Paris, Grasset, 1986 rééd 1994, p. 206.

¹⁵⁹ Y. Saint-Jours, *Traité de Sécurité sociale (dir), t. 5, La mutualité : histoire, droit, sociologie*, Paris, L.G.D.J., p 24.

¹⁶⁰ J-P. Bachasson de Montalivet (1766-1823) fut ministre de l'Intérieur du 1^{er} Empire de 1809 à 1814. Il avait la charge d'un département ministériel considérable qui s'étendait sur 130 départements et dont les bureaux traitaient de questions très variées.

¹⁶¹ La circulaire du ministre de l'Intérieur du 31 octobre 1812 est citée par P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, Paris, A. Rousseau, 1899, p. 18-19.

sociétaires, buts, modes d'administration, situation financière respective et influence « morale » exercée. En outre, les préfets furent appelés à donner leur avis sur l'utilité des associations et sur les mesures que l'administration pouvait, le cas échéant, promouvoir pour en améliorer le fonctionnement ainsi que pour en accroître les avantages. L'époque n'était cependant guère favorable aux enquêtes économiques et la circulaire n'eut que peu de retentissement¹⁶². La surveillance policière resta très présente et toute tentative de troubler l'ordre public fut étouffée et réprimée. Aussi, l'administration se contenta de tolérer les sociétés de secours mutuels et réserva ses encouragements pour plus tard. Le développement de l'association ne fut donc guère sensible durant cette période en dépit de quelques exemples d'interventions bienveillantes toujours ponctuelles¹⁶³.

Sous la Restauration, les pouvoirs publics adoptèrent vis-à-vis de la mutualité une attitude hésitante. Sans vouloir revenir sur la législation révolutionnaire qu'elle avait maintenue, soucieuse du maintien de l'ordre, la monarchie constitutionnelle fit néanmoins « un pas vers la vieille corporation » ; elle l'encouragea pour des raisons idéologiques et économique¹⁶⁴.

À partir des années 1830, la question du statut des sociétés de secours mutuels se posa à nouveau dans un climat de tension. Dès son avènement, la monarchie de Juillet se heurta à une importante agitation ouvrière, notamment à Lyon. En novembre 1831, les canuts s'étaient insurgés, en réaction contre le refus de certains fabricants d'appliquer un tarif des façons. Celui-ci avait pourtant fait l'objet d'âpres négociations avec la Chambre de commerce et avait été certifié par le préfet, le conseil des prud'hommes et le maire. Il avait été accepté et appliqué par une très grande majorité des fabricants. La coutume de négocier un tarif remontait aux siècles passés et avait été encore respectée après la Révolution et la suppression des corporations. La déception des travailleurs constitua le point de départ d'un mouvement qui aboutit à la prise de contrôle de la ville de Lyon par les émeutiers les 22 et 23 novembre 1831. L'ordre fut rapidement rétabli mais l'armée intervint ensuite ; en ce début de la

¹⁶² Voir G. Serullaz qui s'interrogeait sur le point de savoir si l'enquête prescrite par le Comte de Montalivet avait effectivement eu lieu : « Il est permis d'en douter car on n'en trouve trace nulle part ; aucun auteur n'y fait allusion ». G. Serullaz, *Les sociétés de secours mutuels*, Lyon, Cote, 1890, p. 183.

¹⁶³ Ainsi, en 1822, à l'occasion du baptême du Duc de Bordeaux, le préfet de la Seine distribua même une subvention de 50.000 F aux 124 sociétés du département.

¹⁶⁴ J-P. Daviet, « Un rêve de liberté et de bonheur. De la loi Le Chapelier aux associations ouvrières et à la mutualité », in M. Dreyfus, A. Gueslin, B. Gibaud, (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité. Autour de la loi de 1898, op. cit.*, p. 43. L'auteur souligne que le mouvement connut une certaine idéalisation en raison de son message religieux et parce qu'il contribuait à la protection et à la stabilisation de la population ouvrière.

monarchie de Juillet, le pouvoir préféra montrer sa force¹⁶⁵ et le tarif fut annulé au nom du principe de liberté contractuelle.

La sédition de Lyon eut un grand retentissement en France, une circulaire fut envoyée à tous les préfets pour rappeler la loi Le Chapelier et l'interdiction de toute légitimation d'un accord collectif par les autorités administratives ou judiciaires. Cependant, le pouvoir ne parvint pas à éradiquer le mouvement ouvrier et la lutte entre les classes possédante et populaire subsista, animée par des sociétés de résistance.

Moins de trois années après, dans un contexte de marasme économique, un autre mouvement surgit à Lyon et à Paris. Une nouvelle fois, ce fut une question de tarif qui déclencha l'agitation des travailleurs. En février 1834, la décision des fabricants de châles et de peluche pour chapeaux de baisser le prix des façons (moins 25 centimes par aune de peluche) provoqua une grève générale des ouvriers. Après dix jours de cessation de travail, ceux-ci durent retourner dans les ateliers sans avoir obtenu satisfaction. En avril, alors que s'ouvrit le procès des meneurs de la coalition, une nouvelle émeute, plus politique cette fois, éclata. Insurrection de misère et de désespoir, le soulèvement répliqua aussi aux intentions du gouvernement de renforcer la loi sur les coalitions et de durcir la législation sur les associations en généralisant le régime restrictif du code pénal aux groupements divisés en sections de moins de vingt personnes¹⁶⁶. Durant toute une semaine, les belligérants parvinrent à tenir tête à la garnison. Le mouvement prit fin par une répression qui ensanglanta les faubourgs lyonnais et déboucha sur de nombreuses arrestations.

Les tensions économiques et sociales s'étendirent alors à l'ensemble des grandes villes françaises. Vite réprimées dans la plupart des cas, les luttes armées furent particulièrement dures dans la capitale¹⁶⁷. La répression s'exerça de façon méthodique : elle se traduisit

¹⁶⁵ Casimir Périer, alors Président du Conseil, avait confié au Maréchal Soult la mission de reconquérir la ville et de mettre fin aux actions insurrectionnelles. Le 3 décembre 1831, 30.000 hommes pénètrent dans Lyon après avoir occupé les faubourgs. La répression fut sévère : comparution des meneurs devant la Cour d'Assises, expulsion des suspects, construction de forts et installation de canons, surveillance accrue de la presse et des milieux ouvriers.

¹⁶⁶ R-J. Bezucha **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, *The Lyon uprising of 1834 social and political conflict in the early July monarchy*, Harvard university press, 1974, p.134 et suivantes et p. 204.

¹⁶⁷ Sur ces événements, voir : F. Rude, *Le mouvement ouvrier à Lyon*, Lyon, Éd. Fédérop, 1977, p. 27 et suivantes ; C. Willard (dir), *La France ouvrière*, t. 1, Paris, Éd. de l'Atelier, 1993, p. 98 à 101 ; P. Louis, *Histoire de la classe ouvrière en France, de la Révolution à nos jours. Les conditions matérielles des travailleurs*. Paris, Librairie des Sciences Politiques et Sociales, 1927, p. 70 ; G. Aubin et J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail, op cit*, p. 125 ; G. Lefranc, *Histoire du travail et des travailleurs*, Paris, Flammarion, 1975, p. 288 et suivantes ; M. Bouvier-Ajam, *Histoire du travail en France depuis la Révolution*, Paris, L.G.D.J, 1969, p. 148.

notamment par l'adoption de la loi du 10 avril 1834, dans un contexte lyonnais particulièrement rude¹⁶⁸.

Le texte mit plus de rigueur dans la surveillance des associations ce qui provoqua un ralentissement du développement des sociétés de secours mutuel. Différentes innovations réactionnaires se trouvèrent ainsi introduites dans le régime existant.

L'article 1^{er} modifia notamment le champ d'application de l'article 291 du code pénal¹⁶⁹. Certes, la demande d'agrément gouvernemental initiée par ce texte concerna les seules associations de plus de vingt personnes. Mais, précision essentielle, l'autorisation dut également être sollicitée lorsque les associations se trouvèrent partagées en sections d'un nombre moindre, et ce, quelles que soient les modalités de réunion. Or, de nombreuses associations (comme celle des tisseurs de Lyon par exemple) s'étaient précédemment partagées en sous-groupes de vingt membres, ou moins, pour échapper à l'autorisation préalable. En outre, une série de dispositions vint accroître la rigueur des mesures. Le dispositif spécifia que l'autorisation donnée par le gouvernement était toujours révocable et aggrava les peines encourues par les associations qui enfreindraient les diverses règles. Le texte fut appliqué avec sévérité par les pouvoirs publics¹⁷⁰.

Les dispositions vexatoires visèrent, en fait, essentiellement les associations politiques. Néanmoins, les termes employés furent suffisamment généraux pour concerner toutes sortes d'associations, quels que soient leur but et leur nom. Désormais, les adhérents des sociétés de secours mutuels craignirent, à chaque instant, de recevoir un ordre de dissolution. Les inquiétudes furent d'autant plus vives que les discussions parlementaires avaient montré, sans ambiguïté, que la loi avait été conçue dans un état d'esprit de grande méfiance. La loi devait s'appliquer de manière générale et rigide. Les tentatives d'introduire des exceptions avaient

¹⁶⁸ Outre les massacres, il s'ouvrit, dès mai 1835, un procès devant la Chambre des Pairs avec 163 inculpés issus de toutes les villes ayant participé aux événements. Les deux tiers furent d'origine lyonnaise. Des peines de déportation et de prison frappèrent les accusés.

¹⁶⁹ Article 291 du code pénal : nulle association de plus de 20 personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. Dans le nombre de personnes indiqué par le présent article, ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit.

Art. 292 toute association de la nature ci-dessus exprimée qui se sera formée sans autorisation ou qui, après l'avoir obtenu, aura enfreint les conditions à elle imposées, sera dissoute.

¹⁷⁰ Voir sur ce point : P. Pic *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, Paris, A. Rousseau Éd., 1930 ; O. Festy, *Les associations ouvrières encouragées par la deuxième République (décret du 5 juillet 1848)*, Paris, Rieder et Cie Éditeurs 1915. Selon J. Le Goff, plus de 11 000 condamnations furent prononcées sur la base des anciens et nouveaux textes de 1825 à 1852. J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., n. 52.

été repoussées de peur que les associations les « plus dangereuses, se couvrant d'un voile trompeur »¹⁷¹ ne parviennent à trouver une brèche pour se soustraire aux exigences légales.

L'expansion des sociétés de secours mutuels se ressentit de ce climat de suspicion. Pour rassurer les esprits et atténuer les craintes, les autorités furent obligées de déclarer de façon expresse que la loi promulguée visait les associations déviantes, essentiellement de nature politique. À l'inverse, il fut précisé que les sociétés de secours mutuels ne seraient pas inquiétées dès lors qu'elles se cantonneraient au cercle de leurs attributions et ne s'écarteraient pas du but de leur institution. La déclaration eut, certes, pour effet d'apaiser les inquiétudes des mutualistes mais ceux-ci demeurèrent prudents et vigilants. Le mouvement brièvement interrompu put reprendre et s'organiser sur tout le territoire français, surtout à partir de 1835. En pratique, la surveillance policière fut systématique. Cependant, dans le même temps, les autorités tolérèrent aussi, voire même encouragèrent les sociétés présentant, à leurs yeux, toute garantie dans leurs effectifs et leur action. Appréciation fort subjective qui entraîna un soutien assez limité, l'action des pouvoirs publics se résumant souvent à de simples encouragements.

Les sociétés de secours mutuels s'imposèrent alors progressivement comme de véritables acteurs de la vie sociale française pour apparaître finalement comme des garanties sociales pour l'avenir. Le XIX^e siècle fut ainsi une période de sensible évolution de l'attitude des pouvoirs publics face au développement des sociétés de secours mutuels. Comprenant l'intérêt et l'utilité qu'il y avait à ne pas entraver leur développement, les autorités successives eurent une attitude ambivalente : globalement hostiles à toute forme d'organisation ouvrière, elles eurent, dans les faits, par l'intermédiaire de leurs représentants administratifs, une approche beaucoup plus mesurée à l'égard des sociétés mutualistes¹⁷². Dans ce contexte, les premières réglementations apparurent à partir de 1835.

§ 2 – La mutualité française de 1835 À 1850 : les premières réglementations

La Monarchie de Juillet, secouée les premières années par des révoltes sociales dont celles des canuts lyonnais demeurent célèbres, commença à légiférer sur les sociétés de

¹⁷¹ Voir note sous C.A. Lyon 28.05.1874, Laenger et Consorts, D. 1875, 3^e cahier, 2^e partie, p. 1875.

¹⁷² M. Dreyfus, *La mutualité, une histoire maintenant accessible*, Paris, Mutualité française, coll. Racines mutualistes, 1988, p. 17-18.

secours mutuel. Mais il fallut attendre la Seconde République pour avoir une véritable réglementation en ce domaine.

A. Une reconnaissance indirecte sous la Monarchie de juillet

La loi du 5 mai 1835 apparut alors comme un premier acte de reconnaissance du mouvement mutualiste. En effet, le texte mentionna formellement les sociétés de secours mutuels en leur permettant de faire des versements aux caisses d'épargne (jusqu'à 6.000 F). Cette possibilité fut considérée comme une véritable faveur accordée par la loi à ces institutions. Le gouvernement qui prônait le développement des associations mutualistes espéra, par ce moyen, provoquer un accroissement considérable de leur rôle futur dans la société.

En 1840, les propos du ministre de l'Intérieur de Louis-Philippe, Rémusat¹⁷³, furent révélateurs de cet état d'esprit. Il fit des sociétés de secours mutuels un éloge appuyé, louant leur utilité, l'hétérogénéité de leur composition, les bienfaits de leur influence. À ses yeux, ces associations réunissaient « au plus haut degré, les conditions d'un bon système de secours ». Elles permettaient la constitution d'un fonds, épargne commune où l'associé, ouvrier prévoyant, pouvait « puise[r], sans rougir et sans rien perdre de sa dignité »¹⁷⁴. Pour conforter son discours, le ministre engagea les préfets à favoriser la création de sociétés mutualistes, en raison de leurs « excellents effets » sur « l'ordre public », « la prévoyance » « l'économie » et la « diminution du nombre des pauvres admis dans les hôpitaux ».

Conformément aux instructions ministérielles, plusieurs préfets se livrèrent, dans leur département, à une enquête sérieuse sur l'implantation mutualiste.

Dès cette époque, la nécessité d'une réglementation spécialement destinée aux sociétés de secours mutuels se fit impérieuse car il devint de plus en plus difficile de régir, par des dispositions générales, une institution à laquelle on accordait tant de crédit. Malgré leurs caractéristiques, leurs spécificités et leur intérêt, celles-ci restèrent toutefois soumises au droit commun pendant encore plusieurs années. De façon générale, elles ne purent guère échapper à l'ambiance suspicieuse qui pesa sur la vie associative. Durant les années 1825-1852, Jacques Le Goff rappelle que, dans un contexte où la grève restait rare, près de 10 000 ouvriers firent

¹⁷³ Charles de Rémusat (1797-1875) eut dans sa fonction une intense activité administrative. Il fut notamment à l'initiative d'une enquête sur l'assistance publique dans les départements. En 1840, il avait dû faire face à un important mouvement de grève des artisans.

¹⁷⁴ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 6 août 1840, citée par P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, op. cit., p 21.

néanmoins l'objet de poursuites : pour 6 800 d'entre eux, elles donnèrent lieu à condamnations allant parfois jusqu'à des peines d'emprisonnement supérieures à une année¹⁷⁵.

B. Une attitude favorable sous la Seconde République

Ce fut finalement sous la Seconde République et sous le Second Empire que l'on tenta de faire de la mutualité un des remèdes à la question sociale. Les deux régimes successifs s'intéressèrent alors à ce mouvement pour l'organiser, le rationaliser et le structurer de façon cohérente. La Seconde République encouragea toutes les formes d'associations ouvrières. Son premier président, Louis-Napoléon Bonaparte, s'intéressa particulièrement aux sociétés de secours mutuel qu'il voulut conserver même sous l'empire autoritaire.

L'enthousiasme qui entourait l'élan associationniste de 1848 entraîna le mouvement mutualiste. Les années 1840-1848 avaient été marquées par une effervescence intellectuelle, une forte attente de la part du monde du travail¹⁷⁶ et une remise en cause de la société existante amplifiée par l'extension du chômage. La question du travail et celle de la condition ouvrière préoccupèrent hommes politiques, théoriciens, romanciers sociaux provoquant d'importantes réflexions, relayées auprès de l'opinion publique, par une presse très active. La création d'associations ouvrières fut alors considérée comme une « solution alternative » : par ce moyen, les travailleurs accédaient à la possibilité de gérer, de profiter librement de leur production et ainsi, de lutter contre les dérives d'un système libéral concurrentiel générateur de misère. La « flambée associative »¹⁷⁷ qui s'empara alors de la France fut particulièrement marquante à Lyon où les canuts avaient déjà développé un fort sentiment de conscience sociale¹⁷⁸.

La réaction populaire qui s'exprima dans la Révolution de 1848 se fit l'écho de ces idées. Peu après la proclamation de la République, le décret du 29 février 1848 annonça la liberté d'association. Quant à la Constitution du 4 novembre 1848, elle affirma dans son article 8, le « droit de s'associer, de s'assembler paisiblement »¹⁷⁹, l'exercice de ses droits

¹⁷⁵ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p.137.

¹⁷⁶ Voir sur ce point M. Agulhon, *1848 ou l'apprentissage de la République (1848-1852)*, Paris, Éd. du Seuil, 1973, rééd.1992, p. 51.

¹⁷⁷ R. Gossez, « Associations ouvrières dites de 1848 : échec ou réussite ? », *Revue de l'économie sociale*, avril - juin 1985, p. 51.

¹⁷⁸ M. Moissonnier « Le mutuellisme lyonnais ». *Prévenir*, « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 », op. cit., p. 51 à 56.

¹⁷⁹ J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, op. cit., p. 265.

n'ayant pour limites que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique. Implicitement, ces dispositions abolissaient l'article 291 du code pénal et la loi de 1834.

Les premiers mois de la République apparurent, ainsi, comme une période de détente pour la classe ouvrière. Le décret du 28 juillet 1848 apporta, il est vrai, quelques restrictions à la formation de certaines associations mais quand celles-ci revêtaient un caractère plus particulièrement politique. Ce texte s'appliqua aux clubs et réunions politiques. Les sociétés de secours mutuels, comme les associations industrielles et de bienfaisance, en furent exonérées. Le ministre de l'Intérieur prit d'ailleurs soin d'éclairer ce point dans une circulaire du 31 août 1848. S'adressant aux préfets, il rappela, avec fermeté que les sociétés mutuelles se trouvaient désormais affranchies de toute autorisation ministérielle et libres de toutes formalités lors de leur établissement. L'action municipale, exclue aussi par principe, ne pouvait se justifier qu'à titre exceptionnel lorsque les sociétés devenaient « l'occasion de réunions habituelles » ; de plus dans ce cas déjà limité, l'intervention se limiterait à la déclaration des réunions et non à celles des sociétés elles-mêmes. Toute intervention de la part de l'administration, relativement aux dites sociétés, était donc contraire « à la nouvelle position »¹⁸⁰ reconnue par le décret. L'attitude bienveillante des pouvoirs publics se matérialisa aussi dans l'ensemble des dispositions applicables à la mutualité. Ainsi, un régime de déclaration simple des jours de réunion se substitua alors à celui de l'autorisation préalable. Emblématique signe de la puissance gouvernementale, le droit de dissolution gouvernemental ne put désormais être utilisé contre les sociétés de secours mutuels que dans certaines circonstances bien définies de menace directe de l'ordre public. Encore fallait-il qu'une condamnation judiciaire préalable fût intervenue. Cette loi, peu contraignante, ne fixa néanmoins aucun cadre particulier aux sociétés de secours mutuels, ce qui amena certains mutualistes à réclamer une loi pour régulariser leur situation, leur fixer des droits et des devoirs et sécuriser leur existence et leur fonctionnement.

L'élan favorable à la mutualité se concrétisa également avec la nomination, par l'Assemblée Constituante, d'une commission chargée d'étudier la question des sociétés de secours mutuels. Un certain nombre de notables fut alors soucieux de trouver une solution à la question sociale sans remettre en cause l'ordre libéral. Dans ce contexte, la question du droit au secours du pauvre et de l'indigent ne pouvait manquer de se poser. Une commission fut rapidement constituée pour examiner deux projets d'initiative parlementaire.

¹⁸⁰ P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, op. cit., p. 24.

La première proposition du 8 juin 1848 fut présentée par Waldeck-Rousseau, père du futur ministre de la III^e République. La deuxième en date du 9 décembre 1848 fut initiée par Pierre Rouveure¹⁸¹. Toutes deux prévirent l'institution de caisses nationales de prévoyance basées sur une organisation communale et fédérées au niveau central. Sur le plan financier les propositions divergèrent. Certes, elles étaient alimentées par les travailleurs, elles devaient, dans les deux cas, bénéficier du concours de l'État et des collectivités et admettre des membres honoraires. Mais Waldeck Rousseau imposa aux départements et communes une contribution lourde au profit des caisses de prévoyance alors que Pierre Rouveure introduisit une contribution patronale, mettant à la charge de l'employeur l'entretien des sociétés de secours mutuels. Toutes deux furent finalement repoussées : elles apparaissaient comme des « utopies associatives s'inspirant du modèle des sociétés de secours mutuels, dont elles vis[aient] à la fois l'extension et l'universalisation »¹⁸². On leur reprocha notamment d'omettre le principe, alors dominant, de division des risques maladie, vieillesse et chômage. En outre, on pointa leur manque de pragmatisme.

En 1849, un autre rapport, présenté par Jean-Baptiste Férouillat (alors représentant du Rhône aux Assemblées constituante et législative¹⁸³) préconisa d'exercer vis-à-vis des sociétés de secours mutuels une influence protectrice capable de favoriser le développement de ces associations. Jean-Baptiste Férouillat en appela à la sollicitude du gouvernement et émit notamment le vœu que soit créée, dans chaque chef-lieu de canton, une commission dont la mission consisterait à encourager la formation des nouvelles sociétés, à rendre compte des besoins des mutualistes, ainsi que des améliorations à introduire dans l'organisation des associations. L'auteur aborda également la question de la place laissée à l'intervention

¹⁸¹ Pierre Marcellin Rouveure (1807-1889) fut député de l'Ardèche à deux reprises (de 1848 en 1850 et de 1871 à 1877).

¹⁸² F. Ewald, *l'État Providence, op. cit.*, p. 209.

¹⁸³ Jean-Baptiste Férouillat (1820-1903) : né d'une famille de commerçants lyonnais, cet avocat passionné de politique fut représentant en 1848 et en 1871, membre du Sénat et ministre. Il vota d'abord avec le parti dit National (soutien du général Cavaignac au pouvoir), se prononçant par exemple pour les poursuites contre Louis Blanc et contre le droit au travail. Après l'élection du 10 décembre, il devint favorable au prince président. Non réélu à l'Assemblée législative, il se fit inscrire au barreau de Paris et appartint sous l'Empire à l'opposition républicaine. En 1856, il reprit sa place au barreau de Lyon et en 1864 il fut élu conseiller général du Rhône, fonction dont il démissionna en 1867 pour protester contre l'interdiction faite au conseil général de discuter le vœu relatif au régime municipal de Lyon. Il fut ensuite réélu avec une majorité considérable. Après 1870, il fut nommé conseiller municipal de Lyon et présida pendant la guerre le comité de résistance. En 1871, il fut élu représentant du département du Var à l'assemblée Nationale sur la liste républicaine. Fréquemment, il prit la défense du conseil municipal de Lyon, notamment dans la discussion relative au projet d'organisation municipale qui supprimait la mairie centrale de Lyon. Aux élections sénatoriales de 1876, il fut élu sénateur du Var et fit partie du groupe radical où siégea Victor Hugo. En 1888, il entra dans le cabinet Floquet comme ministre de la Justice et des Cultes dont il démissionna en 1889, quelques jours avant la chute du cabinet dont il faisait partie. Dans le cadre de ses fonctions, il fut élu président de la Commission relative aux sociétés de secours mutuels au Sénat. Voir J-P.Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire, op.cit.*, p. 242-243.

étatique pour défendre le principe d'un rôle positif du pouvoir central et préconiser la division des risques couverts. En termes emphatiques, il demanda à la République de se doter de moyens pour « suivre le travailleur dans toutes les phases de son existence, depuis le berceau jusqu'à la tombe » et le protéger. Par cette voie, le pouvoir pouvait, selon lui, mettre en cohérence ses principes et ses actes et concrétiser son ambition d'ériger la liberté comme un droit absolu : grâce à la mutualité, l'ouvrier se trouvait conduit « peu à peu, comme par la main, à la possession du capital, à la propriété, gage réel de sa liberté, signe réel de son émancipation »¹⁸⁴.

Ce texte synthétisa le nouveau programme de prévoyance inspiré par Jean-Marie de Gérando¹⁸⁵ dont la notoriété était due à des écrits économiques et sociaux. Ce lyonnais, homme politique et philanthrope, était connu et apprécié de Louis-Napoléon Bonaparte. Les bouleversements de la société française et la précarisation de la situation des ouvriers qui en découlèrent ne l'avaient pas laissé indifférent. Au contraire, ils l'avaient conduit à publier une étude approfondie sur la destinée des classes laborieuses et sur la pauvreté dont souffrait une partie d'entre elles. Dans ses œuvres, *Le Visiteur du pauvre*¹⁸⁶ et *De la bienfaisance publique*¹⁸⁷, Jean-Marie de Gérando exposa sa pensée sur les questions économiques et sociales ainsi que ses solutions pour résorber l'indigence¹⁸⁸. Son analyse, alors originale, l'amena toujours à rejeter l'idée selon laquelle la pauvreté ouvrière serait principalement due à l'imprévoyance, à la paresse et à la débauche. Certes, il considéra comme ses contemporains, que l'éducation des pauvres, le développement de la prévoyance, le travail, les bonnes mœurs représentaient bien les principaux moyens de prévention de l'indigence. Mais il ajouta que, dès lors que celle-ci ne pouvait être résorbée efficacement par ces divers moyens, il convenait de la secourir avec le concours de la charité individuelle et de la bienfaisance publique. Ce projet ne put être discuté avant la séparation de l'Assemblée

¹⁸⁴ J-B. Férouillat, *Rapport au nom du Comité du travail*, Ass. Nat. 12/02/1849, impressions n°895, p.2.

¹⁸⁵ Jean-Marie de Gérando (1772-1842) débuta sa carrière politique en 1799 à la suite de sa nomination au ministère de l'Intérieur où il deviendra en 1804 secrétaire général. Remarqué grâce à ses qualités et apprécié par l'Empereur, il occupa un poste de conseiller d'État dès 1811. Il fut également fait baron d'Empire puis envoyé comme intendant en Haute Catalogne avant d'obtenir son rappel en France en 1813. À Lyon, il participa à de nombreuses institutions lyonnaises (Académie des sciences, belles-lettres et arts, section de reconstitution de l'Académie des sciences, section locale de la Société pour l'encouragement de l'industrie nationale) et obtint la création à Lyon, en 1806, du premier Conseil de prud'hommes. Son action dans le domaine social fut intense (notamment, il occupa la vice-présidence du Conseil supérieur de la santé ; il fut administrateur des Quinze-Vingts, membre du conseil général des Hospices de la Seine et participa activement à la fondation de caisses d'épargne).

¹⁸⁶ J-M de Gérando, *Le visiteur des pauvres*, Paris, L. Colas, 4^e édition, 1837.

¹⁸⁷ J-M de Gérando, *De la bienfaisance publique*, 2 volumes, Bruxelles, société belge de librairie, 1839.

¹⁸⁸ Voir sur ce point Y. Breton « Joseph - Marie de Gérando (1762-1842) », in J-P. Potier, L. Frobert, A. Tiran, (dir.), *Economistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Éd. de l'Institut des sciences de l'homme, 2000, p. 134 à 140.

Constituante. Mais, il marqua le rejet de l'ultra libéralisme dans le domaine social et fut une source d'inspiration pour Jean-Baptiste Féroüillat. L'Assemblée Législative put donc ensuite étudier à nouveau les propositions, dans les termes posés par ce dernier. Elles furent alors renvoyées à un comité pour la propagation des sociétés de prévoyance, composé de différentes personnalités, parmi lesquelles on trouve Emile Pereire¹⁸⁹ et le Baron Gustave d'Eichtal¹⁹⁰, tous deux saint-simoniens, promoteurs de l'industrialisme et du libéralisme. Pour éviter le risque de dépendance que créait l'aumône ou la subvention, ses membres recherchèrent un système permettant aux sociétés d'équilibrer cotisations et prestations.

Denys Benoist d'Azy¹⁹¹, administrateur de la compagnie des chemins de fer d'Orléans, se vit confier alors le soin de formuler des conclusions reprenant le rapport Féroüillat, tout en l'infléchissant dans le sens du respect des principes libéraux. En effet, au cours des discussions, les parlementaires représentant la droite légitimiste intervinrent très activement. Le rôle de la bienfaisance dans le soulagement de la misère fut ainsi nettement rappelé. « Ce qu'il faut pour que le progrès soit réel, c'est que la prévoyance et la bienfaisance se développent dans une égale proportion »¹⁹².

Le rapport déposé en octobre 1849 se prononça pour le maintien de la liberté conférée aux sociétés de secours mutuels par le décret du 28 juillet 1848. L'inspiration libérale qui présida à son élaboration fut nette : minimisant le pouvoir d'une loi qui « peut bien peu de choses », le rapport rappela que « la base de ces institutions » ne pouvait résider que dans « la liberté »¹⁹³. Une telle affirmation n'était pas à l'abri de dérives. Pour les prévenir, l'auteur préconisa que ces sociétés restent d'importance limitée et conservent leur caractère familial. Il était essentiel pour lui que, dans ces structures, fussent préservés la connaissance mutuelle des membres, le respect commun, de même que « l'esprit de devoir », « la reconnaissance pour le

¹⁸⁹ E. Pereire (1800-1875) fut un financier, familier de l'Empereur Napoléon III qui fut très influent durant le Second Empire. Il lança notamment en France les premiers chemins de fer de voyageurs. Il investit dans des projets immobiliers ainsi que dans la compagnie générale transatlantique. Il mena une politique sociale avancée conforme à son idéal saint-simonien.

¹⁹⁰ Le Baron d'Eichtal contribua, en outre, à la construction des lignes de chemins de fer, à l'établissement des premières routes de paquebots transatlantiques et impulsa des projets de canaux intermaritimes. Il fut également régent de la Banque de France et devint un des mécènes des scientifiques de la seconde moitié du XIX^e siècle.

¹⁹¹ D. Benoist d'Azy (1796-1880). Ce parlementaire de la droite légitimiste et catholique à l'Assemblée Législative de la II^e République fut aussi industriel. Elève de Le Play, il montra un grand intérêt pour la question ouvrière.

¹⁹² D. Benoist d'Azy, *Rapport au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de MM. Dufournel et Lestiboudois relatives aux sociétés de secours mutuels et à la création d'une caisse générale de pensions de retraite*, Ass. Législative 6/10/1849, Annales p. 288.

¹⁹³ D. Benoist d'Azy, *Rapport au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de MM. Dufournel et Lestiboudois relatives aux sociétés de secours mutuels et à la création d'une caisse générale de pensions de retraite*, *op.cit.*, p.292.

bienfait ou le service, le désir de bien faire et les avantages du bon exemple ». Ainsi, les risques inhérents à l'importance des effectifs seraient écartés, c'est-à-dire l'inefficacité d'une surveillance « trop officielle, et dès lors moins rigoureuse », la tendance à l'abus et au profit, la substitution de « l'esprit du droit rigoureux » à « l'esprit de bienfaisance et de dévouement », la disparition de « la charité » au profit de « l'organisation officielle »¹⁹⁴.

Ces affirmations préfigurèrent un nouveau visage pour le mouvement mutuel : celui patronné et domestiqué que Louis-Napoléon Bonaparte conçut et façonna quelques années plus tard.

En outre, une préconisation essentielle paracheva le dispositif : elle concerna la création d'un type spécial de sociétés de secours mutuel. Organisations exemplaires, elles furent destinées à constituer une sorte de modèle, pour toutes les autres sociétés. Un de leurs privilèges résida dans la possibilité d'acquérir (de manière facultative) la personnalité juridique.

Pendant que le Parlement discutait le projet de Benoist d'Azy, le gouvernement provoqua, par circulaire ministérielle du 26 juin 1848, une enquête au sein des associations mutualistes. Celles-ci furent invitées à donner leur avis sur les grandes questions intéressant la mutualité et à faire connaître les modalités de leur organisation interne. Suite à cette démarche, le gouvernement proposa à l'Assemblée un nouveau projet de loi qui différa du précédent par des aspects « interventionnistes ».

Trois dispositions, en effet, conférèrent au pouvoir exécutif des possibilités d'intervention accrues dans le fonctionnement des sociétés de secours mutuels : tout d'abord, le texte conféra au chef de l'État le droit de nommer directement les présidents des sociétés reconnues comme étant d'utilité publique. Ensuite, il introduisit, dans les sociétés, un mode de composition mixte, en imposant l'admission d'un certain nombre de membres honoraires. La mesure eut pour objectif d'instaurer un contrôle des décisions prises et des actions menées afin de les tempérer, le cas échéant. Enfin, il prévint l'affectation d'une partie des contributions foncière et mobilière à la création d'un fonds de secours afin d'encourager la fondation de nouvelles sociétés.

Le projet gouvernemental fut envoyé à la commission qui avait rédigé le projet Benoist d'Azy. Dans un premier temps, il resta lettre morte. Le 18 février 1850 cependant, les

¹⁹⁴ D. Benoist d'Azy, *Rapport au nom de la commission chargée d'examiner les propositions de MM. Dufournel et Lestibouois relatives aux sociétés de secours mutuels et à la création d'une caisse générale de pensions de retraite*, op.cit., p.292.

conclusions de Denys Benoist d'Azy furent adoptées par l'Assemblée Législative par 560 voix contre une et le projet devint la loi du 15 juillet 1850.

Avec ce texte, une nouvelle période s'ouvrit. D'abord, pour le mouvement mutualiste, dans lequel Louis-Napoléon Bonaparte, Prince Président, voyait un véritable vecteur d'intégration des classes populaires et qui devint dès lors, un acteur de la vie sociale. Plus marginalement, cette reconnaissance officielle suscita un début de polémique autour de l'existence d'une misère ouvrière née du modèle industriel en voie de constitution. Les crises économiques avaient souligné la précarité des activités industrielles. La question de l'instabilité de l'emploi, cause du paupérisme, commença de se poser. Les sociétés de secours mutuels (qui s'étaient développées notamment sur la base des métiers) furent peu à peu considérées comme un moyen d'améliorer le dispositif charitable existant ou plutôt d'en pallier les carences, en amenant les ouvriers à une prévoyance collective, en les moralisant, en mettant fin à leur marginalisation et finalement en facilitant leur contrôle. Cette évolution fut particulièrement nette sous le Second Empire.

L'admission du chômage comme risque indemnisable se trouva alors au cœur de la méfiance manifestée à l'égard des sociétés de secours mutuels. En effet, par sa dépendance à l'égard de la conjoncture professionnelle, par les incertitudes de sa définition (avec risque de confusion entre chômage volontaire et chômage involontaire), le chômage (et son éventuelle prise en charge) se différencia toujours des autres « fléaux » pouvant atteindre les ouvriers. Contrairement aux risques classiques (maladie, décès, vieillesse) qui avaient un caractère individuel, il révélait un désordre économique global. Les enjeux de son indemnisation revêtaient une tout autre ampleur. On en craignait les conséquences potentiellement subversives. N'encouragerait-elle pas les refus volontaires de travailler ? La paresse ? La contestation ? La grande crainte était de voir distribuer des aides à des grévistes. C'est pourquoi d'une façon générale le pouvoir, par prudence, refusa de légaliser l'indemnisation du chômage par des organismes privés, au moins jusqu'en 1884.

Cependant, officieusement, des initiatives se développèrent la plupart du temps au sein de structures qui, sous l'appellation générique de sociétés de secours mutuels, préfigurèrent les chambres syndicales. L'organisation de l'indemnisation du chômage dans le cadre de la mutualité contribua au développement de groupements davantage voués à la défense professionnelle qu'à la prévoyance strictement entendue. Elle apparut ainsi comme constituant un des éléments ayant favorisé l'affirmation d'une identité spécifique à certaines associations professionnelles, identité qui fut consacrée par le législateur en 1884.

Le XIX^e siècle ne fut qu'une lente prise de conscience des inconvénients d'une interprétation trop étroite des principes édictés en 1791, de l'utilité des associations et de la nécessité d'une intervention de l'État au-delà du registre traditionnel de la bienfaisance publique. Les crises du système libéral démontrèrent que l'espoir d'enrichissement par le simple jeu des lois du marché fut un leurre et que le peuple se trouva, la plupart du temps, exclu de la société émergente, quels que soient les régimes en place. La fracture sociale qui apparut entre industriels, propriétaires, financiers et travailleurs s'aggrava au cours du siècle. Le malaise social n'échappa pas à des observateurs de la vie ouvrière comme Armand Audiganne. Observant la cité lyonnaise, il constata, avec réalisme, qu'il n'y avait « pas seulement deux classes, mais deux nations »¹⁹⁵. Sous la pression des classes ouvrières, les pouvoirs publics furent ainsi amenés à admettre (d'abord implicitement puis explicitement) que chaque citoyen n'avait pas systématiquement vocation à une promotion sociale et qu'il fallait prendre en considération cette donnée nouvelle dans l'ordre politique. De la même façon, il y eut remise en cause de la théorie selon laquelle la seule prévoyance ouvrière (sous forme d'épargne individuelle et volontaire) et la bienfaisance (son inévitable corollaire) seraient suffisantes pour régler les problèmes de pauvreté et assurer les besoins¹⁹⁶ à venir des travailleurs. L'ambition d'une charité légale se révéla insuffisante avec l'existence d'un prolétariat industriel massif, généré par les mutations industrielles. Un hiatus apparut entre l'égalité théorique des droits civils reconnue à tous les citoyens et l'inégalité effective des conditions.

La sévère dépression économique des années 1880 posa de manière cruciale la question de la fragilisation du corps social. Dès lors, l'idée d'un État débiteur des individus progressa. La question des secours cessa d'être de simple morale pour relever de la sphère juridique et faire l'objet d'une politique positive, affranchie de l'application rigoureuse de la doctrine libérale. Le social avait imposé définitivement la nécessité d'une évolution du rôle de l'État dans ses rapports juridiques avec les individus.

Dans les deux dernières décennies du XIX^e siècle, la référence juridique demeura l'individu, mais celui-ci se vit reconnaître des droits nouveaux. À l'obligation limitée de garantir les droits individuels, s'ajouta alors pour la société, un devoir, celui d'assurer le bien-être collectif et de garantir le citoyen contre les principaux aléas de son existence. Cette responsabilité de l'État allait le contraindre à intervenir dans la vie civile. Une nouvelle conception du contrat social, incluant cette fois la solidarité sur un plan collectif, se développa

¹⁹⁵ A. Audiganne, *Populations ouvrières et les industries de la France. Mouvement social au XIX^e siècle*, op. cit.

¹⁹⁶ F. Ewald, *l'État Providence*, op. cit., p. 205.

et modifia le droit à l'assistance. Les facteurs sociaux furent déterminants pour amener les pouvoirs à reconsidérer la question de l'individualisme révolutionnaire.

Ainsi, l'admission du chômage comme risque social indemnisable résulta d'une évolution chaotique initiée sous la Seconde République, évolution davantage subie que maîtrisée par les pouvoirs publics locaux ou nationaux. Comme le montre l'exemple lyonnais, la nécessité d'une indemnisation du chômage, d'abord occultée, fut ensuite longtemps abandonnée à la spontanéité ouvrière (Partie 1).

Ce ne fut qu'au début du XX^e siècle que les collectivités locales et l'État se résignèrent, presque à contre cœur, à admettre que la privation d'emploi constituait un risque social dont les conséquences financières étaient dignes d'être prises en charge. La démarche resta cependant toujours timide : il s'agit alors plus d'un encadrement prudent, d'une institutionnalisation de la solidarité ouvrière préexistante que d'une solidarité nationale avec indemnisation de l'ensemble des travailleurs sans-emploi (Partie 2).

PREMIÈRE PARTIE

LE CHÔMAGE ABANDONNÉ À LA

SOLIDARITÉ OUVRIÈRE

La question de l'indemnisation des chômeurs se posa dans le cadre général d'un pays en pleine mutation idéologique. Fortement ébranlée dans les fondements qui avaient marqué son histoire depuis des siècles, la société française se trouva confrontée à un vide juridique. Les structures qui assurèrent jusqu'alors aux individus, une protection sociale furent supprimées, après avoir fait l'objet de remises en cause de la part des intéressés et suscité de vives critiques des économistes. Convaincus de la nécessité d'affranchir le monde du travail de contraintes vieilles et surannées, les membres de l'Assemblée Constituante placèrent au centre de leur action le principe de liberté du commerce et de l'industrie. Cette volonté de se libérer de toute entrave se traduisit par le vote des deux célèbres textes, le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier et la disparition de toute organisation professionnelle.

En contrepartie, aucune réalisation ne vint les remplacer. Les projets originaux de la Révolution en matière de protection sociale ne se concrétisèrent pas notamment parce qu'ils auraient exigé une implication de la collectivité et de l'État dans un domaine où la bienfaisance et les solidarités professionnelles étaient restées très présentes. À partir du milieu du XIX^e siècle, toutefois, l'État libéral se trouva dans l'obligation de prendre en compte le dénuement de la population ouvrière et ses dangers potentiels pour l'ordre public. Dans cette perspective, il commença à mettre l'accent sur les avantages des sociétés de secours mutuels qui subsistaient plus ou moins clandestinement et prenaient en considération, le plus souvent avec des moyens limités, les besoins de travailleurs livrés à eux-mêmes. Enracinées dans le tissu social, ces structures semblèrent utiles pour compléter le système charitable défaillant et faire face à l'augmentation des sollicitations dues à la révolution industrielle. Dans un contexte de radicalisation des rapports entre classes possédantes et travailleurs, tolérer la mutualité apparut comme la solution « du moindre mal ». Ces institutions populaires et souvent paternalistes offrirent un cadre rassurant, propre à fixer l'instabilité ouvrière. Elles pouvaient apaiser certains maux et misères tout en préservant, en apparence au moins, les principes libéraux fondamentaux de la nouvelle société civile :

- Celui de la non-intervention étatique dans le domaine « social » d'abord. Dans ce schéma, l'État pouvait demeurer étranger à toute action de bienfaisance. L'affichage officiel resta identique : aucun droit au secours obligatoire ne fut reconnu ; aucune contrainte étatique ne fut énoncée. L'action charitable continua à relever de la seule sphère privée.

- Celui de l'autonomie de la volonté ensuite. Par une volonté contractuelle librement donnée, le travailleur optait pour une démarche de prévoyance. Il décidait, de son plein gré, de confondre ses intérêts avec ceux des autres sociétaires et de s'engager vis-à-vis d'eux et de l'organisme mutuel, pour soulager les maux des sociétaires et les siens.

La formule de mutualisation des sommes épargnées et des risques présenta donc des avantages autant pour la société que pour les individus. Facteur de paix sociale, elle assurait aux épargnants adhérents une garantie contre les aléas de leur existence tout en requérant un effort individuel moins important de la part de chacun d'entre eux. Par sa capacité à concilier des données contradictoires, à fédérer, la mutualité fit des émules au sein des classes dirigeantes. Elles virent en elles un moyen de canaliser le monde ouvrier, de le tempérer et de le sensibiliser aux valeurs moralisatrices conformes à la tradition chrétienne et à la pensée libérale.

Utiles, ces sociétés de secours mutuels n'en constituèrent pas moins un creuset social de rencontre entre assistance et revendications. Consciente de ce risque de dérive contestataire, les pouvoirs publics surveillèrent de manière étroite le mouvement toujours soupçonné de perdre ses valeurs moralisatrices et de favoriser une organisation collective des oppositions ouvrières. Son histoire resta donc tourmentée, marquée par une alternance de périodes de tolérances et de répression. Si la prise en compte de la maladie, de l'invalidité, du décès fut encouragée (et encadrée), celle du chômage demeura source d'inquiétudes constantes pour les pouvoirs publics. Par sa nature, il était susceptible de favoriser l'épanouissement de la contestation sociale et la subversion au sein des classes ouvrières (chapitre 1)

En outre, l'organisation des secours de chômage impliquait une réflexion sur les fondements de la société, sur le travail considéré comme facteur de richesse nationale et sur la conception de la justice sociale. Elle ne correspondait guère au programme philanthropique de moralisation des classes populaires initié par le Second Empire.

Toutefois, l'indemnisation des chômeurs ne put être complètement éludée. Dans un contexte de crises économiques fréquentes et de précarisation massive du travailleur, les autorités furent interpellées pour organiser un débat public sur le sujet et s'impliquer plus largement dans la politique de l'emploi. Il devint dès lors l'objet d'une controverse d'ampleur nationale qui s'éternisa jusqu'au début du XX^e siècle. Entre interdiction et reconnaissance officielle de l'indemnisation du chômage, les secours aux sans-emploi relevèrent d'un réseau d'institutions locales, souvent privées qui avait la particularité d'être

hétérogène et traversé de contradictions. Ces organismes se trouvèrent confrontés, de façon accessoire, à des situations de chômage dans le cadre de l'accomplissement d'une mission plus générale de traitement de la pauvreté. Pour faire face à des cas de détresse concrets dus à la privation de travail de leurs adhérents, certains d'entre eux furent amenés à délivrer des secours aux chômeurs. D'abord ponctuelles, les prestations furent peu à peu institutionnalisées, systématisées afin de les rendre plus sûres et opérationnelles. De ce fait, les interventions varièrent profondément selon les spécificités des institutions concernées, leur identité, leurs principes fondateurs ou même leur implantation géographique.

Certains d'entre eux, mus par une tradition religieuse, n'abordèrent les chômeurs que d'une façon générique et ponctuelle, sans leur reconnaître de caractère distinctif, dans la communauté des pauvres. En revanche, d'autres, à caractère professionnel, comprirent la nécessité de prendre en compte les conséquences de l'industrialisation massive, des mutations et de l'instabilité du salariat que connaissait alors la France. Rapidement, ils considérèrent que les chômeurs constituaient une catégorie spécifique parmi les personnes démunies. Pour eux, ils conçurent de ce fait, un traitement particulier. Toutes ces institutions se côtoyèrent à Lyon dans cette métropole où la population fut, souvent plus qu'ailleurs, soumise aux aléas économiques inhérents au modèle productif de la manufacture dispersée et à la production de denrées de luxe. Cette nécessité de faire face aux mauvaises conjonctures et à l'incertitude des revenus généra à Lyon de multiples expériences sociales fondées sur un système de valeur de partage et d'entraide. Centre actif du compagnonnage, la ville fut aussi le terrain de réalisations originales comme celle de Jean-Louis Rast-Maupas¹⁹⁷ qui, au XVIII^e siècle inaugura, dans le cadre de la Conditions des soies, un dispositif de solidarité à destination des chômeurs tisseurs lyonnais.

La disparition des corporations en 1791 et le contexte de mutations du XIX^e siècle n'empêchèrent pas les ouvriers lyonnais de reconstituer des systèmes d'aide mutuelle à la faveur de tolérances des autorités locales. Après la Révolution, furent inventés dans la ville des modes de régulation sociale valorisant la protection contre les effets négatifs du libéralisme. Ils se matérialisèrent par la création du conseil de prud'hommes en 1806, l'existence de préfiguration de négociations collectives au sein de la Fabrique pour fixer un

¹⁹⁷ Jean-Louis Rast Maupas (1731-1821) établit à Lyon la Condition des soies, après un voyage à Turin. Le but de l'institution fut de contrôler la production afin de fiabiliser les transactions commerciales. La Révolution mit fin à son entreprise qui finalement sera reprise par Napoléon en 1805 : à cette date, sera instituée une Condition publique et unique des soies dont la gestion fut confiée à la Chambre de commerce et d'industrie.

socle minimum de règles intangibles imposé à la profession et la vitalité des groupements intermédiaires comme les coopératives et sociétés de secours mutuels.

Ainsi, en marge d'un contexte national de méfiance face aux chômeurs, se développa dans la région, une solidarité ouvrière qui permit d'obvier les conséquences négatives de la privation d'emploi dans certaines professions (Chapitre 2). Ces expériences recoupèrent parfois l'intérêt des employeurs. Dans cette hypothèse consensuelle rare, elles furent admises, soutenues et balisées par les autorités. Le plus souvent, elles furent le fruit d'un mouvement ouvrier lyonnais perméable aux nouvelles doctrines qui prônèrent justice sociale et solidarité. Elles favorisèrent alors l'éclosion d'espaces de revendication qui préfigurèrent le mouvement syndical. L'indemnisation des périodes de chômage se trouva au cœur de cette transformation et de la construction identitaire d'une classe ouvrière marquée par la précarité et la répression.

CHAPITRE 1 - LA PROTECTION DU CHÔMAGE, OBJET D'INQUIÉTUDE POLITIQUE

La volonté des associations ouvrières d'indemniser le risque social du chômage rencontra de nombreuses réticences politiques pour des raisons philosophiques et économiques, mais le premier obstacle qu'elles eurent à vaincre fut celui de faire accepter leur propre existence. Sur le plan juridique, elles se heurtaient aux interdictions de la loi Le Chapelier et aux textes du code pénal qui les faisaient respecter en incriminant toute réunion et association non autorisée. Dans un premier temps, les différents pouvoirs préférèrent accorder autorisations et tolérances au cas par cas, sans rien changer à la législation. L'incertitude, dans laquelle ce système laissait des sociétés à vocation assurantielle, limitait leur efficacité et les secours qu'elles pouvaient distribuer. Dès les premières heures de la Seconde République, les interdictions disparurent et la liberté d'association proclamée de manière générale fut encouragée et subventionnée de manière privilégiée pour les associations ouvrières. Leurs activités furent encouragées. Cette totale liberté n'eut qu'un temps et disparut avec le coup d'État du 2 décembre 1851. Cependant la nécessité de permettre aux sociétés de secours mutuel une distribution de secours et d'aides stables pour apaiser les tensions sociales fut reconnue et soutenue par le nouveau régime, dans la mesure où elles ne se mêlaient pas de revendications politiques ou sociales ; aussi, lorsqu'elles existaient, furent-elles soumises à une surveillance particulière. Il fallut attendre la III^e République pour que, enfin, les associations ouvrières puissent se constituer librement, non seulement sous forme de mutuelle, mais de syndicats défenseurs des intérêts professionnels ; peu après, la mutualité reçut aussi un cadre légal (section 1).

Le développement du chômage et l'impossibilité pour l'État de fournir aux citoyens du travail dans les périodes de crise, alors même que cette valeur constituait un des fondements du projet révolutionnaire, soulignèrent les contradictions de la vie économique. La difficile situation de ceux qui se trouvaient sans aucune ressource, faute de trouver une activité rémunératrice, ne put être occultée. Pour certaines sociétés de secours mutuel, il apparut normal de pouvoir distribuer d'éventuels secours dans ce cas. Mais elles eurent beaucoup de mal pour assumer cette mission.

En effet, plus ambigu qu'aucun autre risque social, l'organisation de la protection contre les conséquences de la perte d'emploi mettait en cause la nature de l'action des groupements professionnels. Le droit au secours du chômeur inquiéta le pouvoir qui y vit la possibilité d'abus, de soutien aux grévistes et donc à des revendications à caractère politique. Aussi, le législateur préféra-t-il l'interdire en réglementant, de manière rigoureuse, le cadre d'intervention des groupements ouvriers et en leur interdisant de manière formelle toute délivrance de secours aux chômeurs (section 1). Cette attitude, mal acceptée, cristallisa les mécontentements. À la fin du XIX^e siècle, la III^e République dut revenir sur cette prohibition. Elle l'assouplit et permit au mouvement associatif ouvrier de mettre en œuvre des dispositifs préfigurant un système d'assurance-chômage (section 2).

Section 1 - Le pouvoir et les associations ouvrières

Avec l'arrivée de Louis-Napoléon Bonaparte, le modèle mutualiste fut encouragé mais aussi « institutionnalisé ». Sa promotion alla de pair avec une dénaturation des structures initiales. Pour le pouvoir, il convenait alors avant tout de faire de la mutualité un mouvement « consensuel » dont il fallait gommer les racines ouvrières. Son mode de recrutement fut alors rendu hétérogène et elle devint un outil de surveillance de la société civile (§1). Ainsi modifiée et érigée comme un moyen de remise en ordre et de réorganisation, la mutualité impériale ne put plus répondre aux aspirations des ouvriers. Des groupements à caractère plus professionnel se développèrent alors. Davantage orientés sur l'action revendicative, ils imposèrent une véritable reconnaissance du mouvement ouvrier naissant (§ 2).

§ 1 - La surveillance par Louis-Napoléon Bonaparte

Louis-Napoléon Bonaparte envisagea l'association de secours mutuels comme instrument du pouvoir politique. Il leur conféra un rôle de vecteur de cohésion sociale et de stabilité et organisa soigneusement leurs modalités de fonctionnement par deux interventions : la loi du 15 juillet 1850 (A) complétée par le décret du 26 mars 1852 (B).

A. Les prémices : la loi du 15 juillet 1850

L'apport principal du texte fut d'appeler à la vie civile les associations de secours mutuels, sous certaines conditions strictement définies. L'économie de la loi reposa sur une distinction entre deux catégories de sociétés selon qu'elles acquéraient ou non le statut d'« établissements d'utilité publique ».

Les premières, soumises au statut, bénéficièrent d'avantages conférés en contrepartie d'une protection des pouvoirs publics empreinte de surveillance.

Les sociétés qui n'accédèrent pas au statut ne pouvaient pas bénéficier des privilèges qui lui étaient liés. Elles conservèrent, dans une certaine mesure, le droit de s'administrer librement. La liberté de principe ne fut toutefois que relative : le contrôle gouvernemental resta présent, instauré par différents moyens. À la constitution tout d'abord, la loi instaura une possibilité de critique des statuts adoptés par les sociétés nouvellement formées. En outre, au cours de leur fonctionnement, les structures demeurèrent soumises à l'emprise des pouvoirs publics. Ainsi leur dissolution fut susceptible d'être prononcée dans deux situations : celle, classique, de gestion frauduleuse mais aussi, celle, nettement plus ambiguë et polémique, où leur action les aurait amenées à sortir de leur condition de sociétés mutuelles de bienfaisance.

La loi du 15 juillet 1850 apparut comme une étape. À partir de cette date en effet, la mutualité fut envisagée avec bienveillance. Elle démontrait son utilité auprès de la population ouvrière et son fondement, résultant d'une adhésion facultative de ses participants, était conforme aux idéaux libéraux. Elle fit l'objet d'un « empressement vigilant des pouvoirs publics »¹⁹⁸ et diverses interventions législatives lui permirent de devenir méthodique, puissante et prospère.

Louis-Napoléon Bonaparte se trouva à l'origine de cet infléchissement décisif. Alors Président de la République, il fut conscient des dangers que présentait une classe ouvrière en proie à l'agitation. Son désir d'établir un pouvoir personnel fort l'amena à prendre en compte cette composante laborieuse, dans ses réflexions, ses projets. Il s'éloigna de l'opinion libérale d'une partie de son entourage politique pour préconiser la nécessité d'une intervention étatique en matière sociale. Son programme de césarisme social le porta alors à s'intéresser à la mutualité. L'enjeu politique et social de la mise en œuvre de ces institutions n'avait pas échappé au « Prince Président » qui se montra alors toujours soucieux de promouvoir et surtout de contrôler leur extension.

¹⁹⁸ « Le mutuellisme lyonnais ». *Prévenir*, « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 », *op. cit.*, p. 54.

L'intérêt de Louis-Napoléon Bonaparte pour les sociétés de secours mutuels ne procéda pas d'un élan de générosité pour les travailleurs, ni d'une volonté de favoriser leurs possibilités d'organisation mais d'une stratégie d'intégration et de stabilisation. Son action fut donc motivée par la méfiance et la crainte que les ouvriers ne s'interposent dans les rapports sociaux de manière collective et organisée. Les années précédant le coup d'État du 2 décembre 1852 furent l'illustration de son attitude peu clémente face à la classe ouvrière. Elles furent jalonnées de mesures globalement peu favorables à la classe ouvrière. Les rapports des parquets et commissaires de 1849 à 1851 témoignèrent de cette rigueur. Dans ces documents, les autorités judiciaires n'hésitèrent pas à présenter toutes les associations ouvrières comme subversives¹⁹⁹, et ce, quel que soit leur objet, leurs statuts, leurs dirigeants.

L'idée d'une nécessité d'intervention dans l'organisation des sociétés de secours mutuels s'exprima très nettement chez Emile Laurent. L'auteur prôna la mise en place d'un tissu associatif pour revitaliser la société française et éviter le glissement du monde ouvrier vers le socialisme. Il pensait que l'organisation d'un système assurantiel par ces associations constituait une alternative intéressante à l'État Providence. Dans son ouvrage, consacré au paupérisme et aux associations de prévoyance, cet observateur du monde ouvrier souligna les dangers de l'isolement des travailleurs dans les grandes villes et les risques sous-jacents de les voir adhérer à des associations subversives pour s'y soustraire. Pour éviter la tenue de ces réunions « absolument tranchées où les travailleurs seuls sont en face des travailleurs », la solution de la mutualité soutenue par des « interventions bienveillantes » des classes possédantes lui apparaissait comme une véritable opportunité²⁰⁰. Cet auteur influent fédéra autour de lui de nombreuses voix. Selon Henri Hatzfeld, il s'agissait plutôt de mettre en place « une mutualité patronnée »²⁰¹. Il fallait alors vulgariser le principe mutualiste, en répandre l'idée auprès des classes laborieuses pour mieux les maîtriser, enfin de s'en servir pour modeler le mouvement social.

À Lyon, cette volonté de promouvoir la mutualité s'affirma dès août 1850. Lors de l'inauguration de la caisse des ouvriers en soie de Lyon, reconnue d'utilité publique, le futur Napoléon III loua les sociétés de secours mutuels pour leurs aspects fédérateurs, leur capacité à « réunir les différentes classes de la société », à « faire cesser les jalousies » existant entre elles, à neutraliser les résultats de la misère par une contribution financière volontaire des plus

¹⁹⁹ I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, Bibliothèque d'histoire contemporaine, Paris, Alcan, 1905, p. 89 et suivantes.

²⁰⁰ E. Laurent, *Le paupérisme et les associations de prévoyance*, Paris, Guillaumin, 1865, 2 vol., t. 1, p. 122.

²⁰¹ H. Hatzfeld, « Notes sur la mutualité au XIX^e siècle », *Prévenir*, « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 », *op. cit.*, p. 20.

riches aux efforts des ouvriers prévoyants et laborieux. Il développa une vision très personnelle d'un mutualisme qui permettait de donner « aux différentes communautés un but d'émulation », de réconcilier « les classes » et de moraliser « les individus »²⁰². Lors de son intervention lyonnaise, il s'engagea à « répandre à la surface de la France » cette institution dont il attendait les effets les plus salutaires. Il se déclara « heureux de commencer par celle de Lyon où les idées philanthropiques [avaient] un si grand retentissement ».

La loi du 15 juillet 1850 procéda de toutes ces considérations mais au-delà de ces affirmations, les ambitions furent plus concrètes. Le dispositif institué entendit faire du mouvement mutualiste un outil d'organisation de la société civile, afin de rendre celle-ci mieux maîtrisable. L'intervention offrit aux sociétés de secours mutuels une alternative dont l'acquisition de la personnalité civile fut la clef. Les sociétés de secours mutuels se virent proposer un choix entre une absence de statut et la naissance à la vie civile. Les contreparties exigées pour obtenir la reconnaissance comme établissement d'utilité publique et les avantages y afférents ne furent pas négligeables.

Les diverses conditions d'accès au statut furent précisées par cette loi fondatrice, complétée le 14 juin 1851²⁰³, par un règlement d'administration publique.

Sur le plan formel, tout d'abord, des contraintes ponctuelles ou périodiques s'imposèrent aux associations qui souhaitèrent bénéficier du statut d'« établissement d'utilité publique ». Ce premier contrôle relevait des autorités gouvernementales ou locales selon les cas. Le ministère de l'Intérieur reçut ainsi systématiquement divers documents « fondateurs » des sociétés : acte notarié contenant les statuts (création, modification ou dissolution) ; état nominatif des sociétaires ; exemplaire du règlement intérieur. La surveillance exercée par les autorités municipales fut d'une autre nature. Non moins contraignante, elle portait sur le fonctionnement quotidien de l'association dans laquelle elle pouvait interférer. Elle se matérialisa, notamment, par une obligation de signaler au maire, au moins trois jours à l'avance, la tenue de toute réunion. Celui-ci pouvait alors librement prendre la décision d'y assister : dans ce cas, sa présence lui conférait la présidence de droit de la séance. En outre, des contraintes plus générales, souvent périodiques, furent imposées aux sociétés de secours mutuels afin d'assurer une meilleure connaissance et une transparence de l'ensemble de leurs activités : les préfets (parfois les sous-préfets), les maires (et délégués) se trouvèrent ainsi

²⁰² E. Laurent, *Le paupérisme et les associations de prévoyance op. cit.*, p. 286.

²⁰³ Pour une étude plus approfondie du dispositif, voir G. Serullaz, *Les sociétés de secours mutuels, op. cit.*, p. 188 et suivantes.

destinataires de pièces telles que livrets, registres, procès-verbaux, relevés annuels d'opérations ou états annuels de situation.

À côté de ces prescriptions de forme, la loi prit le soin de décliner un certain nombre de points de fond auxquels les sociétés qui entendaient accéder au statut législatif nouveau ne purent se soustraire.

Le premier concernait des conditions d'effectifs essentielles pour le fonctionnement optimal du dispositif. Elles étaient censées apporter la garantie du caractère fraternel des sociétés. Ce caractère familial, « privé », devint effectif par l'introduction d'une double restriction destinée à s'assurer que les groupements regrouperaient des personnes se connaissant : une limite inférieure fixée à cent membres ; une limite supérieure de deux mille membres sauf cas exceptionnels laissés à l'appréciation du gouvernement.

En outre, le législateur précisa l'objet des sociétés de secours mutuels qui entendaient bénéficier du statut. Les institutions bénéficiaires devaient être créées dans un but exclusif de bienfaisance et ne jamais être une occasion d'inquiétude pour l'ordre public. La conformité de l'objet se vérifia à partir de mentions statutaires obligatoires qui concernaient la société (objectifs, zone géographique d'intervention, mode d'administration) et ses adhérents (conditions d'admission et d'exclusion, étendue des droits aux secours et montant, aux modalités de cotisation).

Les attributions des associations mutualistes firent, en outre, l'objet d'une définition négative, puisque défense leur fut faite de promettre des pensions de vieillesse aux sociétaires.

En contrepartie de ces contraintes diverses, la loi conféra aux sociétés de secours mutuels reconnues, des prérogatives importantes :

- des avantages de nature financière tout d'abord. La personnalité civile entraîna une reconnaissance de la faculté d'effectuer des dépôts de fonds aux caisses d'épargne et à la caisse des dépôts et consignations, mais également celle de recevoir des dons et legs, d'acquérir des meubles ou immeubles.
- des facilités de fonctionnement ensuite. Le texte prévoit diverses obligations incombant à l'État comme aux communes : dans ce cadre, la loi leur octroya le droit d'obtenir gracieusement des autorités communales le local, les livrets et registres nécessaires à leur fonctionnement. Enfin, elles furent exemptées des droits de timbres et d'enregistrement.

Les dispositions favorables reconnues aux sociétés adhérant au grand projet mutualiste gouvernemental avaient été inspirées par les catholiques sociaux. Le catholicisme social était

né sous la Restauration (avec des hommes comme Charles de Coux²⁰⁴, Alban de Villeneuve Bargemont²⁰⁵), par réaction humanitaire à la misère ouvrière résultant de la révolution industrielle. Inscrits dans la continuité des œuvres charitables et ouvrières traditionnelles, les tenants de ce courant n'hésitaient pas à affirmer que le libéralisme économique était responsable de la misère imméritée des masses ouvrières et des conditions de vie indignes qui leur étaient imposées. L'idée que les autorités sociales et les classes favorisées avaient des devoirs particuliers à assumer vis-à-vis du peuple infortuné et isolé sous-tendait leur doctrine comme leur action.

À la résignation devant la pauvreté et au strict respect de la liberté du commerce et de l'industrie prôné par les pouvoirs publics, ce mouvement répondit par la nécessité d'appliquer les préceptes moraux du catholicisme aux problèmes économiques et sociaux. La doctrine visa toujours à favoriser une réorganisation chrétienne du corps social par l'incitation à la constitution et à la propagation d'institutions de prévoyance (notamment des sociétés de secours mutuels et des caisses d'épargne), ainsi que par le rapprochement entre patrons et ouvriers. Hostiles au libéralisme politique, économique et religieux, ses adeptes considérèrent en effet qu'un nouveau régime corporatif ne serait cohérent et durable que s'il n'était pas purement privé. Ils préconisèrent, au contraire, un contrat passé avec l'État et comportant des attributions et obligations réciproques. Ce mouvement se développa, ensuite, avec Armand de Melun²⁰⁶, chrétien influent au parlement dans les années 1858-1851 puis, sous le Second Empire, avec Frédéric Le Play²⁰⁷. Celui-ci, conseiller apprécié de Napoléon III, fonda en 1856 la Société d'économie et des sciences sociales centrée sur l'étude du travail et de la famille. À l'origine du patronage, il incita les grands patrons d'industrie à prendre en compte

²⁰⁴ Charles de Coux (1787-1864) contribua à la diffusion de la pensée sociale de l'Église par son cours d'économie sociale à l'Université catholique de Louvain.

²⁰⁵ Alban de Villeneuve-Bargemont (1784-1850), préfet du nord de 1828 à 1832 eut, avec le catholique libéral Montalembert, un rôle essentiel dans le vote de la loi de 1841 sur le travail des enfants. Il fut en outre, en 1834, l'auteur d'un traité d'économie politique chrétienne dans lequel il défendait une doctrine catholique de gauche dépassant la seule charité pour préconiser des idées visant à restaurer la dignité humaine (droit d'association, de grève, salaire minimum).

²⁰⁶ Armand de Melun (1807-1877) fut un représentant du catholicisme social au parlement, dans les années 1850-1851. Député d'Ile et Vilaine, il défendit, dans ses écrits, une doctrine catholique où la charité ne constituait pas l'unique réponse aux débordements du libéralisme. En 1845, il créa les *Annales de la Charité*, transformées, après 1860, en *Revue d'Economie Chrétienne*. On trouva dans ce document des comptes-rendus sur les œuvres charitables, ainsi que des contributions doctrinales. En 1847, il rassembla les collaborateurs de la revue dans la Société d'Economie Charitable. En 1850 et 1851, il vota les premières lois sociales : logements insalubres, caisse de retraite, délit d'usure, assistance judiciaire, assistance hospitalière, contrats d'apprentissage. Le 28 septembre 1864, il participa à la loi sur le droit de grève et de coalition

²⁰⁷ Frédéric Le Play (1806-1882) Ce polytechnicien, diplômé de l'École de Mines popularisa l'économie sociale. Il développa une méthode d'observation des faits sociaux. Il fut toujours préoccupé par le bien-être, la paix, le bonheur, l'amélioration matérielle et morale de la condition humaine. Il s'attacha à l'étude de l'individu au sein d'un groupe et étudia particulièrement la famille ouvrière. Il fonda en outre, le journal *La réforme sociale* en 1864

les besoins sociaux de leurs ouvriers autant par charité que par souci de fixer une main-d'œuvre qualifiée²⁰⁸. Son influence survit au Second Empire et s'étendit après sa mort. À partir des années 1870, le catholicisme social trouva une impulsion nouvelle avec deux aristocrates, anciens officiers, l'« orateur » Albert de Mun²⁰⁹ et le doctrinaire René de la Tour du Pin²¹⁰. Le mouvement se développa et inspira l'Encyclique *Rerum Novarum*²¹¹ promulguée par Léon XIII, en 1891 ; cette dernière condamna les excès du capitalisme, reconnut les droits des ouvriers et posa les principes de la doctrine sociale de l'église catholique.

La loi du 24 juillet 1850 fut adoptée par une quasi-unanimité des parlementaires. Longuement préparée et espérée, elle n'eut finalement qu'une portée restreinte. La reconnaissance comme établissement d'utilité publique resta un acte exceptionnel. En raison des contraintes imposées, l'accès au statut resta hors de portée pour la majorité des sociétés de secours mutuels existantes. En outre, peu de sociétés se décidèrent à aliéner leur indépendance en échange des avantages offerts.

Certes, les possibilités nouvelles prévues par la loi n'étaient libérales qu'en apparence. Elles furent donc davantage ressenties comme des contraintes que comme de réelles incitations. L'acquisition de la personnalité morale, la possibilité de bénéficier de la protection de l'État et les diverses facilités reconnues ne furent pas suffisamment attrayantes pour compenser la forte tutelle administrative qui en fut la contrepartie. Les participants qui en redoutaient les effets la refusèrent donc, dans leur grande majorité. En outre, leur méfiance fut alimentée par un contexte paradoxal : au moment où il faisait du mouvement mutualiste un enjeu politique, le gouvernement dépêcha les forces de police et accrut les mesures de

²⁰⁸ Voir sur ce point F. Le Play, *La Réforme sociale en France*, 6^e éd., Paris, Dentu, 1878 ; A. Savoye « Le Play et la théorie du patronage », in J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, Paris, Syros Alternatives, 1992, p. 27-50.

²⁰⁹ Albert de Mun (1841-1914). Cet homme politique fut un des promoteurs du catholicisme social. Il fonda l'*Association catholique* et avec René de la Tour du Pin, les cercles ouvriers. Il eut une activité ininterrompue de parlementaire de 1878 à 1902 et contribua à l'élaboration de nombreuses grandes lois sociales. Voir pour une présentation plus complète de l'auteur, G. Hoog, *Histoire du catholicisme social en France 1871-1931*, Paris, Éd. Domat-Montchrétien, 1946, p. 25 et suivantes.

²¹⁰ G. Hoog, *Histoire du catholicisme social en France 1871-1931*, *op.cit.*, p. 18 et suivantes.

²¹¹ Le 15 mai 1891, le pape Léon XIII publie l'encyclique *Rerum Novarum* (Les Choses Nouvelles), lettre circulaire adressée à tous les catholiques. Cette charte économique et sociale s'inscrit dans un mouvement né au milieu du XIX^e siècle dans plusieurs pays (notamment en Allemagne, Angleterre, Italie, France et Autriche). En France, elle se développa au cours des années 1880 autour de René de La Tour du Pin, de Léon Harmel et du cardinal Bonald à Lyon. Dans cette œuvre intervenue dans un contexte de bouleversements et d'instabilité, Léon XIII exprime sa compassion pour les ouvriers, condamne la concentration des richesses entre les mains d'une minorité et reconnaît la nécessité d'une intervention de l'État en matière sociale. Il réfute la solution socialiste face à la question sociale, avance la thèse selon laquelle la propriété privée est de droit naturel et justifie l'intervention de l'Église dans les affaires sociales en vue d'alléger la misère imméritée des ouvriers.

surveillance (voire de fermeture) des locaux de réunion mis à disposition par les autorités locales, de peur qu'ils n'abritassent des forces contestataires.

À Lyon, la plupart des sociétés de secours mutuels ne firent pas valoir auprès de la municipalité le droit d'hébergement octroyé par la loi. Le lieu privilégié des discussions mutualistes resta donc, le plus souvent, le café de quartier, ce qui alliait souci de convivialité et d'indépendance²¹².

De la même façon, sur le plan national, la mise en œuvre effective de la loi fut quasiment nulle : moins d'une dizaine de sociétés choisirent ce régime d'approbation, en raison de son manque de pragmatisme et d'attractivité pratique. Les propositions du législateur correspondirent à « un type idéal » d'organisation « auquel nombre de sociétés avaient de la peine à se conformer »²¹³. De plus, elles n'apportèrent aucune réponse concrète au principal obstacle au développement de la mutualité : la précarité des ressources et des prestations.

Ce manque d'empressement incita rapidement les pouvoirs publics à compléter le dispositif. Le décret-loi du 26 mars 1852 paracheva ainsi la loi du 15 juillet 1850. Il eut pour objectif de revoir le système existant afin de le rendre plus convaincant et plus incitatif pour l'ensemble des mutualistes.

²¹² Voir sur ce point L-R. Weintrob, « Du Café au Palais de la Mutualité : La politique de l'espace social à Lyon (fin XIX^e début XX^e siècle) », in J. G. Petit et Y. Marec (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe. 1750–1914*, Lonrai, 1996, p.167-175.

²¹³ G. Serullaz, *Les sociétés de secours mutuels*, op. cit., p. 113.

B. Les bases du projet mutualiste impérial : le décret-loi du 26 mars 1852²¹⁴

Le décret-loi organique du 26 mars 1852 ne se substitua pas intégralement à la législation de 1850. Paru quelques mois avant la proclamation de l'Empire, le texte intervint le lendemain de la suppression de la liberté de réunion et d'association. En outre, il jeta les bases de la mutualité impériale : il l'intégra dans un programme général d'assistance, favorisa son implantation locale au détriment de son caractère professionnel et prévint le recours au patronage²¹⁵. Georges J. Sheridan évoque le début d'une politique active pour répandre, sous une étroite surveillance impériale, l'idée et la pratique de la mutualité²¹⁶.

Un véritable projet fut alors proposé à la mutualité, ce qui apparaissait alors comme inédit en Europe. Le futur Empereur avait compris tous les bénéfices politiques qu'il pouvait tirer d'une extension contrôlée du mouvement mutualiste et de son organisation par les pouvoirs publics. Dès lors, l'objectif consista à transformer les sociétés de secours mutuels en de véritables organes d'État propres à pénétrer la société civile et à établir la concorde sociale. Il s'agissait de mettre à la disposition des ouvriers des institutions qui leur seraient profitables et de les encourager à les utiliser. Les sociétés de secours mutuels devaient contribuer à résorber les tensions sociales, à socialiser les masses ouvrières et à contenir l'impatience sociale en affaiblissant les tendances révolutionnaires. Le décret les encouragea à devenir des associations, non plus professionnelles, mais locales²¹⁷. L'incitation était essentielle : elle aboutissait à modifier, de manière considérable, le cadre de l'action mutualiste et par là-même, la nature des sociétés jusqu'alors essentiellement fondées sur les métiers. L'objectif était d'échapper aux risques inhérents aux groupements fondés sur la solidarité corporative, toujours enclins à la revendication et à la défense d'intérêts particuliers. Le pouvoir voyait au contraire dans l'ancrage géographique un moyen d'intégrer la mutualité dans l'ordre établi : l'élément fédérateur n'était plus de type professionnel et catégoriel. La présence de sociétés de secours mutuels à caractère local offrit, en outre, l'avantage de mailler un territoire souvent vierge de toutes institutions à caractère social. La multiplication des associations mutualistes

²¹⁴ Décret du 26 mars 1852, J. B. Duvergier, *Collection complète des lois*, t. 52, p. 281-282.

²¹⁵ L'idée du recours au patronage avait été suggérée par A. de Melun qui y vit un moyen de consolider les assises financières de la mutualité en la coupant de ses racines professionnelles et populaires. Voir P. Pierrard, *L'église et les ouvriers en France, 1840-1940*, Paris, Hachette, 1991, p.179-182.

²¹⁶ G. J. Sheridan, *Idéologies et structures sociales dans les mouvements d'associations ouvrières* - Colloque franco-suisse d'histoire économique et sociale organisé à Lyon 23-24 – avril 1976 - Villes et campagnes : XV^e-XX^e siècle, Lyon, Presses universitaires de Lyon, Centre d'Histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1977.

²¹⁷ Cet aspect du projet suscita les objections des milieux catholiques. Ils redoutèrent « la mutualité obligatoire » envisagée par l'Empereur et craignaient de voir s'instaurer un socialisme d'État. Ces critiques furent notamment formulées par A. de Melun, par ailleurs inspirateur de Napoléon III sur d'autres points.

fut alors considérée comme un moyen commode pour pallier l'absence de bureaux de bienfaisance dans les petites communes, notamment dans les campagnes. Pour concrétiser son dispositif sur le territoire, le législateur fit appel aux autorités locales (maire et curé) pour fonder, dans chaque commune, une société de secours mutuels.

La volonté d'intégrer le mouvement mutualiste dans le schéma d'organisation générale de la société apparut nettement dans une instruction générale du ministre de l'Intérieur en date du 21 mai 1852. Elle montra quelle importance le gouvernement attacha à l'intervention et à la participation des autorités ecclésiastiques dans le projet mutualiste.

« Le concours du curé », sa « parole puissante » y étaient désignés comme des facteurs essentiels de réussite du projet fédérateur de l'État. « Formées à l'ombre de la paroisse » et placées « sous la protection de la religion », les associations pouvaient, mieux encore, devenir « des écoles de la prévoyance et de la moralité » et inspirer devoir de sacrifice à certains membres et obligations de l'économie aux autres. Les termes du texte faisaient écho au modèle d'ancien régime, notamment par son évocation des « vieilles corporations » unies sous le nom et « la bannière d'un saint »²¹⁸. La présence de l'Église dans les institutions sociales était vue comme une garantie de fonctionnement des sociétés, un facteur régulateur des rapports entre les membres et un moyen de concilier des intérêts divergents au sein d'une même entité. Le curé, proche des citoyens, en était le vecteur. L'idée d'un recours aux autorités ecclésiastiques locales avait été inspirée par Armand de Melun, un des chefs du catholicisme social de l'époque. À la suite d'une rencontre avec Napoléon III, il participa activement à la rédaction du décret de 1852 et influença le dispositif qui en résulta. Homme d'action et théoricien, Armand de Melun entendit rénover les anciennes corporations et promouvoir par l'association, la morale chrétienne. Ses théories s'inscrivirent en réaction contre les doctrines socialistes.

Le décret-loi organisa la mutualité au niveau central en instituant une commission supérieure d'encouragement et de surveillance des sociétés de secours mutuels au ministère de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Commerce. Composée de dix membres nommés par le Président de la République, elle était dotée de différentes missions. Elle devait provoquer et encourager la fondation et le développement des sociétés de secours mutuels, veiller à l'exécution du décret et préparer les instructions réglementaires nécessaires à son application.

²¹⁸ G. Serullaz, *Les sociétés de secours mutuels et la question des retraites*, op.cit., p. 204.

Elle donnait, en outre, son avis sur les sociétés de secours mutuels demanderesse de l'approbation officielle ainsi que sur toutes les questions intéressant la mutualité²¹⁹.

Mais la principale innovation du dispositif institué en 1852 consista à créer une nouvelle catégorie de sociétés de secours mutuels qui, par simple approbation de leurs statuts, purent bénéficier des avantages nécessaires à leur développement. En introduisant cette possibilité parallèlement à la déclaration d'utilité publique, le décret-loi modifia le paysage français de la mutualité.

Désormais trois catégories de sociétés de secours mutuels allaient coexister : les sociétés autorisées ou libres, les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique et les sociétés approuvées.

Les sociétés autorisées également appelées sociétés libres constituèrent « la structure de base », sorte de catégorie résiduelle du dispositif. Elles se trouvèrent régies par des dispositions antérieures au décret-loi : l'article 291 du code pénal et la loi du 10 avril 1834 qui imposaient à toutes les associations des « formalités assez vexatoires »²²⁰. Dès lors qu'elles comptèrent plus de vingt membres, elles durent aussi demander aux autorités préfectorales l'autorisation de se réunir. En réalité, ces dernières se bornèrent généralement à constater qu'elles ne comprenaient rien de contraire à l'ordre public ou au but qu'elles se proposaient d'atteindre. L'existence de ces structures fut marquée par la précarité par rapport à l'administration ; l'autorisation accordée demeura toujours révocable. En outre, l'autorité administrative fut toujours en droit de dissoudre les sociétés de secours mutuels en cas d'inexécution des statuts ou pour toute autre cause. Sur le plan du fonctionnement quotidien, les administrateurs furent tenus d'envoyer chaque année, au préfet, un compte rendu des opérations de la société (avec autorisation du sous-préfet). Ces sociétés n'avaient pas la qualité de personne morale. Leur droit de réunion et d'action s'inscrivit dans les limites de leurs statuts. Elles s'administrèrent hors de toute réglementation, en ayant le libre emploi de leurs fonds et sans aucun encouragement de l'État. Néanmoins, la liberté demeura relative dans la mesure où le président de la société de secours mutuels resta, jusqu'en 1870, nommé par le Chef de l'État. Malgré ces contraintes, elles se développèrent avec une assez grande rapidité, surtout à compter de 1880. En 1896, on en compta ainsi plus de trois mille²²¹.

²¹⁹ Cette commission vit ses attributions confirmées et précisément définies par le décret de 1852.

²²⁰ R. Merlin, *Les associations ouvrières et patronales*, Paris, A. Rousseau éditeur, 1899, p. 408.

²²¹ P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898, op. cit.*, p. 35.

Les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique subsistèrent du dispositif législatif précédent. Ces associations demeurèrent même régies, spécialement, par la loi du 15 juillet 1850. Elles continuèrent à jouir d'une capacité civile quasi absolue et à être soumises à de nombreuses formalités nécessaires à l'obtention de leur reconnaissance. En contrepartie de ces contraintes et de l'étroite surveillance dont elles faisaient l'objet, leur régime ne leur octroya que peu d'avantages exceptionnels par rapport à celui des sociétés approuvées²²² créées par le nouveau décret-loi. Cela expliqua qu'il n'y en eut jamais un très grand nombre. Ainsi, en 1898, on en dénombra 16, soit moins de 0,53 % du total des sociétés de secours mutuels.

L'introduction de la catégorie des sociétés approuvées apparut comme le point fort de la nouvelle réglementation : le pouvoir mettait en elle maints espoirs de développement d'une mutualité structurante de la société civile. Placées au centre du dispositif législatif, elles se virent conférées un rôle ambitieux. Dans l'esprit du futur Empereur, leur contribution dans la résolution de la question sociale devait être essentielle.

Cette nouvelle forme de société se trouva spécialement régie par le décret-loi du 26 mars 1852 et la délivrance de l'approbation reposa sur différentes exigences²²³ :

- sur le plan formel, le nouveau texte précisa, en termes contraignants, les modalités de création de cette nouvelle forme de sociétés de secours mutuels. Sous l'influence d'un Armand de Melun, chrétien fervent, le législateur introduisit des obligations marquées de considérations moralistes et chrétiennes. L'initiative de la constitution d'une société de secours mutuels dut résulter d'une volonté du maire ou du curé. La recherche de moralisation et de stabilisation du mouvement mutualiste avait conduit à l'introduction de cette phase préalable. L'opportunité d'une présence mutualiste locale se trouva donc soumise à l'appréciation d'un notable local, personne externe à l'association. En outre, lors de sa formation, chaque société fut tenue de soumettre ses statuts à l'approbation du ministre de l'Intérieur pour le département de la Seine ou du préfet pour les autres départements. Seules ces autorités avaient compétence pour reconnaître l'utilité de la fondation d'une société de secours mutuels dans une commune. L'octroi de la décision administrative fut subordonné à la conformité des statuts avec les dispositions du décret. Ce dernier point fut essentiel car il avait des impacts sur l'importante question de la péréquation des cotisations et des risques (et donc sur celle de la viabilité de l'institution). Le plus souvent, l'examen resta néanmoins

²²² Après l'intervention du décret du 26 mars 1852, le droit pour les sociétés de secours mutuels reconnues de posséder des immeubles forma leur principale différence avec les sociétés de secours mutuels approuvées.

²²³ G. Serullaz, *Les sociétés de secours mutuels*, *op. cit.*, p. 206 et suivantes.

superficiel et partiel puisque la décision d'approbation ne concerna que les sociétés des secours mutuels dont l'effectif n'excédait pas cinq cents adhérents.

Mais le législateur ne se contenta pas d'intervenir sur le seul plan formel. Il entendit organiser et maîtriser l'ouverture de la mutualité sur la société civile et se donna les moyens de le faire en intervenant sur la composition des sociétés de secours mutuels dans laquelle de notables innovations furent introduites. La plus emblématique d'entre elles résida dans la nécessité de prévoir statutairement les modalités d'une intervention extérieure au sein de l'association. Cette dernière s'imposa aux adhérents - membres de la société - et elle fut une condition de l'obtention de l'approbation. Cette présence extérieure se manifesta sous la forme de membres honoraires et de président. La plus visible de ces interventions extérieures fut l'admission de membres honoraires²²⁴ dont la présence releva de conditions complètement dérogatoires au droit commun. Recrutés au sein de classes favorisées et politiquement sûres du pays, ces « bienfaiteurs », hommes de bien, furent censés apporter aux sociétés de secours mutuels leurs connaissances, leur instruction, leur aide financière, sans être bénéficiaires des prestations et secours versés par la société de secours mutuels²²⁵. Ils représentèrent une « caution morale ». Concrètement, ils géraient ces institutions et permettaient d'asseoir, au sein de la société impériale, un contrôle social des classes aisées sur les pauvres. Leur recrutement parmi « des hommes de bonne volonté » provoqua une véritable « notabilisation »²²⁶ de la mutualité. En outre, l'intervention externe se matérialisa par la nomination des présidents de sociétés de secours mutuels par le Chef de l'État (ou son représentant au niveau départemental). Cette marque de défiance des pouvoirs publics à l'encontre des travailleurs fut d'autant plus sensible que la nomination se trouva précédée d'une enquête sur la moralité et les opinions politiques de l'impétrant.

Le sentiment de suspicion déjà présent dans ces dispositions fut encore renforcé par le fait que le décret mit en place des moyens rigoureux de surveillance de l'activité des sociétés de secours mutuels. L'autorité préfectorale apparut ainsi comme le maillon essentiel d'un dispositif qui instaura un « paternalisme d'État », assez proche de celui qui se développait alors dans les entreprises. Les préfets furent destinataires du compte-rendu annuel de la

²²⁴ L'article 2 du décret obligea les sociétés de secours mutuels qui voulurent obtenir l'approbation à inscrire dans leurs statuts des membres honoraires. En fait, ce qui fut imposé, ce fut, non pas leur présence effective, mais l'inscription de leur agrégation éventuelle. Les membres honoraires furent admis par le président, contrairement aux membres participants reçus sur un vote majoritaire de l'assemblée générale.

²²⁵ Ces bienfaiteurs recevaient comme seules récompenses des médailles (or, argent, bronze) attribuées selon un système complexe.

²²⁶ Le terme est employé par M. Dreyfus, *Liberté, égalité, mutualité : mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, *op. cit.*, p. 38.

situation financière et morale des sociétés. Il en fut de même pour les livres, registres et procès-verbaux²²⁷. Enfin, leur compétence s'étendit également au pouvoir de suspendre ou dissoudre les sociétés en cas de mauvaise gestion, d'inexécution des statuts ou de violation des dispositions législatives.

La tutelle ne manqua pas non plus de s'exercer sur le plan financier. Le décret prévoit ainsi que les fonds de la caisse d'une société devaient être déposés à la caisse des dépôts et consignations, dès lors qu'ils excédaient une certaine somme.

Enfin des précisions essentielles du texte portèrent sur l'objet des sociétés de secours mutuels, toujours en termes restrictifs et contraignants : discussions politiques et religieuses durent être exclues des réunions des sociétés. Par cette précision, on souhaita éviter que les sociétés de secours mutuels puissent abriter des réunions qu'on craignait subversives et dont la tenue était étroitement surveillée par les pouvoirs publics.

Une fois constituées et approuvées, les sociétés de secours mutuels bénéficièrent de divers avantages dont celui de posséder des biens mobiliers, de prendre des immeubles à bail, de recevoir des dons et legs (dans certaines limites). En contrepartie de leur acceptation de la tutelle administrative, des facilités de fonctionnement leur furent octroyées. Ainsi, comme nous l'avons vu plus haut, les communes eurent l'obligation de leur fournir gracieusement des locaux de réunions, de même que les livrets et registres nécessaires à leur administration.

En outre d'un point de vue financier, l'approbation conféra aux sociétés de secours mutuels la faculté de verser à la caisse des dépôts et consignations les fonds disponibles (selon des conditions financièrement avantageuses). Elle leur permit d'être exemptées de certaines taxes (droits de timbre et d'enregistrement) et de participer aux récompenses honorifiques décernées par le Président de la République.

La mutualité approuvée fut rapidement considérée comme « la mutualité officielle » de l'empire. Elle oscilla entre un projet de protection sociale organisé, étatisé (soutenu par Louis-Napoléon Bonaparte et son ministre de l'Intérieur Persigny) et une conception plus libérale de la prévoyance (soutenue par son inspirateur Armand de Melun, attaché au principe d'adhésion volontaire).

Postérieurement à 1852, les sociétés approuvées obtinrent d'autres privilèges qui complétèrent le dispositif initial. Le décret-loi du 26 mars 1852 n'était pas encore promulgué que déjà le gouvernement songea à assurer l'avenir des sociétés de secours mutuels placées sous son patronage. Ainsi, l'article 5 du décret du 22 janvier 1852 leur alloua, à titre de

²²⁷ Les maires et sous-préfets furent également destinataires de ces derniers éléments.

dotations, une somme de 10 millions de francs à prélever sur les biens de la famille d'Orléans qui avaient été nationalisés. La vente d'une portion de ces biens fut autorisée par le décret du 27 mars 1852 et permit de réaliser cette importante dotation, premier patrimoine de la mutualité française. La somme fut versée à la caisse des dépôts et consignations, moyennant un intérêt de 4,5 % par an (soit 500.000 F/an). À l'origine, la dotation était exclusivement destinée à venir en aide aux sociétés de secours mutuels en phase de constitution ou aux anciennes, dont les finances étaient en déficit pour des raisons de force majeure. Ensuite, le décret du 26 avril 1856 affecta, sur ces revenus, une somme de deux cent mille francs à la constitution d'un fonds de retraite au profit des sociétés approuvées, sous réserve qu'elles respectent l'engagement de consacrer à ces fonds une portion de leur capital de réserve. Cet encouragement eut un franc succès, car dès 1881, il devint nécessaire pour le Parlement de voter chaque année un crédit spécial pour compenser le surplus de subventions. Les subventions subirent ensuite de nombreux remaniements suite à des décisions successives de la commission supérieure des sociétés de secours mutuels²²⁸. Durant les années qui suivirent, l'intérêt pour les sociétés de secours mutuels ne se démentit pas et d'autres avantages purent progressivement profiter aux sociétés de secours mutuels approuvées. En 1868, elles obtinrent le droit de contracter auprès de la caisse des dépôts et consignations des assurances collectives en cas de décès (pour solder les frais funéraires ou allouer des secours aux veuves et orphelins). En 1870, elles purent élire leurs présidents. En 1871, elles furent exemptées de l'impôt des cercles et réunions.

La législation de 1852 put, à première vue, être considérée comme libérale et généreuse. À l'inverse de la loi du 15 juillet 1850, elle eut des effets concrets puisqu'elle bouleversa de manière considérable la physionomie du mouvement mutualiste²²⁹ sur le plan national. À Lyon, à partir de documents élaborés par le comité départemental du Rhône à l'occasion de l'Exposition universelle de 1889, on peut avoir une idée de l'impact immédiat du décret-loi sur le développement des sociétés de secours mutuels²³⁰.

²²⁸ Voir sur ce point : P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, op. cit., p. 40 et suivantes ; J. Barberet, *Commentaires de la loi du 1^{er} avril 1898*, Paris, Berger-Levrault et Cie Éd., 1899, p. 17 et suivantes.

²²⁹ P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, op. cit., p. 44 ; Selon M. Dreyfus, à la fin du Second Empire, plus de 71 % de la totalité des sociétés de secours mutuels existantes en France optèrent pour la catégorie des sociétés de secours mutuels approuvées. M. Dreyfus, *Liberté, égalité, mutualité : mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, op. cit., p. 43.

²³⁰ *Rapports et documents de la Section d'économie sociale et d'assistance élaborés à l'occasion de l'exposition universelle de 1889*. Comité départemental du Rhône, Lyon, Mougins-Rusart, 1889.

COMPOSITION ET AVOIR SOCIAL DES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS
A LYON (TABLEAU N°1)

Années	Membres participants	Membres honoraires	Avoir social
1839	3 729	-	138 829 F
1850	3 858	-	183 996 F
1853	12 348	749	698 600 F

Sources : Rapport du comité départemental du Rhône pour l'Exposition Universelle de 1889.

Entre 1850 et 1853, l'institution mutualiste connut une importante augmentation de ses effectifs. En 1853, année suivant la mise en vigueur de la nouvelle législation, ils triplèrent. Certes, l'importance de l'augmentation fut due, pour partie, à la création de la société de secours mutuels et caisse de retraite des ouvriers en soie, institution reconnue par décret en 1850. Mais il ne s'agissait pas pour autant d'un effet ponctuel puisque la progression des bénéficiaires de prestations mutualistes se confirma, suivant un rythme assez régulier, au cours de la période suivante. Corrélativement, les moyens financiers à la disposition des sociétaires augmentèrent notamment sous l'effet de l'introduction de membres honoraires dont la contribution pécuniaire fut, parfois, conséquente. Les données globales reportées n'en cachent pas moins de considérables disparités entre les différentes institutions.

En dépit de ces apparents bons résultats, la loi de 1852 fit rapidement l'objet de critiques, tant de la part des mutualistes que des parlementaires. Une première critique concernait les carences de fonctionnement du système mis en place. Il arrivait en effet, que les prestations maladie et surtout retraite ne puissent pas être versées, faute d'examen préalable ou de prévisions suffisantes. Mais surtout, il fut reproché au texte nouveau de n'être qu'un « instrument illibéral dont les pouvoirs publics appliquaient à plaisir les dispositions les plus rigoureuses au développement de la mutualité »²³¹. Outre la rigueur et le caractère trop

²³¹ P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, op. cit., p. 47.

autoritaire des formalités imposées, ses détracteurs soulignèrent que la législation incitait les sociétés de secours mutuels à renoncer à toute indépendance et initiative.

La mutualité impériale fut conçue pour déposséder les adhérents des sociétés de secours mutuels de la gestion des sociétés dont ils étaient membres et pondérer, normaliser les interventions des sociétés de secours mutuels. De ce point de vue, elle atteint son objectif. L'introduction de la nouvelle catégorie de mutualistes (issue de notables) opéra une dissociation entre les membres honoraires notables qui dirigèrent les structures sans rien recevoir et les adhérents qui bénéficiaient des prestations, mais étaient exclus de toute responsabilité. Elle instaura concrètement un clivage entre ceux qui, désormais, géraient les sociétés et ceux qui recevaient des prestations. Ce faisant, elle introduisit dans la mutualité une dimension inégalitaire.

Les législations successives menées à partir de 1850 fortifièrent donc bien le mouvement mutualiste mais elles le firent sur des bases si peu démocratiques qu'elles ne parvinrent pas (ou quasiment pas) à rallier la classe ouvrière. Finalement, la réforme aboutit à changer la nature du mouvement mutualiste traditionnellement corporatiste et à provoquer sa « notabilisation » (selon l'expression de Michel Dreyfus). La mutualité ne fut plus destinée aux seuls ouvriers de l'industrie ; son recrutement s'embourgeoisa pour recruter, dans les classes moyennes, les travailleurs les plus qualifiés et les artisans.

Certes, le contexte général ne fut guère propice à l'adhésion des classes populaires au régime. Durant les huit années qui suivirent le coup d'État, le prolétariat apparut accablé. L'Empire s'appliqua à faire avorter toute tentative d'affranchissement des ouvriers par la mise en place d'une police omniprésente, très active et la multiplication des mesures répressives. Les emprisonnements, déportations, dissolutions de toute organisation jugée subversive par le pouvoir furent rendues possibles par simple décret et se multiplièrent. Selon Paul Louis, « les manieurs d'idées » étaient alors « morts, ralliés ou réduits au mutisme »²³². La mutualité paternaliste de Napoléon III fut rapidement vue comme un faux moyen d'émancipation par les classes laborieuses.

L'hypocrisie légale ambiante ne put cependant empêcher le développement de groupements orientés vers le combat, la contestation sociale et proche des préoccupations ouvrières populaires. Hors de tout cadre juridique, ce mouvement parvint même à utiliser certaines des possibilités que lui offrit cette mutualité officielle cadrée, pour s'exprimer. En fait, l'inadéquation du régime légal avec les attentes populaires eut des effets pervers sur cette

²³² P. Louis, *Histoire de la classe ouvrière en France, de la Révolution à nos jours. Les conditions matérielles des travailleurs*, op. cit., p. 131.

institution qui devint une structure ambiguë. En effet, certaines organisations professionnelles ouvrières, qui refusèrent la clandestinité, empruntèrent l'enveloppe mutualiste pour affirmer sur la scène publique leur existence. Le champ d'action qui leur était conféré par la loi ne leur permit pas toutefois de réaliser les objectifs souhaités. Sous couvert du cadre mutualiste légal, les actions menées purent donc devenir, soit partiellement, soit totalement, prohibées. L'indemnisation du risque de privation d'emploi se trouva au cœur de ces missions. Interdite mais nécessaire, elle s'imposa dans la pratique pour répondre aux besoins exprimés par les adhérents. Sous leur apparence légale, ces sociétés - en fait des associations déguisées sous la forme de sociétés - tombèrent alors sous le coup de la loi pénale. Elles furent susceptibles de condamnations en application de l'article 291 du code pénal. Les tribunaux saisis condamnèrent d'ailleurs, en vertu de cette disposition et de la loi du 17 juin 1791, de telles initiatives.

C'est ainsi que par arrêt du 28 mai 1874²³³, les membres de l'Union des ouvriers sur métaux furent condamnés par la Cour de Lyon, alors même que l'existence de l'association était bien connue et « admise » par les autorités locales. Les termes employés marquèrent une grande fermeté de la juridiction face à ce type de groupements : « Attendu qu'en admettant que l'Administration ait été toujours exactement au courant de la situation réelle (de la société) [...], cette circonstance, jointe au silence plus ou moins prolongé de l'administration, ne pourrait être considérée que comme une simple tolérance ». La juridiction se référa, en outre, qu'il était « de jurisprudence constante, consacrée par les arrêts de la Cour de Cassation des 22 juillet 1837 et 12 novembre 1868, que la tolérance de l'autorité à l'égard d'une association illicite ne saurait équivaloir à une autorisation ». L'attitude bienveillante ou l'approbation tacite de l'administration pouvait donc cesser du jour au lendemain et rendre l'action de la société de secours mutuels illégale et répréhensible. En effet, du point de vue civil, ces sociétés ayant un but illicite furent nulles de plein droit et tous les actes faits par elle se trouvèrent frappés de nullité civile. La tolérance de l'administration et du ministère public ne signifiait donc pas que ces associations échappaient totalement à une rigoureuse application de la législation lorsqu'un litige survenait devant les tribunaux.

Le développement de la mutualité, son embourgeoisement et sa non-conformité aux besoins et aspirations de la classe ouvrière eurent pour effet de conférer aux mouvements un caractère particulier : l'histoire des sociétés de secours mutuels se trouva « mêlée » à celle de groupements, qui, sous couvert d'institutions mutuelles, développèrent en fait des activités

²³³ Dalloz 1875, 2.65

professionnelles et contestataires de nature présyndicale. La situation et les dangers potentiels du développement de ce type de structures n'échappèrent pas à l'administration. En octobre 1872, le commissariat central de la préfecture fut chargé de les recenser pour le département du Rhône. Des listes nominatives de sociétés ouvrières furent établies pour les années 1871 à 1874²³⁴. Il fallut attendre la III^e République pour qu'une première loi reconnaisse l'existence d'activités syndicales en tant que telles et qu'une seconde loi différencie nettement syndicalisme et mutualité. Cette ambiguïté donna ainsi un caractère particulier au syndicalisme français.

§ 2 – La légalisation par la III^e République

Les rigueurs de la législation impériale relative aux sociétés de secours mutuels ne mirent pas un terme à la mobilisation ouvrière. Au contraire, on assista progressivement à son intensification, en particulier à partir de 1864, date qui marqua la suppression du délit de coalition. Ainsi, avant même que n'intervînt la grande loi républicaine du 21 mars 1884, ce fut imperceptiblement que s'établit une tolérance de fait à l'égard des syndicats professionnels. Dès 1864, les autorisations de réunion furent accordées avec davantage de facilité, initiant une période de détente dans les rapports entre les groupements professionnels et les pouvoirs publics. La phase d'apaisement commença à être particulièrement sensible à compter de 1868. Le 30 mars de cette année, le ministre de l'Intérieur Forcade de la Roquette²³⁵ se prononça pour la tolérance. L'administration n'eut plus pour consigne d'examiner de façon systématique les conditions de formation des chambres syndicales. Ses interventions demeurèrent limitées à des cas précis sujets à caution²³⁶. En outre, par souci d'égalité, le ministre préconisa qu'on permît aux ouvriers de se réunir comme le faisaient déjà leurs patrons, depuis fort longtemps, puisque près de 80 % de leurs réunions étaient autorisées. Enfin, la loi des 6 et 10 juin 1868 compléta ce mouvement de libéralisation en

²³⁴ Arch. dép. Rhône, 10 M 233. Voir également sur la surveillance active des associations ouvrières par le procureur général à Lyon. B. Varaine, *Le procureur général de Lyon, correspondant et agent du ministère de la Justice entre 1814 et 1870 : l'œil du gouvernement*, th. droit, Université de Bourgogne, 2002.

²³⁵ Adolphe de Forcade La Roquette (1820-1874) fit carrière au conseil d'État et dans l'administration avant de devenir ministre de Napoléon III des Finances (1860-1861), puis de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics (1867-1868) et enfin de l'intérieur (1868-1870). Partisan du libre-échange, il signa diverses mesures sociales, telles que la tolérance officielle des syndicats ou l'abolition de l'article 1 781 du code civil privilégiant le témoignage des patrons sur celui des ouvriers devant les prud'hommes. Il approuva également la loi sur la presse.

²³⁶ Tel n'était pas le cas si ces chambres venaient porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ou si elles s'éloignaient de leur but pour devenir des lieux de réunions non autorisés par la loi. Dans ces cas, l'administration se gardait la possibilité d'intervenir afin de faire cesser des situations contraires aux principes posés par l'assemblée constituante en 1791.

procédant à des assouplissements : les autorisations préalables de réunion ne furent plus exigées ; on se contenta de simples déclarations préalables, nettement moins contraignantes²³⁷.

Après les troubles de la Commune et la difficile installation de la III^e République, réapparut un courant favorable aux groupements professionnels. Assez semblable à celui qui avait marqué la fin du Second Empire, ce mouvement chercha à construire un climat social apaisé. Devant les insuffisances du dispositif légal et les dérives qu'il engendrait, une remise en question apparut inévitable dès le début des années 1880. En 1881, la Chambre des députés fut ainsi saisie d'une première proposition de loi relative aux sociétés de secours mutuels. Cette tentative fut suivie de nombreuses autres et il fallut attendre seize années d'études, de débats et de navettes parlementaires pour que soit promulguée la loi du 1^{er} avril 1898 qui réorganisa, en profondeur, les sociétés de secours mutuels, et leur permit, notamment, d'accorder des secours de chômage.

Les raisons de cette lenteur furent multiples : changements de législatures et discussion parlementaires y participèrent. Le débat essentiel opposa la tendance libérale au courant solidariste. La première fut favorable à l'application des règles de l'actuariat et de l'assurance à la mutualité ; la seconde mit davantage l'accent sur une idée d'entraide qui lui était chère. La législation résultant du décret-loi de 1852 resta donc applicable jusqu'en 1898. Seul un décret de 1879 apporta au dispositif une modification mineure relative à la présidence des sociétés de secours mutuels²³⁸. Aucune intervention notable n'intervint avant 1898, date à laquelle la mutualité acquit définitivement son indépendance et sa neutralité, se démarquant ainsi du mouvement syndical. Véritable charte organique de la mutualité française, ce texte était pourtant réclamé depuis près de vingt années afin de réformer un système de tutelle administrative dont l'archaïsme ne cessait d'être souligné (B). Jusqu'à cette date, la mutualité assumait souvent à côté de sa mission d'assistance des actions de revendication et contestation professionnelles.

Ce fut la loi du 21 mars 1884 qui apparut comme le premier acte de dissociation entre les deux types de structures nées au sein de la mutualité mais dont les motivations et les méthodes étaient assez différents. Certes, cette intervention législative ne concerna pas

²³⁷ Désormais, l'autorisation de réunion ne fut plus nécessaire que pour les réunions à but politique ou religieux. Pour les autres réunions, une simple déclaration préalable suffisait. À partir de cette date, les associations de plus de 20 personnes qui voulurent se réunir n'eurent qu'à faire une simple déclaration avec le nom des membres du bureau, les lieux et date de réunion. Les syndicats ouvriers purent donc se réunir ouvertement (sous réserve de la présence éventuelle d'un représentant de l'autorité publique).

²³⁸ Ce décret du 27 octobre 1879 permit l'élection tous les cinq ans des présidents de sociétés de secours mutuels par l'assemblée générale.

formellement les sociétés de secours mutuels. Mais, en reconnaissant aux associations professionnelles un statut officiel et en rendant possible leur constitution, elle eut assez logiquement des effets réels sur leur développement. Elle marqua le point de départ d'un redéploiement du mouvement dans un sens plus bienveillant aux classes populaires (A).

A. Un statut légal pour les syndicats professionnels : la loi du 21 mars 1884

Selon Jacques Le Goff, la loi du 21 mars 1884 constitua une étape décisive dans la réconciliation du droit avec la réalité des faits²³⁹. Opinion partagée par Émile Cazalis, observateur du syndicalisme ouvrier en France. Pour lui, la législation de 1884 ne fit guère que confirmer une situation de fait puisque durant les deux premiers tiers du XIX^e siècle, l'association professionnelle parvint à se reconstituer et à s'imposer, en dépit des rigueurs administratives. Selon lui, cette réhabilitation de l'association, mise en conformité avec la réalité s'imposa d'autant plus qu'elle fut une nécessité pour l'économie nationale²⁴⁰.

Ce fut également en ces termes que l'intervention législative fut perçue par les contemporains, auteurs ou hommes politiques. Pour René Gonnard, il fallut « mettre la loi en harmonie avec les mœurs »²⁴¹. Pierre Waldeck-Rousseau, son initiateur²⁴², alors ministre de l'Intérieur, la présenta d'ailleurs dans cet esprit. Cette loi fut, selon lui, de nature à sécuriser l'ordre public, en supprimant les agissements clandestins et en régularisant une situation existante. L'accession du syndicat au statut légal fut voulue par une classe politique soucieuse de préserver « l'unité d'une République chèrement acquise » ; par ce moyen, on entendit

²³⁹ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 262.

²⁴⁰ J. Cazalis, *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale*, op.cit., p. 15.

²⁴¹ R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les sociétés professionnelles*, op. cit, p. 13.

²⁴² Pierre Waldeck-Rousseau (1846-1904) : cet avocat de profession se fit élire député en 1879 comme membre de l'Union républicaine en soutenant à la Chambre, les opportunistes. Il conserva ce mandat parlementaire pendant dix ans, il devient ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Gambetta (1881-1882) puis dans le second gouvernement de Jules Ferry (1883-1885). C'est alors qu'il se fit l'avocat de la liberté d'association, déposant une première proposition de loi dès 1882. Il fut à l'origine de la loi relative à la liberté des associations professionnelles ouvrières et patronales votée le 21 mars 1884, dite "loi Waldeck-Rousseau". Après la chute du gouvernement Ferry, le 30 mars 1885, Pierre Waldeck-Rousseau s'éloigna de la vie politique nationale et reprend ses activités d'avocat au barreau de Paris. Il renoue avec la vie parlementaire et se fit élire sénateur dans le département de la Loire en 1894. Il contribua ensuite à la constitution du Bloc républicain et occupa les fonctions de président du Conseil des ministres du 22 juin 1899 au 3 juin 1902. Il cumula ses fonctions avec les portefeuilles de ministre de l'Intérieur et des Cultes. P. Waldeck-Rousseau décida la révision du procès Dreyfus à Rennes. Il soutint des lois sociales : le 30 mars 1900 une loi sur le travail des femmes et des enfants est promulguée suivie le 30 septembre d'une loi qui abaisse à onze heures la durée du travail journalier. Il réussit à faire voter une loi relative au contrat d'association. Il mena le Bloc des gauches au succès lors des élections législatives de 1902 mais démissionna pour raisons de santé en 1902.

normaliser les rapports sociaux, les apaiser et « trouver les moyens de renouer, par delà les mots, avec la concrétude des choses »²⁴³.

L'action syndicale n'émergea certes pas comme un phénomène social en 1884. Les pratiques de résistance ouvrière s'étaient depuis longtemps manifestées. Elles perdurèrent et se développèrent même, en dépit des périodes de répression qui émaillèrent le siècle. Les mouvements professionnels se structurèrent, s'organisèrent peu à peu et ils allèrent fonctions de défense du salaire et de l'emploi. Ils rendirent leurs actions plus homogènes, plus cohérentes dans un contexte, qui, progressivement passa d'une suspicion / répression à une reconnaissance implicite de la part des autorités.

À partir de 1860, ces groupements, dont l'importance politique s'accrut, furent pris en considération par les pouvoirs publics. Conscients de l'essor du syndicalisme, ceux-ci jugèrent préférable d'opter pour une politique d'intégration. Ainsi la loi du 25 mai 1864 supprima-t-elle le délit de coalition et celle du 6 juin 1868 l'autorisation préalable pour les réunions publiques ni politiques, ni religieuses. Malheureusement les tensions se réveillèrent après l'épisode de la Commune et s'ouvrit une nouvelle période d'interdiction et de surveillance. Avec l'arrivée des républicains au pouvoir, on revint à une attitude plus tolérante. Après les enquêtes soupçonneuses de 1870-1874²⁴⁴, l'administration changea de ton et demanda des informations sur les chambres syndicales afin de préparer l'étude d'une proposition relative à leur reconnaissance légale. Une circulaire du 23 octobre 1876 enjoignit aux préfets de signaler les chambres syndicales de leur département²⁴⁵. La demande fut renouvelée et précisée de manière à uniformiser les informations reçues²⁴⁶. L'acte officiel de légalisation des instances syndicales se fit encore attendre ; enfin les poursuites cessèrent et un régime légal unifié fut substitué à des arbitraires administratifs, parfois locaux.

La démarche n'aboutit qu'aux termes de quatre années. La loi, présentée pour la première fois le 22 novembre 1880, fut promulguée après des discussions vives et nombreuses qui donnèrent lieu à onze délibérations à la Chambre et au Sénat. Cette loi syndicale traduisit

²⁴³ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 262.

²⁴⁴ Voir note 235.

²⁴⁵ Circulaire du 23/10/1876 du ministère de l'Agriculture et du Commerce. L'obligation concernait les syndicats professionnels (patronaux, ouvriers ou mixtes), les sociétés coopératives, banques populaires, sociétés de crédit mutuel. Arch. dép. Rhône, 10 M 234.

²⁴⁶ Voir notamment circulaire du 17/10/82 du ministère du Commerce mentionnant l'obligation de transmission d'états statistiques sur les chambres syndicales pour les années 1880, 1881, 1882. Cette circulaire entendit uniformiser les informations requises en les précisant (les renseignements durent notamment concerner le siège, la nature, la dénomination, la date de création, le nombre de membres, le montant de l'actif de l'association, les statuts...). À cet effet, des documents type (tableaux) furent fournis. Arch. dép. Rhône, 10 M 234.

les inquiétudes face au risque politique que constituait la montée en puissance du mouvement ouvrier. Elle répondit ainsi à une volonté politique forte du législateur d'instaurer un contrôle sur les groupements professionnels existants en les poussant à sortir de la clandestinité²⁴⁷.

Loi d'équilibre et d'apaisement, elle rendit officielle la tolérance qui avait permis l'établissement de chambres syndicales. La mission assignée au législateur fut rude : il lui fallut satisfaire les aspirations des classes laborieuses tout en rassurant les éléments conservateurs et individualistes. Survenant près d'un siècle après les décrets d'Allarde et la loi Le Chapelier, elle apparut comme une synthèse entre deux notions jugées contradictoires depuis la Révolution : la liberté d'association et la liberté individuelle. Elle marqua en France le retour des corps intermédiaires auxquels on recommença à attribuer des vertus de remède à l'isolement de l'atomisation de la société.

Loi libérale, elle facilita l'entrée dans une association où les individus pouvaient librement discuter de leurs intérêts collectifs, sans toutefois qu'il soit porté atteinte au droit primordial de chacun de rester indépendant du groupe en se tenant à l'écart de celui-ci.

Loi égalitaire, elle accorda aux syndicats ouvriers et patronaux des droits identiques²⁴⁸ dans une République stabilisée.

Selon Alphonse Ledru et Fernand Worms, co-auteurs d'un ouvrage sur la loi du 21 mars 1884, la nouvelle législation fournissait aux patrons, comme aux ouvriers des diverses professions, « un instrument précieux de progrès matériel, moral et intellectuel ». Sa mise en pratique devait « amener, avec l'aide du temps et la bonne volonté du législateur, les améliorations dont l'expérience [avait] révélé la nécessité »²⁴⁹. De fait, la loi cristallisa de multiples espoirs : « Levier de l'émancipation ouvrière », elle fut perçue comme « un moyen » de « transformation sociale », un outil aux mains de « tous les exploités de la société actuelle »²⁵⁰.

Le caractère innovant du texte ne se dégagea pas seulement de son contenu. Sa forme également fut marquée par la modernité. Utilisant un procédé jusqu'alors inusité en matière

²⁴⁷ Sur les débats autour de la loi de 1884 : Voir D. Barbet, « Retour sur la loi de 1884, la production des frontières du syndical et du politique », *Genèses du 3 mars 1991*, p. 5-30.

²⁴⁸ Des conceptions divergentes s'étaient affrontées : la conception socialiste prônait l'inégalité entre syndicats en accordant une prééminence aux syndicats ouvriers ; la conception corporative préconisait la création d'associations mixtes réunissant éléments patronaux et ouvriers avec une prédominance du premier. La conception libérale fut finalement retenue.

Voir R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, op. cit., p. 15.

²⁴⁹ A. Ledru et F. Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires*, L. Larose et Forcel, Paris, 1885, p. 321.

²⁵⁰ Ce fut en ces termes que la loi du 21 mars 1884 fut qualifiée dans la presse : Article de J. Thozet dans le *Bulletin Officiel de la bourse du travail de Lyon*, organe des chambres syndicales et groupes corporatifs ouvriers du Rhône, avril-mai 1898, Arch. dép. Rhône, PER 128.

législative, l'article premier de la loi commença, en effet, par abroger ou rendre inapplicable, les textes précédents qui entravaient la liberté d'association professionnelle²⁵¹. Le législateur entendit ainsi marquer une nette rupture avec le dispositif antérieur. Le maintien, en tête du projet, de telles dispositions permettait d'acter, avec plus de détermination encore, la modernité du texte et « la proclamation du principe de liberté »²⁵². En application des nouvelles dispositions, des textes emblématiques de la répression ouvrière disparurent : la loi des 14 et 17 juin 1791 ainsi que l'article 416 du code pénal²⁵³ se trouvèrent ainsi abrogés. Quant aux articles 291 et suivants du même code, relatifs au droit d'association, ils subsistèrent, mais ne s'appliquèrent plus aux syndicats professionnels. La loi de 1884 conféra donc aux associations professionnelles « un régime de faveur » qui leur permit d'exister en vertu d'un dispositif général, et non au gré de concessions individuelles comme cela avait été le cas pour les sociétés de secours mutuels. Elles échappèrent également aux peines qui continuèrent de menacer, jusqu'à la loi du 1er juillet 1901, toute association non autorisée de plus de vingt personnes.

Le régime d'exception reconnu aux associations professionnelles ouvrit ainsi une brèche dans l'ordonnancement juridique. Le système d'interdiction initial avait été pensé par des hommes marqués par la rigidité des corporations et pour lesquels liberté du commerce et de l'industrie et droit d'association professionnelle étaient incompatibles ; l'association professionnelle étant considérée comme dangereuse pour l'équilibre de la société. Le législateur de 1884 s'employa à faire évoluer le système : il géra les contradictions afin de permettre à toute personne d'entrer dans une association professionnelle sans qu'il y ait de risque d'atteinte à sa liberté individuelle et à la liberté du travail. Plusieurs dispositions furent introduites dans le texte pour affirmer la rupture avec l'ancien système corporatif contraignant, opposé à la liberté individuelle. Elles constituèrent des garanties du non retour à la société et aux principes d'ancien régime. Ainsi, la loi prit soin de préciser que chacun conservait sa totale indépendance de se tenir à l'écart de tout groupement ; en corollaire, l'article 7 mit en œuvre le principe essentiel aux termes duquel la liberté syndicale devait

²⁵¹ Ordinairement, ce type de disposition figurait dans le dernier article des lois.

²⁵² Victor-Etienne Lagrange, né en 1845, fut un ancien ouvrier typographe puis gérant de journal. Député de la troisième circonscription du Rhône pour la gauche radicale, il fut l'auteur d'un rapport déposé le 6 mars 1883 au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la création des syndicats professionnels. Cité par A. Ledru et F. Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires*, op. cit., p. 321.

²⁵³ Article 416 du code pénal : « Seront punis d'un emprisonnement de 6 jours à 3 mois et d'une amende de 16 à 300 Francs ou de l'une de ces deux dernières peines seulement, tous ouvriers, patrons et entrepreneurs d'ouvrages qui, à l'aide d'amendes, défenses, proscriptions, interdictions prononcées par suite d'un plan concerté, auront porté atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail ».

s'entendre comme la faculté d'adhérer à un syndicat professionnel mais aussi comme celle de refuser cette intégration ou de s'en retirer²⁵⁴.

Outre ces fondements philosophiques et principes de base, la loi du 21 mars 1884 contenait des dispositions plus pratiques. Inspirée par un souci d'efficacité, elle définit de manière précise l'objet et le but des syndicats et prescrit des formalités de publicité destinées à officialiser l'existence de ces groupements nouveaux. En, contrepartie d'une constitution conforme aux prescriptions légales et respectueuse des conditions de validité préconisées, les syndicats se virent reconnaître, par la loi, un certain nombre de droits et obligations²⁵⁵.

1° Des conditions peu formalistes

Afin d'assurer l'adhésion la plus complète possible des syndicats professionnels à la loi, les pouvoirs publics optèrent pour un système aussi peu contraignant que possible. Il fallait avant toute chose, susciter l'intérêt des ouvriers pour le dispositif et optimiser les conditions de sa mise en œuvre. Le gouvernement tira les leçons des précédentes expériences de réglementations en matière de sociétés de secours mutuels. Il écarta un formalisme trop rigide qui aurait pour conséquence de dissuader les ouvriers et de nuire au développement de l'association syndicale qu'on voulait promouvoir.

La reconnaissance du caractère syndical fut donc subordonnée au respect de conditions considérées comme des garanties « minimales » de fonctionnement régulier des institutions. Leur objectif principal fut de s'assurer que l'association avait un but licite et que ses dirigeants pouvaient être identifiés pour offrir toutes les garanties requises par rapport au public. De ce fait, elles visèrent, tant le fond que la forme, les adhérents et l'objet des syndicats. Après avoir abrogé la loi des 14-17 juin 1791 et l'article 416 du Code pénal et exclu les syndicats du champ d'application des articles 291, 292, 293, 294 du code pénal et de la loi du 18 avril 1834, le législateur prit soin de définir les contours de la nouvelle loi.

Les articles 2 et 3 du texte donnèrent deux types d'indications sur les groupements visés : les premières relatives aux membres des groupements ; les secondes à leur finalité. L'affranchissement de l'autorisation gouvernementale concerna des « syndicats ou

²⁵⁴ Afin d'assurer l'effectivité de ce droit de retrait, l'article 7 prévoit que ce dernier pouvait intervenir à tout moment « nonobstant toute clause contraire » des statuts. Il fut en outre spécifié que le départ de l'adhérent ne le privait pas du droit d'être membre des sociétés de secours mutuels ni de celui de bénéficier des pensions retraite à l'actif desquelles il aurait contribué. A. Ledru et F. Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires*, op. cit., p. 144 et suivantes.

²⁵⁵ N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, op. cit., p. 89-92.

associations professionnelles » qui rassemblaient « des personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes ». En outre, leur objet devait se limiter « exclusivement » à « l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ».

L'appellation « syndicat » impliqua donc, de manière impérative, un caractère professionnel, une communauté de membres²⁵⁶. Les termes « similaires » et « connexes » furent révélateurs d'une recherche de parenté d'intérêts largement entendue. Le syndicat ne se limita pas à rassembler des membres de professions identiques ; il visa également des professions concourant ensemble à la production d'un même objet et faisant partie d'un même processus de production. La mesure eut une double ambition qui procéda d'une volonté de sécuriser le dispositif et de garantir sa conformité aux objectifs du pouvoir. Il fallait éviter de favoriser la formation d'associations étrangères au milieu du travail et, en même temps, s'assurer que l'exigence d'identité de profession caractéristique des corporations d'ancien régime ne pollue le bon fonctionnement de l'institution. Cette réserve émise, la faculté de s'associer fut largement accordée. Elle s'adressa aussi bien aux patrons qu'aux ouvriers pourvu qu'ils contribuent par leur travail habituel à une même œuvre. Aucune limitation liée au territoire, au secteur industriel ou à la personne ne fut opposable aux demandeurs dès lors que leur capacité de faire des conventions valables était reconnue ; des exigences particulières furent toutefois introduites pour certaines populations bien que la loi ne le précisât pas expressément²⁵⁷.

La délimitation restrictive de la mission des syndicats professionnels exprima la crainte d'un régime républicain (profondément laïc) que, sous la dénomination « syndicat », ne se forment des associations à dominante politique ou religieuse. La volonté de limiter le champ d'action des syndicats à l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles avait suscité des discussions : l'adverbe « exclusivement » figurant dans le projet initial du gouvernement fut d'abord supprimé par la Chambre avant d'être finalement rétabli, à la suite d'un amendement du député Bérenger²⁵⁸. Par la suite, de

²⁵⁶ Par contre, aucune condition maximum ne fut fixée.

²⁵⁷ Les mineurs durent ainsi être pourvus d'une autorisation (de leur père, mère ou tuteur) et les femmes mariées d'une autorisation de leur mari. Les étrangers purent, quant à eux, adhérer, sauf s'ils se trouvaient engagés sous le nom d'immigrants.

²⁵⁸ René Bérenger juriste, tour à tour procureur impérial substitut du procureur puis avocat près la cour de Lyon, il est élu, en 1871 député de la Drôme et sera sénateur. Ce républicain convaincu fut surtout connu pour ses propositions de lois en matière pénale (sur la relégation des récidivistes et sur les délinquants dits primaires) ainsi que sa lutte morale contre la prostitution et le proxénétisme.

nombreuses interventions des tribunaux sanctionnèrent le non-respect de la loi sur ce point²⁵⁹. La restriction n'altéra guère le champ d'intervention de la nouvelle institution qui demeurait vaste. Toute question relative aux salaires, à la réglementation du travail, à l'amélioration de la profession pouvait être évoquée dans son cadre. Pour attendre la réalisation de leur objectif, la loi conféra même aux syndicats des facilités d'organisation en leur donnant, par l'article 5, la possibilité de se regrouper en unions pour communiquer, se concerter.

Par ailleurs, la loi encouragea les syndicats à essaimer autour d'eux tout un réseau d'institutions de prévoyance. L'article 6 al. 4 cita expressément les caisses spéciales de secours mutuels et de retraite. L'objectif du législateur de favoriser l'implantation et le développement des groupements de type syndical se traduisit par la simplicité des conditions formelles exigées pour leur constitution : aucune mesure formaliste susceptible d'alimenter la méfiance ouvrière ne devait entraver la mise en œuvre de la loi ou nuire à son succès.

Sur un plan plus administratif, l'article 4 de la loi contenait deux séries d'obligations de natures différentes. La première, formelle, se matérialisa par le dépôt impératif du texte des statuts ainsi que des noms de ceux qui participaient, à un titre quelconque, à la direction de l'association. Celui-ci devait être effectué par les fondateurs du syndicat auprès de la mairie de la localité d'établissement (ou de la Préfecture de la Seine à Paris). La seconde visait la nationalité : administrateurs et directeurs de syndicat durent être français contrairement aux membres syndiqués dont la nationalité était indifférente.

D'une manière générale, les contraintes imposées aux syndiqués demeurèrent, volontairement, peu strictes. D'ailleurs, elles furent définies, par le législateur, de façon négative, comme un socle d'exigences « minimum qu'il était impossible de ne pas demander »²⁶⁰. Il s'agissait essentiellement pour l'administration de savoir si l'association avait un objet licite et de s'assurer de la personne des dirigeants et de leur capacité à répondre des actes du groupement. Les cas de non conformité aux exigences posées relevèrent des peines prévues par l'article 9 de la loi²⁶¹ : poursuites contre les dirigeants, amendes, dissolution, nullité des actes existants.

Après avoir proclamé l'existence légale des syndicats professionnels, défini leur objet, précisé les conditions de leur validité, la loi reconnut la capacité d'action des groupements de nature syndical en leur reconnaissant droits et obligations.

²⁵⁹ R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les sociétés professionnelles*, *op. cit.*, p. 22 ; P. Pic *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, *op. cit.*, p. 257.

²⁶⁰ R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les sociétés professionnelles*, *op. cit.*, p. 20. L'auteur considère que la loi exigeait des syndicats « le minimum qu'il était impossible de ne pas demander ».

²⁶¹ Article 9 de la loi du 21 mars 1884.

2° Une capacité d'action effective

Les syndicats professionnels se virent conférer par la loi des droits et obligations qui leur permirent d'agir officiellement et d'élargir leurs fonctions. Après des discussions assez vives²⁶², la loi de 1884 attribua indirectement la personnalité civile aux syndicats, de façon un peu étroite. Tous les syndicats régulièrement conçus, par le fait même de leur constitution, sans qu'aucune formalité particulière ne soit exigée d'eux, eurent certaines prérogatives de personne morale. Représenté par un de ses membres, tout syndicat put désormais ester en justice devant l'ensemble des juridictions, sans autorisation préalable. Bien entendu, pour être recevable, les actions exercées durent avoir pour objet la conservation de leur patrimoine ou la protection et la défense d'intérêts professionnels communs dont ils étaient chargés²⁶³. Ce type de démarche impliquait également que le syndicat concerné se fasse représenter par un de ses membres. Mais, on le sait, ils ne pouvaient intervenir pour la défense des intérêts d'un de ses membres.

La capacité d'action se matérialisa aussi sur le plan patrimonial : ces groupements de type nouveau purent ainsi bénéficier du droit de posséder un patrimoine composé de biens meubles ou immeubles. À cet égard, la loi de 1884 se montra restrictive afin d'éviter tout risque de reconstitution des biens de mainmorte dont on craignait les effets pervers sur l'économie. S'agissant des biens immobiliers, l'article 6 restreint ce droit à l'acquisition de ceux nécessaires pour les réunions de syndicat, les bibliothèques et les cours d'instruction professionnelle. De ce droit de posséder découla logiquement celui de contracter librement (sauf en matière commerciale), par l'intermédiaire des représentants légaux²⁶⁴. L'article 8 paracheva ces dispositions en énonçant, quant à lui, la sanction civile des acquisitions irrégulières. Il prévint ainsi la nullité des acquisitions effectuées en contravention des règles légalement définies.

Les ressources des syndicats, éléments essentiels de leur fonctionnement et de la crédibilité de leur action pouvaient provenir de différentes origines : cotisations des membres

²⁶² Voir : H. Glotin, *Étude historique, juridique et économique sur les syndicats professionnels*, Paris Larose, 1892, p. 256-267. Le projet initial du gouvernement ne donnait aux syndicats qu'une simple garantie contre les poursuites, pourvu qu'ils ne s'éloignent pas de leur objet. Une autre opinion (soutenue par trois députés A. Ribot, R. Goblet et J. Trarieux) proposa encore de soumettre l'obtention de la personnalité morale à l'appréciation préalable du préfet. Armand de Melun proposa, quant à lui un système en vertu duquel la personnalité morale ne serait accordée qu'aux syndicats mixtes (composés de salariés et d'employeurs).

²⁶³ Voir P. Pic *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, *op. cit.*, p. 270-273.

²⁶⁴ En effet, les syndicats professionnels ne purent contracter en matière commerciale que s'ils constituaient, entre leurs membres des sociétés coopératives de production aptes à accomplir les actes ne pouvant être faits par les syndicats eux-mêmes.

librement déterminées dans les statuts, mais aussi amendes payées par les membres actifs, dons et autres libéralités, ou encore subventions. Il n'est pas inutile de rappeler que les syndicalistes eux-mêmes ne tenaient pas à avoir un patrimoine trop important. Ils craignaient d'être condamnés à verser des dommages-intérêts en cas de grève ; aussi pour éviter ce genre de responsabilité, préféraient-ils la pauvreté.

Outre ces actes liés à la personnalité civile, la loi du 21 mars 1884 offrit aux syndicats professionnels la faculté d'accomplir un certain nombre d'opérations ne dérivant aucunement de la qualité de personne morale, mais que les pouvoirs publics souhaitaient voir développer. Le but de ces dispositions consista à amener le syndicalisme sur le terrain de la gestion plutôt que sur celui de la lutte sociale et de la revendication. Par l'article 6 de la loi, les syndicats professionnels acquièrent ainsi un rôle consultatif avec la possibilité d'être interpellés sur tout problème relatif à leur spécialité et de donner leur avis en matière contentieuse. La loi officialisa et généralisa ainsi une pratique déjà ancienne selon laquelle certains tribunaux de commerce avaient pris l'habitude de soumettre certaines questions à l'avis des chambres syndicales professionnelles (alors même qu'elles n'avaient alors aucune existence légale).

De même, les syndicats se virent reconnaître, notamment, le droit de créer des bureaux de placement et institutions d'instruction et de prévoyance (de caisses de retraites et de secours mutuels). La disposition visa expressément à détourner les militants d'actions revendicatives pures, pour les orienter vers un syndicalisme de service (tel qu'on pouvait le voir fonctionner à l'étranger) qu'on espérait plus modéré et qu'on souhaitait encourager. L'énumération de l'article 6 était seulement énonciative. Il était donc loisible aux syndicats professionnels d'accomplir d'autres actes non cités par le législateur, dès lors que ceux-ci restaient compatibles avec les lois et règlements alors en vigueur.

La faculté ouverte aux syndicats de créer des sociétés de secours mutuels mérite quelques observations. Une sérieuse difficulté se posa, en effet, au sujet du caractère juridique de ces caisses, avant la loi organique du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels. Le paragraphe 4 de l'article 6 fut ainsi rédigé : « Ils (les syndicats) pourront sans autorisation, mais en se conformant aux autres dispositions de la loi, constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraites ». La formulation invitait à s'interroger afin de savoir si le législateur de 1884 avait ou non entendu affranchir les membres syndiqués initiateurs de sociétés de secours mutuels de l'approbation préfectorale.

Rappelons que les sociétés de secours mutuels étaient alors régies par la loi du 17 mai 1850 et le décret du 26 mars 1852. En vertu de ces dispositions, trois types de sociétés de secours mutuels existaient en France : les sociétés libres soumises aux règles restrictives des

associations²⁶⁵, les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique et les sociétés approuvées. Seules les deux dernières catégories bénéficiaient d'un régime juridique favorable, contrepartie d'une tutelle administrative dont le caractère contraignant variait selon l'étendue des droits accordés.

Or, en permettant aux syndicats professionnels de constituer, sans autorisation, des caisses spéciales de secours mutuels, le paragraphe 4 de l'article 6 introduisait un régime dérogatoire au dispositif existant. Par la seule qualité de syndicaliste de leurs fondateurs, certaines sociétés de secours mutuels allaient se trouver exclues du champ d'application de l'ancienne législation. Le fait que le législateur ne définisse pas expressément la portée de cette exception souleva des ambiguïtés juridiques. La question se posa de savoir si l'affranchissement de la demande d'autorisation concernait toutes les catégories de sociétés de secours mutuels (dès lors qu'elles émanaient d'une initiative syndicale) ou seulement certaines d'entre elles. La réponse avait une influence directe sur la situation juridique et l'étendue des droits des sociétés antérieures et de celles créées en vertu de la loi du 21 mars 1884. Elle avait un lien direct avec la capacité des institutions à indemniser le chômage de leurs membres puisque l'article 6 al. 4 pouvait servir de cadre juridique au développement de l'activité d'indemnisation du chômage. Les critiques furent nombreuses²⁶⁶.

Il apparut clairement que les sociétés de secours mutuels fondées par les syndicats professionnels ne pouvaient être intégrées dans la catégorie des sociétés reconnues. En effet, on ne pouvait logiquement admettre que les syndicats (jouissant d'une capacité civile restreinte) pussent créer spontanément des institutions à la capacité civile complète (alors même que l'obtention de cette qualité nécessitait un lourd formalisme et de nombreuses garanties).

Le débat porta donc sur le point de savoir si les sociétés de secours mutuels d'origine syndicale seraient juridiquement « libres » ou « approuvées ». Il en résulta des interprétations divergentes sur la teneur des termes « sans autorisation » employés par la loi.

²⁶⁵ Ces sociétés ne purent se réunir sans autorisation préalable dès lors qu'elles comptèrent vingt personnes et plus (article 291 du code pénal et loi du 10 août 1834). Ce fut au préfet qu'il incombait alors d'accorder ou de retirer une autorisation de réunion.

²⁶⁶ Pour plus de détails sur la controverse, voir : R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, *op.cit.* p. 23. ; H. Glotin, *Étude historique, juridique et économique sur les syndicats professionnels*, *op.cit.* p. 256-267 ; A. Ledru et F. Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires*, *op. cit.*, p. 127-133.

Les tenants d'une interprétation restrictive (parmi lesquels les parlementaires Anselme-Polycarpe Batbie²⁶⁷ et Léon Clément²⁶⁸) invoquèrent des arguments de sécurité et de logique juridique. Soucieux de limiter le champ d'application de la loi aux sociétés libres, ils firent valoir la complète contradiction entre, d'une part, les rigueurs de la législation relative à la mutualité et, d'autre part, le laxisme entourant ainsi les sociétés de secours mutuels d'initiative syndicale. Une interprétation littérale du texte vint conforter leur thèse : le fait que l'article 6§4 emploie « sans autorisation » et non « sans approbation » excluait selon eux, toute extension de la liberté de constitution aux sociétés approuvées, celles-ci n'étant pas expressément visées par la loi.

À ces arguments de forme, les partisans d'une interprétation plus extensive²⁶⁹ comme Henri-François Allain-Targé, rapporteur de la loi, opposèrent tout d'abord l'esprit de la loi de 1884, son inspiration libérale et favorable aux syndicats. Refuser aux sociétés de secours mutuels fondées par les syndicats le statut de sociétés approuvées revenait à vider l'article 6§4 d'une grande partie de son sens et de son intérêt, celles-ci étant juridiquement les plus favorables. Deux arguments confortèrent leur position. Le premier consista en un renvoi pur et simple à la loi de 1850 (art.12) et au décret de 1852 (art. 18), ces textes eux-mêmes assimilant les mots « autorisation » et « approbation ». En outre, la polémique se nourrissait d'un rappel des travaux préparatoires de la loi au cours desquels le législateur avait signifié sa volonté de reconnaître les réalisations syndicales comme sociétés approuvées et de leur accorder tous les droits régulièrement conférés à ces dernières²⁷⁰.

Pour mettre fin aux imprécisions légales, une circulaire du ministre de l'intérieur, Pierre Waldeck-Rousseau en date du 28 août 1884 apporta quelques éclaircissements. Adressée aux préfets pour l'application de la loi, elle considéra que la loi visait les sociétés de secours mutuels, les sociétés libres, c'est-à-dire ayant seulement le droit d'exister et obligées de remplir les formalités requises pour accéder aux statuts de sociétés approuvées ou reconnues. La rédaction du texte ne laissa guère d'ambiguïté sur ce point. Il précisa que la loi

²⁶⁷ A.-P. Batbie (1828-1887). Cet auditeur au Conseil d'État et professeur de droit fut élu député en 1870 puis nommé ministre de l'Instruction publique, des Cultes et Beaux-Arts en 1873. De 1876 à 1879, il continua sa carrière politique comme sénateur.

²⁶⁸ L. Clément (1829- 1894) fut parlementaire (représentant de l'Indre), durant 23 ans. Il siégea tour à tour à l'Assemblée Nationale puis au Sénat. Il avait acquis comme avocat à la Cour de cassation la réputation d'un juriste distingué. Conservateur, il sut, dans les deux assemblées, conquérir une place importante comme orateur lors de la préparation et de la discussion des lois d'affaires. Il fut sénateur de l'Indre et magistrat durant la III^e République.

²⁶⁹ En ce sens, voir commentaire de la loi par A. Ledru et F. Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires*, op. cit., p. 127 et suivantes.

²⁷⁰ H. Glotin, *Étude historique, juridique et économique sur les syndicats professionnels*, op. cit., p. 261.

du 21 mars 1884 laissait subsister (sauf la nécessité de l'autorisation préalable) toute la législation relative à ces sociétés. Si rien ne s'opposait à ce que les membres d'un syndicat professionnel forment entre eux des sociétés de secours mutuels (avec ou sans caisse de chômage), il demeurait toutefois évident que ceux qui voudraient bénéficier des avantages réservés aux sociétés de secours mutuels approuvées ou reconnues devaient se pourvoir conformément aux lois spéciales sur la matière... »²⁷¹. L'intervention ministérielle ne mit cependant pas fin à la controverse qui se poursuivit. Ainsi, plus d'une dizaine d'années après, la formulation de la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels crut bon de préciser que le dispositif mis en place concernait les syndicats professionnels à la condition qu'ils se conforment à certaines prescriptions au nombre desquelles figurait l'obligation de faire approuver ses statuts par arrêté ministériel. Ce ne fut finalement que la loi du 12 mars 1920 sur l'extension de la capacité syndicale qui mit définitivement un terme aux ambiguïtés de la loi de 1884, en supprimant les mots « sans autorisation » : les sociétés mutualistes créées par les syndicats furent dès lors, et sans contestation, placées, à tous les égards, sous le régime de droit commun.

Les sociétés de secours mutuels émanant de syndicats se virent, en outre, imposer quelques règles spécifiques destinées à assurer la préservation de leur capital. En particulier, il fut exigé d'elles une individualité propre, ainsi qu'une administration et une caisse particulière. De cette façon, les deux associations (syndicale et mutuelle) se trouvèrent nettement dissociées. Le contrôle sur leurs gestions respectives et les possibilités de prononcer une dissolution restèrent très différenciés et indépendants²⁷². De plus, cette disposition (article 7 de la loi de 1884) permit aux membres, même démissionnaires, d'un syndicat de conserver leurs droits dans les sociétés de secours mutuels ; par là même, le plein respect de la liberté de se syndiquer (et de se retirer d'un syndicat) se vit pleinement garanti.

En autorisant les syndicats et en élargissant leur champ d'action, la loi du 21 mars 1884 eut un impact direct sur le développement des sociétés de secours mutuels puisqu'elle

²⁷¹ Circulaire du 25 août 1884 adressée par le ministre de l'Intérieur aux préfets et relative à l'application de la loi sur les syndicats professionnels. Citée par A. Ledru et F. Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires*, op. cit., p. 381.

²⁷² Les sociétés de secours mutuels pouvaient être dissoutes dans certains cas légalement prévus par l'administration qui avait sur elles un certain contrôle. Au contraire, il incombait aux seuls tribunaux de prononcer la dissolution des syndicats qui se trouvaient exemptés de tout contrôle administratif. En outre, en cas de dissolution, les biens ne suivaient pas la même destination.

favorisa leur création. Ainsi, au 1er juillet 1895, le bulletin de l'Office du travail signala que les syndicats avaient créé en France 439 sociétés ou caisses de secours mutuels²⁷³.

La loi permit aux groupements à vocation professionnelle d'accomplir leurs actions en toute autonomie et de se démarquer du mouvement mutualiste. La mutualité cessa désormais d'être le seul cadre légalement reconnu permettant aux travailleurs de s'exprimer collectivement et de défendre leurs intérêts. Par là même, la mutualité perdit son ambiguïté et sa dimension contestataire pour recouvrir plus spécifiquement des organismes voués à la seule protection sociale. Les deux composantes principales du mouvement ouvrier (celle qui revendique et celle qui prend en charge les besoins sociaux) furent désormais officiellement séparées.

L'accueil réservé à la loi fut très partagé. Le texte trouva de nombreux détracteurs, dans toutes les tendances.

Les libéraux, d'abord, redoutèrent que la reconnaissance de la liberté d'association professionnelle n'ait de fâcheuses conséquences sur la production en facilitant l'organisation de grèves et la multiplication de mouvements révolutionnaires. Consécutivement à la loi, le sénateur Barthe²⁷⁴ annonça même « un Sedan industriel »²⁷⁵.

Les socialistes considérèrent qu'il s'agissait d'une loi d'inspiration policière et réactionnaire. Leurs critiques visèrent notamment les dispositions qui établissaient un contrôle de fait de la préfecture (par le biais des formalités de dépôt des statuts des syndicats et des noms de leurs responsables). En outre, ils reprochèrent à la loi de n'avoir prévu aucune sanction de la discrimination syndicale.

Quant aux milieux syndicaux ouvriers, ils restèrent méfiants et hostiles par rapport à cette intervention législative pourtant attendue depuis une dizaine d'années. L'admission du syndicat comme fait social n'entraîna pas les effets attendus. La loi rencontra une formidable « levée de boucliers », de toutes parts. Ferment de désordre pour la droite, elle suscita une franche hostilité d'un monde ouvrier encore traumatisé par les événements de la Commune. « Piège », « loi de police », « traquenard », tels furent quelques uns des qualificatifs appliqués

²⁷³ Parmi les possibilités d'actions connexes offertes par la loi de 1884, la création de caisses de secours ou de sociétés de secours mutuels figura en seconde position dans les choix des syndicats professionnels : Bibliothèques : 569 ; Sociétés de secours mutuels : 439 ; Bureaux de placement : 435 ; Publications diverses : 291 ; Cours et conférences professionnels : 244 ; Sociétés ou caisses de crédit mutuel : 105 ; Champs et jardins d'expériences : 83 ; Sociétés coopératives de consommation : 67 ; Caisses de prévoyance et d'épargne : 56 et Caisses vieillesse : 44. Bulletin de l'Office du travail, année 1896, p. 547, cité par Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, *op. cit.*, p. 22.

²⁷⁴ Jean Barthe (1813-1900) fut successivement représentant, député et sénateur des Basses Pyrénées. Il intervint notamment dans la discussion d'une loi concernant les délégués mineurs et fut rapporteur de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels.

²⁷⁵ R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, *op. cit.*, p. 32.

lors de la discussion puis de l'adoption du texte. Dans son évocation de cette loi intervenue dans un contexte de chômage, de grèves, de durcissement politique, Jacques Le Goff parle également de « vices rédhibitoires qui confèrent au texte de 1884 des allures de loi scélérate »²⁷⁶.

Quelques mois après l'adoption de la loi, lors du VIII^e congrès national de la fédération des travailleurs socialistes (du 12 au 19 octobre 1884), la première question traitée fut « l'attitude des chambres syndicales ouvrières devant la nouvelle loi sur les syndicats professionnels ». Preuve de l'hostilité éprouvée vis-à-vis de la nouvelle loi, la résolution émise regretta la situation existante. Elle engagea les chambres syndicales et groupes ouvriers de chaque région « à résister solidairement » à la mise en œuvre du texte²⁷⁷. Ce sentiment de méfiance, voire d'hostilité, fut tenace et s'exprima durablement dans certains milieux ouvriers. En 1898, soit plus de dix années après l'adoption du texte, le *Bulletin officiel de la bourse du travail de Lyon* publia un article révélateur de ces réticences face à cette « fameuse loi » votée par des « bons bourgeois » qui savaient « pertinemment que la généralité ne saurait s'en servir... »²⁷⁸.

Malgré les résistances et les critiques, la loi impulsa le fait syndical. Elle provoqua un mouvement de création de syndicats professionnels. D'abord limitée, l'avancée ne prit toute son ampleur qu'ultérieurement comme le montrent les données chiffrées reproduites.

²⁷⁶ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p.261.

²⁷⁷ Office du travail, *Les associations professionnelles ouvrières, t. 1 Agriculture. Mines. Alimentation. Produits chimiques. Industries polygraphiques*, Paris, Imprimerie nationale, 1898, p. 252. Arch. Nat. AD XIX W.

²⁷⁸ Article de J. Thozet dans le *Bulletin Officiel de la bourse du travail de Lyon*, organe des chambres syndicales et groupes corporatifs ouvriers du Rhône, Avril - Mai 1898, Arch. dép. Rhône, PER 128.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SYNDICATS APRÈS L'ADOPTION DE LA LOI.
PÉRIODE 1884-1897 - (TABLEAU N°2)

Année	Syndicats ouvriers	Syndicats patronaux	TOTAL
1884	68	101	169
1885	221	285	506
1886	280	359	639
1887	501	598	1099
1888	725	859	1584
1889	821	877	1698
1890	1006	1004	2010
1891	1250	1127	2377
1892	1589	1212	2801
1893	1926	1397	3323
1894	2178	1518	3696
1895	2163	1622	3785
1896	2253	1730	3983
1897	2316	1823	4139

Sources : R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*²⁷⁹.

²⁷⁹ Analyse élaborée à partir des données chiffrées reproduites par R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, *op. cit.*, p. 27 et 29.

Le 1er juillet 1884, soit trois mois après la promulgation de la loi, on compta, sur le plan national, 169 syndicats professionnels. Les institutions nouvelles se répartirent de manière inégale entre syndicats d'origine patronale (101) et syndicale (68). Les employeurs furent les moins hésitants à procéder à des déclarations officielles. Le plus souvent, les associations patronales avaient déjà une fonction sociale et l'effet destructeur de la loi Le Chapelier avait eu sur elles un moindre effet. Au contraire, le manque d'empressement des ouvriers traduisit les réticences à bénéficier des facilités conférées par la loi et le sentiment de méfiance ambiant. Pour les classes laborieuses, le texte fut d'abord vu comme un instrument d'ordre et de régulation sociale redouté pour ses conséquences modératrices et organisatrices. Ce n'est qu'en 1890 que la tendance s'inversa de façon durable. Le nombre des syndicats ouvriers créés commença, d'abord timidement (jusqu'en 1893), puis plus nettement à dépasser le nombre de créations patronales.

Dans les années qui suivirent l'adoption de la loi, ses effets sur les créations de syndicats professionnels furent indéniables. Le nombre de syndicats patronaux et ouvriers augmenta de manière considérable. En treize ans, ils furent multipliés par 24,5. Mais la loi eut également des impacts sur les syndicats mixtes (qui passèrent de 1 à 170) et agricoles (dont le nombre fut porté de 5 à 171)

S'agissant des syndicats ouvriers et patronaux, la plus forte poussée fut enregistrée dans les années 1885 à 1889 qui suivirent la mise en vigueur du texte (avec une multiplication par 10 du nombre de syndicats). Ensuite, l'augmentation fut régulière jusqu'en 1894, date à laquelle un mouvement logique de stabilisation se dessina. De 1884 à 1897, la progression du nombre de syndicats fut plus forte pour les syndicats ouvriers (multipliés par 34) que pour les associations patronales (dont le coefficient d'augmentation se limitait à 18). Les hésitations instinctives des travailleurs face à la loi se dissipèrent donc assez rapidement et les possibilités que celle-ci offrit furent finalement volontiers utilisées par les associations ouvrières particulièrement dans certains secteurs comme l'alimentation, le bâtiment, l'habillement et la métallurgie.

Dans ce paysage, Lyon se positionna, en 1895 comme la seconde métropole française pour le nombre de syndicats professionnels (patronaux et ouvriers) créés. Elle se plaça cependant loin derrière la capitale. La proportion de syndicats ouvriers y fut plus importante que dans les autres cités : pour l'année 1895 par exemple, elle s'éleva à 62 % du total alors que, dans les mêmes temps, celle-ci ne représenta que 45 % à Paris, 57 % à Marseille et 52 % à Bordeaux.

SYNDICATS OUVRIERS ET PATRONAUX
DANS LES PRINCIPALES VILLES DE FRANCE EN 1895
(TABLEAU N°3)

	Syndicats ouvriers	Syndicats Patronaux	TOTAL
Paris	313	377	690
Lyon	103	64	167
Marseille	86	64	150
Bordeaux	61	57	118

Sources : R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*²⁸⁰.

Il fallut attendre environ dix ans pour que cette loi obtienne enfin une reconnaissance de la part du monde ouvrier auquel elle était principalement destinée. Le contexte avait alors évolué. Le mouvement ouvrier et syndical avait, durant la période, connu une montée en puissance considérable (à laquelle la loi de 1884 n'était pas étrangère). Davantage assuré dans ses fondements et dans son audience, il avait naturellement évolué vers des positions moins hostiles à l'ordre établi, moins contestataires. Parallèlement, il prit alors conscience de tout l'intérêt qu'il pourrait y avoir à utiliser le dispositif législatif existant (si imparfait fût il), à l'intégrer dans sa stratégie plutôt que de le rejeter radicalement. Par ce moyen normalisé que lui offrait la loi, une amélioration tangible de la condition ouvrière parut désormais envisageable. Une phase de relative décrispation fut ébauchée à l'égard de la classe initiatrice du mouvement de reconnaissance syndicale²⁸¹.

Cette loi Waldeck-Rousseau de libéralisation de la pratique syndicale fut suivie d'une nouvelle réforme de la mutualité car le dispositif établi par le décret de 1852 avait besoin

²⁸⁰ Analyse élaborée à partir des données chiffrées reproduites par R. Gonnard, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, op. cit., p. 27 et 29.

²⁸¹ Voir J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, op. cit., p. 263.

d'être modernisé. La loi du 1er avril 1898 opéra finalement cette réorganisation demandée par les milieux mutualistes héritiers de Le Play et souhaitée par le pouvoir républicain.

B. Une charte organique pour la mutualité : la loi du 1^{er} avril 1898

La loi du 1er avril 1898, dont Jean-Honoré Audiffred²⁸², député gambettiste de la Loire, fut le rapporteur, apparut comme la « charte organique de la mutualité française ». À l'image des lois relatives à la presse, aux syndicats professionnels, aux réunions publiques, elle apparut comme une loi républicaine de liberté. Elle donna à la mutualité un cadre juridique rénové et libéralisé qui lui permit d'assurer son efficacité et sa réelle évolution. Le texte avait été espéré, depuis de nombreuses années, par le mouvement mutualiste comme par le pouvoir républicain qui conférait à ce mouvement une place privilégiée dans la politique sociale active qu'il entendait mener à l'égard des classes populaires. Selon Michel Dreyfus, il consacra l'adhésion des mutualistes aux valeurs républicaines » et marqua « les débuts de l'intervention de l'État dans le social »²⁸³. Prés de dix-sept années furent néanmoins nécessaires pour finaliser son adoption²⁸⁴ par le parlement : des raisons conjoncturelles²⁸⁵ mais aussi des débats internes à la mutualité empêchèrent la réforme d'aboutir rapidement. La mutualité se divisa alors entre une aile libérale souhaitant l'adoption des règles de l'actuariat et une aile solidariste (majoritaire) favorable au maintien d'une tradition d'entraide et méfiante vis-à-vis de l'assurance.

La loi permit à la mutualité d'acquérir une indépendance certaine. Elle élargit son champ d'activité et surtout l'affranchit d'une tutelle administrative jugée très contraignante. Le texte répondit ainsi à une véritable demande, la suppression de cette emprise « humiliante »²⁸⁶ de l'administration, depuis longtemps souhaitée.

²⁸² Jean-Honoré Audiffred (1879-1917), député (1879-1904) puis sénateur (1904-1917) de la Loire, développa une activité parlementaire marquée notamment par son intérêt pour les questions d'assistance, de retraite et de prévoyance sociale. En 1893, il fut nommé rapporteur de la loi sur les caisses de secours et de retraite des mineurs. En 1901, il s'intéressa aux caisses de retraites ouvrières et siégea aux commissions d'assistance et hygiène publique ainsi que de prévoyance sociale.

²⁸³ M. Dreyfus, « La mutualité : une certaine idée de la protection sociale », *Revue européenne d'histoire sociale – Histoire et sociétés* n°16, Paris, oct. 2005, p. 57-58.

²⁸⁴ Ainsi, dès novembre 1881, H. Maze et six de ses collègues avaient déposé une proposition de loi tendant à réformer la législation mutualiste dans le sens d'un assouplissement. Voir sur les difficultés d'élaboration de la loi Y. Delbrel, *La mutualité à Bordeaux à travers les sociétés de secours mutuels (1810-1914)*, th. droit, Université de Bordeaux, [s.n.], 2002, p. 323-327.

²⁸⁵ Notamment, le choix des pouvoirs publics d'accorder une priorité au vote de la loi Waldeck-Rousseau sur les syndicats.

²⁸⁶ Terme employé par P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 1000.

Les milieux mutualistes firent preuve d'un état d'esprit favorable pour accueillir l'initiative du législateur. Les opinions positives s'exprimèrent dans la presse spécialisée qui constitua alors un mode de communication puissant pour les sociétés de secours mutuels. Elle leur fournissait d'abord un puissant vecteur d'informations des adhérents. Elle les renseignait sur les pratiques en matière d'assurances et permettait, en outre, de rallier à elle de nouveaux adhérents. Fort consultés, ces journaux spécialisés se firent l'écho d'une satisfaction assez générale et partagée qui s'exprima après le vote de la loi. Une consultation de la revue *Le mutualiste lyonnais* permet de mesurer tout l'intérêt que le texte suscita. Ce « Journal des sociétés coopératives, d'études sociales, de secours mutuels, de prévoyance et de retraite » fut fondé en 1895. Financé par *L'Universelle*, compagnie d'assurance mutuelle, cet « écho bimensuel de la mutualité de la région sud-est »²⁸⁷ eut un succès non négligeable : sa distribution s'effectua à raison de 5 000 exemplaires et elle offrit durant la période 1896-1909 une tribune libre à des personnalités connues par leur intérêt pour le mouvement mutualiste. De grands noms de la mutualité (comme Henri Vermont, Pierre-Auguste Bleton) y exposèrent leurs convictions. Le journal contenait des informations sur les réunions, expositions, congrès relatifs à la mutualité, mais aussi des chroniques et renseignements locaux (spectacles, remises de distinctions, fêtes, ...).

Henri Vermont²⁸⁸, par exemple, publia le 15 juillet 1897, un article relatif au projet de loi sur les sociétés de secours mutuels. Il y loua le caractère progressiste de la loi (alors en projet), son affirmation du principe de liberté de constitution en sociétés de secours mutuels et unions de sociétés, sa reconnaissance d'un « droit à l'existence » et à la défense devant les tribunaux et le Conseil d'État²⁸⁹. En soustrayant la mutualité au « bon vouloir administratif », la loi contenait, selon lui, « toute une série de dispositions » et de « règles nouvelles » de nature à faciliter le fonctionnement des sociétés et notamment l'élection des administrateurs. En outre, l'auteur se félicita de la disparition d'« un certain nombre de dispositions coûteuses ou humiliantes ... » dans le projet de loi. Cette intervention eut de l'importance car l'homme était une référence dans le milieu des sociétés de secours mutuels. En effet, bâtonnier de l'ordre des avocats de Rouen, leplaysien, il avait quitté le barreau en 1900 pour se consacrer

²⁸⁷ La revue parut le 1^{er} et le 15 de chaque mois.

²⁸⁸ Henri Vermont (1936-1928) apparut comme un mutualiste actif qui assura la direction de *l'Émulation chrétienne de Rouen*, une des plus importantes sociétés de secours mutuels de province. Il prit une part active dans les débats précédant l'adoption de la loi de 1898. Ce disciple de Le Play se montra un ardent défenseur de la prévoyance libre. Il prit part au projet sur les assurances sociales voté en 1928, date de sa mort.

²⁸⁹ Article d'H. Vermont dans *Le mutualiste lyonnais*, juillet 1897, Arch. dép. Rhône, PER 619.

pleinement à l'action mutualiste. À partir de 1883, il s'était imposé par son engagement comme un orateur reconnu qui intervint lors de tous les congrès mutualistes.

La loi de 1898 apparut comme le fruit d'une lente maturation sociale et idéologique. Inscrite dans la continuité, elle maintint, certes, dans ses grandes lignes, la structure ternaire résultant des précédentes interventions législatives. Néanmoins, les notables assouplissements qui furent apportés au dispositif permirent à la mutualité de se développer et d'accéder à son émancipation. Le texte accorda concrètement au mouvement les moyens et la capacité d'assurer, dans l'ensemble des domaines de la prévoyance, son expansion comme sa diversification. En outre, des mesures facilitatrices furent prises : par souci de simplification, le législateur n'hésita pas à alléger les procédures et formalités administratives très contraignantes qui étaient jusqu'alors exigées pour la constitution de sociétés de secours mutuels.

La loi du 1er avril 1898 apporta ainsi différentes nouveautés destinées à répondre aux aspirations des sociétaires et à améliorer l'efficacité du dispositif existant. Le nouveau système mis en place sera abordé en quatre points successifs : le champ d'action des sociétés de secours mutuels, les diverses catégories prévues par la loi, l'organisation financière prévue par elle, et enfin leur possibilité de constitution en unions.

1° L'élargissement du champ d'action des sociétés de secours mutuels

Les sociétés de secours mutuels virent leur champ d'action élargi de différentes façons. La volonté de donner aux sociétés de secours mutuels une ampleur plus importante se traduisit par un élargissement de leurs bénéficiaires, de leur objet et de leur capacité.

En premier lieu, le mode de recrutement des adhérents fut modifié de façon considérable. Les possibilités d'admission furent désormais accrues et de nouvelles catégories de membres purent devenir bénéficiaires des services mutualistes : membres honoraires, femmes, mineurs furent concernés.

La loi intervint également sur l'objet même des sociétés de secours mutuels qui fut étendu à toutes formes de prévoyance, que ce soit pour les membres participants ou leur famille. Elle confirma la possibilité de secours pour maladie, infirmité, frais de funérailles ainsi que les allocations destinées aux ascendants, veufs, veuves et orphelins des participants décédés et les pensions de retraite. Mais le texte ne se contenta pas de consolider les missions de la mutualité. Il fut à l'origine de diverses innovations. Les institutions acquirent ainsi la possibilité de souscrire au profit de leurs membres des assurances individuelles ou collectives de décès ou d'accidents ; elles purent désormais se spécialiser et décider, dans leurs statuts, de

consacrer leur activité uniquement à un des objets précités. De plus, la loi n'arrêta pas ses prévisions à ces services classiques. Le législateur jugea intéressant d'autoriser les sociétés de secours mutuels à gérer, à titre accessoire, des prestations telles que la création d'offices gratuits de placement, l'organisation de cours professionnels et l'assurance contre le chômage. Ce dernier point fut introduit dans la loi, sur la proposition d'Antoine Jourde²⁹⁰, premier député socialiste de la Gironde, qui participa très activement aux débats parlementaires et discussions concernant les lois ouvrières, l'assurance et la prévoyance sociale.

S'agissant de leur capacité, les sociétés de secours mutuels eurent le droit d'ester en justice, comme celui de bénéficier d'une assistance judiciaire, sous certaines conditions. De plus, il fut admis que toutes les allocations servies par les associations mutualistes seraient en grande partie incessibles et insaisissables.

2° L'affranchissement de la tutelle administrative

L'innovation essentielle de la loi de 1898 consista à affranchir la mutualité de la tutelle administrative exigée par l'article 291 du code pénal. Par cet acte, la République reconnut enfin aux associations de prévoyance la liberté d'association. Elles purent désormais se former librement et obtenir une existence légale, sans délivrance d'autorisation préalable. Les organisateurs durent simplement déposer des statuts (conformes aux dispositions légales) ainsi que les noms des fondateurs à la préfecture et à la sous-préfecture. Un mois après ces démarches, la nouvelle association fonctionna. La loi de 1898 substitua ainsi un contrôle technique utile à une tutelle administrative : par la même, elle acta une rupture avec une tradition de contrôle ancienne des pouvoirs publics. Parallèlement à ces apports essentiels, la loi ne bouleversa pas entièrement la physionomie du paysage mutualiste. Comme auparavant, les sociétés de secours mutuels continuèrent à exercer leurs actions dans les trois cadres prévus par le dispositif juridique antérieur. Les sociétés durent donc toujours opter entre le statut de sociétés libres, de sociétés approuvées ou de sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique.

S'agissant des sociétés libres, la loi de 1898 leur conféra des possibilités nouvelles : l'évolution fut telle qu'elles jouirent même de droits plus importants que ceux jusqu'alors octroyés par l'ancienne législation aux sociétés pourtant autorisées. Leur patrimoine, par

²⁹⁰ Antoine Jourde (1848-1923) fut député de la Gironde (1889-1902 et 1906-1910). Républicain socialiste et boulangiste, il participa activement aux travaux de la Chambre en faisant parti de nombreux bureaux et commissions, notamment celle de l'assurance et de la prévoyance sociale. Il vota en faveur du droit d'association.

exemple put être augmenté. Elles eurent notamment la possibilité de recevoir, avec l'autorisation du préfet, des dons et legs mobiliers. Elles furent admises à posséder des objets mobiliers et à prendre des immeubles à bail pour l'installation de leurs services. Ceci constitua une avancée importante par rapport à la période précédente où ces sociétés ne pouvaient recevoir que des dons manuels. Par contre, il leur resta en principe interdit de posséder des immeubles à l'exception de ceux exclusivement nécessaires à leur fonctionnement. Quant aux avantages accordés à leurs membres, ces sociétés ne différèrent guère des sociétés des autres catégories. Malgré l'accroissement de leurs droits par la nouvelle loi, leur possibilité de bénéficier des subventions de l'État resta restreinte

Pour les sociétés approuvées, la loi fut inspirée par un souci de simplification, d'assouplissement, d'élargissement et d'incitation. Ces préoccupations du législateur se matérialisèrent par des mesures concrètes. La première traduction de cette volonté du législateur résida dans la simplification de divers éléments afin de rendre le fonctionnement des sociétés de secours mutuels plus aisé. En premier lieu, la procédure d'approbation fut allégée : aux lourdes procédures existantes, fut substitué un droit à approbation quasi systématique, pour toutes les structures. Une semblable volonté d'élargissement fut mise en œuvre dans le cadre de la capacité à recevoir. La nouvelle réglementation permit aux sociétés approuvées d'obtenir des immeubles par donations entre vifs ou dispositions testamentaires (sous réserve de l'autorisation du Conseil d'État). Ces avancées furent complétées par des mesures d'ordre matériel et financier très concrètes qui facilitèrent le quotidien des sociétés et accrurent l'efficacité de leur action auprès des adhérents. Les conseils généraux furent ainsi substitués aux communes pour fournir aux sociétés approuvées les locaux, livrets et registres nécessaires à leur fonctionnement. La modification ne fut pas neutre : un certain nombre de communes n'étaient pas en mesure de s'acquitter de ces obligations matérielles ce qui, dans les faits, pouvait entraver le fonctionnement des institutions. La loi délivra aussi les sociétés de secours mutuels approuvées des entraves qui paralysaient leurs initiatives et elle les rendit maîtresses du placement de leurs fonds (dans les limites fixées par la loi). Désormais, les sociétés de secours mutuels eurent la possibilité de placer leurs fonds en rentes sur l'État, bons du Trésor et autres valeurs créées ou garanties par l'État, de les convertir en obligations des départements et des communes, du Crédit Foncier ou des compagnies françaises de chemin de fer qui avaient une garantie d'intérêt de l'État. D'autres mesures, (comme la faculté de bénéficier de subventions de l'État) parachevèrent le nouveau dispositif législatif et le rendirent plus attractif.

Les sociétés reconnues d'utilité publique restèrent, quant à elles, régies par la législation antérieure. Elles jouirent des mêmes avantages que ceux accordés aux sociétés approuvées, mais leur capacité fut plus étendue en ce qui concerna l'acquisition et la possession d'immeubles. La loi pérennisa l'exigence d'une gestion rigoureuse à laquelle la loi de 1852 avait déjà contribué. Elle ordonna, par exemple, la confection de tables de mortalité et de morbidité.

3° La rationalisation de l'organisation financière des sociétés de secours mutuels

L'idée fondamentale de la loi fut de considérer que les sociétés de secours mutuels avaient un double caractère puisqu'elles accomplissaient, tout à la fois, une œuvre philanthropique et des opérations matérielles d'assurance. À partir de ce postulat, les pouvoirs publics prirent des mesures de nature contraignante pour les sociétés de secours mutuels afin de s'assurer de la rigueur de leur gestion et de garantir l'exécution intégrale des engagements contractés. Pour atteindre cet objectif ambitieux, il fut dès lors posé en principe que les sociétés de secours mutuels devaient demander à leurs membres autant de primes et cotisations qu'il y avait de risques assurés. Corrélativement, on soumit les institutions mutuelles aux principes de péréquation et de spécialisation applicables aux recettes comme aux dépenses²⁹¹. Pour reprendre les propos de Nicolas Gustave Hubbard, « la règle que les sociétés de secours mutuels devraient toujours s'imposer, c'est de ne rien promettre qu'elles ne puissent absolument tenir ». Pour autant, la loi n'eut pas pour effet d'assimiler purement et simplement les notions de mutualité et d'assurance. Elle respecta leurs différences, chères aux mutualistes. Prosper de Lafitte, technicien de la mutualité, auteur en 1887 d'un ouvrage sur les droits d'entrée dans les sociétés de secours mutuels, précisa la distinction entre les deux institutions, en termes d'objectifs et de rapports de l'institution avec leurs membres. La compagnie d'assurance, en effet, apparaissait comme une structure dotée d'une existence propre, indépendante de ses clients. Son but résidait dans la réalisation des bénéfices rémunérant à la fois les risques encourus et les capitaux engagés par elle. À l'inverse, la

²⁹¹ Voir sur ce point : N-G. Hubbard, *De l'organisation des sociétés de prévoyance ou des sociétés de secours mutuels et des bases scientifiques sur lesquelles elles doivent être établies*, Paris, Guillaumin, 1852, p. 63 ; A. Cottereau, « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres, questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle, au XIX^e siècle », *Prévenir*, « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 », *op. cit.*, p. 65 : « L'adéquation entre engagements statutaires en matière de secours et possibilités réelles de ressources constitue le critère essentiel de bonne gestion des sociétés ».

société à caractère mutuel avait pour particularité de se confondre avec les assurés eux-mêmes et de ne pas rechercher de bénéfice pour la structure elle-même.

Parallèlement à cette source essentielle de financement émanant des adhérents, la loi précisa l'éventualité d'un financement externe constitué de contributions des membres honoraires et de dons et legs. De plus, l'éventualité d'un financement public fut maintenue et élargi. En contrepartie, l'État se réserva un droit de regard, par l'intermédiaire du Conseil supérieur de la mutualité. Cette instance composée de 36 membres (dont seulement 18 étaient élus par les sociétés de secours mutuels) donnait son avis sur la distribution des subventions.

4° Le droit d'organisation en unions

La loi nouvelle accorda aux sociétés de secours mutuels un droit longtemps réclamé : celui de constituer des unions. La création de ces unions eut des avantages notables. Elle facilita, en pratique, le fonctionnement de la mutualité. Elle permit à de petites entités d'envisager l'organisation de services communs (pharmacies coopératives, services de placements gratuits) et d'optimiser les services rendus en mutualisant leurs moyens. En outre, elles élargirent leur champ d'investigation en constituant les conditions de base d'une gestion viable et pérenne.

La loi de 1898, loi d'«émancipation» et de «continuité»²⁹², contient des dispositions opportunes et consensuelles. Elle apporta des adaptations nécessaires au développement de l'institution mutualiste. En rompant avec une tradition d'arbitraire et de contrôle administratif, elle contribua à diffuser plus largement la pratique mutualiste sur le territoire et à en faire des lieux de «citoyenneté vécue»²⁹³.

Le contexte général de libéralisation qui entoura le développement du système de protection sociale à la fin du siècle ne doit toutefois pas estomper les difficultés auxquelles les tenants d'une assurance contre le chômage restèrent confrontés. La prise en charge du risque chômage continua de susciter, pour des raisons financières et surtout morales, les plus vives controverses. Le risque chômage se vit toujours appliquer un traitement particulier, symptomatique de la méfiance qui entourait l'éventualité de son indemnisation.

²⁹² Y. Delbrel, *La mutualité à Bordeaux à travers les sociétés de secours mutuels (1810-1914)*, op. cit., p. 328 et 334.

²⁹³ J-P. Daviet, *Un rêve de liberté et de bonheur. De la loi Le Chapelier aux associations ouvrières et à la mutualité*, in M. Dreyfus, A. Gueslin, B. Gibaud, (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité. Autour de la loi de 1898*, op. cit., p. 45.

Section 2 - Le pouvoir et le droit au secours en cas de chômage

L'État libéral souhaita faire de la mutualité un des piliers de sa politique en matière de sécurité et de prévoyance. Après une lente évolution, il permit, au fil des législations successives, la création et le développement de multiples sociétés de secours mutuels sur tout le territoire. D'une façon générale, le mouvement mutualiste recouvrait alors des associations dont le but était la protection de leurs membres (souvent issus des classes populaires) contre certains accidents de la vie, susceptibles de les priver de leurs moyens d'existence.

Dans ce contexte, il paraissait logique que la mutualité comptât, au nombre de ses objectifs, le combat contre ce « rude fléau »²⁹⁴, cette « calamité »²⁹⁵, que constituait le chômage pour les classes laborieuses. Les sociétés de secours mutuels semblaient s'inscrire dans le cadre de leurs attributions naturelles lorsqu'elles s'engageaient dans la lutte contre la cessation involontaire de travail et qu'elles fournissaient à leurs membres des ressources durant une crise. Cette opinion correspondit d'ailleurs à une préoccupation légitime des hommes du XIX^e siècle (hommes politiques, auteurs...); Conscients de la conjoncture économique difficile et de ses conséquences désastreuses, ils se trouvèrent en contradiction avec la réglementation existante. Dans son ouvrage de référence sur le paupérisme et les associations de prévoyance, Émile Laurent évoqua le travail comme « une nécessité vitale » pour l'ouvrier. Il plaida, par conséquent pour que l'ensemble des conséquences de la privation de travail fût pris en compte, même pour les hommes valides²⁹⁶.

Telle ne fut cependant pas initialement l'option des gouvernements successifs. L'admission du chômage comme risque indemnisable ne fit l'objet de débats réellement sérieux et constructifs qu'aux termes d'une lente et laborieuse évolution qui n'aboutit qu'à la fin du XIX^e siècle, dans un climat marqué par la réserve des pouvoirs publics. La question se heurta toujours à de nombreux obstacles. Aux objections générales, formulées par un État libéral hostile à la prise en charge des risques sociaux, s'ajoutèrent ainsi des résistances spécifiques, plus tenaces et plus profondes.

Le fait de conférer à des organismes privés la possibilité de secourir des personnes dépourvues d'emploi aboutissait à remettre en cause les principes révolutionnaires sur

²⁹⁴ Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, Paris, Guillaumin, 1864, p. 380.

²⁹⁵ L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 238.

²⁹⁶ E. Laurent, *Le paupérisme et les associations de prévoyance* op. cit., p. 302. P. Hubert-Valleroux, *Les associations ouvrières et patronales*, Paris, Imprimerie Gauthier Villard, Encyclopédie industrielle, 1899, p. 301.

lesquels la République avait bâti ses fondements, ceux-là même qui sacralisaient le travail et réservaient en principe à la seule Nation, le devoir de fournir de l'ouvrage à chaque citoyen. Les hommes de la Révolution avaient certes affirmé un droit de protection face à la misère et un droit à subsistance pour tout chômeur. Mais celui-ci avait un double contenu. Pour les sans-emploi du fait de l'âge ou d'infirmité, il s'agissait d'assistance et de secours ; pour les autres, l'Etat devait leur offrir le travail nécessaire à leur existence et, le cas échéant, les contraindre, en cas de refus²⁹⁷. Difficultés pratiques et financières eurent finalement raison de ce postulat généreux et ambitieux. Il fallut alors bien admettre l'impuissance de la Nation à fournir du travail à tous les citoyens ainsi que la nécessité de trouver une solution palliative acceptable. En outre, l'introduction de cette nouvelle possibilité d'assurance par les institutions mutuelles représenta une étape supplémentaire dans la réflexion sur la prévoyance, en raison même des particularités du risque chômage. En effet, les secours ordinairement alloués par les sociétés de secours mutuels couvraient des aléas « naturels » d'ordre privé, assez aisément identifiables et définissables. Au contraire, le chômage était d'une toute autre catégorie : il s'agissait d'un phénomène économique, d'ordre collectif délicat à cerner. Roger Merlin, avocat, auteur d'un ouvrage sur les associations ouvrières et patronales souligna les difficultés posées par la délimitation des contours d'un risque aux causes multiples : compression d'emplois par volonté de restriction des frais généraux et abaissement des prix de vente, mais aussi « surabondance de main-d'œuvre par l'afflux de ruraux dans les villes » ou encore diminution des besoins en personnel due à la « mise en service de nouvelles machines, ... »²⁹⁸. L'acceptation du risque chômage comme risque professionnel impliqua donc une perception particulière par rapport aux autres risques. Le malheur dont il constituait la conséquence était particulièrement « incertain », protéiforme et donc délicat à apprécier avec objectivité. À une fonction traditionnelle pour la mutualité, l'assurance-chômage ajoutait une dimension socialement plus avancée d'organisation ouvrière face au patronat.

Enfin, une société de secours mutuels s'assignant parmi ses missions un tel objet pouvait ainsi se voir confrontée à deux types de demandes bien distinctes et révélatrices de la complexité de la notion de chômage et des difficultés liées à son indemnisation²⁹⁹. Tout

²⁹⁷ La Rochefoucauld-Liancourt, 30 mai 1790, PV AN t. XXV, cité par M. Bouvier-Ajam, *Histoire du travail en France depuis la Révolution*, op. cit., p. 28.

²⁹⁸ R. Merlin, *Les associations ouvrières et patronales*, op. cit., p. 455.

²⁹⁹ On écartera volontairement de nos propos le cas du chômage provoqué par la maladie. L'ouvrier était alors victime d'une incapacité de travail, plus ou moins permanente et invalidante. La cause génératrice du

d'abord, le chômage pouvait être consécutif à une impossibilité pour l'employeur d'occuper le travailleur, du fait d'une conjoncture économique défavorable de manière globale ou dans un secteur d'activité donné. Mais la privation d'emploi était également susceptible de résulter de la volonté de l'ouvrier, exprimée collectivement (dans des mouvements de protestation contre les conditions de travail jugées défavorables) ou individuellement (par « paresse » ou insouciance). L'admission du chômage comme risque indemnisable souleva donc toute la difficulté de discerner le chômage voulu par l'ouvrier (quelque pût être son objectif), du chômage fortuit et involontaire³⁰⁰. Il allait de soi que l'éventualité d'une assurance-chômage ne pouvait se poser que pour le second. Lui seul justifiait qu'on se préoccupât de sa prise en charge, dans la mesure où il résultait de circonstances complètement indépendantes de la volonté de son bénéficiaire. Or, en reconnaissant aux sociétés de secours mutuels la faculté d'octroyer des secours de chômage (même dans des cas soigneusement définis), on exposait leur action à des dérives inhérentes aux incertitudes liées à la délimitation de la notion de chômage. On craignait que l'assurance-chômage contribue à accroître le recours aux grèves et leur durcissement, en conférant aux ouvriers les moyens d'alimenter une lutte sociale. Jusqu'en 1884, aucune démarche expresse ne fut menée dans le sens d'une reconnaissance de l'action des associations ouvrières sur le plan national. Officiellement, il fallait éviter de favoriser les mouvements de défense professionnels collectifs.

Si prudente fut-elle, la position n'eut pas pour effet d'empêcher, au sein de certaines sociétés de secours mutuels ouvrières, le développement (officieux) d'actions de résistance qui se manifestèrent notamment par l'octroi de secours de chômage. Ce type d'interventions mutualistes fut initié par des ouvriers ruraux ou des prolétaires d'usines soucieux de s'organiser dans le cadre de leur métier pour se préserver des infortunes liées à une privation de travail. Ces indemnités du chômage, situées entre protection sociale et défense professionnelle, furent un des facteurs d'ambiguïté de ces structures au cours du siècle. Durant cette période, les sociétés de secours mutuels constituèrent un des rares groupements tolérés (parfois même encouragés) par l'État. Alors même qu'elles n'avaient pas été conçues dans cet esprit, elles devinrent naturellement le support d'une action collective et permanente des travailleurs. En fait, même si l'activité revendicative resta souvent minoritaire,

chômage étant l'état de santé, les questions posées par une indemnisation se trouvaient liées aux abus et simulation du bénéficiaire et non à la notion même de chômage.

³⁰⁰ Voir notamment R. Merlin, *Les associations ouvrières et patronales*, *op.cit.*, p. 455 qui souligne la difficulté de se prononcer sur le fait de savoir si « la volonté a manqué au travailleur ou le travail à la bonne volonté ».

l'appellation « société de secours mutuels » recouvrit durant cette période des réalités bien distinctes, tant dans leur objet que dans leur organisation :

- D'une part, les sociétés de secours mutuels « strictement entendues », conformes aux prescriptions officielles dans leurs statuts, comme dans leur fonctionnement. Institutions d'entraide vouées à la prévoyance, elles agissaient, sous l'œil bienveillant des autorités, dans un souci déclaré de concorde sociale et de collaboration avec l'État.

- D'autre part, les « sociétés de résistance » à dimension révolutionnaire et résolument combative. Structures déviantes des précédentes, elles utilisèrent le seul cadre légal reconnu, celui de la mutualité, pour promouvoir une activité d'opposition et de remise en cause de l'ordre établi. Ce type d'institution se trouva prohibé dès lors que les pouvoirs publics découvraient leurs agissements contestataires ou déviant.

La dualité du mouvement mutualiste s'imposa donc dans les faits, sans pouvoir être évitée par l'autorité publique. L'institution avait été conçue dans une volonté de ralliement de la classe ouvrière, mais, en dépit de la vigilance du pouvoir, elle n'atteint jamais cet objectif. Elle n'acquiesça pas, dans la pratique, la physionomie monolithique initialement souhaitée. Or, l'ouverture de l'activité mutualiste vers la délivrance de secours de chômage joua un rôle majeur dans ce changement. Elle favorisa la mutation du mouvement et l'élargissement de son action à la défense professionnelle. Les réticences pour reconnaître son admission montrent combien les régimes successifs redoutèrent cette évolution de la mutualité vers un accroissement de sa sphère d'action. Le projet mutualiste développé durant cette période attesta de ces réticences (§1). En effet, dans les années 1850, par deux interventions, le législateur affirma, sans ambiguïté, son opposition aux secours chômage. L'infléchissement décisif eut finalement lieu avec les lois des 21 mars 1884 et 1^{er} avril 1898 (§2) qui permirent au chômeur d'accéder à un droit à indemnisation. Un transfert de l'indemnisation des sans travail s'opéra alors sur le mouvement associatif ouvrier. Le premier de ces dispositifs reconnut officiellement les groupements professionnels et donna un statut légal aux activités déployées par les caisses de chômage ; le deuxième permit aux sociétés de secours mutuels de compter l'assurance contre le chômage involontaire parmi ses attributions.

§ 1 - Le chômage, écarté de la protection mutualiste

Les principes révolutionnaires d'individualisme et de condamnation des groupements ne permirent jamais d'anéantir les pratiques collectives de prévoyance ouvrière et, notamment, celles consistant à prévoir des secours pour les sans-emploi. Face à ces

mouvements qui nourrirent l'histoire des secours de chômage, les pouvoirs publics eurent d'abord une attitude ambiguë de « complaisante méfiance », dans la mesure où, ponctuellement, des actions d'indemnisation des chômeurs se trouvèrent tolérées (A). À partir de 1850, par deux interventions, le législateur substitua à ce curieux statut, un régime d'interdiction pure et simple (B).

A. L' indemnisation du chômage tolérée : un régime dérogatoire ambigu

Dès le début du XIX^e siècle, la question de l'absence de prise en charge du risque chômage fut posée par certaines professions organisées, par tradition, pour délivrer des secours de chômage. Avec elles, les autorités administratives furent amenées à réviser des positions dogmatiques et à octroyer les premières dérogations à l'interdiction de servir des secours chômage.

En 1803, le préfet de l'Isère inaugura cette pratique en autorisant la société de prévoyance et de bienveillance mutuelle des ouvriers gantiers de Grenoble à verser des secours aux ouvriers sans travail. En 1804, il en fut de même pour les ouvriers cordonniers de cette ville.

L'exemple fut suivi à Paris en 1814 où l'association des ferblantiers décida d'instituer un secours pour le chômage allant de 1 F à 1,50 F selon que l'adhérent était célibataire ou marié. En 1817, les fumeurs chapeliers parisiens fondèrent une société destinée à établir l'aide réciproque en cas de maladie et une bourse auxiliaire. Elle alloua, en retour d'une cotisation versée chaque semaine, un secours hebdomadaire en cas de chômage de 7 F durant 17 semaines maximum ou une somme de 14 F au membre quittant Paris. Quant aux orfèvres parisiens, en 1818, ils créèrent, la société mutuelle de la caisse d'épargne, dont le but était de fournir une indemnité quotidienne de 1,50 F (pendant une semaine) au travailleur privé d'emploi³⁰¹.

D'autres exemples concernant la cité lyonnaise seront ultérieurement exposés.

Durant cette première partie du siècle, la possibilité de se voir accorder des secours en cas de chômage résulta toujours de mesures dérogatoires, assorties de conditions restrictives. La contrainte essentielle concerna la définition de la cause du chômage indemnisable. Il fallut délimiter la notion d'inoccupation de nature involontaire qui, seule, pouvait être concernée

³⁰¹ P. Louis, *Histoire du mouvement syndical en France*, t. 1, Paris, Librairie Valois, 1947, p 82 à 84.

par la décision d'exception. En outre, quelles que fussent les circonstances dans lesquelles la concession intervenait, les autorités administratives insistèrent toujours pour obtenir la suppression des clauses relatives au chômage collectif. Ainsi en 1845, la société de secours mutuels des ouvriers cordonniers de Paris ne fut autorisée à dispenser ce type d'allocations qu'à condition d'exclure du secours quotidien les cas de cessation volontaire et concertée du travail et ceux de chômage résultant d'une coalition des ouvriers sociétaires. Les interventions ne furent permises que pour les cas de mortes saisons naturelles et de cessation fortuite de travail dont la cause ne pouvait être imputée aux adhérents³⁰².

Les sociétés bénéficiaires de dérogations présentaient des similitudes quant aux services qu'elles rendaient à leurs adhérents. Les indemnités délivrées s'élevèrent, de manière générale, à un montant supérieur à celui versé aux malades mais leur durée resta inférieure aux prestations allouées aux malades. Souvent des secours de route complétèrent le dispositif en facilitant la mobilité des ouvriers sans-emploi et leur placement.

Dans cette phase de transition, les concessions demeurèrent limitées et seul un nombre restreint de sociétés de secours mutuels purent y accéder. Lorsqu'elles y parvinrent, les pouvoirs publics exercèrent sur elles une surveillance étroite qui leur permirent de s'assurer, avec vigilance, du respect des règles imposées. Les expériences menées procédèrent alors davantage de mesures de tolérance que d'autorisations véritables, fiables et pérennes. Toujours concédés par voie d'exception, les dispositifs eurent la particularité d'être soumis à la volonté, voire à l'arbitraire des autorités localement concernées, tant pour leur contenu que pour leur existence.

Seule la période de la Seconde République permit (de façon éphémère) quelques tentatives d'indemnisation du chômage, dans un contexte de troubles sociaux engendrés par une extension rapide du chômage et un débat autour du droit au travail. Les questions de travail occupèrent alors une place centrale sur la scène politique et la question d'une garantie d'emploi fut publiquement évoquée en prolongement de la proclamation par le décret du 5 février 1848 du droit au travail. Le chômage fut considéré comme un aléa particulièrement traumatique, dépouillant l'homme de son humanité. Les expériences menées demeurèrent néanmoins limitées dans le temps comme dans l'ampleur des réalisations. Le principe général resta donc bien celui d'un refus de reconnaissance officielle de la distribution de secours de chômage pour les sociétés de secours mutuels.

³⁰² J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 22.

Jean-Baptiste Féroüillat³⁰³, pourtant favorable au développement des sociétés de secours mutuels et de leurs missions, se fit l'écho de toutes ces réticences de la société à engager la mutualité dans la voie de la prise en charge des conséquences financières de la privation d'emploi. Dans le rapport qu'il établit en 1849 pour les assemblées constituantes et législative, il se prononça catégoriquement contre l'assurance-chômage, alors que, dans les mêmes temps, il préconisa une pareille intervention pour les autres risques. La perte d'emploi lui sembla, par nature, non assurable. Pratique, il pointa toute la difficulté de cerner les contours du chômage indemnisable, de distinguer « chômage forcé » et « chômage volontaire », « cessation du travail infligée par la nécessité » et cessation de travail « fruit de la paresse, du mauvais vouloir, de l'imprévoyance ». Selon lui, « le besoin de connaître la vérité » risquait de conduire « à une sorte d'inquisition du travail » à l'encontre de ceux qu'on souhaitait secourir³⁰⁴.

L'attitude frileuse des régimes successifs en la matière eut différentes raisons.

Les premières, évidentes, furent d'ordre sécuritaire. Toujours effrayés par la classe ouvrière, les pouvoirs publics soupçonnèrent les caisses de vouloir aller au-delà de simples prestations chômage pour organiser la distribution des subsides lors de mouvements de grève. Une utilisation déviante des secours pouvait, en effet, en cas de conflits permettre d'accroître la détermination et la capacité de résistance des membres secourus. Les prestations procuraient aux adhérents les moyens de refuser des baisses des salaires et détériorations de conditions de travail imposées par leurs employeurs. Par là-même, les secours chômage pouvaient banaliser le recours aux conflits collectifs et en augmenter la durée. En autorisant les sociétés de secours mutuels à délivrer de manière officielle des secours de chômage, le pouvoir craignait de faciliter l'organisation de véritables caisses de résistances ouvrières dont la finalité serait principalement protestataire. Ce risque de voir les sociétés de secours mutuels devenir des instruments de lutte aux mains de la classe ouvrière fut fréquemment pointé par le patronat, préoccupé par les menaces politiques et sociales sous-jacentes. Considéré comme une menace potentielle pour l'ordre public, la reconnaissance de la faculté d'aider financièrement les travailleurs privés d'emploi fut donc largement combattue.

Les raisons politiques et sociales ne furent pas seules à l'origine des réticences des pouvoirs publics à reconnaître la légitimité des interventions de la mutualité dans la prise en charge du risque chômage. Des considérations d'ordre moral furent également alléguées pour souligner les dangers d'une pareille démarche. Encouragement à l'oisiveté, prime à la paresse,

³⁰⁴ J-B. Féroüillat, *Rapport au nom du comité du travail*. Ass. Nat. 12/02/1849, *op.cit.*

aumône blessant la dignité des destinataires, telles furent les principaux qualificatifs appliqués aux secours financiers du chômage. En filigrane de ces objections, se posa, de manière directe la délicate question des critères de distinction entre chômage libre et personnel et chômage forcé, immérité, corporatif. Plus globalement, l'opposition des pouvoirs publics s'inséra dans un environnement libéral qui érigea la responsabilité en principe de vie sociale. La pauvreté s'analysait alors comme une conduite déviante car celui qui la subissait ou plutôt qui la vivait était considéré comme pleinement responsable de son sort. Par conséquent, la solution à ce mal ne pouvait résider que dans un surcroît de moralisation.

D'autres craintes, d'ordre économique et financière, renforcèrent une argumentation déjà peu favorable à la généralisation de l'indemnisation des chômeurs par la mutualité. Celles-ci furent d'autant plus convaincantes qu'elles trouvèrent leur ancrage dans des exemples de mise en œuvre malheureuse des secours de chômage par certaines associations ouvrières, en dépit du désaccord gouvernemental. Dans un contexte post-révolutionnaire hostile, certaines sociétés de secours mutuels étaient, en effet, parvenues à maintenir ou à mettre en œuvre des subsides en direction de leurs adhérents privés de ressources par perte d'emploi. Traditionnellement organisées sous l'inspiration des confréries de métiers et du patronage, ces institutions entendirent, en effet, prendre en compte la réalité de la vie professionnelle et répondre aux préoccupations de leurs membres sans-emploi. Ce service put s'accomplir par le biais d'allocations ponctuelles extraordinaires ou par celui d'une reconnaissance statutaire du chômage comme véritable objet de prévoyance. Mise en œuvre dans un souci louable, la délivrance (officieuse) d'indemnités chômage posa de tels problèmes qu'elle aboutit, en pratique, à desservir l'idée que la mutualité pouvait et devait ajouter au nombre de ses missions les secours aux adhérents chômeurs. Les associations concernées par l'option ne mesurèrent pas l'ampleur de la spécificité du risque chômage. Il fut donc traité comme les autres aléas et le fonds de prévoyance de la société de secours mutuels fut indistinctement destiné à embrasser tous les services d'assistance : maladie, vieillesse, décès et chômage. L'assimilation se révéla rapidement délicate et dangereuse sur le plan financier. Fréquemment, les sociétés de secours mutuels ne réussirent pas dans leur mission d'assistance aux chômeurs. Une organisation inconséquente fut généralement à l'origine de l'insuccès. En effet, les mutualistes étaient issus, pour l'essentiel, de classes populaires non aguerries à ce type d'exercice budgétaire. Il ne fut donc guère étonnant qu'au moment d'organiser des secours, ils se soucièrent finalement assez peu d'établir une proportion entre cotisation exigée et secours alloué. Bien plus, aucune éventualité de cotisation supplémentaire ne fut prévue en cas de chômage dépassant des prévisions déjà approximativement établies. Dans un tel

contexte, l'expérimentation se révéla périlleuse. Les besoins réels de l'institution furent mal appréhendés, les contraintes financières inhérentes au fonctionnement furent évaluées de manière imprécise. En outre, les dirigeants éprouvèrent souvent de sérieuses difficultés pour tenir des comptes rigoureux des caisses. L'imprévoyance aboutit ainsi, dans de nombreux cas à la dissolution de la société concernée.

Concrètement, l'idée déjà controversée que la mutualité devait servir des indemnités aux chômeurs fut desservie par ces tentatives infructueuses. Plus que tout autre, l'exemple de la mutualité lyonnaise éclaira sur les difficultés de mise en œuvre de l'assurance-chômage. Elle fournit des illustrations frappantes, systématiquement reprises par les hommes politiques ou auteurs soucieux de discréditer l'idée d'une indemnisation du risque chômage. Un consensus sembla alors s'établir pour voir dans les tentatives lyonnaises un contre-exemple. Ainsi, Henri Vermont, influent dans le milieu mutualiste, n'hésita pas à qualifier ces tentatives de « décisives épreuves »³⁰⁵ pour les sociétés de secours mutuels. Victor Mage³⁰⁶, quant à lui, évoqua, dans des termes plus durs encore « le souvenir encore vivace des ruines lyonnaises ». Paul Rougier³⁰⁷ parla de graves abus. Enfin, Georges Denjean déplora des « essais ruineux »³⁰⁸. Ces épisodes malheureux marquèrent tellement les esprits qu'ils furent même repris lors du vote de la loi de 1898, soit pour combattre celle-ci, soit pour en expliquer ses causes et en tirer les enseignements utiles.

Par ailleurs, ils donnèrent localement lieu à une intervention de l'autorité municipale en 1822. Devant les dérives que l'indemnisation de chômage généra, le maire de Lyon fut amené à appliquer aux sociétés de secours mutuels lyonnaises un régime particulièrement restrictif³⁰⁹.

Souvent évoqués par les auteurs et juristes, ces événements malencontreux ne firent toutefois jamais l'objet d'études sérieuses et précises par manque d'éléments de recherche. Différents facteurs peuvent expliquer ces échecs. En premier lieu, les secours de chômage furent mis en œuvre dans un cadre officieux, en raison de la réticence hostile qu'ils suscitaient de la part des autorités. À cela s'ajouta le fait que les expériences ne firent pas l'objet de transcriptions comptables rigoureuses. Les responsables de ce type de structures mutuelles

³⁰⁵ Article d'H. Vermont dans *Le mutualiste lyonnais*, décembre 1897, Arch. dép. Rhône, PER 619.

³⁰⁶ V. Mage, *La possibilité de l'assurance-chômage d'après les expériences belges et françaises*, th. droit université Paris, Paris, M. Giard et E. Brière, 1912, p. 65.

³⁰⁷ Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit., p. 380.

³⁰⁸ G. Denjean, *L'assurance-chômage*, th. droit et sciences économiques, Université de Toulouse, Toulouse, A. Trinchant, 1859, p. 70.

³⁰⁹ Voir ordonnance du maire de Lyon du 6 novembre 1822 (Annexe 1).

restaient des ouvriers pas toujours familiarisés avec l'usage de l'écrit et l'archivage de documents. Lorsqu'ils existèrent les documents comptables retraçant ces actions restèrent donc, généralement, aux mains des administrateurs des sociétés, sans qu'aucune garantie de conservation et de transmission ne fût prise. Par conséquent, lors des décisions de dissolution intervenues dans un contexte de tensions, ils disparurent tout comme les éléments pouvant éclairer utilement les raisons et circonstances des échecs³¹⁰. Les sociétés furent accusées d'inconséquences pour n'avoir pas su établir dans leurs statuts une nécessaire proportion entre dépenses et recettes. Les secours chômage apparurent comme un facteur de l'épuisement des caisses et les adhérents sans travail ne purent plus prétendre à aucun subside. En outre, lorsque ces secours avaient été versés, il devint souvent difficile de procurer aux malades et vieillards les fonds nécessaires pour les soulager. Dans ce cas, l'équilibre tout entier des finances d'une association se trouvait menacé et sa dissolution devenait inéluctable en raison d'une mise en œuvre peu structurée de l'indemnisation des chômeurs. Faute d'avoir établi les nécessaires et délicates prévisions, les sociétés de secours mutuels, avec cotisations uniques, furent pour la plupart contraintes à la dissolution. Celles qui voulurent l'éviter durent supprimer les secours de chômage, diminuer le chiffre des pensions promises ou voter une cotisation supplémentaire pour une année ou deux. Les augmentations furent souvent difficilement supportées par les membres qui, pour la plupart, versèrent de petites sommes sans pouvoir les accroître significativement, compte tenu de la modicité de leurs ressources.

Ces expériences contribuèrent, pour longtemps, à discréditer l'idée même d'assurance du risque chômage auprès des membres des sociétés de secours mutuels. Forts de ces constatations négatives, les opposants aux secours du chômage ne se privèrent pas de souligner que les prévisions (réalisables pour les personnes susceptibles d'être malades ou atteignant l'âge de la retraite) ne pouvaient être effectuées pour déterminer les causes, la durée et la fréquence du chômage. Ils en conclurent que, dans ce cadre, la promesse de secours ne pouvait que devenir périlleuse. Le risque chômage ayant pour caractéristique d'atteindre simultanément la plupart des adhérents en temps de crise, il s'avérait très aléatoire d'établir les mêmes prévisions que pour les autres prestations et de fixer valablement le montant des cotisations. De semblables réserves furent exprimées par Émile Laurent, pourtant fervent défenseur d'un système assurantiel promu par les associations ouvrières. L'auteur envisageait, avec grand scepticisme, la viabilité d'un dispositif de « garantie du paiement des journées de chômage ». Son argumentation reposa sur une appréciation comparée des différents risques

³¹⁰ L'information nous est donnée par G. Denjean, *L'assurance-chômage*, op. cit. p. 70. Aucune trace de ces sociétés n'apparaît aux archives départementales du Rhône ou municipales de Lyon.

susceptibles d'être couverts par les sociétés de secours mutuels. À l'inverse des autres événements pris en charge, le chômage lui paraissait trop difficile à calculer et apprécier pour qu'il pût être assumé sans danger pour les structures. Il pointa notamment la multiplicité et l'imprévisibilité de ses causes : « ...crise industrielle ou commerciale, ...événement politique, calamité générale ou bien encore...perte de débouchés étrangers, d'un perfectionnement dans l'industrie ou d'une variation dans le goût du consommateur... ». À ces écueils déjà importants, s'ajoutait la délicate question de la distinction entre « le chômage forcé et le chômage volontaire...la cessation de travail imposée par la nécessité et celle qui aurait pu être évitée »³¹¹.

Au niveau national, la crise de 1848 fit rayer, dans les rares sociétés qui l'avaient conservée, la clause de secours en cas de chômage. Plus encore, la loi du 15 juillet 1850 fut décisive : elle marqua, cette fois-ci formellement, la fin des tentatives mutualistes en matière d'assurance-chômage.

De manière générale, l'intervention en matière de chômage apparut alors, le plus souvent, comme une entrave à l'accomplissement des missions traditionnellement dévolues à la mutualité. À l'extrême limite, elle fut même souvent considérée comme une menace pour les sociétés de secours mutuels puisque les difficultés, qui en résultèrent, avaient entraîné les dissolutions des structures. Aussi méfiance, ambiguïté et dérogations firent place à un régime d'interdiction pure et simple.

B. L'indemnisation du chômage interdite : 1850-1884

Les tendances restrictives à l'admission des interventions des organismes privés dans l'indemnisation du chômage trouvèrent leur véritable consécration en 1850 (1°). Les pouvoirs publics s'appliquèrent alors à restreindre le champ d'investigation et les compétences du mouvement mutuel qui était le seul groupement officiel permettant une expression collective. Ils se donnèrent les moyens juridiques de le cantonner à une action de prévoyance « de base », restreinte aux risques « naturels » (maladie, vieillesse, décès). Dans le contexte d'une économie libérale, les secours de chômage furent considérés comme un dangereux moyen de pression aux mains des salariés qui pourraient, par sa mise en œuvre, se soustraire aux offres de travail dépréciées et s'organiser face au patronat. L'attitude fut largement confirmée en 1852 (2°).

³¹¹ E. Laurent, *Le paupérisme et les associations de prévoyance, op. cit.*, p. 303.

1° La loi du 15 juillet 1850 et la question du chômage

Assurer des secours temporaires aux sociétaires malades ou infirmes, pourvoir aux frais funéraires des sociétaires, tels furent les objets reconnus aux sociétés de secours mutuels par la loi du 15 juillet 1850. L'énumération légale fut exhaustive : les secours de chômage comme les pensions retraite s'en trouvèrent donc exclus. Corrélativement, le champ d'intervention des sociétés de secours mutuels se trouva délimité et la loi mit un terme aux tolérances jusque là officieusement admises. L'exclusion du chômage comme risque social indemnisable résulta désormais d'une volonté délibérée du législateur et non d'une omission.

En effet, la question de l'assurance-chômage n'avait pas été ignorée au cours des débats. Lors de la discussion de la loi, l'inscription des secours de chômage au nombre des opérations permises aux sociétés avait bien été évoquée sur l'initiative de François Dabeaux³¹². Un rapide exposé de l'amendement permet de revenir sur les motivations de ce dernier. Ce député de Haute-Garonne avait alors incité l'Assemblée Législative à admettre que les sociétés de secours mutuels pouvaient subvenir aux besoins des ouvriers sans travail³¹³. À l'appui de sa suggestion, il avança des arguments classiques tels que l'incohérence d'une différence de traitement entre les grands risques menaçant la vie du travailleur. Au même titre que les maladies, les infirmités, le chômage devait, selon lui, être rangé « au nombre des plus graves fléaux » puisqu'il atteignait l'ouvrier, dont les ressources provenaient de son travail, de plein fouet dans sa capacité à subvenir à son existence. Il fit également valoir les graves conséquences auxquelles se trouvait exposé un travailleur obligé de cesser le travail pour des circonstances indépendantes de sa volonté. De ces considérations, François Dabeaux déduisit la nécessité d'assimiler cette calamité aux autres risques déjà couverts par la mutualité. La proposition ne trouva aucun autre défenseur. Elle fut repoussée presque sans discussion. Lors des débats, le rapporteur déclara seulement qu'il était impossible de pourvoir au temps de chômage. Délibérément, le législateur avait pris le parti d'exclure les secours de chômage du champ des attributions des sociétés de secours mutuels. Parallèlement, à l'ensemble des arguments de fond déjà nombreux, l'opposition à l'élargissement des missions des associations de secours mutuels se nourrissait aussi de la méfiance développée autour

³¹² François Dabeaux (1796-1864) était alors représentant de Haute-Garonne aux Assemblées Législative et Constituante. Avocat, il fit constamment partie du conseil général de ce département sous Louis-Philippe. Il eut la fonction de député de 1860 à 1864. D'abord républicain, il se rapprocha progressivement de la droite et soutint Louis-Napoléon Bonaparte.

³¹³ Sur cette intervention voir : G. Denjean, *L'assurance-chômage*, op. cit., p. 238 et par P. Guillemaut, *Mutualité en France au XIX^e siècle : histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, op. cit., p. 82.

d'actions de résistance menées par certaines structures. Ainsi, les sphères politiques évoquaient avec suspicion certaines mutuelles comme celle de Paris dont on fustigeait l'attitude protestataire active durant les émeutes de 1848. On prétendit qu'elles avaient fourni un bon nombre de défenseurs aux barricades avec l'argent de leurs caisses.

La mise en œuvre de la loi s'effectua dans le climat de rigueur et de défiance qui avait imprégné les débats. La circulaire du ministre de l'intérieur en date du 27 juillet 1850 contient des dispositions fort révélatrices des craintes du gouvernement de voir les sociétés de secours mutuels développer, à côté de leurs fonctions classiques (et grâce à elles), une activité de défense professionnelle. De peur de voir les associations se transformer en foyers de propagande, les pouvoirs publics se montrèrent hostiles, par principe, à toute tentative privée de résoudre les problèmes relatifs à l'économie sociale. Dès lors, une société constituée pour venir en aide aux ouvriers au chômage devenait, par définition, suspecte et illégale. L'amalgame entre sociétés de secours mutuels distribuant des prestations en cas de chômage involontaire et caisses de résistance visant le soutien de grévistes, fut alors inévitable. Il expliqua des prises de positions radicales, en défaveur de toute velléité d'indemnisation du chômage. Le décret-loi intervenu en 1852 ne modifia pas la situation.

2° Le décret-loi organique du 26 mars 1852 et la question du chômage

La nouvelle réglementation resta muette sur la question des secours aux chômeurs. Aucune disposition relative à ce sujet ne fut insérée dans ce nouveau texte.

Le décret-loi définit l'objet des sociétés mutualistes en des termes clairs, exclusifs de toute possibilité pour les sociétés de secours mutuels, d'envisager des services annexes. Son article 6 précisa que « les sociétés de secours mutuels... » avaient « ... pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes et de pourvoir à leurs frais funéraires ... ».

Il ne faisait nul doute que le silence du législateur marquait une opposition à toute tentative d'indemnisation du chômage. L'éventualité de son existence ou de sa nécessité ne se trouva pas même envisagée. Là encore, l'omission était significative. À titre comparatif, une étape décisive avait été franchie pour un autre type d'aides qui avait aussi suscité des polémiques : les pensions de retraites. Le même décret permit ainsi aux sociétés de secours mutuels d'insérer dans leurs statuts des promesses de pensions. Une condition peu précise fut exigée. Il fallait que la société compte un nombre « suffisant » de membres honoraires car seule la garantie qu'ils apportaient permettait de s'engager dans de pareilles promesses.

La teneur du décret sur les interventions mutualistes en cas de chômage fut rapidement éclairée par l'administration. Une circulaire ministérielle du 29 mai 1852 consacra explicitement l'option défavorable du législateur. Adressé aux préfets pour faciliter l'application des nouvelles dispositions législatives, le texte les engagea « à ne jamais tolérer la promesse de secours pour les temps de chômage ». La pratique censée porter en elle « le germe de toutes les grèves et de toutes les coalitions » fut même qualifiée de « principe de ruine et de démoralisation » propre « à encourager la paresse et à faire payer une prime à l'insouciance ».

Certes, les pouvoirs publics reconnurent que « ... rien n'[était] plus légitime et plus sage pour l'ouvrier que de chercher à se créer des ressources pour le temps de manque de travail... ». Mais ils vantaient, pour rendre ce service, le concept de prévoyance et les mérites d'une institution de création récente : la caisse d'épargne. Celle-ci « ...échapp[ait] à tous les dangers de l'assurance contre le chômage » et avait, aux termes du texte, « ... précisément pour but de garder en réserve le petit trésor qui permettra (à l'ouvrier) de passer les mauvais jours »³¹⁴. L'idée que l'épargne ouvrière pût être suffisante pour remédier aux misères résultant du chômage était couramment répandue. L'institution de la caisse d'épargne³¹⁵ avait alors rallié une grande partie de l'opinion pour ses vertus pédagogiques. Elle était considérée comme une forme d'assurance privilégiée permettant de mettre la technique actuarielle au service des classes populaires, de leur apprendre à discipliner leurs instincts, de les inciter à acquiescer des gestes de prévision profondément conformes au projet de moralisation libérale. Le contexte fut donc peu propice à un débat officiel sur l'intervention mutualiste dans la prise en charge du risque chômage.

Ces tendances restrictives, pourtant, s'atténuèrent progressivement sous l'influence de divers facteurs : la modicité des salaires ouvriers qui ne permit pas la constitution d'une épargne significative ; l'immédiateté des besoins qui n'engagea pas à un comportement de rationalité calculée ; la persistance d'un chômage involontaire important ; l'impuissance générale à régler les problèmes humains qui en résultaient. Enfin, à cela, s'ajouta le fait que

³¹⁴ Circulaire n° 12 du 29 mai 1852. *Dalloz Rep. Gén.*, voir Secours publics n°233 en note - *Le Moniteur Universel* du 30 mai 1852, p. 801.

³¹⁵ La première caisse d'épargne et de prévoyance fut créée à Paris le 22 mai 1818, par Benjamin Delessert. Au cœur du projet de cet industriel et banquier se trouvait le souci de prémunir la société contre l'instabilité sociale et la foi en l'homme et en sa capacité à faire des efforts pour améliorer sa situation. Éloignée de tout principe de charité, la caisse d'épargne reposait sur le développement de la pédagogie financière ainsi que sur les notions de prévoyance, de lutte contre le paupérisme, de protection sociale. Son ami, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt fut le premier président de cette société anonyme principalement fondée par des banquiers. En 1829, il prit, à la suite de ce dernier la présidence de l'institution qu'il ne quittera plus jusqu'à sa mort en 1847. Il accompagna, en 1847, la première vague de création des caisses, faisant voter en 1835 la première loi organique qui les définit juridiquement.

les milieux mutualistes actifs avaient, à plusieurs reprises, demandé l'autorisation expresse de distribuer des secours de chômage. Ils se heurtèrent, d'abord, à une farouche opposition gouvernementale, puis suscitèrent des débats qui retinrent l'attention et favorisèrent l'évolution de l'opinion. La thèse d'une intervention éventuelle des sociétés de secours mutuels dans la fonction de prise en charge des secours de chômage commença à être développée dans les milieux mutualistes et politiques en fin de siècle. Tolérer en pratique l'intervention mutualiste en matière de chômage apparut comme une solution de repli, pratique et immédiate, en l'absence de propositions officielles concrètes et constructives.

Parallèlement, l'utilité sociale des interventions mutualistes dans le domaine de l'indemnisation des périodes de chômage s'imposa ainsi, peu à peu, aux pouvoirs publics, sur l'ensemble du territoire. Elle s'alimenta d'exemples d'expérimentations concrètes, localement autorisées ou tolérées et assez concluants. Différents auteurs, favorables à l'extension des concepts développés, s'en firent alors l'écho et s'appliquèrent à banaliser leur connaissance.

Ces dispositifs, modestes préfigurations d'une assurance-chômage, présentèrent, malgré leur hétérogénéité et leur diversité, des caractéristiques communes. La distribution de secours de chômage ne donna généralement pas lieu à inscription d'une cotisation spécifique dans les statuts, ce qui n'avait rien d'étonnant compte tenu de l'interdiction générale de délivrer des secours de chômage et du contrôle opéré sur les statuts lors de la constitution des sociétés. La cotisation versée par l'adhérent resta donc unique, elle engloba toutes les dépenses engagées par la caisse syndicale (secours de route, dépenses de fonctionnement, secours pour inoccupations involontaires). S'agissant du régime applicable, au contraire, différents systèmes furent expérimentés. Dans la plupart des cas, une adhésion préalable fut nécessaire : une antériorité d'une durée variant entre six mois et un an fut requise pour éviter tout comportement opportuniste susceptible d'intervenir en prévision d'un licenciement prévisible. En outre, la régularité du versement de la cotisation fit l'objet d'une surveillance particulièrement rigoureuse, sous peine d'une perte du droit au secours ou d'une éviction. Les indemnités furent, quant à elles, marquées par deux particularités : leur montant et leur durée. En effet, le plus souvent, elles furent fixées à un niveau supérieur à celui applicable aux secours versés pour maladie mais la durée de prise en charge resta moindre (de 60 à 90 jours). De plus, par précaution et souci de bonne gestion, un délai de carence fut fréquemment introduit. D'autres types de dispositifs, visant à accélérer la reprise d'emploi, purent encore figurer dans les statuts : secours de route incitant à la mobilité des adhérents³¹⁶ ; services de

³¹⁶ Office du travail, *Les associations professionnelles ouvrières*, *op. cit.*, p. 646-648.

placement et d'enseignement professionnel. Enfin, point essentiel, la notion de chômage involontaire fit toujours l'objet d'une définition restrictive, matérialisée par l'adoption d'un certain nombre de dispositions visant à contrôler la réalité de la situation de privation d'emploi.

Les expériences menées par ces groupements précurseurs ne constituèrent pas un mouvement suffisamment important et vivant pour provoquer une évolution décisive de la législation relative aux sociétés de secours mutuels. En dépit de ces avancées, la délivrance de secours de chômage ne fit pas l'objet d'un consensus et de nombreux obstacles pratiques et théoriques restèrent à surmonter.

Tout d'abord, le Gouvernement, déjà guère favorable à ces expériences, devint encore plus « frileux » après le vote de la loi du 25 mai 1864, qui abrogea les peines prononcées contre les coalitions et reconnut aux ouvriers le droit de se concerter pour la cessation du travail. La crainte que la mutualité fournisse une couverture légale commode à des mouvements de résistance fut encore accrue. Dans ce contexte nouveau, on craignit qu'une application déviante de la réglementation rende possible les secours en période de chômage volontaire. On souligna le risque de voir des sociétés de secours se transformer en de véritables instruments de résistance susceptibles de s'organiser non plus dans un simple but de protection sociale, mais dans celui d'intensification de la résistance ouvrière. Les sociétés de secours mutuels pourraient ainsi faciliter les coalitions, les grèves, augmenter leur durée et accroître dangereusement leur efficacité en incitant à l'oisiveté.

Ensuite, les mutualistes eux-mêmes n'étaient que minoritairement sensibilisés à cette évolution et aucune impulsion ne put émerger avant 1884. Ainsi, en 1883, lors du premier congrès national³¹⁷ des sociétés de secours mutuels qui se tint à Lyon, le mot d'assurance-chômage n'apparut même pas dans les comptes-rendus des débats auxquels prirent part pas moins de 250 délégués (dont 105 lyonnais).

Ces rassemblements trisannuels avaient été initiés par le comité général des présidents de société de secours mutuels de Lyon, notamment sous l'impulsion d'Hippolyte Maze³¹⁸.

³¹⁷ P.-A. Bleton, *Le congrès national des sociétés de secours mutuel*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 07/12/1883. Archives de la Société d'économie politique de Lyon. – Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, Bibliothèque économique salle 1 BSEPL008, ray.02-1. V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, Arch. de la Société d'économie politique de Lyon – Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, Bibliothèque économique salle 1 BSEPL008, ray.02-1, p. 107-138.

³¹⁸ H. Hippolyte Maze (1839-1891), homme politique, député de la gauche républicaine puis sénateur fut aussi un promoteur du mouvement mutualiste. Il publia de multiples articles dans la *Revue des institutions de prévoyance*. Tenant de l'idée selon laquelle une politique de réformes s'appuyant sur la mutualité et la

Importants dans la vie du mouvement mutualiste, ils constituèrent, pour les ouvriers, des occasions inespérées d'adresser des vœux au législateur mais aussi d'influencer l'opinion publique. Les assemblées représentaient des tribunes au cours desquelles furent évoquées, sur un plan national, les questions relatives à la mutualité : le champ, les modes d'intervention. Les grandes orientations du mouvement y étaient définies après échanges entre participants. Elles permettaient, périodiquement, l'expression d'une véritable démocratie mutualiste directe car chaque société de la base avait la possibilité d'y intervenir. Les thèmes abordés furent généralement le reflet des préoccupations des adhérents. Pourtant, lors du congrès qui eut lieu avec le soutien de la municipalité lyonnaise et sous la présidence de Pierre-Auguste Bleton, les secours de chômage n'apparurent pas dans la vingtaine de propositions classées et discutées en assemblée générale, alors que le pays se trouvait en pleine crise économique.

Dans le rapport qu'il présenta à la Société d'économie politique de Lyon, Pierre-Auguste Bleton, président du congrès, précisa que les matières inscrites au programme avaient été réparties entre sept commissions. Trois d'entre elles concernèrent le but et le fonctionnement des sociétés. Les quatre autres se rapportèrent à leurs objets et effets, notamment en matière de retraite ou de maladie. Aucune ne concerna spécifiquement le chômage. Bien plus, les travaux de la septième commission ouverte à tous les vœux et propositions n'en firent pas état, alors que furent traités des sujets variés, souvent hétéroclites et étonnant. À côté des questions relatives à la fondation d'asiles de convalescence, à l'acquisition de matériels d'inhumation, à l'organisation de conférences et cours d'hygiène, on put trouver des propositions pour l'instauration de soirées familiales ou un vœu en faveur de l'assurance mutuelle contre l'incendie³¹⁹. Dans une chronique retraçant « l'évolution de la mutualité », P.-A. Bleton³²⁰, personnalité lyonnaise, s'étonna quelques années plus tard (en novembre 1897) que le thème de l'assurance-chômage n'ait pas été soulevé lors du congrès de Lyon. L'absence d'évocation de la question lui paraissait d'autant plus surprenante qu'« une surabondance de propositions et motions »³²¹ y avait été produite. Le thème n'intéressait guère puisque les congrès qui eurent lieu en 1886 (Marseille), 1889 (Paris), 1892 (Bordeaux) et 1895 (Saint-Étienne) n'abordèrent pas davantage la problématique.

coopération pouvait détourner le monde ouvrier de la voie révolutionnaire, H. Maze créa la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, première structure mutualiste de portée nationale.

³¹⁹ P.-A. Bleton, *Le congrès national des sociétés de secours mutuel*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 07/12/1883, *op. cit.*

³²⁰ Pierre-Auguste Bleton (1834-1911), ancien ouvrier devenu journaliste, apparaît comme une figure marquante de la mutualité à Lyon. Son action et ses convictions républicaines contribuèrent à amorcer la dynamique de cette dernière sur le plan local.

³²¹ Article de P.-A. Bleton dans *Le mutualiste lyonnais*, novembre 1897, Arch. dép. Rhône, PER 619.

À défaut de préoccuper les mutualistes, ce fut dans les milieux ouvriers que germa et progressa l'idée d'une reconnaissance de l'indemnisation du chômage. Chaque fois que l'occasion leur en était donnée, ils affirmèrent d'ailleurs leur intérêt pour la question. Tel fut par exemple le cas lors de l'exposition universelle de Paris en 1867³²². La délégation ouvrière, invitée à s'exprimer et à rédiger des rapports sur les questions intéressant les ouvriers, adressa ainsi au ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics un mémoire. Dans ce document, elle insista (entre autres sujets) sur la nécessité de créer des chambres syndicales établissant des liens constants entre ouvriers de chaque profession et permettant d'étudier sérieusement les moyens de constituer des assurances, notamment contre le chômage³²³.

Le thème de l'organisation des secours de chômage ne pouvait manquer de se poser publiquement quand les pouvoirs publics reconnurent les associations professionnelles en 1884 et définirent leur objet.

§2 - Le chômage indemnisé par la mutualité : les lois de la III^e République

Les démarches d'encouragement du mouvement mutualiste dans leurs réalisations en matière de secours chômage se matérialisèrent dans les deux lois que nous avons déjà étudiées : la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats le fit de manière implicite sans avoir beaucoup de résultat et celle du 1^{er} avril 1898 sur la mutualité.

A. La loi du 21 mars 1884 et la question du chômage

Aboutissement de longs débats parlementaires, inscrite dans un programme politique républicain de restauration des libertés publiques, cette loi mit un terme à un régime de tolérance marqué d'ambiguïté. Ce faisant, les républicains poursuivirent un double but : rallier à eux un mouvement ouvrier français alors en pleine mutation et encourager son engagement dans les domaines économiques et sociaux (via une extension de leur champ d'action).

Au cours des années 1876-1880, la France traversa une période de crise économique, marquée par des troubles sociaux souvent impulsés par le mouvement ouvrier. Dès lors, la

³²² On notera que l'idée des délégations ouvrières aux expositions françaises et étrangères appartient à la Chambre de commerce de Lyon qui, à ses frais, envoya à l'exposition industrielle de Paris en 1849, 12 chefs d'ateliers et ouvriers. Cette participation offrit au mouvement ouvrier un moyen d'expression utile et périodique.

³²³ P.-A. Bleton, *Exposition Universelle de 1899. Comité départemental du Rhône Rapports et documents de la Section d'économie sociale et d'assistance, op. cit.*

libéralisation de la pratique ouvrière apparut comme une priorité pour les pouvoirs publics. La reconnaissance des caisses syndicales constitua une occasion d'officialiser les opérations cachées de sociétés de secours mutuels orientées (officieusement) vers la défense professionnelle et la résistance. Dans ce mouvement, la distribution des secours de chômage fut pleinement intégrée dans la mission des syndicats professionnels. Soucieux d'organiser les modalités de la solidarité dans le monde du travail, le législateur inscrivit les secours de chômage dans ses objectifs³²⁴. Il répondit ainsi à une demande des ouvriers eux-mêmes. En effet, certains d'entre eux, délégués à l'exposition de 1867, avaient adressé au ministre du Commerce un mémoire dans lequel ils insistaient pour obtenir la création de caisses syndicales permettant, entre autres choses, d'étudier les moyens de constituer des assurances mutuelles contre le chômage³²⁵. La loi du 21 mars 1884 représenta la première intervention de l'État cherchant à favoriser l'essor de l'assurance-chômage à travers la reconnaissance des syndicats professionnels. Conçue dans une perspective globale de libéralisation, elle permit aux caisses syndicales de développer une activité d'indemnisation du chômage.

L'examen des bases juridiques du dispositif (1°) nous éclairera sur les nouvelles possibilités conférées aux ouvriers pour organiser leur protection financière contre la privation d'emploi. Les premières réalisations (2°) seront ensuite envisagées afin de mesurer l'impact de la loi.

1° Les fondements juridiques

La loi du 21 mars 1884 sur les associations professionnelles encouragea les créations d'institutions de prévoyance ou d'instruction publique dans son article 6§4. Elle prévoit que les sociétés professionnelles pourraient, « sans autorisation, mais en se conformant aux dispositions de la loi, constituer des caisses spéciales de secours mutuels et de retraite ».

Sur le fondement de cette disposition les sociétés professionnelles envisagèrent la délivrance de secours de chômage. Certes, les caisses de chômage ne furent pas expressément visées par le texte. En effet, le texte légal se contenta de mentionner l'expression générale « caisses spéciales de secours mutuels ». Néanmoins, il fut toujours considéré que cette disposition n'était pas limitative, qu'elle prévoyait un rôle d'assistance mutuelle global, donc susceptible d'être étendu à tous les risques menaçant les travailleurs aussi bien aux accidents, maladie, vieillesse, invalidité que chômage.

³²⁴ Le texte adopté entendit également impliquer les syndicats professionnels dans le placement.

³²⁵ Voir J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 49.

Au cours de l'élaboration de la loi, la question fut d'ailleurs posée explicitement. Déjà le projet de loi³²⁶ présenté à la Chambre des députés le 15 mars 1881 fit figurer l'organisation des secours de chômage en bonne position. Il prévoit dans son article 3 §2 que les syndicats pouvaient « s'occuper, notamment, dans l'intérêt de leurs professions ou métiers, de la création de caisses d'assurances contre le chômage, la maladie ou la vieillesse, de l'établissement d'ateliers de refuge, de magasins pour la vente et la réparation d'outils, de l'organisation de sociétés coopératives, de l'organisation et des progrès de l'enseignement professionnel et d'autres questions de même nature ».

Lors de l'examen du texte, le rapporteur, Henri-François Allain-Targé³²⁷, fit valoir que la reconnaissance d'une large vocation aux sociétés professionnelles était un véritable atout. Il déclara souhaitable que celles-ci « deviennent comme les métropoles, les sociétés-mères de toutes sortes de sociétés ou d'institutions professionnelles, de caisses de chômage, de caisses de retraites ou de sociétés de secours mutuels, de juridictions arbitrales, de magasins d'outils, de sociétés coopératives, de commissions d'arbitrage, de bureaux de placement, de cours d'apprentissage et d'enseignement spécial, de bibliothèques et de tous les autres progrès qui pourront venir de l'initiative individuelle et collective et qui serviront à l'amélioration du sort des travailleurs et à la grandeur de la nation ».

Cette énumération hétéroclite en tête de laquelle se plaçaient les caisses de chômage ne fut pas reprise dans la version définitive du texte. La question de son insertion dans la loi avait fait l'objet de multiples discussions à la Chambre, tant en raison de son manque de clarté, que de la difficulté d'en saisir l'exacte portée. On s'était notamment demandé si les syndicats concernés par de telles créations devaient se conformer aux lois spéciales régissant chacune des institutions visées ou si, au contraire, ils n'y étaient pas soumis. La première option aboutissait à rendre l'énumération inutile puisque aucun intérêt ne lui était concrètement attaché. La seconde semblait difficilement concevable aux parlementaires qui soulignaient la difficulté d'en mesurer l'exacte étendue, compte tenu de la multiplicité, de la diversité des organisations visées et de la généralité de la formule. La disposition fut

³²⁶ Projet de loi rapporté dans A. Ledru et F.Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires, op. cit.*

³²⁷ H-F. Allain-Targé (1832 – 1902) fut avocat, magistrat et collabora à divers journaux qui combattaient l'Empire. Il fut ensuite préfet du Maine-et-Loire puis de Gironde. En 1871, il fut élu membre du conseil municipal de Paris, fonctions qu'il conserva jusqu'en 1889. En 1876, il devint député de la Seine puis, en 1881 ministre de l'Intérieur dans le cabinet Gambetta (1881-1882). En 1884, il fut rapporteur de la loi sur les syndicats professionnels. A. Ledru et F.Worms, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires, op. cit.*, p. 206.

finalement repoussée par la Chambre et renvoyée à la commission qui décida de sa suppression pure et simple.

On n'en admit pas moins largement que le paragraphe 4 de l'article 6 pouvait être considéré comme laissant aux sociétés professionnelles toute latitude pour délivrer des secours de chômage et qu'aucune restriction ne se justifiait. Certes, nulle disposition de la loi ne s'opposait à l'existence et au fonctionnement de ce type de service, dans le cadre juridique de l'association professionnelle elle-même ou dans celui d'une caisse créée à cet effet. Toutefois la question de la portée du texte fut posée et suscita l'intervention de différents auteurs favorables à une interprétation extensive de l'article.

Crosson du Cormier, par exemple, affirma qu'il n'était «...pas justifiable ... de limiter de quelque façon que ce soit les droits des syndicats ». À l'appui de sa position, il fit valoir que la loi de 1884 était « une disposition de faveur » votée spécialement à l'égard des syndicats lorsque les associations étaient encore soumises « au régime draconien des articles 291, 292, 293 et 294 du code pénal ». De ce fait, la liberté de constitution et d'action accordée aux associations professionnelles n'avait pas à faire l'objet de restriction qui ne résulterait pas de la loi elle-même. Il en déduisait que le silence de la loi ne pouvait que se traduire de manière positive. Les caisses devaient pouvoir « agir sans être interdites » et « profiter de tous les avantages de la personnalité accordée aux syndicats »³²⁸.

Cette opinion fut partagée par Charles Rougé, qui, dans le prolongement de la réflexion, se basa sur une autre disposition de la loi. L'auteur fit valoir qu'en se consacrant à l'indemnisation du chômage, les syndicats facilitaient le maintien des salaires et se conformaient précisément à l'objet que lui assignait l'article 3 de la loi, c'est-à-dire « la défense des intérêts économiques de ses adhérents ». Selon lui, c'était donc en toute légitimité que le syndicat professionnel pouvait prévoir pour ses membres des indemnités de chômage. Outre que les secours ainsi donnés par le syndicat avaient « pour but direct la défense du salaire », ils s'opposaient « à l'avisement des prix » et rentraient « dans la définition même du syndicat » donnée par l'article 3 de la loi de 1884³²⁹.

En conférant aux sociétés professionnelles la personnalité civile ainsi que des droits nouveaux dans leur administration et leur gestion, le législateur leur donna les moyens d'indemniser leurs sociétaires dépourvus d'emploi directement et en toute autonomie. Cette

³²⁸ Crosson du Cormier, *Les caisses syndicales de chômage en France et en Belgique*, t. 1, th. droit Université de Paris, Paris, Chevalier et Rivière, 1905, p. 115-116.

³²⁹ C. Rougé, *Les syndicats professionnels et l'assurance contre le chômage*, th. droit et sciences économiques, Université de Toulouse, Paris, [s.n], 1912, p. 59

activité se déduisait des droits généraux que la loi accordait aux sociétés professionnelles. Le risque chômage put désormais être envisagé de façon officielle au niveau professionnel, grâce à la reconnaissance de ce nouveau cadre légal que constitua le syndicat³³⁰.

On pouvait penser que cette législation des associations professionnelles ainsi que la libéralisation de leur régime généreraient la création de caisses de chômage, d'autant plus nombreuses que les syndicats connaissaient le marché du travail, l'étendue du risque chômage au niveau géographique et professionnel ainsi que les besoins exacts de leurs adhérents. Ce fut en tout cas le pari du législateur. Il espérait que la légalisation des chambres syndicales permettrait un développement des caisses de chômage involontaire et que cette progression s'accomplirait au détriment des caisses de résistance. Cependant, tel ne fut pas le cas et les tentatives restèrent, au moins dans un premier temps, relativement limitées.

Il faut préciser qu'en France, le sentiment de prévoyance syndicale eut du mal à se développer. Les associations professionnelles eurent toujours comme principal objectif de parvenir à un changement radical des sociétés existantes et non à sa transformation par des améliorations progressives, des aménagements successifs. Le syndicalisme français, marqué par son esprit révolutionnaire, était alors peu enclin à créer les conditions d'un aménagement méthodique de la vie quotidienne des adhérents.

C'est ce qu'exprimèrent, chacun à leur manière Jean Seguin et François Fagnot. Le premier, dans une thèse sur l'assurance contre le chômage, notait, sans complaisance, que les syndicats n'avaient « guère eu le loisir de s'intéresser au développement des institutions de prévoyance » car leur « unique raison d'être » avait été jusqu'alors « l'excitation aux grèves,... l'émeute et la conquête des municipalités par leurs dirigeants »³³¹. Le deuxième, plus positif, plus proche du monde syndical par son action, apportait une note plus nuancée. Certes, il jugeait que « l'état d'esprit » des syndicats les rendait peu aptes « aux études patientes, aux plans lentement préparés, aux efforts persévérants ». Toutefois, il demeurait optimiste quant aux évolutions du mouvement syndical qu'il voyait comme une « œuvre pratique et de longue haleine », encore aux prémices du développement de « son propre édifice » et qui commençait à fonder des services de solidarité. Employant des formules grandiloquentes, il compara le syndicalisme « impétueux », parfois « frémissant ! » à « ...un torrent de la montagne... », qui, « ...en dépit des apparences et de quelques faits contraires,

³³⁰ L'avancée était considérable car on concevait même qu'un syndicat puisse réduire son activité (ou peu s'en faut) à la gestion d'une caisse de chômage, pourvu qu'il soit constitué entre personnes exerçant la même profession et qu'il satisfasse aux autres conditions.

³³¹ J. Seguin, *L'assurance contre le chômage*, Paris, th. droit Lille, V. Giard et E. Brière, Éd. 1904, p. 95.

...gagnera bientôt la plaine où trouvant son lit naturel, il se transformera en fleuve plus ou moins calme mais toujours bienfaisant »³³².

Force est de constater que, pratiquement, les syndicats ouvriers ne furent alors guère portés à envisager la question du chômage sous l'angle de l'indemnisation. Le problème du chômage fut certes posé dans les milieux ouvriers qui l'abordèrent, mais en tant que phénomène économique ou comme plaie de société. Par conséquent, les discussions qui animèrent les syndicats portèrent davantage sur les causes du fléau, sur les actions à mener pour le diminuer ou l'éradiquer, que sur l'indemnisation de ses conséquences. Sur un plan plus « philosophique », le discours relevait le caractère avilissant de la privation de travail pour la nature humaine. Au milieu des échanges et débats, les solutions et mesures pratiques destinées à en aménager concrètement les conséquences fâcheuses pour les individus ne se trouvèrent qu'accessoirement évoquées. Les organisations syndicales visaient une transformation radicale de la société elle-même et les actions ne se portèrent guère vers la recherche de remèdes palliatifs jugés forcément insuffisants, voire dangereux pour l'intégrité syndicale. Leur stratégie consista à s'opposer au modèle existant et non à l'intégrer et à l'aménager suite à des négociations avec les pouvoirs publics.

Treize années après l'épisode de la Commune, la réaction des militants devant la loi Waldeck-Rousseau fut la crainte et le rejet. La nouvelle législation suscita la suspicion, notamment dans ses dispositions tendant à favoriser la gestion d'activités de type économique et social. Voulues par l'État, ces dernières ne pouvaient être que suspectes, mauvaises et elles firent l'objet de dénonciation et rejet. Le mouvement syndical, marqué par un passé répressif, refusa tout compromis avec l'autorité, tout syndicalisme de service réformiste et s'orientait délibérément dans la voie révolutionnaire. « ... L'esprit du mouvement ouvrier en France [était] beaucoup moins tourné vers l'aménagement de cette société que vers une autre société à promouvoir. Il existait une sorte d'incompatibilité entre les exigences révolutionnaires et les exigences gestionnaires »³³³. Les syndicats français qui se développèrent considérablement durant cette période affirmèrent toujours leur volonté de transformation sociale radicale, d'abolition du régime capitaliste pour lui substituer une administration par les travailleurs eux-mêmes. Ils suspectèrent l'État d'être le protecteur des classes possédantes et le virent davantage comme le pourfendeur des libertés ouvrières³³⁴ que comme son défenseur.

³³² F. Fagnot, *Le chômage, 1^o partie. Institutions de secours et d'assurance, caisses syndicales. Leurs résultats*, op. cit., p. 71.

³³³ H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850–1940*, op. cit., p.198.

³³⁴ P. Louis, *Histoire de la classe ouvrière en France, de la Révolution à nos jours. Les conditions matérielles des travailleurs*, op. cit., p. 250, 259, 260.

Cette tendance d'opposition du mouvement ouvrier à toute intervention de l'État s'exprima dans les discussions syndicales qui eurent lieu durant les années 1870. Les trois premiers congrès nationaux qui se tinrent à Paris (1876), Lyon (1878) et Marseille (1879)³³⁵ exprimèrent clairement la défiance traditionnelle des syndicats à l'égard du politique. Ces assises ouvrières du travail jouèrent un rôle de stimulant sur le développement des associations professionnelles, en provoquant des débats relatifs aux intérêts économiques et sociaux des travailleurs. Ouvertes aux ouvriers, à leurs associations mais aussi à d'autres cercles³³⁶, elles permirent un développement constructif de la pensée ouvrière. Elles occasionnèrent des études et discussions publiques sur les questions alors jugées essentielles par les ouvriers. Afin de marquer clairement leur rupture avec le temps de l'Internationale, tout objectif politique fut nié par les organisateurs. Seuls les sujets en lien avec les besoins économiques et sociaux du monde du travail devaient être évoqués.

Lors du Congrès de Lyon (28 janvier-8 février 1878)³³⁷, le thème du chômage fut évoqué pour la première fois. 138 délégués provenant de 24 localités différentes assistèrent à cette réunion. Tous, sauf deux, émanaient de chambres syndicales ouvrières ou associations similaires. La question ne revêtit pas alors une importance démesurée. Elle fut abordée en troisième position³³⁸, en même temps que les crises industrielles. Son évocation se fit en des termes généraux qui ne suscitèrent que peu de commentaires.

Il est vrai que ce congrès (comme les suivants) eurent lieu dans des périodes de faible chômage. Le contexte permettait de penser que les organisations professionnelles se trouvaient à même de subvenir seules aux besoins de leurs adhérents victimes d'absences momentanées de travail.

³³⁵ L'institution se pérennisa ensuite et les congrès se succédèrent dans diverses villes de France selon une fréquence annuelle et les sessions duraient une dizaine de jours.

³³⁶ Sous le couvert de ces cercles, des politiques participaient en fait aux débats. Ainsi I. Finance représenta le cercle d'études sociales des prolétaires positivistes de Paris notamment au congrès de Lyon.

³³⁷ Le congrès de Lyon ne put pas se réunir à la date prévue, c'est-à-dire en 1877, en raison de la crise politique qui secoua le pays à partir du 16 mai, conflit entre le chef de l'État et le parti républicain qui se solda par une déstabilisation du pouvoir exécutif face au Parlement. Sa préparation fut l'occasion de multiples rencontres rassemblant jusqu'à 1000 – 1200 participants.

³³⁸ Le programme des autres questions fut le suivant : 1° Le travail des femmes, 2° Les chambres syndicales et les associations, 3° Les crises industrielles et le chômage, 4° L'instruction, l'enseignement professionnel et l'apprentissage, 5° De la représentation directe du prolétariat au Parlement, 6° Caisses de retraite à la vieillesse et aux invalides du travail, 7° Du travail agricole et des rapports entre ouvriers des villes et ceux des campagnes, 8° Du vagabondage dans les centres industriels, 9° Des conseils de prud'hommes.

Comme l'ordre des sujets du programme du Congrès³³⁹, le contenu des débats³⁴⁰ fut révélateur des préoccupations syndicales d'alors. Ce ne fut pas l'indemnisation des chômeurs qui intéressèrent les intervenants mais les origines du chômage. L'analyse resta sommaire, les participants évoquèrent, de façon hétéroclite, les causes du chômage : causes naturelles (inondations, incendies), économiques (fluctuations de la consommation, mécanisation, parcellisation du travail, concentration capitaliste des moyens de production) ou humaines (regroupement ouvrier dans les villes). S'agissant des remèdes, les discussions s'ordonnèrent autour de thèmes comme la réduction du temps de travail, l'abolition des impôts de consommation ou le changement du mode d'appropriation des moyens de production. Les caisses de chômage ne furent qu'incidemment mentionnées. Certes, un des participants, le « Sieur Bonjour », proposa une augmentation des cotisations dans les chambres syndicales afin de permettre la création de caisses de chômage et de les « soustraire aux étreintes du clergé et de la bourgeoisie ». Un autre délégué, Chépié, affirma sans développement supplémentaire que l'ouvrier ne devait « rien demander à l'État, mais tout à la solidarité et à la collectivité, qui lui procureront les ressources nécessaires pour parer aux éventualités »³⁴¹. Les propos ne donnèrent pas lieu à polémiques et restèrent isolés.

Le congrès de Marseille en 1879 ne fut pas plus prolix sur la question. À l'ordre du jour, qui comprit dix points, le sujet du chômage avait, cette fois-ci, disparu. Un sentiment d'indifférence et de rejet du syndicalisme de service fut conforté par les résolutions qui résultèrent des discussions. Aux termes d'une d'entre elles, il fut affirmé que le but des chambres syndicales ne devait pas « être de former des caisses de prévoyance pour le chômage, la maladie, la vieillesse »³⁴².

La presse refléta, elle aussi, le peu d'intérêt des syndicats et de la classe ouvrière pour les caisses d'indemnisation du chômage. Ainsi, l'hebdomadaire *L'Égalité*, journal républicain et socialiste se fit l'écho de cette volonté de la classe ouvrière de remettre en cause la société plutôt que d'œuvrer à son aménagement. Dans un article paru en 1878, il fut affirmé que « le problème du chômage » ne pouvait être « résoluble » (*sic*) que par « la rentrée à la collectivité de tout le capital existant, instrument de travail et matière première » et par l'occupation des

³³⁹ La commission d'organisation du congrès de Lyon avait fixé un programme préliminaire et l'avait soumis à la sanction de tous les travailleurs. On trouve ce document dans *L'Avant-Garde* du 1^{er} décembre 1877. Ce bimensuel était l'organe de la fédération française de l'association internationale des travailleurs. Arch. dép. Rhône, 10 M 353-355.

³⁴⁰ Arch. dép. Rhône, 10 M 353-355.

³⁴¹ Voir compte-rendu du congrès de Lyon en date du 2 février 1878, destiné au ministre de l'Intérieur Arch. dép. Rhône, 10 M 353-355.

³⁴² Office du travail, *Les associations professionnelles ouvrières*, *op. cit.*, p. 245.

« bras » du « peuple de salariés » à son « profit »³⁴³. En effet, les mouvements de mobilisation autour des sans-emploi (et de l'éventualité de leur prise en charge) n'entraînèrent pas une adhésion massive de la classe ouvrière dans son ensemble. Ils demeurèrent (dans ce contexte peu propice de repli des syndicats) le fait des seuls individus touchés directement par la perte de leur emploi.

Il fallut attendre la fin du siècle pour que les syndicats deviennent plus offensifs et plus audacieux sur le sujet. Les réticences à adoucir la condition ouvrière s'exprimèrent alors avec moins de véhémence, ce qui permit une action plus constructive en direction des chômeurs. Un éclairage nouveau fut alors mis sur ces interventions au service du quotidien des adhérents. Les militants prirent conscience de leur dimension stratégique, leur capacité à fidéliser une « masse ignorante et inconsciente » et leur vocation à conférer aux syndicats « un attrait nouveau »³⁴⁴. En 1899, soit une quinzaine d'années après le vote de la loi de 1884, le *Bulletin Officiel de la Bourse du travail de Lyon* montra ce changement de discours. Désormais, la création de caisses de prévoyance et de chômage fut encouragée car, bien que ne correspondant pas directement au rôle des syndicats, elle ne pouvait que servir leur cause. À côté de sa mission de « protestation contre l'exploitation inhumaine des patrons », le syndicat fut dorénavant incité à promouvoir des prestations afin que chaque adhérent « atteint par le malheur ou le chômage » « ne soit pas exposé à voir d'un jour à l'autre sa famille aux prises avec la misère qui affaiblit le cerveau de l'individu ». Non sans prosélytisme, l'auteur appela les « camarades » à créer des caisses afin que les syndiqués, ayant un « intérêt direct » d'engagés, n'abandonnent pas « facilement » le syndicat et qu'ils demeurent « groupés », « solidement » pour défendre des intérêts « de plus en plus menacés ».

2° Les réalisations concrètes

En 1903, sur la demande d'Alexandre Millerand (alors titulaire du portefeuille du Commerce), le Conseil supérieur du travail fut à l'origine d'une importante enquête sur l'activité des caisses de secours de chômage, leur fonctionnement et leurs résultats³⁴⁵. Cette enquête, effectuée par l'Office du travail, eut pour objectif d'étudier comment les pouvoirs publics pouvaient venir en aide aux chômeurs. Elle recèle d'intéressantes données sur le

³⁴³ Article sans signature dans *L'Égalité* du 3 février 1878, Arch. dép. Rhône, PER 310.

³⁴⁴ *Bulletin officiel de la bourse du travail de Lyon*, organe des chambres syndicales et groupes corporatifs ouvriers de Rhône - mars 1899 - Article de J. Tamizon. Arch. dép. Rhône, PER 128.

³⁴⁵ Conseil supérieur du travail, 12^e session, novembre 1903, commission permanente, *Les caisses de chômage*. Recueil du ministère du Commerce, de l'Industrie et des Postes. Paris, Imprimerie Nationale, 1903. Cette enquête fit l'objet de commentaires de personnalités du monde mutualiste et syndicaliste telles que F. Fagnot ou J. Séguin.

nombre et le mode d'organisation des caisses de chômage. Cet important travail faisait suite à une enquête diligentée, quelques années auparavant, par l'Office du travail, sur la question du chômage³⁴⁶.

La démarche menée par l'Office du travail reposa sur un travail classificatoire préalable qui avait pour objectif d'établir un tri dans la population en situation de chômage. Pour mener à bien cette opération, l'organisme dut déterminer le « profil » des chômeurs dignes de recevoir des secours et corrélativement les critères opératoires permettant de les caractériser. La nouvelle figure statistique créée eut pour base le « chômage professionnel ». La notion désigna la situation de l'ouvrier privé de travail dans une profession donnée, alors même qu'elle lui fournissait habituellement les revenus nécessaires à son existence. En outre, l'approche intégra les causes de chômage. Une distinction se trouva ainsi établie entre deux situations :

- d'une part le chômage forcé, immérité, attribué à des facteurs économiques³⁴⁷, qu'il convenait de secourir ;
- d'autre part, le chômage libre et personnel, imputable à l'individu lui-même, insusceptible de secours dans la mesure où il constituerait une incitation à la paresse.

L'enquête de 1896 sur le fonctionnement des caisses de chômage fit ressortir que, sur 2.178 syndicats ouvriers (comptant 408.025 membres), moins de 23 % (en valeur absolue 487 caisses) prévoyaient statutairement des secours de chômage. Les résultats étaient donc médiocres pour ce constat établi quelques dix années après le vote de la loi. À partir de ces données, l'Office du travail avait entamé une analyse des difficultés de mise en place des secours. Il procéda à des investigations auprès des syndicats afin de mieux comprendre leur mode de fonctionnement, les raisons de leur timidité dans la mise en œuvre des secours ou encore les motifs d'abandon de la prestation. Dans son questionnaire, l'organisme précisa préalablement les contours de la notion de chômage et l'objet de l'enquête. Celui-ci se trouva limité aux secours couvrant les cas de chômage involontaire par manque de travail (et non à ceux consécutifs à maladies, accidents ou contestations avec les patrons). La restriction était logique car elle se recoupa avec celle adoptée par les syndicats.

³⁴⁶ Office du travail, *Documents sur la question du chômage*, Paris, Imprimerie Nationale, 1896. Arch. Nat. AD XIX W. Pour les commentaires voir : J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 58 ; G. Denjean, *L'assurance-chômage*, op.cit, p. 118 et suivantes qui reproduit le tableau des secours de chômage établi par l'Office du travail pour l'année 1896.

³⁴⁷ Dans cette catégorie, les statisticiens de l'Office du travail distinguèrent le chômage saisonnier, prévisible en raison de la nature de l'activité exercée. En raison de la forte probabilité du risque de privation d'emploi, il apparut difficile de considérer que le chômeur saisonnier pût être assimilé à la même situation que celui qui se retrouve en situation de chômage après des perturbations économiques inattendues.

Sur les syndicats initialement enquêtés, 211 s'abstinrent de répondre. 159 indiquèrent soit qu'aucune suite n'avait été donnée à leurs intentions initiales de création de secours soit, qu'après une tentative de mise en exécution infructueuse, le projet avait été abandonné. Interrogés, les groupements syndicaux alléguèrent différents motifs à l'appui de leurs décisions d'exclure les secours de chômage de leur champ d'action. Au nombre de ces raisons, les contingences liées aux contraintes budgétaires figurèrent en bonne place. Les conséquences de mouvements de mécanisation massive et le chômage qu'il génèrait apparurent fort dissuasifs. Un bon nombre de syndicats craignaient, en un pareil cas, ne plus être en mesure de maintenir une situation financière pérenne. En outre, fréquemment, les institutions interrogées expliquèrent leurs résistances aux allocations aux chômeurs par la difficulté de concevoir un système efficace et opérationnel, pour contrôler la réalité de la situation de chômage et son caractère involontaire. La question de la maîtrise des fraudes constitua une entrave non négligeable au développement de l'indemnisation du chômage, notamment dans des activités où le syndicat était faiblement implanté³⁴⁸.

Finalement, la délivrance de prestations de chômage ne fut prévue que par 86 syndicats. Parmi les institutions qui insérèrent dans les dispositions statutaires cette possibilité, seulement 65 (comportant 14 601 membres) octroyèrent vraiment des aides régulières aux chômeurs, pour un montant total de 75 440 F. Le pourcentage d'ouvriers bénéficiant effectivement de secours de chômage n'atteignait alors que 3,5 %. Encore faut-il préciser que cette statistique nationale cacha de fortes disparités géographiques et professionnelles. En réalité, la majeure partie des fonds fut remise à des ouvriers parisiens ou vivant dans les grandes métropoles comme Lyon (en deuxième position), Bordeaux, Marseille ou Lille. S'agissant des secteurs, si de nombreux métiers se trouvèrent concernées (boulangerie, chaussures, tannerie, chapellerie, brasserie, tissage...), les chiffres montrèrent une prédominance certaine de l'industrie du livre, sous ses différentes déclinaisons. L'observation n'avait rien d'étonnant dans la mesure où la profession était, par tradition, fortement syndicalisée et structurée. À l'inverse, aucune caisse ne fut créée dans des domaines pourtant particulièrement touchés par le chômage, comme le bâtiment ou l'industrie du vêtement. Pour ces deux secteurs, la mise en place des secours de chômage se révéla délicate car elle se confronta à des problèmes techniques. Dans l'industrie du bâtiment, la récurrence et la périodicité du chômage pour la majorité des ouvriers ; dans les industries du vêtement, les difficultés inhérentes aux particularités d'un travail généralement accompli à domicile.

³⁴⁸ Pour lutter contre le risque de fraude, les syndicats durcirent leurs exigences pour accéder au bénéfice des secours, ce qui eut finalement pour effet de ralentir la progression de ce service.

Plus généralement, il résulta de cette enquête que les caisses de secours souffrirent d'un réel défaut de moyens financiers qui nuisit à leur création comme à leur développement. Ce manque de stabilité des ressources s'expliqua par une absence de sources de financement régulières. Les fonds provenaient généralement davantage du produit de collectes et de fêtes que d'un niveau de cotisations suffisant, certain et fiable.

À Lyon, l'enquête de 1896 montra que huit corps de métiers³⁴⁹ (comptant 858 bénéficiaires potentiels) prévirent, dans leurs statuts, des secours de chômage. Parmi eux, une caisse ne fonctionna jamais (celle des chapeliers). En outre, une autre caisse, celle des tisseurs et similaires, se situait hors de Lyon, dans le département du Rhône, à Marnand. Le tableau ci-après donne des précisions sur les professions concernées, les effectifs des caisses ainsi que sur les principales modalités de versement des secours.

³⁴⁹ À titre de comparaison, le nombre de caisses de secours s'éleva à vingt à Paris et à quatre à Marseille.

CAISSES SYNDICALES DÉLIVRANT DES SECOURS DE CHÔMAGE - ANNÉE 1896
- DÉPARTEMENT DU RHÔNE (TABLEAU N°4)

Profession	Effectif	Dépenses	Quotité des secours	Durée des secours	Condition de présence
Cartonniers	150	100 F	2 semaines à 2 F / j 2 semaines à 1,50 F/j	4 semaines	3 mois de présence
Imprimeurs conducteurs typographes	38	128 F	2 F / j	3 mois	1 an de présence
Papetiers	25	36 F	1,50 F / j	Somme versée jusqu'à concurrence du double des cotisations versées par le chômeur et chômage inférieur à 3 mois.	1 an de présence
Typographes	250	850 F	2 F / j	3 mois	3 ans de présence
Chausseurs (coupeurs, brocheurs et cambreurs)	120	1 076 F	2 F / j	30 jours	1 an de présence ou 3 ans de présence si le chômeur âgé de 40 ans n'a pas appartenu à un syndicat ouvrier pendant 10 ans au moins.
Chapeliers	40		6 F / semaine	3 semaines	
Ferblantiers-lampistes	70	185 F	2,50 F / j	8 jours	
Mécaniciens, chauffeurs, électriciens	40	360 F	1 F / j	30 jours	6 mois de présence
Tisseurs et similaires (Marnand)	125	100 F	Quotité variable	Durée indéterminée	

Sources : Publication de l'Office du travail : documents sur la question du chômage. Année 1896.

Les professions qui insèrent dans leurs statuts des secours chômage relevèrent, pour la moitié d'entre elles, des métiers liés à la grande industrie du livre, très organisée en la matière. Les effectifs, les conditions et modalités de délivrance des prestations témoignèrent d'une grande diversité de pratiques. Pour l'année 1894, année de référence de l'enquête, l'ensemble des versements s'éleva à 2 835 F

Cette somme globale recouvrit des réalités fort distinctes : le montant moyen des prestations servies varia de 1,25 F à près de 59 F selon les institutions.

De façon générale, le service des secours fut entouré de prescriptions restrictives marquées par un souci d'assurer la viabilité du système et la pérennité de son financement.

Afin de limiter les débours de la caisse et d'éviter les écueils trop fréquemment liés au laxisme et à l'imprévoyance, des conditions relatives à l'appartenance des membres, au montant ou à la durée des prestations accordées furent insérées.

La plupart des institutions déterminèrent un montant maximum quotidien pour les secours : situé entre 1 et 2,50 F, il correspondit à la norme sur le plan national³⁵⁰. Seule la caisse des tisseurs de Marnand se distingua en prévoyant « une quotité variable ». La caisse des cartonniers choisit, quant à elle, d'introduire dans ses statuts la pratique de la dégressivité qui se trouva renforcée par l'introduction d'un montant de prestations maximum annuel (50 F ou 100 F pour les personnes ayant moins de 2 ans de présence au syndicat). La durée de versement des secours varia, quant à elle, de 8 à 90 jours. En cela, les caisses lyonnaises furent conformes aux pratiques de leurs homologues sur le territoire national³⁵¹. Là encore, la caisse des tisseurs de Marnand fut originale par l'imprécision de ses statuts qui prévoyaient une durée de versement « indéterminée ».

La condition de présence préalable figura dans la quasi-totalité des statuts des caisses en activité. Il s'agissait d'une précaution communément admise qui participait au maintien de l'équilibre financier de la caisse et de sa pérennité.

La caisse de secours des coupeurs, brocheurs et cambreurs comme celle des tisseurs de Marnand mentionnèrent un autre point : l'exigence d'une carence de 6 jours avant que le versement des prestations ne soit effectif.

Diligentée quelques huit années après, l'enquête de 1903 révéla une progression non négligeable de l'indemnisation du chômage. L'importance de celle-ci doit cependant être nuancée selon les zones territoriales concernées. Ainsi, si un doublement du nombre des caisses de chômage put être constaté dans la seule capitale, tel ne fut pas le cas du département du Rhône dans lequel le nombre de caisses resta stable, tout comme le nombre de bénéficiaires.

Cette observation locale ne doit pas atténuer la portée de constatations plus générales sur l'effet stimulant de la loi sur le développement des caisses. Désormais, un laps de temps suffisant s'était écoulé et le dispositif législatif avait pu raisonnablement produire ses effets. Vingt ans après le vote de la loi, on constata ainsi un triplement du nombre de secours de chômage délivrés. Encore faut-il souligner une vraisemblable minoration des déclarations.

³⁵⁰ En effet, l'intégralité des caisses fonctionnant au niveau national prévirent des prestations comprises entre 0,50 et 2 F.

³⁵¹ En effet, la limitation des prestations servies restait le principe. Certaines caisses, néanmoins, envisagèrent le versement des secours pendant une durée indéterminée : les boulangers de Rochefort, les ouvriers en chaussures d'Izeaux ainsi que les tisseurs de Marnand. Seule cette dernière fonctionna.

Les syndicats ne fournirent pas volontiers des informations sur leurs actions ; ils craignaient que le renforcement de la protection contre le chômage constitue un prétexte supplémentaire pour que les patrons se désintéressent de leur devoir d'assurer aux ouvriers un travail régulier.

L'enquête révéla l'existence de 310 caisses dont 307 avaient une origine syndicale et trois avaient la particularité d'être complètement autonomes : la caisse de solidarité des coupeurs et brocheurs en chaussures de Paris, la société de secours mutuels contre le chômage des modeleurs et mouleurs en plâtre de Limoges et la société de bienfaisance des gantiers de Grenoble (autorisée dès 1803 par le maire de Grenoble). Le rapport mentionna également deux caisses patronales³⁵². Parallèlement, le nombre d'ouvriers syndiqués assurés contre le chômage avait doublé et atteint le chiffre de 30 297. Ce ne furent pas les professions les plus impactées par la longueur ou la récurrence des périodes de chômage qui s'organisèrent le plus massivement pour délivrer des secours de chômage. En effet, parmi les travailleurs assurés, la proportion de chômeurs bénéficiaires resta modeste, seulement 4 000 chômeurs furent effectivement indemnisés alors que, dans les même temps le nombre de sans-emploi atteignit 315 000.

Les deux tableaux ci-après reproduits donnent des indications sur l'importance respective des caisses, les métiers concernés et les modalités de fonctionnement. Les données reportées font état de 149 caisses de chômage et non de 310 comme précédemment indiqué. Cette différence s'explique par le fait que l'enquête de l'Office du travail regroupa volontairement en un élément unique les 162 caisses de l'industrie de livre disséminées sur tout le territoire français. Ces dernières qui concernèrent une élite ouvrière se constituèrent, dès 1881, en une fédération du livre dotée d'une identité statutaire. Avec difficultés, la fédération parvint à créer une forte caisse centrale de chômage, lors du congrès de 1900³⁵³. Elle fonctionna à partir du 1^{er} janvier 1901 et compta, en 1903, près de 10.600 adhérents disséminés dans 162 villes de France. À Lyon, la 14^e section regroupa 330 membres et servit, à l'instar de ses homologues, des secours de chômage pour manque de travail et secours de route.

³⁵² L'une des deux caisses avait été créée par l'imprimeur Hérissé à Evreux, l'autre par le constructeur mécanique Cottureau, à Dijon.

³⁵³ Dans la Fédération du livre, la cotisation était unique (1,50 F par mois en 1903) pour tous les services fédératifs : grève, viaticum, chômage, maladie, indemnités de départ, journal, frais d'administration. La cotisation se décomposait ensuite au niveau comptable en 2 parties : la première destinée au service de grève, viaticum et frais d'administration ; la seconde consacrée aux services de maladie et chômage. Voir Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la Commission permanente, Paris, Imprimerie nationale, 1903, p. 68-75.

Cette caisse mise à part, les effectifs respectifs des caisses restèrent d'ampleurs modestes : sur les 149 institutions recensées, 80,53 % des caisses comptèrent moins de 200 adhérents. Une majorité d'entre elles groupa moins de 100 personnes. Seules 6 caisses dépassèrent 500 adhérents³⁵⁴.

APERÇU DES CAISSES SYNDICALES DÉLIVRANT DES SECOURS DE CHÔMAGE
NOMBRE TAILLE ET EFFECTIFS - ANNÉE 1903 – DÉPARTEMENT DU RHÔNE.
(TABLEAU N°5)

Taille des caisses	Nombre de caisses	Total des adhérents
100 adhérents et moins	96	3 850
de 101 à 200 adhérents	34	5 022
de 201 à 500 adhérents	13	3 844
de 501 à 1.000 adhérents	2	1 327
de 1 000 à 5 000 adhérents	3	5 700
Au-delà de 10000 adhérents	1	10 554

Sources : Rapport établi par la commission permanente du Conseil supérieur du travail sur les caisses de chômage.
Année 1903³⁵⁵.

³⁵⁴ Il s'agissait de la Résistance, société des imprimeurs lithographes de Paris (627 membres), de la société de bienfaisance des gantiers de Grenoble (700 membres), du syndicat des moutonniers de Graulhet 1 200 membres, du syndicat des ouvriers en instruments de précision de Paris (1 500 membres), de l'union corporative des mécaniciens de Paris (3 000 membres) et de la fédération du livre (10 554 membres).

³⁵⁵ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la Commission permanente, op. cit.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'ENQUÊTE DE L'OFFICE DU TRAVAIL
 PROFESSIONS CONCERNÉES PAR DES CAISSES DE CHÔMAGE – PÉRIODE 1903
 (TABLEAU N°6).

INDUSTRIES	CAISSES	ADHÉRENTS	CHÔMEURS	JOURNÉES indemnités	MONTANT des cotisations (1)	MONTANT des indemnités (1)	COTISATION annuelle moyenne (1)	COUT MOYEN par membre (1)
- Forêts et mines.....	2	224	68	—	432 85	830 95	1 54	3 71
- Alimentation.....	3	413	126	4.564	1.735 »	2.140 85	8 10	5 18
- Industries chimiques.....	1	59	10	197	300 »	497 »	3 »	4 02
- Industries du livre { Fédération du livre.....	4	10.554	4.187	14.896	34.828 20	43.792 »	3 30	4 16
{ Lithographie et diverses..	30	2.824	657	20.564	8.979 10	52.978 45	9 84	21 39
- Cuirs et peaux.....	15	2.901	156	2.667	7.504 25	42.528 »	7 68	4 28
- Industries textiles.....	6	841	20	614	162 »	350 »	3 90	0 94
- Travail des étoffes et chapellerie.....	11	4.060	244	10.386	29.834 80	21.237 20	13 56	22 50
- Industrie du bois.....	16	1.064	177	4.888	4.789 53	2.666 40	5 04	5 13
- Travail des métaux.....	26	7.307	767	2.955	10.407 89	21.605 30	4 80	3 08
- Travail des terres au feu (céramiques, etc.)...	13	4.523	271	7.475	13.479 65	21.144 40	9 60	13 88
- Construction (maçons, etc.).....	15	762	182	4.521	3.069 06	7.410 »	5 76	10 90
- Transport, commerce et divers.....	10	778	70	877	4.250 30	2.360 35	4 20	3 27
Totaux et moyennes.....	149	30.297	3.935	53.598	143.763,65	188.940 90	4 02	6 69

(1) Le montant des cotisations et des indemnités n'a été indiqué que par 84 Caisses ayant 28.209 membres.

Sources : Enquête de l'Office du travail effectuée à l'initiative du conseil supérieur du travail pour l'année 1903³⁵⁶.

³⁵⁶ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la commission permanente, op. cit.

La répartition des caisses par industries montra de fortes disparités et surtout une concentration nette dans quelques secteurs d'activité.

- À elles seules, les industries du livre et de la lithographie réunirent plus de 13.300 adhérents, soit 43,89 % de la totalité des ouvriers syndiqués assurés contre le chômage.

- Les ouvriers du travail des métaux bénéficièrent également d'une large protection (7.000 membres).

- Pour les autres secteurs en revanche, les services d'indemnisation du chômage restèrent embryonnaires : ce fut le cas du secteur du bâtiment dans lequel, pourtant, des périodes de chômage survenaient régulièrement.

Comme en 1896, les inégalités d'implantation territoriale se confirmèrent. Cinq départements rassemblèrent les deux tiers des caisses de chômage. Bien entendu, la Seine se plaça en première position, en totalisant 40 caisses de secours de chômage. La Haute-Vienne 34³⁵⁷, et dans une moindre mesure, la Côte d'Or 12, le Nord 8 et le Rhône 7 apparaissaient ensuite comme les départements français les mieux organisés dans le domaine de l'indemnisation du chômage. De plus, dans certains départements, les caisses pouvaient se concentrer dans une ville³⁵⁸ ou ne concerner que certaines industries bien spécifiques et particulièrement présentes sur le territoire. Ce fut le cas du Rhône où quatre des sept caisses relevaient du secteur de l'imprimerie.

Les sociétés professionnelles qui disposaient, conformément à la nouvelle législation, de la liberté la plus absolue dans la détermination de leurs statuts réglèrent, à leur convenance, tout ce qui concerna les secours de chômage, les modalités de leurs relations avec les chômeurs, ainsi que la définition de cette catégorie spécifique de bénéficiaires. De cette latitude, il résulta une grande diversité de statuts, source de difficultés pour procéder à une analyse exhaustive et comparative des données. L'enquête de 1903 permet néanmoins d'appréhender globalement les choix effectués par les professions sur l'ensemble du territoire. Des constantes peuvent être repérées dans l'organisation générale des caisses, que ce soit dans les conditions requises ou dans les prestations octroyées. Le rapport rédigé par la commission permanente en 1903 et destiné au Conseil supérieur du travail fournit (sous forme d'un tableau) de précieuses informations sur le fonctionnement des caisses de secours en 1903. Les conditions d'accès aux secours, les causes du chômage indemnisable, les contrôles opérés, les

³⁵⁷ Le grand nombre de caisses de chômage dans la Haute-Vienne s'explique par le fait que le conseil général de ce département subventionna largement ces institutions.

³⁵⁸ Les 31 caisses du département de la Haute-Vienne se concentrèrent toutes dans la ville de Limoges. En Côte d'or, les 12 caisses se trouvèrent à Dijon.

droits des adhérents des caisses syndicales repérées sur le territoire français furent ainsi précisés de manière détaillée³⁵⁹.

La cause du chômage susceptible de donner lieu à indemnisation fut toujours un élément polémique qui cristallisa toutes les craintes de voir les secours de chômage se transformer en une incitation à la paresse ou en un élément de pression contre les employeurs. Aussi, les caisses syndicales prirent soin de réserver les secours aux seuls adhérents dont le chômage résulta d'une perte d'emploi inhérente à un renvoi par manque de travail ou à une réduction de personnel. Le chômage dut, au surplus, revêtir un caractère involontaire. Garantie de la correcte utilisation des fonds, cette notion fit l'objet d'une définition statutaire rédigée, le plus souvent, en termes généraux. Le respect des exigences posées marqua une séparation organique nette entre aide aux grévistes (relevant des caisses de résistance³⁶⁰) et aide aux chômeurs. Parfois même, par précaution, les fondateurs prirent soin d'énumérer les cas permettant une intervention ou l'excluant. Les refus d'indemnisation trouvèrent leur justification dans des situations telles que l'abandon de poste sans motif valable, les cas d'atteintes à l'honneur ou à la moralité, les contextes de préjudices portés à l'organisation ou aux intérêts des ouvriers, les hypothèses de malversations volontaires ou de manquements graves et manifestes aux règlements d'ateliers. Au contraire, les hypothèses d'accidents survenus au matériel, de réparations nécessaires et sinistres entraînant un arrêt du travail ouvrirent droit à indemnisation. Quelques syndicats accordèrent même une indemnité en cas de chômage dit de « dignité », appellation qui recouvrit les situations de renvoi après injure de la part du patron ou du contremaître. Enfin, différents groupements professionnels (dont celui du livre et celui des instruments de précision de Paris) garantirent le chômage dans deux cas plus originaux et plus polémiques : celui résultant d'un congédiement après remplacement par des ouvriers moins rémunérés et celui consécutif à un refus de salaire inférieur au taux normal admis par le syndicat.

La question de la détermination des critères pertinents permettant d'apprécier la qualité de chômeur volontaire constitua un point délicat de la mise en œuvre de la loi et un frein à la généralisation des secours de chômage. En effet, les syndicats, traditionnellement consacrés à la défense professionnelle furent réticents à considérer, à l'instar de l'Office du

³⁵⁹ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la Commission permanente, *op. cit.* L'approche sera complétée par des éléments de l'ouvrage de J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, *op. cit.*, p. 62 -81.

³⁶⁰ Dans tous les syndicats, il incombait à la seule caisse de résistance de fournir des subsides aux grévistes, aux « lock-outés » sans distinction de cause, qu'il s'agisse d'un motif purement économique ou de raisons politiques ou sociales.

travail, qu'un faux chômeur pouvait se définir comme un travailleur privé d'emploi refusant tout emploi. En effet, cette acception négligeait l'ancrage protestataire du syndicalisme. Elle restreignait les associations professionnelles dans leur velléité d'exercer, par la mise en œuvre de secours de chômage, des pressions sur les niveaux de salaire. Elle leur contestait le droit de considérer que le chômeur secourable pouvait être également le travailleur qui refuserait un emploi non rémunéré aux taux usuels pratiqués dans la profession.

Des contrôles sur le droit à secours complétèrent les dispositifs mis en place. De différentes natures, ils visèrent à vérifier la réalité de la situation de chômage à l'ouverture des prestations et son maintien durant le versement des prestations. Le contrôle initial porta à la fois sur l'existence du chômage et sur sa cause. Généralement, il se traduisit par une obligation de l'adhérent de faire une déclaration de cessation de travail, en produisant un certificat écrit ou une confirmation des camarades ; parfois une attestation de l'employeur fut même réclamée. Très fréquemment encore, les représentants du syndicat intervinrent pour apprécier la cause du chômage et l'opportunité de procéder à son indemnisation. À cette phase de contrôle préalable sur la réalité même du chômage vint s'ajouter une vérification permanente sur la continuité du chômage. Cette vérification préventive des fraudes se traduisit par différentes obligations statutaires. Dans la majorité des cas, une présentation quotidienne (ou pluri hebdomadaire) des bénéficiaires au bureau du syndicat permit de s'assurer la nécessité de maintenir les aides. Les personnes se présentèrent à des moments fixes correspondant à leurs heures habituelles de travail afin de justifier de leur inoccupation, en signant un registre ou en répondant à l'appel de leur nom. Le non accomplissement de cette formalité entraîna une perte du droit au secours durant une ou plusieurs semaines.

En contrepartie du respect de leurs obligations, les adhérents bénéficièrent de droits, matérialisés par des indemnités, dont le versement ne devenait effectif, le plus souvent, qu'après écoulement d'un délai de carence, tant pour des raisons économiques, que pour décourager les départs volontaires. Les prestations fixées par les statuts se caractérisèrent par une variété dans les modalités d'octroi, les montants, et les durées.

Le montant des prestations différa, de façon sensible, selon les branches professionnelles et la localisation géographique. Les écarts pouvaient être notables : les indemnités journalières furent comprises entre 0,50 F et 4 F par jour³⁶¹. Dans la majorité des cas cependant, le montant restait modique et oscillait entre 1 et 2 F.

³⁶¹ Le coupeur et le brocheur en chaussures de Paris et l'imprimeur – lithographe de Limoges reçurent quatre francs, alors que l'ouvrier chaudronnier de Nantes ne perçut que cinquante centimes par jour.

Quant à la durée, ce ne fut qu'exceptionnellement que les caisses servirent des subsides jusqu'à la reprise du travail. La fixation d'une durée maximale de prestations fut une règle généralisée. Dans la plupart des caisses, la limite fut d'ordre annuel : 30 jours pour les plus restrictives et 150 voire 180 jours pour les plus généreuses. Le plus souvent, les périodes prévues varièrent entre 30 et 60 jours. Pour prévenir les cas de difficultés financières et éviter que les recettes de la caisse ne fussent absorbées, une faculté de révision de la durée à la baisse fut souvent introduite dans les statuts.

D'autres paramètres s'ajoutèrent et interférèrent dans la fixation des droits : l'ancienneté de l'adhérent, la fréquence de ses demandes de subsides, la durée pendant laquelle le demandeur en bénéficiait.

Une autre pratique, partagée par un certain nombre de statuts, fut l'introduction de dispositions incitatives à la reprise d'emploi afin de réduire la durée des versements. La dégressivité des allocations fut introduite par un certain nombre d'institutions pour encourager les efforts de recherche de travail des adhérents³⁶². Plus directifs, certains syndicats se réservèrent même le droit d'enjoindre leurs adhérents d'accepter les travaux indiqués par eux dans la localité. Un refus ou une négligence pouvaient être considérés comme des situations susceptibles d'entraîner la réduction, voire même la suppression des indemnités. Certaines causes justificatives atténuèrent parfois la rigueur de la règle en admettant le refus de travailler lorsque l'emploi proposé ne correspondait pas à la profession du syndicat ou (plus rarement) quand le salaire proposé était inférieur à un certain montant. Dans le même ordre d'idée, le cumul indemnité journalière/salaire d'une activité reprise fut fréquemment permis. Sauf rares exceptions, cette possibilité impliqua que le revenu procuré soit peu élevé et qu'un avis préalable ait été donné en ce sens. La méconnaissance de ces dispositions entraîna la perte du droit à indemnisation voire même, dans certains cas, l'exclusion et l'obligation de remboursement des sommes indûment perçues³⁶³.

Les secours de route ou « viaticum » furent parfois ajoutés dans les prévisions statutaires. Destinés à favoriser la mobilité géographique, ils complétèrent les indemnités de chômage proprement dites.

L'enquête de 1903 permit de dénombrer, sur le département sur le Rhône, sept caisses susceptibles d'assurer 699 travailleurs contre le risque chômage. Les données fournies montrent un infléchissement du nombre d'adhérents des caisses de chômage ainsi que des dépenses consacrées à ce poste. La quasi stagnation du nombre des caisses de chômage reste,

³⁶² Le montant maximum des indemnités à servir en cours d'année fut même fixé par certains statuts.

³⁶³ Ce fut notamment le cas pour la fédération du livre.

quant à elle, indicative, en raison de l'importance des effectifs de la Fédération du livre dans le paysage lyonnais.

Cette comparaison des données mentionnées doit être nuancée par différentes observations. Tout d'abord, les syndicats restèrent réticents ou mal organisés pour fournir des informations sur leur pratique des secours de chômage. Trois d'entre eux ne fournirent aucune indication de nature financière (cotisations, recettes, dépenses, jours de chômage payés). Ensuite, la période de référence n'est pas totalement significative en raison de sa brièveté et des variations du contexte économique.

Le tableau ci après reprend différents éléments de l'enquête de 1903 relatifs aux caisses de secours chômage du département du Rhône³⁶⁴.

³⁶⁴ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la Commission permanente, *op.cit.* p. 58-59.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CARACTÉRISTIQUES DES CAISSES DE SECOURS DE
CHÔMAGE DELIVRANT DES SECOURS DE CHÔMAGE DANS
LE DÉPARTEMENT DU RHÔNE - ANNÉE 1903.
(TABLEAU N°7)**

Profession	Effectif	Cotisation	Recettes	Indemnité	Dépenses	Jours chômage Payés	Durée chômage payée	Noviciat	Carence
Fédération du livre (14 ^e section)	330	0,275 F / mois	1 089 F	2 F / j	836,00 F	418	36 jours	12 mois	Aucune
Cartonniers	30	(1)	(1)	2 F / j (h) 1,5 F / j (f)	(1)	(1)	38 jours	6 mois	1 jour
Coupeurs en chaussures	135	0,75 F / mois	1 200 F	2 F	1 070,00 F	535	30 jours	12 mois	3 jours
Papetiers et régleurs	68	(1)	(1)	2 F	(1)	(1)	45 jours	12 mois	3 jours
Ferblantiers	80	0,20 F / mois	120 F	1 F	292,00 F	292	90 jours	3 mois	Aucune
Chapeliers	42	(2)	410,05 F	0,70 F	800,00 F	95	45 jours	6 mois	6 jours
Fédération du livre de Villefranche- sur-Saône (115 ^e section)	14	0,275 F / mois	46,20 F	2 F	(1)	(1)	36 jours	12 mois	Aucune

(1) Non renseigné

(2) Cotisation formée par un prélèvement sur salaires.

Les données permettent de constater que la pratique des caisses de secours de chômage se développa particulièrement dans l'industrie du livre (sections de la fédération du livre de Lyon et Villefranche sur Saône) qui compta, à elle seule, plus de la moitié des effectifs de travailleurs susceptibles d'être protégés contre le risque chômage. Pour atténuer les conséquences de l'introduction de la machine à composer, la fédération du livre avait fondé, durant l'année 1900, un service de secours contre le chômage qui fonctionnait, avec succès, depuis 1901 sur l'ensemble du territoire français et se déclina en une 14^{ème} section dans le département du Rhône.

Comme en 1894, l'industrie de la chaussure, les ferblantiers, les chapeliers, les papetiers, les cartonniers continuèrent à s'organiser pour délivrer des secours de chômage pour les travailleurs privés d'emploi. À l'exception de la caisse des cartonniers, toutes les institutions connurent un accroissement de leurs adhérents. L'activité de la caisse de secours des coupeurs de chaussures s'avéra particulièrement notable. L'enquête montre qu'elle dut assumer le paiement de 535 jours de chômage (pour un effectif de 135 adhérents), il s'agissait là de la plus forte dépense pour la période de référence.

La caisse des tisseurs de Marnand et celle des mécaniciens, chauffeurs et électriciens de Lyon ne sont plus mentionnées par l'enquête. Par contre, apparaît la 115^e section caladoise de la Fédération du livre.

Comme en 1896, l'enquête releva une utilisation modérée des secours de chômage. Sur 3 297 adhérents virtuellement concernés par des prestations de chômage, 3 935 (soit 12,98 %) bénéficièrent effectivement d'une indemnisation. Cette observation balayait les craintes d'abus, si souvent dénoncés, par les auteurs et hommes politiques hostiles à toute forme de prise en charge financière des chômeurs. Le constat était confirmé par le fait que sur le total de chômeurs recensés, seulement 19 % n'avaient pas retrouvé un travail aux termes de leurs droits et avaient épuisé leurs indemnités.

Le dispositif de secours de chômage rendu possible par la loi du 21 mars 1884 permit donc, dans une certaine mesure, de fournir à quelques travailleurs privés d'emploi un revenu de remplacement fondé sur des techniques assurancielles. Le choix correspondit à une volonté d'intégrer un mouvement syndicaliste traditionnellement protestataire à la société, en l'amenant à se consacrer à des activités plus sociales et utilitaires. L'incitation au réformisme ne fut pas dénuée de pragmatisme. Les organisations syndicales professionnelles semblèrent

offrir des garanties de fonctionnement optimales pour mettre en place une assurance financière contre la privation d'emploi (identité de probabilité des risques, facilités dans le calcul des cotisations ainsi que dans l'exercice des contrôles...). Les réalisations ne répondirent guère (dans un premier temps au moins) aux attentes du législateur. Le mouvement syndical dans sa globalité, comme la gauche française la plus intransigeante, restèrent très réticents par rapport à cette forme d'aide voulue et institutionnalisée par les pouvoirs publics. Les caisses furent alors considérées comme un moyen au service des classes possédantes pour consolider un système capitaliste lui-même responsable des situations de chômage et pour pérenniser l'existence d'une main-d'œuvre docile et disponible pour les entrepreneurs.

Cette pensée fut développée par la *Brochure de propagande socialiste* sur le thème du chômage. Éditée en 1909, plus d'une vingtaine d'années après le vote de la loi³⁶⁵, dans le cadre d'une université populaire, elle recela des propos révélateurs de cet état d'esprit anti-réformiste. Le texte incita les travailleurs à une vigilance toute particulière par rapport aux caisses de chômage syndicales (comme par rapport à celles ayant un caractère de mutuelles). Selon l'auteur, ces institutions préconisées par « les capitalistes et les philanthropes bourgeois » contre le chômage ne servaient qu'à entretenir « une mauvaise situation créée et voulue par les patrons ». Alimenté par des subsides, l'ouvrier « vit mal, mais il vit ». Assuré de pouvoir subsister, il se contente... et ne recherche pas les causes de sa misère et les moyens de l'atténuer... ». Par crainte « de perdre ce qui pour [lui] est profit, [il] se tient bien sage, supporte toutes les diminutions de salaire et l'exploitation continue pour le plus grand profit du patronat ». Bien que particulièrement radicale et virulente, cette critique des caisses de chômage refléta l'esprit du mouvement syndical, sa méfiance ancrée contre tout ce qu'il considérait comme des tentatives d'aliénation de la classe ouvrière. Il préférait voir s'accroître la situation de crise, espérant pouvoir plus vite voir arriver « le grand soir ». Concrètement, ces suspicions se traduisirent par un refus d'adhésion massive au système d'indemnisation préconisé par les pouvoirs publics.

À cette raison idéologique vint s'ajouter des difficultés pratiques. Le problème des ressources des caisses que la loi n'avait pas résolu expliquait, en grande partie, la faiblesse des

³⁶⁵ *Le chômage, ses conséquences, comment y remédier*, Causerie du camarade Dret à la Semaille, Université populaire du XX^e arrondissement, Paris, Brochure de propagande socialiste, Maison des fédérations (service de l'imprimerie). Les maux du capitalisme, 1909. L'édition de cette brochure eut lieu dans le cadre d'une reprise de propos tenus lors d'une université populaire du XX^e arrondissement. Ce mouvement d'éducation populaire avait pour objectif de délivrer au peuple l'enseignement supérieur dont il n'avait pu bénéficier jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

résultats obtenus. La délivrance des secours chômage restait, en pratique, délicate et exigeante dans ses modalités de mise en œuvre. Un certain nombre d'institutions hésita toujours à s'engager dans une voie sans système de financement externe.

Aussi, le législateur songea-t-il à améliorer les finances des caisses en organisant, à l'aube du siècle suivant, un régime légal de subventions aux groupements professionnels. Avant cette intervention, la loi du 1^{er} avril 1898 instituant pour la mutualité un cadre juridique rénové avait contenu des dispositions relatives à l'indemnisation du chômage.

B. La loi du 1^{er} avril 1898 et la question du chômage

La question de la distribution des secours de chômage par les sociétés de secours mutuels se posa quand les élites républicaines, qui recherchaient des solutions de gestion sociale du mouvement ouvrier, décidèrent de refondre l'ancienne législation.

Sur les secours aux chômeurs, les lois antérieures avaient toujours été marquées du sceau de la méfiance. Avec une grande continuité, elles interdirent les possibilités d'interventions mutualistes, par peur qu'elles ne fournissent des moyens de lutte sociale susceptibles de nourrir des débordements populaires. Les secours de chômage furent, de ce fait, volontairement prohibés dans un contexte caractérisé par de nombreuses coalitions et grèves qu'on ne souhaitait pas encourager. En effet, le quart de siècle qui s'étendit de 1870 à 1895 coïncida avec une dépression économique et une alternance de périodes d'intense activité et de régression. La population ouvrière confrontée au chômage répondit en manifestant, en réclamant des aides municipales ou l'ouverture de chantiers mais surtout en multipliant des grèves dont la violence frappa l'opinion. Ce fut en particulier dans ce troisième quart du XIX^e siècle que l'antagonisme capital-travail s'accrut et entraîna un affermissement de la contestation et des exigences ouvrières³⁶⁶. La loi du 25 mai 1864 sur le droit de grève provoqua un effet « libérateur » et « stimulant »³⁶⁷. Elle eut pour effet de multiplier les offensives ouvrières, d'homogénéiser et de densifier la lutte sociale. Des vagues de grèves sans précédent secouèrent alors le pays tout entier et prouvèrent la détermination des travailleurs et leur volonté d'affirmer leurs exigences, au seuil de la République naissante³⁶⁸. La rigueur des pouvoirs publics fut de plus en plus difficilement compatible avec

³⁶⁶ P. Dockès, B. Rosier, *Rythmes économiques Crises et changement social Une perspective historique*, op.cit., p. 129.

³⁶⁷ M. Perrot, *Les ouvriers en grève : France 1871-1890*, Paris, Mouton La Haye, 1973, Imprimerie Aubin, p. 71.

³⁶⁸ M. Perrot, *Les ouvriers en grève : France 1871-1890*, op.cit., p. 91.

cette montée en puissance du mouvement ouvrier. Il devint impérieux d'intégrer le monde ouvrier et ses modes de contestation³⁶⁹.

Dans les mêmes temps, le gouvernement afficha sa volonté d'assigner aux groupements mutualistes une place centrale dans la réponse à la question sociale et il se préoccupa de les doter de dispositifs d'action en rapport avec les mœurs, les besoins exprimés et les progrès réalisés. Après moult difficultés, la libéralisation de la pratique mutualiste se réalisa et son intervention dans l'indemnisation fut reconnue.

À ce moment là, une cohérence fut trouvée entre le droit positif et la réalité. La République donna des gages à la mutualité. Elle l'émancipa, elle consacra les adaptations nécessaires pour lui permettre d'aller au-delà de ses engagements traditionnels, elle ouvrit son champ d'action vers de nouveaux besoins sociaux. En matière de délivrance de secours de chômage, il fut décidé qu'une disposition formelle générale mettrait un terme aux tolérances administratives ponctuelles. Les sociétés de secours mutuels purent alors, en toute légalité, étendre la protection qu'elles conféraient à leurs membres, aux aléas du travail.

1° Les débats et le vote de la loi

Quand la proposition de loi vint en discussion devant la Chambre des députés en 1896, elle resta muette sur l'assurance contre le chômage involontaire. En effet, le premier texte du projet énuméra les divers objets des sociétés de secours mutuels, de façon exhaustive. Aux termes d'une liste conséquente, les institutions se virent conférer des possibilités d'actions en matière de distribution de secours destinés aux participants ou à leurs proches (ascendants, veuves ou orphelins) dans les domaines suivants : survenance de maladies, blessures, infirmités mais aussi constitution de pensions de retraite, d'assurance-vie, intervention dans des hypothèses de décès ou d'accidents, participation à d'éventuels frais funéraires et enfin de création d'offices gratuits de placement.

Dès le premier examen du texte le 9 mars 1896, le député Jourde proposa néanmoins, par voie d'amendement, d'adjoindre l'assurance-chômage aux attributions des sociétés de secours mutuels. Cette idée s'inspira d'une demande anciennement présentée par le député Dabeaux. Il avait vainement formulé cette proposition au cours de la discussion de la loi du 15 juillet 1850. Il fit remarquer que cette assurance, essentielle au regard du risque concerné, s'effectuerait au moyen de contributions particulières personnelles à verser par chacun des participants. Le parlementaire souligna que le chômage devait être considéré comme « un

³⁶⁹ S. Sirot, « L'institutionnalisation du conflit industriel en Europe occidentale, XIX^e - XX^e siècles », *Revue européenne d'histoire sociale, Histoire et Sociétés* n°10, avril 2004, p. 11-12.

accident et une maladie » car, au même titre que les autres risques, il privait le travailleur et sa famille « du salaire et du pain ». Illustrant ses propos par l'évocation des effets destructeurs du chômage sur la profession des jardiniers, Antoine Jourde conclut sur la nécessité d'admettre pour les sociétés de secours mutuels « la possibilité d'assurer leurs membres contre le chômage ». À cette fin, il préconisa un système de contributions particulières, personnelles, à verser par chacun des participants ... »³⁷⁰.

Cet amendement fut vivement combattu. Le rapporteur Jean-Honoré Audiffred d'abord fit ressortir les inconvénients d'une pareille proposition susceptible d'« organiser, sans le vouloir dans bien des cas, la ruine des sociétés de secours mutuels »³⁷¹. Sa démonstration reposa sur des arguments connus qui s'appuyèrent sur la particularité du risque consécutif à la perte d'emploi. Il nota que le projet de loi organisait l'assurance contre des risques naturels atteignant la personne (maladie, vieillesse, accident, décès) et que, de ce fait, il était très distinct du phénomène du chômage constitutif, quant à lui, d'un risque d'ordre économique. Pour étayer sa thèse, il invoqua l'imprécision des statistiques du chômage et le caractère inopérant des bases traditionnellement reconnues et validées en matière d'assurances maladie, décès, vieillesse ou d'accident. Il conclut sur les difficultés pratiques de mettre en œuvre une assurance concernant un risque, par nature, influencé par une foule de facteurs imprévisibles et indéterminés. Accorder aux associations mutualistes cette possibilité revêtait même, selon lui, un caractère dangereux, compte tenu de la spécificité de l'aléa couvert. Dans ce contexte, il craignait qu'une pareille possibilité n'aboutisse, de manière irrémédiable, à la ruine des institutions mutuelles. Ce député de la Loire illustra la difficulté d'organiser des secours de chômage par l'exemple des ouvriers passementiers de Saint-Etienne qu'il connaissait particulièrement. Dans cette profession, la multiplicité des facteurs influençant le chômage n'avait pas permis d'envisager efficacement la mise en place de secours de chômage, en raison de l'impossibilité d'anticiper les risques. Il en déduisit que le seul moyen empirique de pourvoir aux conséquences néfastes du chômage devait être recherché dans une solution chère aux libéraux : la caisse d'épargne³⁷². À l'inverse, le rapporteur se déclarait favorable à ce que les sociétés de secours mutuels établissent des bureaux de placement gratuit au profit de leurs adhérents car il n'en résultait aucune dépense supplémentaire.

³⁷⁰ J. Barberet, *Commentaires de la loi du 1^{er} avril 1898*, op. cit., p. 63.

³⁷¹ J. Barberet, *Commentaires de la loi du 1^{er} avril 1898*, op. cit., p. 64.

³⁷² De la même façon, le rapporteur se montra favorable à ce que les sociétés de secours mutuels établissent des bureaux de placement au profit de leurs adhérents car il n'en résultait aucune dépense supplémentaire.

Un autre député, Ernest Guillemin³⁷³ souleva des objections similaires. En outre, il mit en garde ses contemporains contre les effets néfastes d'un risque qui, « à l'inverse de la maladie et de l'accident », n'était pas toujours involontaire. « Voulu dans le cadre d'une grève », le chômage pouvait, selon lui, menacer de « ruine » des associations mutuelles, les transformer « en sociétés de coalitions » et devenir « un péril pour la société »³⁷⁴.

Ces oppositions véhémentes eurent raison de la proposition : elles déterminèrent, à ce moment, un vote contraire à l'amendement Jourde, qui fut repoussé par 259 voix contre 239.

En mai 1897, lorsque la proposition de loi fut présentée en deuxième délibération, les mentalités avaient évolué et la commission accepta alors l'amendement Jourde. Il fut voté par la Chambre, non sans avoir antérieurement donné lieu à d'intéressantes discussions.

Georges Berry³⁷⁵ revint aux anciennes objections et réaffirma sa crainte de voir les mouvements de grève facilités par l'introduction de cette disposition. Il déposa un amendement tendant à la suppression pure et simple des propositions relatives à l'indemnisation du chômage. Là encore, le spectre de « la ruine des sociétés elles-mêmes » et celui du risque d'un « encouragement à la grève » furent utilisés. À nouveau, la distinction entre « risques naturels qui atteignent la personne » et faits d'ordre économique fut alléguée pour combattre l'idée de l'indemnisation chômage et en souligner les difficultés et les dangers. Contrairement à la maladie, à la vieillesse, à l'accident et au décès, le chômage avait la particularité d'être « influencé par une foule de facteurs » imprévisibles en l'état des « connaissances actuelles ». À ce point sensible, il ajoutait qu'il était délicat de savoir si le chômage provenait « de la faute des ouvriers ou de la faute du patron ».

À ces objections, Antoine Jourde répondit en reprenant les arguments précédemment présentés. Il s'efforça de démontrer que, loin de constituer un facteur de trouble, l'organisation des caisses de chômage par les sociétés de secours mutuels incitait,

³⁷³ Ernest Guillemin (1828-1885), avocat fut député du Nord de 1850 à 1885. Il eut aussi des fonctions de conseiller général. Républicain, il fut membre de la commission du travail durant deux législatures.

³⁷⁴ J. Barberet, *Commentaires de la loi du 1^{er} avril 1898*, *op. cit.*, p. 66.

³⁷⁵ Georges Berry (1855-1915) fut député de la Seine de 1893 à 1915. Avocat, il fut chargé par le gouvernement en 1881 d'une enquête sur les œuvres sociales en Angleterre, Belgique, Pays-Bas et Autriche. Auteur de nombreux ouvrages d'inspiration sociale, il n'hésita pas à se mêler au monde de mendiants et de vivre en leur compagnie. Il fut président de plusieurs sociétés de bienfaisance. D'opinions monarchistes, il se présente comme "républicain rallié". Membre de la commission du travail et de diverses commissions spéciales, il préside celle qui étudie les moyens de supprimer la mendicité et dépose plusieurs propositions de lois. Il intervient sur le travail des femmes et des enfants, des œuvres d'assistance par le travail et des bureaux de placement. Il demanda la suppression des tribunaux inutiles et une réforme judiciaire. D'opinions libérales, il s'oppose tant aux nationalistes qu'à la politique de Combes. Il s'opposa à la séparation des Églises et de l'État, avant de finir progressiste.

au contraire, à la tranquillité et à la pacification plutôt qu'à la grève. Selon lui, les travailleurs qui feraient œuvre de prévoyance en s'affiliant à une caisse seraient davantage soucieux des intérêts de cette dernière. Le cas échéant, ils seraient donc les premiers à prendre sa défense, à agir avec pondération et discernement pour éviter qu'elle ne supporte des secours en cas de grève. Une telle mesure ne présentait, à ses yeux, que des avantages, elle était de nature à responsabiliser les ouvriers pour qu'ils ne s'engagent pas, avec précipitation, dans des actions de grèves.

La contribution de l'Abbé Lemire³⁷⁶, député du Nord, apporta un intéressant éclairage. Cet homme politique atypique, socialiste chrétien, était impliqué dans l'action sociale. Il apporta son soutien à la proposition et affirma que les intérêts pécuniaires des sociétés de secours mutuels se trouveraient sauvegardés par l'obligation d'affecter au service du chômage une cotisation spéciale et volontaire.

Après cette intervention, l'amendement de Georges Berry fut repoussé par 446 voix contre 12 et les sociétés de secours mutuels comptèrent les secours de chômage parmi leurs attributions.

Les débats sur l'assurance-chômage par la mutualité ne se limitèrent pas à la Chambre. Plus largement, la question agita alors les milieux mutualistes et provoqua des réactions contradictoires, souvent passionnées. À titre d'exemple, Henri Vermont exprima ses regrets devant la décision du législateur dans le journal *Le mutualiste lyonnais*. L'assimilation du chômage, « fait souvent volontaire et d'ordre économique, à la maladie et à la vieillesse » ne pouvait, disait-il, qu'aboutir à « la mise en pratique du *Germinal* de Zola ». Il craignait, que cette extension (non demandée) ne fût « la source de graves dissentiments » et qu'après avoir toujours été « les gardiennes de la paix sociale » les sociétés de secours mutuels ne se transformassent « en institutions de lutte et d'antagonisme entre le capital et le travail »³⁷⁷. Il adressa, encore, en décembre 1897, des articles non moins éloquents au journal *Le mutualiste lyonnais*, ainsi qu'à *La mutualité méridionale* à Marseille, pour affirmer son total désaccord avec cette avancée. Radical, il

³⁷⁶ Jules Lemire (1853-1928). Célèbre pour la création des jardins ouvriers, cet homme d'église, député du Nord de 1893 à 1928 malgré l'opposition de la hiérarchie catholique fut maire d'Hazebrouck après la Première Guerre mondiale. Il mena une action politique marquante en matière sociale (durée du travail, liberté d'association, repos hebdomadaire, travail des enfants, aide aux familles nombreuses, ...); J.-M. Mayeur, *L'abbé Lemire, 1853-1928, un prêtre démocrate*, Paris, Casterman, 1968.

³⁷⁷ Article d'H. Vermont dans *Le mutualiste lyonnais*, juillet 1897, Arch. dép. Rhône, PER 619.

préconisait que soit éliminé du programme de toute société le secours en cas de chômage³⁷⁸.

Dans ce contexte de vive polémique, la proposition de loi fut ensuite soumise au Sénat. Son rapporteur, le sénateur Lourties³⁷⁹, grand animateur du mouvement mutualiste, repoussa les objections précédemment formulées devant la Chambre. L'auteur convint certes du manque d'intérêt des secours chômage dans les sociétés composées d'adhérents de professions différentes. À l'inverse, il souligna l'opportunité des nouvelles dispositions dans les sociétés de type professionnel et notamment dans le secteur du bâtiment en raison de la saisonnalité des emplois. Comme garantie absolue de fonctionnement du dispositif, il préconisa que les allocations de chômage fussent financées au moyen de cotisations spéciales finançant des fonds distincts de ceux consacrés à la maladie, à la vieillesse, aux accidents et aux décès.

Le Sénat se rallia à cette thèse. Il adopta, sans modification, le texte voté par la Chambre et reconnut le droit pour les sociétés de secours mutuels d'accorder des allocations de chômage pourvu qu'une spécialisation des recettes et dépenses consacrées aux secours de chômage fût réalisée. La proposition se résuma dans une formule simple : « Les sociétés de secours mutuels peuvent accessoirement créer, au profit de leurs membres, des cours professionnels, des offices gratuits de placements et accorder des allocations en cas de chômage ». Elle consacra ainsi officiellement l'extension de la protection mutualiste à des nouveaux besoins sociaux du monde du travail. Dans une même disposition, elle donna ainsi à la classe ouvrière les instruments de son émancipation intellectuelle³⁸⁰ et une assurance de revenus dans les périodes de crises.

À l'occasion de commentaires de la loi de 1898, des auteurs comme Eugène Rostand ou Jean Lefort³⁸¹ soulignèrent le caractère général du mot « allocations » employé par le législateur. Ils firent remarquer que le terme visait non seulement des secours facultatifs et subordonnés à l'état des ressources mais aussi une assurance proprement dite, comportant des indemnités fixes et certaines, calculées d'après des primes corrélatives et recourant, le cas échéant aux techniques statistiques et procédés actuariels.

³⁷⁸ Article de Paul Rougier dans *Le mutualiste lyonnais*, janvier 1898, Arch. dép. Rhône, PER 619.

³⁷⁹ Victor Lourties (1844-1922) fut sénateur des Landes de 1888 à 1920, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes de 1884 à 1895. Très actif au Sénat dont il fut secrétaire, il devint, en 1892, le président de la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité.

³⁸⁰ Depuis longtemps, les cours professionnels et offices publics de placement fonctionnaient dans un certain nombre de sociétés professionnelles. Les services rendus aux sociétaires leur avaient souvent valu la tolérance administrative. En inscrivant dans le texte cette possibilité, la loi avait fait cesser l'irrégularité de leur existence.

³⁸¹ J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 28.

La loi soumit ces nouvelles compétences à des conditions, dont beaucoup furent dictées par un souci pragmatique. Elles visèrent à cadrer l'action des caisses de façon à ce que l'équilibre financier pût être atteint de manière certaine et pérenne.

Une première exigence vint réserver le versement de secours aux cas de chômage à caractère involontaire. La condition s'imposa comme une évidence préalable. En effet, bien qu'aucune disposition formelle ne vint rappeler cette exigence, le champ d'application du texte se trouva néanmoins strictement limité. Il faut rappeler que les débats autour du vote de la loi avaient été significatifs sur ce point. Le législateur appréhendait, avant tout, que les caisses de chômage ne servissent à alimenter les grèves et ne transformassent les sociétés de secours mutuels « en véritables sociétés politiques de coalition »³⁸².

Les autres conditions furent, au contraire, précisées avec soin par un législateur soucieux que la mutualité puisse conserver son identité. Il s'agissait d'éviter que ses nouvelles possibilités d'action aboutissent à son éparpillement, à sa dénaturation ou à la mise en péril de l'équilibre financier des caisses. Il fut ainsi précisé qu'il était impératif que les opérations liées à l'indemnisation du chômage conservent un caractère accessoire pour les sociétés de secours mutuels. L'objectif premier et capital du mouvement devait être centré sur les aides en cas de maladie, d'invalidité et de vieillesse. Une institution créée dans le but exclusif de servir des indemnités à ses adhérents en cas de chômage était donc susceptible de dissolution pour cause de nullité.

S'agissant des précautions de type financier, le dispositif imposa que les sommes remises aux adhérents proviennent de cotisations spéciales et forment une caisse séparée. En précisant qu'il devait être pourvu aux dépenses consacrées au chômage au moyen de cotisations ou de recettes spéciales, le législateur écarta le principal obstacle au développement de l'assurance-chômage. Ce faisant, la loi du 1^{er} avril 1898 consacra la technique de l'assurance dans le fonctionnement de la mutualité : à tout nouveau risque assuré dut correspondre une cotisation spécifique. Le principe de spécialisation budgétaire écarta toute idée de transfert des charges financières entre les différents risques. Qu'advint-il si un responsable utilisait les fonds ordinaires de la caisse pour verser une allocation chômage ? Tout administrateur, directeur de société de secours mutuels, qui employait les autres fonds dont il serait détenteur en allocations chômage commettait un abus de confiance tombant sous le coup des articles 407 et 408 du code pénal, même en l'absence d'une disposition expresse dans la loi. Sur ce point, Ernest Guillemin, député, membre de

³⁸² Termes employés par le député E. Guillemin. Cité par J. Barberet, *Commentaires de la loi du 1^{er} avril 1898*, *op. cit.*, p. 66.

la commission du travail, proposa l'adjonction d'un troisième paragraphe ainsi rédigé à l'article 1 : « Les administrateurs ou directeurs qui auront contrevenu à la disposition du paragraphe 2 qui précède, et employé aux services accessoires de placement gratuit, d'allocation en cas de chômage, d'enseignement professionnel, les fonds destinés aux assurances contre la maladie, la vieillesse, l'accident, le décès, etc. seront poursuivis comme coupables de délit d'abus de confiance prévu et puni par les articles 407 et 408 du code pénal ». Le rapporteur retira néanmoins cette proposition en faisant remarquer l'évidence de la solution et l'inutilité de son rappel exprès dans le texte de loi. Selon lui, la formulation du paragraphe 1^{er} de l'article 2 n'appelait d'éclaircissements particuliers. En précisant sans ambiguïté « ... que des cotisations spéciales [devaient] être perçues pour le fonctionnement de la caisse des chômages... », elle interdisait, par la même, « ...d'affecter aux allocations de chômage des fonds consacrés à la maladie, à la vieillesse, au décès ». De ce fait, il en résulta évidemment qu'une utilisation non conforme de fonds en allocations de chômage serait constitutive d'un abus de confiance exposant tout dirigeant de sociétés de secours mutuels qui en serait l'auteur aux pénalités édictées par les articles 407 et 408 du code pénal³⁸³.

En dépit de quelques objections, l'extension de la couverture mutualiste au risque chômage fut considérée comme un progrès pour la mutualité qui élargit ainsi sa sphère d'action à un risque perturbant pour le monde ouvrier. Cette nouvelle faculté d'intervention permit en outre d'assurer une certaine régularité dans les versements effectués aux sociétés de secours mutuels, le manque de travail compromettant souvent l'épargne mutualiste des adhérents qui n'avaient plus les moyens de verser leurs cotisations. « Aussi a-t-on pu dire...que l'assurance contre le chômage [fut] la clef de voûte des assurances sociales »³⁸⁴.

2° La mutualité et l'assurance-chômage après la loi du 1^{er} avril 1898

Par cette avancée législative de 1898, la mutualité obtint finalement la consécration d'une situation existante. Malgré cela, résistances et réserves furent rapidement émises parmi les mutualistes les plus fervents. Elles furent de deux ordres. Tout d'abord, certains mutualistes rappelèrent la nécessité de considérer l'assurance-chômage comme un objet d'action annexe, l'organisation des services médicaux et pharmaceutiques devant

³⁸³ J. Barberet, *Commentaires de la loi du 1^{er} avril 1898, op. cit.*, p. 66.

³⁸⁴ P. Lignerès, *Les unions et fédérations mutualiste en France*, th. droit, Université Paris, Paris, [s.n], 1905, p. 150.

impérativement rester une priorité. Ensuite, des craintes s'élevèrent quant à l'efficacité de l'assurance-chômage réalisée par les sociétés de secours mutuels. Elles furent exprimées dès le premier congrès mutualiste languedocien tenu à Toulouse en 1899. En fait, il faut bien reconnaître que l'enthousiasme des mutualistes pour cette branche de prévoyance resta toujours limité.

a/ Le premier congrès mutualiste languedocien de 1899

La question de l'assurance-chômage se posa lors du premier congrès mutualiste languedocien organisé par le conseil général de la mutualité toulousaine qui eut lieu du 30 septembre au 2 octobre 1899. Pour la première fois en France, une assemblée mutualiste entama un débat sur ce point mais le principe resta néanmoins posé dans des termes restreints et sur le terrain peu propice, de la mutualité rurale³⁸⁵.

Six commissions avaient été chargées de préparer le travail des assemblées générales du congrès. L'ordre du jour de la seconde commission aborda la mise en œuvre des secours de chômage, sans grande conviction. L'approche effectuée fut révélatrice. Le thème fut abordé sous forme d'une interrogation libellée selon les termes suivants : il fallait savoir si, « dans son intérêt », la société rurale de secours mutuels devait assurer ses membres contre le chômage. D'emblée, le débat se limita donc à la sphère des sociétés de secours mutuels de campagne. Or, leurs membres vivaient les périodes de chômage de façon moins massive, moins dramatique et moins récurrente que dans l'industrie. En outre, la saisonnalité était davantage intégrée dans les habitudes. La discussion qui s'engagea alors au sein de la commission fut « très animée car les sociétés de secours mutuels ne voyaient pas avec faveur, dans leur généralité, l'assurance relative au chômage »³⁸⁶. Au contraire, Eugène Rostand³⁸⁷ et Georges Denjean qui participèrent à la discussion,

³⁸⁵ Le programme du congrès comporta des questions sur les services médicaux et pharmaceutiques sur la mutualité rurale, sur la mise en subsistance, sur les caisses régionales de retraite, sur la mutualité scolaire et sur l'élection mutualiste.

³⁸⁶ Compte-rendu du premier congrès mutualiste languedocien des sociétés de secours mutuels - *Revue de la prévoyance et de la mutualité* – Novembre 1899, p. 813.

³⁸⁷ Eugène Rostand, (1843- 1915). Homme de lettres, économiste Eugène Rostand fut avocat à Lyon puis à Marseille (sa ville d'origine). Il joua un rôle important comme président du conseil d'administration de la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône en 1886. Dans les années 1890, il conduisit une vive campagne pour que les Caisses d'épargne puissent disposer, à l'exemple de leurs consœurs étrangères, du libre emploi des fonds qu'elles collectaient. Le but était qu'elles développent l'économie locale et mènent des actions sociales de proximité plus ambitieuses. En outre, il joua un rôle moteur dans la création du réseau des Banques populaires. Il fut élu membre de l'Académie des sciences morales et politiques en 1898 et participa à de nombreuses publications. Leplaysien, il porta un profond intérêt au mouvement mutualiste. Il apporta une contribution active à la question de l'indemnisation du chômage par les sociétés de secours mutuels, notamment par sa participation aux congrès de la mutualité et par ses écrits. Son ouvrage intitulé Les

s'affirmèrent comme des fervents partisans de la mise en place d'une assurance contre le chômage. Une résolution conclut la controverse en posant que l'assurance contre le chômage involontaire, certes « utile dans les sociétés de secours mutuels urbaines », l'était « beaucoup moins dans les sociétés de secours mutuels rurales ». Elle rappela, en outre, la nécessité d'une réglementation marquée par « la circonspection » et préconisa que l'indemnité soit « fournie surtout en travail ».

Devant le congrès du 30 septembre, le rapport établi au nom de la commission souleva un débat confus qui dévia sur la notion de grève (alors même que les cas de chômage en cas de grève se trouvaient expressément exclus de la notion de risque).

Divers membres firent, en outre, valoir que la préoccupation prioritaire des sociétés de secours mutuels rurales devait se limiter à pourvoir à la maladie ou à la vieillesse de leurs membres, avant de s'intéresser au secours du chômage. Dans cet esprit, un des participants proposa que l'assurance en cas de chômage ne fasse l'objet des préoccupations des sociétés rurales qu'après que celles-ci soient en mesure d'assurer « les services médicaux et pharmaceutiques de façon complète » et qu'elles se soient préalablement intéressées à la question de la retraite. Une fois encore, Eugène Rostand s'éleva contre cette proposition. Finalement, dans un esprit consensuel, les conclusions de la commission furent votées avec un amendement allant dans le sens des arguments objectés. La formule simple qui en résulta traduisit toutes les réticences du monde mutualiste face à l'organisation de secours destinés aux chômeurs : selon ses termes, « l'assurance contre le chômage » ne devait « être organisée que lorsque les services médicaux et pharmaceutiques [seraient] organisés ».

En dépit des réserves émises, une importante étape avait été franchie. Le principe de l'indemnisation du chômage avait, pour la première fois, été officiellement évoqué et discuté par les mutualistes. L'adhésion fut certes bien timide et assortie de restrictions. L'utilité des secours de chômage n'avait été reconnue que dans le contexte des sociétés mutuelles urbaines. Encore fallut-il que leur versement conservât un caractère accessoire et qu'il se fît avec discernement et parcimonie. La rédaction de la résolution fut particulièrement surprenante et sibylline lorsqu'elle précisa que « l'indemnité devait être fournie surtout en travail en nature ». Il n'en demeura pas moins que l'idée même de l'assurance-chômage ait été affirmée explicitement constituait une réelle avancée dans le

questions d'économie sociale dans une grande ville populaire et paru en 1889 l'amena, en outre, à être un des premiers observateurs du monde ouvrier marseillais.

débat. Elle fut durable puisque, l'année d'après, elle donna lieu à de nouveaux débats lors du congrès de la mutualité.

b/ Le congrès de la mutualité de 1900

La question fut ensuite reprise au congrès de la mutualité qui se tint, en 1900, à l'occasion de l'exposition universelle. Préalablement, Eugène Rostand avait été chargé, par le comité d'organisation du congrès, de l'élaboration d'un rapport sur le thème de l'assurance contre le chômage involontaire. Très complet et « remarquable »³⁸⁸, ce document envisagea, cette fois-ci, le problème dans sa globalité et pour l'ensemble des composantes du mouvement mutualiste, qu'il fût rural ou urbain. Il constitua la base des discussions qui eurent lieu sous la présidence du sénateur Lourties qui avait participé aux débats et au vote de la loi de 1898. Dès le début, le champ de réflexion fut circonscrit, par l'auteur lui-même, aux moyens permettant de « pourvoir au chômage involontaire par la mutualité et par la seule mutualité »³⁸⁹. Le postulat de départ fut d'emblée partisan : il reposa sur la certitude que les sociétés de secours mutuels présentaient, plus que toutes autres institutions, les garanties optimales d'organisation d'une assurance contre le chômage involontaire, tant sur le plan économique que moral ou statistique³⁹⁰. Souples, adaptables aux particularismes locaux, elles présentaient, en outre, l'avantage de comporter, en son sein, des membres honoraires et d'avoir donné des résultats à l'étranger³⁹¹. Il en conclut que les sociétés de secours mutuels présentaient des garanties « évidentes » pour limiter le risque au chômage non voulu, « écarter les erreurs ou les surprises et régler le droit à allocation... »³⁹². Il poursuivit son exposé en s'appuyant sur des arguments déjà évoqués lors des débats qui avaient entouré le vote de la loi de 1898 mais qu'il avait rassemblés dans un rapport préparatoire destiné à constituer une base générale de réflexion et de débat.

Au premier rang de ces arguments apparurent les considérations d'ordre humanitaire. Le mouvement mutualiste, affirma l'auteur, ne pouvait ignorer un risque aussi pressant et grave que la privation involontaire de travail. Le mal n'était « ni secondaire »,

³⁸⁸ *Premier congrès international de la mutualité tenu au Palais des Congrès de l'Exposition Universelle de 1900 sous la présidence de V. Lourties - Compte-rendu des travaux du congrès par J. Arboux*, Paris typographie Firmin-Didot et Cie, 1901, p. 325.

³⁸⁹ Rapport de E. Rostand figurant avant le compte-rendu des travaux du Premier congrès international de la mutualité tenu au Palais des Congrès de l'Exposition Universelle de 1900 sous la présidence de V. Lourties - *Compte-rendu des travaux du congrès par J. Arboux*, op. cit., p. 75.

³⁹⁰ *Idem*, p. 76.

³⁹¹ *Idem*, p. 78.

³⁹² *Idem* p. 83.

ni accessoire. De « l'observation la plus élémentaire, la plus banale de l'existence du travailleur qui vit du salaire au jour le jour », il en déduisit au contraire que « le manque de travail » constituait « un des risques les plus graves, les plus douloureux, les plus généralisés » puisqu'il détruisait jusqu'à sa possibilité de subsistance »³⁹³. De ce fait, la légitimité de l'intervention mutualiste en cas de chômage était, selon lui, incontestable et tout aussi urgente que la maladie, « accident » exceptionnel de la vie du travailleur moyen, ou que la vieillesse dont le propre était d'atteindre l'homme « à terme connu d'avance et après une longue vie d'épargne »³⁹⁴.

Des considérations d'ordre technique complétèrent l'approche sociale. Le rapport écarta en effet, dans un argumentaire très construit, les objections formulées à l'encontre du principe d'assurance-chômage³⁹⁵. Dans la foulée, il posa les conditions fondamentales d'un fonctionnement opérationnel d'un système de secours destiné aux sans travail. L'assurance-chômage par la mutualité lui semblait constituer une garantie de bon fonctionnement de l'institution, voire même, « sa pierre angulaire..., son support³⁹⁶ ». Il permettait aux sociétaires de s'acquitter des primes maladie et retraite même dans les cas difficiles de manque d'ouvrage. En outre, les particularités du système mutualiste (notamment son caractère de proximité, sa composition hétérogène et ses fondements) constituaient, selon lui, autant d'atouts et de « conditions particulièrement favorables »³⁹⁷ pour réussir dans la gestion des secours de chômage. « Pour limiter le risque au chômage non voulu, pour écarter les erreurs ou les surprises, pour réglementer le droit à l'allocation, une société de secours mutuels a des facilités et des garanties évidentes. Pour fixer le taux de cotisation et le taux des allocations qui devraient rationnellement dépendre de particularités variables et surtout des lieux, la mutualité qui se plie, avec souplesse aux données locales, l'emporte manifestement sur les systèmes qui fixent ces taux d'une manière uniforme et immuable, ce qui est le propre des systèmes d'assurance légale. Pour fortifier les ressources, la mutualité a, à sa portée, l'aide des membres honoraires mus par le sentiment de la solidarité et dont le concours mettrait dans le fonctionnement de l'assurance-chômage une valeur d'union volontaire qui manque, soit à l'application par les seuls bénéficiaires, soit aux assurances qui résultent d'une coaction légale »³⁹⁸.

³⁹³ Idem p. 89.

³⁹⁴ Idem p. 90.

³⁹⁵ Pour un argument détaillé de ce cet argumentaire, idem, p. 78-82.

³⁹⁶ Idem p. 90.

³⁹⁷ Idem p. 83.

³⁹⁸ Idem p. 83.

Dans son souci de démontrer la supériorité de la mutualité dans la prise en charge du risque chômage, Eugène Rostand ne manqua pas d'évoquer les caisses syndicales pour en souligner les insuffisances. Elles étaient, selon lui, fragilisées dans leur mission, du fait de leurs caractéristiques de fonctionnement. Destinées par nature à grouper des adhérents de professions connexes voire identiques, elles étaient, par nature, susceptibles de voir leurs membres simultanément atteints par un chômage involontaire. Dans pareil cas, elles se trouvaient inmanquablement confrontées à une situation paradoxale, en devant faire face à un afflux de demandes massif de secours dans une période d'impossibilité générale de recevoir les cotisations normalement exigibles. Il ajouta qu'en cas de prolongation de la crise, on pouvait même craindre que leur système de protection soit financièrement compromis et leur capacité d'intervention amoindrie, voire annihilée. Dans ce contexte, la société ordinaire de secours mutuels lui semblait, au contraire, présenter toutes les garanties pour échapper à ce danger. La diversité même des professions concernées permettait d'aboutir à une division des risques qui serait profitable. L'auteur alimenta ainsi un débat important qui fut récurrent sur la gestion la plus optimale du risque chômage : devait-on ou non privilégier l'interprofessionnalité pour sa prise en charge ?

S'agissant de l'organisation du service de l'assurance-chômage, l'auteur précisa que les sociétés de secours mutuels pouvaient pourvoir au service de l'assurance-chômage suivant deux modes. Le premier consistait à organiser une « ...assurance proprement dite » qui garantissait « contre le versement de cotisations périodiques, des allocations certaines et fixes... ». Le deuxième résidait dans la création « de simples branches de secours de chômage à ressources spécialisées » qui distribuaient « des subsides facultatifs proportionnés à ces ressources »³⁹⁹.

À la fin de son exposé, Eugène Rostand appela de ses vœux une intervention de l'État. Destinée à encourager l'application de l'assurance-chômage, celle-ci devait se matérialiser par la mise à disposition de bases statistiques pour le risque chômage involontaire ainsi que par des subventions. Le travail conséquent d'Eugène Rostand fut présenté devant le congrès. Il donna lieu à un débat approfondi devant un public averti de juristes, présidents de sociétés de secours mutuels, délégués de l'étranger et en présence de personnalités comme Léon Bourgeois.

Des discussions très animées s'engagèrent après un rappel de l'état du droit positif sur le thème donné ainsi qu'une brève synthèse du rapport, par l'auteur lui-même. Sans

³⁹⁹ Idem p. 92.

surprise, les objections les plus sérieuses portèrent sur les difficultés d'appréciation du risque chômage, le manque de bases statistiques ainsi que sur les incertitudes qu'une couverture de ce risque ferait peser sur la pérennité du mouvement mutualiste lui-même. Le sénateur Lourties par exemple évoqua ses craintes que la proposition d'Eugène Rostand n'aboutisse à la « mort de la mutualité », en raison du manque d'« indications scientifiques indispensables »⁴⁰⁰. Sans contester l'intérêt de la démarche, il proposa une solution progressive : il préconisa que les expériences existantes soient intensifiées et que, pour le reste, les associations professionnelles soient chargées de promouvoir et généraliser l'assurance-chômage. Les contradictions furent finalement repoussées par le rapporteur : sa démonstration fut illustrée par des exemples concrets et probants de mise en place de mécanismes d'indemnisation des chômeurs. Le débat se termina sur une remarque du publiciste Marc Reville⁴⁰¹ qui souligna tout l'intérêt d'une possible intervention de l'État par octroi de subventions destinées à venir en aide aux chômeurs.

Les conclusions d'Eugène Rostand furent adoptées par les membres du congrès, après un débat approfondi.

L'événement, largement relayé par la presse mutualiste, permit à la question de l'assurance contre le chômage involontaire d'être publiquement évoquée et commentée. Ainsi, le 10 octobre 1900, Paul Rougier fit paraître dans le journal *Le mutualiste lyonnais*⁴⁰², un article résumant l'étude d'Eugène Rostand qu'il qualifia de « révélation » et dont il souligna « l'utilité particulière ». Il remarqua, cependant, que cette « affirmation de la puissance effective et exceptionnelle de l'assistance mutuelle au cas de chômage involontaire » allait vraisemblablement rencontrer « beaucoup d'incrédules et de gens timides ».

Effectivement, les opinions émises ne parvinrent pas à faire l'unanimité des spécialistes de la mutualité ; d'importantes critiques leur furent adressées, notamment de la part de Jean Seguin et Albert Cambriel⁴⁰³ et François Fagnot.

Les deux premiers, auteurs de thèses relatives à la question du chômage et de son indemnisation, contestèrent l'affirmation de la primauté absolue des sociétés de secours

⁴⁰⁰ Idem p. 325-326.

⁴⁰¹ M. Réville (1863 -1920) fut député du Doubs de 1903 à 1919, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes du 9 au 13 juin 1914 dans le gouvernement Alexandre Ribot.

⁴⁰² Article de Paul Rougier dans *Le mutualiste lyonnais*, octobre 1900, Arch. dép. Rhône, PER 619.

⁴⁰³ J. Seguin, *L'assurance contre le chômage*, op.cit. ; A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, th. droit Paris, Librairie des Facultés, A. Michalon, Paris, 1908.

mutuels dans l'assurance du risque chômage. Bien que concordantes sur le fond, leurs argumentations divergèrent.

Jean Seguin vit dans la diversité d'origines des adhérents des sociétés de secours mutuels le principal obstacle à la prise en charge de l'indemnisation du chômage par la mutualité. Il considéra que l'adjonction d'une nouvelle mission dans l'indemnisation du chômage était inutile et qu'elle ne pouvait que « compromettre » le fonctionnement, déjà complexe de ces institutions⁴⁰⁴. À l'appui de son affirmation, l'auteur fit valoir que la plupart des sociétés rassemblaient des ouvriers aisés, indépendants, presque petit-bourgeois, n'ayant rien à craindre du chômage et donc peu enclins à se prémunir contre ce risque. En outre, le mode de recrutement des sociétés de secours mutuels lui semblait nuire à l'opérationnalité des secours de chômage. Le système mutualiste basé sur la solidarité lui sembla peu viable dans le cadre de l'assurance-chômage, en raison de la diversité des situations et des professions des membres. L'auteur souligna l'inéquité d'une « cotisation identique » qui serait acquittée par tous les adhérents alors même que seuls certains d'entre eux se trouveraient exposés au chômage de manière récurrente. Un tel déséquilibre risquait de se traduire, à terme, par une « désertion en masse des ouvriers qualifiés » au profit de travailleurs sans « éducation professionnelle ou exposés au chômage saisonnier »⁴⁰⁵. Affichant ses divergences avec Eugène Rostand, Jean Seguin conclut que la mutualité avec son « recrutement particulier » cadrait bien avec les risques vieillesse et invalidité mais qu'elle s'adaptait « moins bien au risque chômage ». Il en déduisit que « tant que l'assurance obligatoire ne fonctionn[ait] pas », il était préférable de recourir aux caisses syndicales⁴⁰⁶.

La position d'Albert Cambriel fut marquée par davantage de modération. Selon lui, les sociétés de secours mutuels « ordinaires » ne pouvaient pas être placées au-dessus de toutes formes d'organisation de type professionnel pour assurer le risque chômage. Il fit valoir les similitudes entre les deux types de structures tant du point de vue de leurs fondements, de leurs organisations et des aspirations de leurs membres qui avaient « à peu de chose près, les mêmes besoins et les mêmes ressources », la même volonté de « proportionner les sacrifices aux profits » et de compléter « les efforts en vue de l'intérêt personnel » « par l'appui de la solidarité ». Il déduisit de son développement que les conclusions d'Eugène Rostand manquaient de discernement.

⁴⁰⁴ J. Seguin, *L'assurance contre le chômage*, op. cit., p. 114.

⁴⁰⁵ J. Seguin, *L'assurance contre le chômage*, op. cit., p. 115.

⁴⁰⁶ J. Seguin, *L'assurance contre le chômage*, op. cit., p. 116.

François Fagnot soutint, quant à lui, une position radicalement contraire à celle d'Eugène Rostand. Fervent partisan d'un changement d'état d'esprit des syndicats et de leur implication dans l'organisation de « services de solidarité »⁴⁰⁷, l'auteur lança un appel à une évolution vers un syndicat réformiste. Il considérait que seuls les syndicats étaient aptes à organiser l'assurance contre le chômage de façon satisfaisante et optimale. Bien que convaincu de la supériorité des caisses syndicales, il ne dénia en aucun cas à la mutualité la possibilité de prévoir ce type de prestations. Il en profita pour inciter les organisations syndicales à une action rapide et efficace dans la mise en œuvre de l'indemnisation du chômage afin d'en conserver sa pleine maîtrise. Il appela les syndicats et fédérations à ne pas se laisser distancer par les sociétés de secours mutuels qui lui semblaient être en la matière en « état d'infériorité » en raison de leur caractère interprofessionnel. Au contraire, le syndicat constitué naturellement sur une base professionnelle avait tous les atouts pour réussir dans le service du chômage qui, affirmait-il, faisait partie intégrante de l'œuvre syndicaliste. Selon lui, « syndicat et caisse de chômage » étaient « les deux aspects inséparables d'une organisation ouvrière ». François Fagnot poursuivait en appelant « les militants » à une véritable prise de conscience pour qu'ils ne laissent pas le « champ libre à la mutualité en matière de caisse de chômage ». Ce syndicaliste actif assimilait même une inaction dans les secours de chômage à « une véritable amputation » pour le syndicalisme. Pour écarter tous dangers de ce type, il préconisait que soit créées, non seulement de simples caisses locales mais des « caisses fédérales, les seules capables de résoudre le problème »⁴⁰⁸.

Au cours du congrès, les débats tournèrent donc essentiellement autour de la question de la diversité ou du caractère professionnel de l'origine des adhérents des sociétés de secours mutuels. Si intéressante fût-elle, la polémique semble devoir être relativisée compte tenu de l'importance quantitative des sociétés de type professionnel par rapport aux autres, sur le territoire français.

À partir de 1800, en effet, dans les grandes villes (comme Paris, Grenoble, Bordeaux, Lyon, Marseille, Lille, Roubaix), le nombre de sociétés professionnelles s'accrut rapidement, même en présence de dispositions locales tendant à les restreindre. À Paris par exemple, en 1806, la préfecture de police exigea que les sociétés de secours mutuels

⁴⁰⁷ F. Fagnot, *Le chômage, 1^o partie. Institutions de secours et d'assurance, caisses syndicales. Leurs résultats*, op. cit., p. 71.

⁴⁰⁸ F. Fagnot, *Le chômage 2^o partie. Les subventions de l'État aux caisses syndicales*, Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 1905, p. 187-188.

fussent impérativement composées d'hommes de toutes sortes d'états pour éviter cabales et coalitions et qu'elles ne comptassent pas plus de dix personnes de même profession. La mesure suscita attitudes de découragement et méfiance de la part des ouvriers. Le mouvement de désaffection fut tel, qu'en 1888, devant le quasi-arrêt du développement du mouvement mutualiste, la règle dut être assouplie par les autorités. Ne fut alors exigée que l'introduction, toute formelle de quelques personnes étrangères, au sein des structures. À Lyon, même si aucune mesure de ce type ne put être relevée, le régime restrictif résultant d'une l'ordonnance municipale de 1822 s'appliqua avec d'autant plus de rigueur qu'il s'agissait de sociétés professionnelles. En dépit de ces marques de défiance, le caractère professionnel resta néanmoins ainsi dominant⁴⁰⁹. Dans la capitale, lors de l'application du décret-loi du 26 mars 1852, le nombre de sociétés professionnelles s'établit dans la proportion de quatre contre trois. À Lyon où les sociétés professionnelles furent toujours les plus nombreuses, les chiffres furent éloquentes : en 1840, soixante et onze des quatre-vingt-deux sociétés de secours mutuels furent alors dénombrées⁴¹⁰.

Trois années plus tard, la question de l'organisation de dispositifs d'indemnisation du chômage par le mouvement mutualiste fut encore envisagée lors d'une session du Conseil supérieur de la mutualité. Les termes du débat avaient alors évolué et ce fut la nécessité du caractère « annexe » des caisses de secours chômage qui donna lieu à discussions.

c/ La session du Conseil supérieur de la mutualité de 1903

La question du rôle de la mutualité dans l'indemnisation du chômage ne pouvait manquer de se poser devant le Conseil supérieur de la mutualité. Créée par la loi du 1^{er} avril 1898 et placée auprès du ministre de Commerce⁴¹¹, cette instance nationale comprenait trente-six membres dont une moitié élue par les mutualités. Sa mission consista à établir entre les sociétés de secours mutuels des relations permanentes et à devenir un organisme actif et puissant, consulté sur toutes les questions relatives à la mutualité⁴¹².

En novembre 1903, Le Conseil fut saisi d'un vœu tendant à faire décider que l'article 1^{er} de la loi (définissant l'objet des sociétés de secours mutuels) fasse l'objet d'une interprétation extensive dans ses dispositions relatives au chômage. Les caisses de

⁴⁰⁹ Office du travail, *Les associations professionnelles ouvrières*, *op. cit.*, p. 194-195.

⁴¹⁰ Office du travail, *Les associations professionnelles ouvrières*, *op. cit.*, p. 196.

⁴¹¹ À partir de 1906, le Conseil supérieur de la mutualité sera placée auprès du ministre du travail.

⁴¹² À cette période le Conseil supérieur du travail étudia la question des caisses de chômage.

chômage ne devaient plus être considérées comme de simples services annexes des sociétés de secours mutuels. Leur approbation devait être acquise même si leur but spécial et exclusif résidait dans la distribution de secours en cas de situation de chômage involontaire.

La proposition fit l'objet d'un rapport. Présenté à la session de juin 1904, il réfuta les arguments présentés. Le rapporteur milita, au contraire, pour une interprétation stricte de la loi et pour le maintien du caractère accessoire de l'intervention de la mutualité en matière d'indemnisation chômage. Pour ce faire, il s'appuya sur la formulation précise du texte⁴¹³ et notamment sur deux éléments : d'une part, le positionnement en début d'article de l'adverbe « accessoirement » ; d'autre part, le fait que la mise en œuvre des allocations était assortie d'une condition de recettes spéciales. À ces arguments de texte, il ajouta le fait que la détermination du caractère involontaire du chômage soulevait de réelles difficultés pratiques. Le rapport entendit démontrer ainsi que le vœu présenté au conseil était prématuré et qu'il n'y avait pas lieu de l'approfondir. Il préconisa toutefois une réforme législative rapide, dans le sens du vœu discuté. Dès lors, l'utilité des sociétés de secours mutuels dans l'organisation de l'assurance-chômage ne prêta plus guère à discussion dans le monde mutualiste.

À partir de l'année 1905, le développement de l'indemnisation du chômage par les sociétés de secours mutuels fut logiquement marqué par le décret du 9 septembre pris en application de l'article 55 de la loi de finances du 22 avril 1905.

Baptisée « Charte de l'assurance française contre le chômage », ce décret organisa l'indemnisation du chômage au niveau national. Elle prévit la répartition de crédits destinés à subventionner les caisses de secours contre le chômage involontaire. Le texte fut marqué par le caractère général de son champ d'application. Tout groupement réunissant des personnes exerçant un métier similaire ou identique se trouva ainsi concerné, quel que soit son statut. Bien entendu, l'invitation concernait essentiellement les groupements syndicaux, sur lesquels les pouvoirs publics entendirent principalement transférer l'organisation de l'indemnisation du risque chômage, en raison des garanties qu'ils présentaient (en matière de placement et de contrôle notamment).

⁴¹³ Article 1^{er} § 2 de la loi du 1^{er} avril 1898 : « Les sociétés de secours mutuels peuvent, accessoirement, créer au profit de leurs membres des cours professionnels, des offices gratuits de placement et accorder des allocations en cas de chômage à la condition qu'il soit pourvu à ces trois ordres de dépenses au moyen de cotisations ou de recettes spéciales ».

Néanmoins, les sociétés de secours mutuels, elles aussi, furent concernées par la nouvelle législation dès lors qu'elles étaient munies de services pour le chômage. Cette faculté se trouva d'ailleurs expressément confirmée pour Alexandre Millerand qui déclara qu'il n'y avait, ni dans le décret, ni dans son application, un élément de nature à exclure les sociétés de secours mutuels du crédit voté par le Parlement. Il les interpella d'ailleurs en leur demandant « de tourner leur attention de ce côté, si important de la vie ouvrière, qui s'appelle le chômage et de voir si, sans se laisser distraire de leurs préoccupations, elles ne [pouvaient] pas donner une place plus grande peut-être à la création d'un service contre le chômage involontaire »⁴¹⁴.

En avril 1907, le neuvième congrès de la mutualité française réuni à Nice se prononça pour la création des caisses mutualistes de chômage. La même année, le Conseil de la mutualité adopta également un vœu tendant à faire inscrire l'assurance contre le chômage parmi les objets principaux pour lesquels les sociétés pourraient être établies. Dans ces conditions, un développement de l'intervention mutualiste en matière de chômage aurait pu se produire. Il n'en fut cependant rien et les dispositions légales n'eurent que peu de portée effective. Malgré les encouragements du Parlement et les arguments présentés par les mutualistes en faveur des caisses de chômage, les sociétés de secours mutuels qui accordaient des allocations en cas de chômage restèrent en nombre limité. Ainsi, en 1905, aucune caisse mutualiste ne se présenta pour des subsides. L'année suivante, il n'y en eut qu'une seule. En 1913, on en compta à peine six ou sept dont certaines se caractérisèrent par leur caractère hybride qui les situa entre sociétés de secours mutuels et caisses ouvrières⁴¹⁵.

Cet insuccès semble être dû à diverses causes : complémentaires, elles apportent un début d'explication sur le peu d'empressement des sociétés de secours mutuels à s'emparer d'une mesure pourtant sollicitée par les milieux mutualistes.

Les premières furent d'ordre financier. Le coût des prestations chômage comme les modalités de leur mise en place semblèrent peu compatibles avec la taille (souvent restreinte) des sociétés de secours mutuels. L'organisation des secours de chômage impliquait, en effet, une approche et une comptabilité bien distincte de celles attachées aux

⁴¹⁴ L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 245.

⁴¹⁵ Ces institutions, qui n'avaient pas une nature nettement définie, furent d'ailleurs comptabilisées comme des caisses ouvrières par l'enquête de l'Office du travail de 1903. Leur particularité essentielle résida dans le fait qu'elles furent autonomes. Il s'agissait de la solidarité des coupeurs et brocheurs en chaussures de Paris, de la société de secours mutuels contre le chômage des modeleurs et mouleurs en plâtre de Limoges, de la société de prévoyance et de bienfaisance des gantiers de Grenoble. Voir J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 31.

risques habituellement gérés par les mutuelles et de nombreuses sociétés craignirent de s'impliquer dans un tel type de gestion.

À ce point, s'ajoutaient des raisons de type philosophique rattachées à « l'esprit mutualiste ». Fondé sur « l'abnégation et la prévoyance, développant le sentiment du devoir »⁴¹⁶, il sembla difficilement conciliable avec la défense d'intérêts purement professionnels qui impliquait des positions ouvertement revendicatives et combatives. Or, la délivrance de secours de chômage conserva cette image de prestation particulière, très polémique et très axée sur l'action de « défense » et de « conquête ».

Enfin, des arguments plus techniques furent allégués. Contraires à l'opinion d'Eugène Rostand, ils pointèrent l'infériorité des sociétés de secours mutuels dans l'organisation des secours de chômage⁴¹⁷. Le syndicat paraissait constituer une structure plus adaptée pour réussir à créer, avec succès, des caisses de secours de chômage. Naturellement fondé sur des bases professionnelles, il sembla plus qualifié pour créer des caisses de chômage financièrement viables, édicter des règles adaptées, notamment en raison de sa connaissance approfondie des métiers. Ce type d'argument ne fut guère recevable s'agissant des sociétés de secours mutuels professionnelles.

Outre ces explications, il faut se souvenir que la mutualité avait été, depuis de nombreuses années, soumise à une surveillance stricte des pouvoirs publics sur ses interventions éventuelles en matière d'allocations de chômage. Volontairement intégrées dans un projet de socialisation des travailleurs et de concorde sociale par les régimes successifs, de nombreuses sociétés de secours mutuels se fondirent progressivement dans le moule paternaliste officiel exclusif de tout secours de chômage. Elles se « normalisèrent », s'« embourgeoisèrent ». Les autres, généralement secrètes, conservèrent de façon délibérée leur caractère clandestin ou optèrent pour le régime juridique offert dans le cadre de la loi de 1884. Dans ce contexte, les possibilités offertes par la loi n'apparurent pas comme une opportunité à saisir, une réponse aux attentes du mouvement ouvrier qui avait finalement trouvé, dans les dispositifs existants, les moyens de s'exprimer et d'organiser son action.

Objet d'inquiétudes politiques et de controverses, les secours de chômage ne firent l'objet d'une intervention globale qu'en 1905. À compter de cette date, en effet, le pouvoir central reconnu, pour la première fois, la spécificité de la catégorie de chômeur et il prit des mesures tendant à organiser son indemnisation. Durant la seconde moitié du XIX^e, les

⁴¹⁶ J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 35.

⁴¹⁷ F. Fagnot, *Le chômage, 2^e partie. Les subventions de l'État aux caisses syndicales*, op. cit., p. 187.

initiatives locales s'étaient multipliées, profitant des possibilités que pouvaient leur offrir les tolérances administratives, puis les lois. L'exemple de la ville de Lyon durant la période 1840-1905 constitue une intéressante illustration de cette évolution vers une reconnaissance du chômage comme risque chômage (chapitre 2).

Le choix de la capitale rhodanienne se justifie par le fait qu'elle fut, dans ces années, un lieu privilégié où s'élaborèrent des actions et des idées du mouvement ouvrier français en formation. La précoce concentration urbaine qui s'y développa permit l'éclosion d'une prise de conscience sociale au sein d'une cité marquée par une tradition religieuse séculaire. Dans cette ville, les réalisations initiant une prise en charge par les ouvriers de leur destin collectif furent nombreuses. Des mouvements mutualiste, syndical, associatif et coopératif y fleurirent et s'amplifièrent.

Focaliser l'attention sur Lyon permet également de souligner des éléments de spécificité locale dans la prise en charge de l'indemnisation du chômage involontaire. Les pratiques de secours des chômeurs y furent initiées et s'y développèrent alors que le contexte national les prohibait. Elles illustrent le dynamisme d'une classe ouvrière soucieuse d'améliorer son destin collectif. Elles sont en outre particulièrement significatives de l'ambivalence d'un mouvement mutualiste qui évolua alors entre fonctions assurancielles intégrées dans le projet de cohésion sociale du pouvoir et activités revendicatives initiant une lutte de classes.

CHAPITRE 2 - UNE SOLIDARITÉ MUTUALISTE À L'ÉGARD DES CHÔMEURS : L'EXEMPLE DES OUVRIERS LYONNAIS

Durant le premier tiers du siècle, Lyon connut une phase d'expansion favorisée par une position géographique privilégiée, au confluent du Rhône et de la Saône, dans un site alluvial, propice au développement des communications et des contacts. Véritable plaque tournante vers l'Europe centrale et méridionale, Lyon acquit sur le plan régional, un rôle prépondérant. Comme le remarque l'historien Jean-Pierre Gutton, l'histoire de Lyon fut « largement fondée sur l'exploitation d'un carrefour et sur des options politiques originales... »⁴¹⁸. Une intense activité économique, financière mais aussi culturelle et intellectuelle anima cette métropole lyonnaise, prospère depuis la Renaissance et dont la position avait été confirmée par les orientations de l'Empire Napoléonien.

La cité de travail sut alors insuffler son dynamisme aux départements voisins de même qu'aux campagnes environnantes, dont elle suscita un véritable « réveil industriel ». Ce rayonnement provoqua une rapide progression démographique. Lyon et ses faubourgs s'imposèrent alors comme la seconde agglomération de France. De 109.000 habitants au début du siècle, la population atteignit 177 910 habitants cinquante années plus tard (soit une augmentation de près de 63 %⁴¹⁹). Ce chiffre ne rendit pas compte de l'incroyable accroissement démographique des quartiers de la périphérie lyonnaise⁴²⁰ où de nombreux banlieusards s'entassèrent. En 1852, un décret présidentiel du 24 mars réunit à la ville de Lyon les communes de La Guillotière en pleine mutation⁴²¹, de la Croix-Rousse, « acropole de la soie »⁴²² et de Vaise⁴²³. Cette annexion des « berceaux des violences

⁴¹⁸ J.-P. Gutton, *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Paris, P.U.F, Que sais-je, 2000, p. 121.

⁴¹⁹ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise (1848-1914)*, t. 1, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1977, p. 27, 159, 410.

⁴²⁰ Le nombre des habitants de la périphérie lyonnaise qui s'entassèrent dans la grande périphérie lyonnaise fut alors considérable : les quartiers de Vaise, de la Croix-Rousse et de La Guillotière comptèrent alors 78 090 personnes dont de nombreux actifs. Mais la tendance centrifuge de Lyon s'étendit aussi dans une périphérie plus large comme Caluire, Écully, Tassin, Sainte Foy-lès-Lyon ou Oullins. Voir sur ce point P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, Le Coteau, Éd. Horvath, t. 2 1990, p. 263-265.

⁴²¹ Sur le quartier de la Guillotière et la rive gauche du Rhône, voir J.L Pinol, *Mobilités et immobilismes d'une grande ville : Lyon de la fin du XIX^e siècle à la seconde guerre mondiale*, centre P. Léon, Université Lyon II, 1989, vol. 1, *op. cit.*, p. 153 à 155.

⁴²² Sur le quartier de la Croix-Rousse, voir J.L Pinol, *Mobilités et immobilismes d'une grande ville : Lyon de la fin du XIX^e siècle à la seconde guerre mondiale*, p. 113 et suivantes.

⁴²³ Sur le quartier de Vaise, voir J.L Pinol, *Mobilités et immobilismes d'une grande ville : Lyon de la fin du XIX^e siècle à la seconde guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 124-126.

collectives »⁴²⁴ et des espaces de production de l'industrie lyonnaise ⁴²⁵ eut plusieurs objectifs. Dictée par des raisons politiques et policières, elle permit d'unir, dans un cadre institutionnel identique, le centre de Lyon, plus calme et la périphérie, plus dynamique. Elle offrit à la ville de nouveaux territoires pour assurer son expansion⁴²⁶, dessina les limites logiques de la nouvelle agglomération et permit la réalisation de grands travaux. Elle conforta le rôle de Lyon et visa à faire oublier aux partisans locaux du Prince - Président la perte de leur autonomie municipale. Cette annexion des faubourgs amena le nombre d'habitants à 280.539 en 1856⁴²⁷. L'explosion démographique de la ville se poursuivit, ensuite, essentiellement en raison de forts apports migratoires. Au début du XX^e siècle, la barrière des 500 000 personnes fut dépassée.

En dépit de l'élargissement administratif, Lyon apparaissait comme une « ville engorgée »⁴²⁸, « manquant d'espace pour abriter ses activités multiples »⁴²⁹. Elle se caractérisa par un site peu accueillant dont le développement se trouvait contraint entre des frontières naturelles imposées. Dans cette cité « pas comme les autres », tout était « inégal et heurté » et « les diverses parties » se séparaient « les unes des autres par des barrières naturelles »⁴³⁰. À l'est, l'agglomération lyonnaise était délimitée par le Rhône, au nord, par le plateau de la Croix-Rousse, à l'ouest, par les hauteurs de Fourvière et Saint-Just et enfin au sud par les terrains à moitié déserts de Perrache. Le centre de la vie lyonnaise avait pour cadre la rive droite de la Saône mais aussi les quartiers actuels de la Guillotière, de la Croix-Rousse et de Vaise. Bellecour et Ainay mis à part, la ville présentait un aspect humide, brumeux, noir et triste, les rues sombres communiquant entre elles par des allées souvent sordides, les traboules.

Sur le plan sociologique, la population lyonnaise se caractérisa par de grands écarts sociaux et une scission entre deux groupes d'inégale importance. Souligné par de nombreux

⁴²⁴ B. Benoit, R. Saussac, *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, Mémoires de la ville, Éd. des traboules, 2008, p. 189.

⁴²⁵ Par le même décret, le département du Rhône fut agrandi à l'est par l'annexion de communes aux dépens du département de l'Isère.

⁴²⁶ P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, op. cit., p. 264 ; J. L. Pinol *Mobilités et immobilismes d'une grande ville : Lyon de la fin du XIX^e siècle à la seconde guerre mondiale*, op. cit., p. 124-126.

⁴²⁷ Voir Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, op. cit., p. 410 (tableau n°17).

⁴²⁸ J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op. cit., p. 124.

⁴²⁹ G. Garrier, « Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880 », in A. Latreille (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Privat, Toulouse, 1998, p. 317.

⁴³⁰ A. Audiganne, *Les populations ouvrières et les industries dans le mouvement social du XIX^e siècle*. op. cit., p. 224-225.

auteurs, ce dualisme⁴³¹ constitua un trait caractéristique de la société lyonnaise d'alors. Jean-Pierre Gutton évoque la cohabitation entre « les riches et les pauvres⁴³² ». André Latreille parle des « dominants », « maîtres de la fortune et des activités essentielles de l'économie » et de « dominés »⁴³³ pour désigner les travailleurs de la soie. Une terminologie reprise dans l'ouvrage de Françoise Bayard et Pierre Cayez qui relève l'existence d'un antagonisme entre « groupes dominants » et « groupes dominés »⁴³⁴. Quant à Armand Audiganne, le célèbre enquêteur de la condition ouvrière, il souligna, dans ses écrits, l'irréductible opposition entre la population fortunée privilégiée et un peuple de prolétaires précarisé⁴³⁵. À côté d'une main-d'œuvre ouvrière nombreuse, une élite libérale s'enracina. Constituée d'un groupe d'hommes restreint, elle occupa une position économique, politique et sociale telle qu'elle se trouva placée au cœur des destinées de la cité. Incarnation de la fameuse « lyonitude », ces notables accédèrent grâce à leurs origines familiales, leurs fortunes et leur fonctionnement en réseaux à des postes clefs d'administrateurs, vice-présidents, présidents des conseils d'administration. Des banquiers (comme Edouard Aynard⁴³⁶, Jules Cambefort⁴³⁷, Charles Guérin⁴³⁸), des agents

⁴³¹ Voir sur cet aspect G. Garrier et Y. Lequin, « Deux siècles de transformations économiques et sociales » in G. Garrier (dir.), *Le Rhône et Lyon de la Préhistoire à nos jours*, Saint Jean d'Angely, Éd. Bordessoules (collection Hexagone - L'histoire par les documents), 1997, p. 247-268.

⁴³² J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op.cit., p. 127-128.

⁴³³ G. Garrier, *Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880* in A. Latreille (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, op. cit., p. 323.

⁴³⁴ P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, op. cit., p. 263-266.

⁴³⁵ A. Audiganne, *Populations ouvrières et les industries dans le mouvement social du XIX^e siècle*, op.cit., p. 224-251.

⁴³⁶ Edouard Aynard (1837-1913). Issu d'une famille bourgeoise commerçante, cet héritier familial reçut une formation théorique en Angleterre et aux États-Unis et pratique chez un canut de la Croix-Rousse. Banquier, il envisageait son rôle d'élite comme un investissement au service de sa ville dans les domaines économique, social et politique. En 1882, il est élu à la chambre de commerce de Lyon dont il occupa la vice-présidence puis la présidence. Très influencé par Arlès-Dufour, Ampère, Ozanam, il fut partie prenante dans de nombreuses associations : institutions caritatives (œuvre lyonnaise des tuberculeux indigents), établissements d'éducation populaire (société d'enseignement professionnel et d'instruction primaire), organismes d'action sociale (société de secours mutuels, œuvres laïques comme les habitations à bon marché). Il soutint l'œuvre de Camille Rambaud. Il entra en politique comme conseiller municipal en 1871 mais surtout il devint en 1889 député jusqu'à son décès. Il fut l'une des figures les plus représentatives des conservateurs éclairés. Rallié à la République, il s'érigea à la chambre des députés comme à la chambre de commerce (dont il fut président), en défenseur du libéralisme économique hostile à tout protectionnisme et à toute réglementation douanière. Il créa autour de lui un réseau actif d'artistes, négociants, architectes, industriels et contribua, par son action, au rayonnement de la ville.

Voir : S. Geneste, *Edouard Aynard, banquier, député, mécène et homme d'affaires (1837-1913)*, th. histoire, Lyon 3, 1998. J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op.cit., p. 172-173. *Treize lyonnais célèbres racontés par H. Hours*, Bron, Imprimeries Sézanne, Éd. Lyon Mag, 1997, p. 137.

⁴³⁷ Jules Cambefort issu d'une famille libérale de protestants aisés et membre de l'élite lyonnaise. Membre des réseaux conservateurs lyonnais à la fin du XIX^e siècle, il participa activement à l'activité de la chambre de commerce et à celle de la société d'économie politique dont il fut président.

⁴³⁸ Charles Guérin (1850-1923). Issu d'une grande famille de négociants, ce banquier fut membre de la chambre de commerce et de l'association catholique des patrons le Lyon. Président du syndicat des banques et de la bourse, il appartint aux élites libérales lyonnaises. Ce catholique libéral accepta les institutions républicaines et défendit les règles du libéralisme politiques et économiques.

de change (comme Jean-Baptiste Férouillat), des techniciens, des rentiers et marchands de soie appartinrent à ce cercle⁴³⁹ situé au milieu des alliances et défenseur de l'ordre moral et du libéralisme économique⁴⁴⁰. Cette élite bourgeoise contribua à la valorisation de « l'esprit lyonnais ». Elle affirma la prédominance de la ville sur le territoire national ; elle rappela sans cesse son attachement aux particularismes locaux et à la restauration des droits municipaux⁴⁴¹.

Sur le plan économique, le développement de la ville fut essentiellement dû à la prospérité de la Fabrique même si d'autres industries comme la verrerie, les fonderies, la vitriolerie, la teinturerie, la tréfilerie ou l'imprimerie y participèrent également. Durant la majeure partie du XIX^e siècle, le secteur de la soie conserva sa place prépondérante. À partir de 1815, il avait connu une assez grande prospérité d'ensemble, en dépit de crises économiques périodiques. Sa croissance s'intensifia particulièrement durant la période 1815-1880 : elle atteignit alors un taux de 4 % qui excéda largement la moyenne nationale⁴⁴². L'industrie de la soie s'imposa alors dans le pays comme un des éléments moteurs des exportations françaises de produits manufacturés à forte valeur ajoutée⁴⁴³.

En effet, après une brève baisse d'activité consécutive aux turbulences révolutionnaires, Lyon avait reconquis rapidement sa première place tant sur le plan national qu'europpéen grâce à une parfaite maîtrise de la fabrication des étoffes de soie pure unies et façonnées. Les trois cinquièmes de la production furent exportés, principalement vers les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Russie, le Mexique, l'Italie, la Turquie et le Brésil⁴⁴⁴. Ce volume représenta jusqu'à 80 % des tissus exportés par la France. Toutefois, une concurrence âpre de pays comme la Prusse, la Suisse, la Savoie mais aussi l'Angleterre s'organisa contre cette industrie nationale performante. Si les expositions universelles de Londres et Paris démontrèrent la supériorité de la production lyonnaise, les manufactures étrangères n'en restèrent pas moins très concurrentielles sur leur prix de revient, notamment pour la confection des articles courants.

⁴³⁹ P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, Le Coteau, Éd. Horvath, 1990, t. 1, p. 247-248.

⁴⁴⁰ Voir sur ce point B. Benoit, *L'identité politique de Lyon, Entre violences et mémoires des élites, (1786-1905)*, Paris, L'Harmattan, Chemins de la mémoire, 1999.

⁴⁴¹ Voir P.-Y. Saunier, *L'esprit lyonnais XIX^e- XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale*, Paris, CNRS, Imprimerie Normandie, 1995, p. 178, 182, 184-187 et 204-205. Ce fut notamment le cas de Pierre-Auguste Bleton, Édouard Aynard, Paul Sauzet (1809-1876), avocat au barreau de Lyon, ministre de la Justice et des Cultes dans le premier gouvernement Thiers, de Joseph Bard (1803-1861), littérateur-archéologue.

⁴⁴² Le taux est particulièrement significatif si l'on considère que, selon F. Crouzet, la croissance industrielle ne s'éleva qu'à 1,61 % entre 1815 et 1914. P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, *op. cit.*, p. 247.

⁴⁴³ A. Broder, *L'économie française au XIX^e siècle*, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁴⁴ A. Audiganne, *Populations ouvrières Les industries de la France dans les mouvements sociaux du XIX^e siècle*, *op. cit.*, p. 228.

Bien qu'il semble difficile d'appréhender exactement les effectifs de la Fabrique, les diverses opérations de transformation de la soie occupèrent, dans les années 1860, près de 48 000 personnes sur Lyon et les communes suburbaines. Dans les limites traditionnelles de la cité plus particulièrement, un ouvrier sur deux appartenait à la Fabrique⁴⁴⁵. De plus, selon Armand Audiganne, elle rassembla 400 à 500 noms de fabricants et produisit 180 à 200 des 300 millions de mètres de tissus provenant de l'industrie française.

À partir des années 1870, la fabrique lyonnaise connut néanmoins un mouvement de « ruralisation » massif. Son rayonnement s'étendit dans le Forez, la province dauphinoise, mais aussi les vallées cévenoles et le sud du Jura. Une véritable division du travail s'établit : les campagnes produisirent, en grande quantité, les soieries les plus simples tandis que les ouvriers lyonnais conservèrent la maîtrise des produits luxueux et délicats⁴⁴⁶. Cette délocalisation industrielle dans les environs de la métropole allia, pour les industriels comme pour les pouvoirs publics, avantages économiques et politiques. L'utilisation de la main-d'œuvre rurale permit une production à meilleur coût, dans des conditions optimales puisque l'éparpillement des travailleurs évita les risques inhérents aux mouvements revendicatifs collectifs concertés.

L'organisation de la fabrique fut marquée par de petites unités ainsi que par une structure hiérarchique qui ne varia guère depuis sa mise en place au XVIII^e siècle. Divers acteurs intervenaient dans le processus de fabrication⁴⁴⁷ : les négociants ou fabricants tout d'abord (700 en 1866), les chefs d'atelier ensuite (23.000 en 1866) et enfin les ouvriers (63.000 en 1856 auxquels il convenait d'ajouter une vingtaine de milliers d'ouvrières de la soie et des professions annexes, dévideuses, ourdisseuses, brodeuses)⁴⁴⁸.

Les fabricants (négociants), malgré leur dénomination, ne fabriquaient pas. Leur monde, cloisonné, recouvrit une réalité assez hétérogène⁴⁴⁹ où se juxtaposèrent des grands fabricants peu nombreux mais hégémoniques et des moyennes et petites unités. Ces fabricants n'étaient pas des industriels mais des entrepreneurs capitalistes, des marchands – donneurs d'ordres qui dominèrent la profession sur le plan financier. Ils se « contentaient » de passer

⁴⁴⁵ A. Audiganne, *Populations ouvrières Les industries de la France dans les mouvements sociaux du XIX^e siècle, op. cit.*, p 167.

⁴⁴⁶ P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours, op. cit.*, p. 247.

⁴⁴⁷ Voir sur l'organisation de la Fabrique lyonnaise C. Folhen et F. Bédarida, *Histoire générale du travail - L'ère des révolutions (1765-1914)*, Paris, Nouvelle Librairie de France, 1964, p.80.

⁴⁴⁸ Voir sur la genèse de la distinction fabricants et négociants et ses causes : J. Godart, *L'ouvrier en soie*, Lyon, Éd. Nicolas Imprimeur, 1899, p. 89-92.

⁴⁴⁹ Ainsi, en 1867, 13 entreprises fournirent, à elles seules, 57 % de la production totale. Voir sur ce point B. Angleraud et C. Pellissier, *Les dynasties lyonnaises, Des Morin-Pons aux Mérieux. Du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Bussière Camedan Imprimeries, p. 20.

commande à des chefs d'atelier payés à la pièce. Dans ce cadre, ils fournissaient la matière première, des indications sur la création, le dessin et ils se chargeaient, après réception, de la commercialisation du produit fini. Leur fortune familiale, mais surtout leur parfaite maîtrise des transactions sur les matériaux de base et tissus fabriqués, les placèrent au cœur d'un « patriciat urbain »⁴⁵⁰, tout puissant dans l'économie locale. « Ces négociants habitués à l'aisance..., au luxe..., » étaient « en général intéressés outre mesure ». Ils tenaient les ouvriers dans « un état de dépendance » tel qu'ils se trouvaient dans une position proche de l'état d'« esclaves »⁴⁵¹.

Les chefs d'atelier, travailleurs, maîtres ouvriers avaient, quant à eux, une position de petits intermédiaires fragiles entre l'élite locale et les travailleurs de la soie. Leur spécificité dans le processus de production en fit « une caste assez fermée, peu perméable aux nouveaux arrivants, mais impuissante à accéder par l'épargne ou le mariage à la catégorie des fabricants »⁴⁵². Leur dépendance par rapport au circuit commercial fut absolue. Ils ne maîtrisaient ni la matière première ni les débouchés de leur production. Ces chefs d'atelier occupèrent une place centrale et ambiguë dans la Fabrique. Propriétaires de leurs métiers (2 à 6 en moyenne), ces intermédiaires étaient les interlocuteurs des fabricants avec lesquels ils négociaient les tâches à réaliser et leur contrepartie pécuniaire, dans des contextes souvent peu favorables pour eux. Les conditions d'accomplissement de l'ouvrage leur incombaient. Ils assuraient l'achat, l'entretien, le montage de leur outillage et employaient leur propre main-d'œuvre. Aidés par leurs familles, ces piliers de l'atelier exécutaient les travaux de tissage sur un des métiers. Les autres étaient confiés à un personnel composé d'apprentis et d'ouvriers qui devaient être engagés en nombre suffisant pour assurer le bon déroulement des travaux convenus.

Ces compagnons ne possédaient, quant à eux, que leur propre force de travail. Ils habitaient le plus souvent chez le chef d'atelier avec lequel ils mangeaient et dont ils recevaient un salaire atteignant la moitié du prix de façon touché par celui-ci. Le chef d'atelier procédait à la rétribution à la tâche de l'ouvrier, après avoir retenu, sur le prix de la pièce payé par le fabricant, des frais divers tels que le loyer, le chauffage, l'éclairage, la nourriture ainsi que ceux occasionnés par les défauts de fabrication. La structuration eut pour particularité de

⁴⁵⁰ Voir sur cet aspect Y. Lequin et G. Garrier, Deux siècles de transformations économiques et sociales » in G. Garrier (dir), *Le Rhône et Lyon de la Préhistoire à nos jours*, op. cit., p. 247.

⁴⁵¹ I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, op. cit., p. 125.

⁴⁵² Voir sur cet aspect, J. Prevosto, « Deux siècles de vie politique contemporaine », in G. Garrier (dir.), *Le Rhône et Lyon de la Préhistoire à nos jours*, op. cit., p. 322.

lier les intérêts des chefs d'atelier et ceux de leurs compagnons. Un véritable conflit d'intérêts opposa les fabricants, capitalistes qui formaient une « aristocratie...toute puissante⁴⁵³ » et le « quasi-prolétariat » que constituaient les chefs d'ateliers soutenus par les compagnons qui faisaient bloc, avec eux, dans la lutte.

Dans ce dispositif, la convention fabricant - chef d'atelier revêtait une importance capitale. Sur le plan juridique, l'acte était valable pour un ouvrage unique : elle déterminait l'objet pour lequel elle avait été conclue ainsi que la rémunération du chef d'atelier. De cette négociation dépendait directement le niveau de vie du chef d'atelier mais aussi la rétribution des compagnons et autres auxiliaires qui contribuaient à la production⁴⁵⁴. Une fois l'ouvrage exécuté, la convention cessait, de même que les relations contractuelles liant ouvriers et chefs d'ateliers.

Le processus de fabrication se trouva étroitement lié à la demande et directement soumis à ses fluctuations. Des périodes d'activité intense, de « presse » (avec des journées continues) purent succéder à des moments d'arrêt total des métiers, « de morte-saison », de plusieurs semaines (voire plusieurs mois)⁴⁵⁵ et entraîner la disparition, parfois massive, de certains métiers. En octobre 1856, le tiers d'entre eux fut démonté à Lyon ; un an plus tard, deux tiers furent concernés. Or, ce type de situations n'était pas rare : les rouages du système échappaient à ses principaux acteurs et, sauf très rares exceptions, aucune production prospective n'était envisageable. L'incertitude des commandes, leur fluctuation au gré des modes empêchaient tout calcul de revenus ou prévisions, tant sur le long que le court terme. Dès lors que des crises générales survenaient, la position dominante de l'industrie de la soie et la spécificité de son mode de fonctionnement générèrent, pour la majeure partie de la population lyonnaise, une situation habituelle d'insécurité face à l'avenir et de précarité. En 1868, d'après une évaluation de la Chambre de commerce, la fabrication des tissus de soie représenta les trois-quarts du revenu industriel lyonnais⁴⁵⁶. Or, plus qu'une autre, cette production était soumise aux aléas de la mode et sensible « aux moindres incidents politiques et économiques ou même, tout simplement aux capricieuses fluctuations de la mode »⁴⁵⁷. Elle

⁴⁵³ J. Godart, *L'ouvrier en soie*, op. cit., p. 92.

⁴⁵⁴ Voir sur les relations entre fabricants et maîtres ouvriers : G. Sheridan, *The social and economic foundation of association among the silk weavers of Lyon 1852-1870*, New York, Arno Press a New York Company, 1981, p. 75 à 80 ; J. Prevosto, « Deux siècles de vie politique contemporaine » in G. Garrier (dir.), *Le Rhône et Lyon de la Préhistoire à nos jours*, op. cit., p. 323.

⁴⁵⁵ Ce fut notamment le cas en 1817, 1826, 1828, 1836, 1839, 1847, 1848, 1860, 1862, 1866, 1867.

⁴⁵⁶ G. Garrier, « Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880 » in A. Latreille (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, op. cit, p. 323.

⁴⁵⁷ A. Kleinclautz (dir.), *Histoire de Lyon 1814-1940*, t. 3, Lyon Librairie Pierre Masson, 1952, réédition Marseille, Laffitte, 1978, p. 117-118.

fut donc particulièrement fragilisée quand la fréquence des variations économiques s'accroît, à partir de 1830.

L'acuité du problème se trouva accrue par le fait que les activités représentées au niveau local furent, pour la plupart, connexes à la soierie. Leur développement fut donc indissociablement lié à elle. Ainsi, le secteur de la chimie (nécessaire à la teinture et à l'apprêt des tissus), mais aussi celui de la cartonnerie ou de la construction des métiers par exemple dépendirent de cette industrie prépondérante. D'une façon générale, de nombreux travailleurs de la région s'inscrivirent dans le large processus de production de l'industrie de la soie. Ils n'eurent donc guère l'opportunité, comme dans d'autres grands centres industriels, de diversifier leurs activités en temps de crises. Les difficultés de ce secteur de luxe se répercutèrent, de manière directe, rapide et implacable, sur la quasi-totalité des branches de l'industrie lyonnaise. La majeure partie des ouvriers de la cité connut ainsi, de façon récurrente, des périodes de manque d'ouvrage d'autant plus préoccupantes que la concurrence fut vive et que le travail de la soie requérait efforts d'adaptation et d'innovation constants. Les destinées économiques de la Fabrique conditionnèrent fortement l'activité tout entière de la ville et le quotidien de sa population ouvrière.

Le chômage s'inscrivit comme un phénomène endémique de l'économie lyonnaise, un élément incontournable qui frappa de façon régulière les ouvriers. Il pouvait les faire passer d'une occupation de « 16 ou 17 heures par jour » pendant un mois, à une privation d'« ouvrage durant d'interminables semaines »⁴⁵⁸. Généralement, les difficultés atteignaient d'abord les ateliers les moins outillés et les ouvriers les moins habiles. Progressivement, il s'étendait à l'ensemble des travailleurs pour ne laisser en activité que les plus performants et les plus adroits. La perte d'emploi « perpétuelle condition ...de l'existence »⁴⁵⁹ des ouvriers fut toujours un événement vécu avec angoisse car elle aboutissait à transformer un travailleur, en indigent, de façon aussi inopinée que subite. Elle généra parfois des mouvements d'agitation aussi difficiles à prévoir qu'à maîtriser. Ainsi, durant l'hiver 1830-1831, le chômage fut à l'origine de manifestations xénophobes tendant à obtenir le renvoi d'ouvriers d'origine étrangère.

Les risques économiques, politiques et sociaux inhérents à cette situation d'« industrie dominante » n'échappèrent ni aux observateurs, ni aux pouvoirs publics, ni aux classes

⁴⁵⁸ A. Audiganne, *Populations ouvrières Les industries de la France dans les mouvements sociaux du XIX^e siècle, op. cit.*, p. 277.

⁴⁵⁹ A. Audiganne, *Populations ouvrières Les industries de la France dans les mouvements sociaux du XIX^e siècle, op. cit.*, p. 278.

possédantes. Armand Audiganne par exemple regrettait la fragilité d'une industrie lyonnaise trop dépendante des « commandes de l'étranger » et de la mode⁴⁶⁰. Regrettant qu'une fabrication florissante pût « être soudainement ruinée par un caprice du public », il appela les décideurs à prendre en considération ces particularismes économiques de la production de la ville et les effets dévastateurs de « la fréquence des chômages » pour les travailleurs lyonnais.

Cette alternance de phases d'intense production et de chômage désastreux eut des répercussions sur la population locale. Marqués par ce sentiment de dépendance économique omniprésent, les canuts prirent « ...plus tôt qu'ailleurs conscience de l'antagonisme entre le capital et le travail »⁴⁶¹. L'image d'« êtres chétifs et malpropres » qu'on leur attribua, ne se justifia pas pleinement⁴⁶². L'essor global de la Fabrique leur avait procuré un relatif bien-être et avait facilité l'épanouissement d'une conscience collective. Nombreux, fiers de leur savoir-faire comme de leur habileté, reconnus pour leur qualité technique, ils bénéficièrent généralement d'une meilleure formation et d'une plus grande culture que la plupart des ouvriers de l'époque. « Un magnifique passé de travail », « la pratique séculaire d'un métier » assimilable à « un art » les avaient « progressivement affinés »⁴⁶³. Jr. Georges Sheridan les assimile à une véritable communauté⁴⁶⁴, Fernand Rude à « une corporation originale, ..., la plus remarquable, la plus instruite avec celle des ouvriers du livre »⁴⁶⁵. Animés par cette fierté et par ce fort sentiment de solidarité, les travailleurs lyonnais se trouvèrent d'autant plus sensibles à l'injustice et à la précarité de leurs conditions de vie. Une « véritable élite intellectuelle » se forma en leur sein. Ses représentants se distinguèrent par leur culture, leur vigueur, leur goût artistique mais aussi « par la haute idée qu'ils se faisaient de la dignité personnelle », par « leur sens des justes revendications sociales » et par leur « conception de l'honneur ouvrier... »⁴⁶⁶. En outre, la population ouvrière lyonnaise était concentrée, instruite⁴⁶⁷, homogène (en raison notamment d'origines régionales voisines⁴⁶⁸) et soumise à une identité de contraintes de travail. Ces circonstances constituèrent des facteurs favorables

⁴⁶⁰ A. Audiganne, *Populations ouvrières Les industries de la France dans les mouvements sociaux du XIX^e siècle*, op. cit., p. 277.

⁴⁶¹ F. Rude, *La révolte des canuts 1831-1834*, Paris, La Découverte, collection sciences humaines et sociales, 2001, p. 12.

⁴⁶² Voir néanmoins une opinion plus contrastée de G. Garrier, « Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880 » in A. Latreille (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, op. cit., p. 324.

⁴⁶³ F. Rude, *Le mouvement ouvrier à Lyon*, op. cit., p. 25.

⁴⁶⁴ Jr. G. Sheridan, *The social and economic foundation of association among the silk weavers of Lyon 1852-1870*, op. cit., p. 32

⁴⁶⁵ F. Rude, *La révolte des canuts 1831-1834*, op. cit., p. 14.

⁴⁶⁶ F. Rude *Le mouvement ouvrier à Lyon*, op. cit., p. 25.

⁴⁶⁷ F. P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours* op. cit., p. 269. Dès le XVIII^e siècle, les tisseurs lyonnais furent largement alphabétisés : les trois-quarts d'entre eux furent autodidactes.

⁴⁶⁸ Les régions du Bugey, du Dauphiné, de la Savoie, du Lyonnais fournirent la majeure partie de leurs membres.

au développement d'une organisation corporative d'envergure et à une mobilisation ouvrière massive.

En 1831, le contexte politique et social fut propice à ce que la ville devînt le terrain de « la première grande bataille ouvrière »⁴⁶⁹, prélude de la lutte des classes. La pérennisation de la situation de chômage durant l'automne fut un des éléments détonateurs : à l'arrivée de la mauvaise saison, les tensions se multiplièrent et s'aggravèrent. Les ouvriers redoutèrent alors de ne pouvoir assurer leur subsistance et de devoir recourir, pour la seconde année consécutive, à la charité publique et aux subsides délivrés dans le cadre d'enrôlements suite aux travaux de terrassement entrepris pour occuper des chômeurs. Dans ce cadre, les travailleurs de la soie se structurèrent et animèrent un mouvement de contestation ouvrière dans la ville. Des chefs d'atelier, comme Pierre Charnier⁴⁷⁰, père fondateur du mutuellisme lyonnais⁴⁷¹, formulèrent des revendications en direction des fabricants. Forts du soutien des ouvriers, ils exigèrent l'augmentation des salaires, sa proportionnalité à l'état du commerce et convinrent d'imposer un tarif. Grâce à une organisation occulte de la ville en petites sections⁴⁷², la mobilisation fut rapide et efficace. Elle impressionna les pouvoirs publics et fabricants. Sous la pression d'une manifestation importante et passive, un tarif minimum augmentant les prix à façon fut obtenu le 25 octobre et confirmé par le préfet Bouvier-Dumolart⁴⁷³ ainsi que par Boisset⁴⁷⁴, maire par intérim en l'absence de Gabriel Prunelle⁴⁷⁵

⁴⁶⁹ F. Rude, *La révolte des canuts 1831-1834, op. cit.*, p. 8.

⁴⁷⁰ Pierre Charnier (1795-1857) : ce chef d'atelier de soieries créa en 1827 le mutuellisme avec sa société de surveillance et d'indications mutuelles qui subit la concurrence du Devoir Mutuel animé par le maître ouvrier Joseph Bouvery. En 1831, il participa à l'élaboration du tarif dont le refus d'application par les fabricants provoqua la première révolte des canuts. Pendant les troubles, il joua un rôle très actif et fit l'objet d'une étroite surveillance policière notamment en raison de ses fréquentations saint-simoniennes et républicaines. Il assura au conseil de prud'hommes un long mandat. J-P.Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire, op.cit.*, p. 210.

⁴⁷¹ Les sociétés mutuellistes regroupent des ouvriers qui, contre une cotisation mensuelle, reçoivent des secours. Ce mouvement fut aussi une association de résistance à l'oppression et une première ébauche du syndicalisme. Fortes dans la Fabrique Lyonnaise des tissus de soie, ces sociétés s'étendirent dans tous les secteurs (verrière, batellerie, mine, filature) et dans toutes les villes de la région.

⁴⁷² Outre la demande tendant à l'augmentation des salaires et à l'imposition d'un tarif, l'élan se traduit par des réalisations concrètes : nomination d'une « commission improvisée » (avec un président, un vice-président, 4 scrutateurs) ; adoption des bases d'une organisation de la ville afin de favoriser des mobilisations ouvrières rapides. La cité de Lyon et ses faubourgs (et leurs chefs d'ateliers) se trouvèrent ainsi divisés en 40 « sections » : il s'agissait de circonscriptions de quartiers ou de rues comprenant chacune 200 chefs d'atelier environ. Chaque section désigna 2 délégués (chefs de section), chargés de la représenter à la « commission des chefs d'atelier de la ville de Lyon et de ses faubourgs ». Cette instance appelée aussi « commission des ouvriers » fut composée de 80 chefs de section ou « commissaires de ouvriers » ou « syndics », « centurions ». Un délai d'une heure permettait de réunir les délégués sur un point donné. Voir sur cette organisation F. Rude *La révolte des canuts 1831-1834, op. cit.*, p. 28.

⁴⁷³ Louis Bouvier-Dumollart (1780-1855) fut nommé préfet à Lyon, par Casimir Périer le 14 mai 1831 et révoqué le 6 décembre de la même année. Il passa pour un sauveteur aux yeux des ouvriers en novembre 1831 mais les événements et les désordres qui en furent la conséquence provoquèrent sa mise en cause et son remplacement par Gasparin, alors préfet de l'Isère.

alors à Paris. L'acquis fut aussi important que symbolique. Il répondait à une revendication formulée de façon périodique depuis le XVIII^e siècle et semblait devoir calmer les esprits. Tel ne fut pas le cas en raison notamment de l'attitude de certains fabricants qui ne se sentirent pas engagés par la signature de leurs délégués et refusèrent d'emblée le nouveau tarif. Ils décidèrent de boycotter l'accord et se justifiaient en arguant du principe de liberté du commerce et de l'industrie. À la suite de cette réaction, les ouvriers en soie cessèrent leur travail et manifestèrent sous l'étendard portant la célèbre formule « vivre en travaillant ou mourir en combattant ». Le mouvement tourna rapidement en insurrection et les grévistes, qui n'étaient plus maîtrisables, se rendirent maîtres de la Croix-Rousse.

Dans la nuit du 22 au 23 novembre, Lyon, abandonnée par les autorités et évacuée par la troupe aux termes de sanglants combats, tomba entre les mains des insurgés. Un état-major provisoire s'installa à l'hôtel de ville, en liaison avec le préfet, pour administrer la cité et éviter les dérives. Le calme ne fut que précaire. Dès le 3 décembre, les forces de l'ordre reprirent la situation en main : plus de 20 000 hommes (et 50 canons) pénétrèrent dans la ville, sous les ordres du Maréchal Soult et du Général de Castellane⁴⁷⁶. Bouvier-Dumolart qui s'était proclamé « préfet social » fut accusé d'avoir cédé à la pression ouvrière. Il paya de sa destitution sa relative bienveillance à l'égard des revendications ouvrières et fut remplacé par Gasparin⁴⁷⁷ qui déploya la troupe et engagea, contre les ouvriers, une répression brutale. Quatre jours après, le tarif fut annulé. La répression appelée par l'opposition républicaine « la

Voir sur ce point : L. Bouvier-Dumolart, *Compte rendu sur les événements qui ont eu lieu dans la ville de Lyon au mois de novembre 1831*, Paris, Tenon, 1832 ; L. Bouvier-Dumolart, *Des causes du malaise qui se fait sentir dans la société, en France, des agitations qui la troublent et des moyens d'y remédier*, Paris, Delaunay, 1834.

⁴⁷⁴ Boisset, adjoint au Maire, fut institué maire de Lyon par le préfet en novembre 1831. Il joua un rôle non négligeable lors des événements. Il essaya de faciliter les négociations des tarifs, fit voter un crédit supplémentaire pour les besoins des ouvriers et il participa au rétablissement de l'ordre dans la cité.

⁴⁷⁵ Gabriel Prunelle (1777-1853), médecin, effectua une carrière militaire sous Napoléon Ier. En 1803 il devint bibliothécaire de l'École de santé, enseigna la médecine à Montpellier et Paris. Ses idées philosophiques et politiques jugées trop libérales le firent destituer de ses fonctions de bibliothécaire et de professeur. Il alla alors s'établir à Lyon où il devint maire de 1830 à 1835. Il fut critiqué pour ses absences lors des moments difficiles (soulèvements des canuts de 1831 et 1834). Il créa l'école de la Martinière, restaura l'enseignement supérieur à Lyon en fondant les facultés de Sciences et de lettres. Il réhabilita le muséum au Palais Saint Pierre et enrichit ses collections d'histoire naturelle. Député de l'Isère, il fut admis dans l'intimité du roi Louis Philippe. Il termina sa carrière comme inspecteur des eaux minérales de Vichy, puis maire de cette ville. Voir : J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire, op.cit.*, p. 352.

⁴⁷⁶ Boniface, Comte de Castellane (1888-1862), fut député aux États Généraux, pair de France après la Restauration. Il occupa, avec zèle, de nombreux postes au sein de l'armée française avant d'être nommé sénateur de Lyon en 1852 et maréchal de France en 1852. En 1851, il contint les troubles à Lyon. Voir *Treize lyonnais célèbres racontés par H. Hours, op. cit.*, p.103.

⁴⁷⁷ Adrien Comte de Gasparin (1783-1862). Ce protestant, ami de Guizot, fut en poste comme préfet du Rhône lors de la révolte des canuts d'avril 1834. Lors des événements, il se distingua par la rigueur de la répression menée. Il devint en 1834 pair de France. Il eut ensuite les fonctions de sous-secrétaire d'État à l'Intérieur puis de ministre de l'Intérieur dans le premier ministère Molé en septembre 1836. Après une interruption, il occupa, à nouveau, ce poste très brièvement en 1839.

petite restauration lyonnaise » se poursuivit, sans relâche. Il y eut près de 600 tués ou blessés et pour la première fois apparut le drapeau noir, signe de deuil. Elle prit, pour les classes dirigeantes et possédantes, valeur d'exemple. Dans les années qui suivirent, une enceinte de forts fut édiflée. Construite sous prétexte que Lyon était une place frontière de l'Italie, ses embrasures furent néanmoins tournées vers la ville, de façon à assurer la surveillance du cœur de la cité et notamment de quartiers sensibles comme la Croix-Rousse ou Saint-Georges. L'édifice put ainsi servir de point d'appui contre les insurgés en 1834.

Malgré cette issue tragique, ces événements apolitiques et spontanés eurent une considérable portée sociale pour une population ouvrière désillusionnée. Leur survenance révéla une « communauté d'expériences partagées » et la « conscience » que des « droits » nouveaux devaient être reconnus aux travailleurs aux travailleurs⁴⁷⁸. Ils démontrèrent ouvertement que la classe laborieuse, autour du noyau des canuts, avait une réelle capacité à se mobiliser, à s'organiser, à dépasser les clivages corporatifs pour prendre en compte et défendre ses intérêts communs. À côté des tisseurs, initiateurs du mouvement, des chapeliers, cordonniers, maçons, serruriers, ébénistes, menuisiers, peintres, jardiniers furent aussi victimes de la répression. Par ailleurs, ils donnèrent naissance en octobre 1831, en pleine bataille sur le tarif, à *l'Écho de la Fabrique*⁴⁷⁹, premier journal ouvrier français, qui publia, sans interruption, ses huit pages hebdomadaires du 30 octobre 1831 au 4 mai 1834. Par ce moyen d'expression directe, les travailleurs ne cesseront de revendiquer le droit d'association, de coalition et celui de vivre en travaillant. En outre, l'hebdomadaire fut un formidable vecteur d'idées auprès de ses lecteurs « chefs d'atelier et ouvriers en soie ». Lieu d'information, il relaya les discussions et négociations collectives qui entourèrent le tarif et l'afficha dans son premier numéro. Lieu d'échanges, de débats, il porta leurs réflexions sur les moyens susceptibles de permettre à la Fabrique lyonnaise de s'adapter à l'évolution industrielle en cours, d'échapper à la délocalisation dans les campagnes et de préserver leur autonomie et leur expertise. Cette tribune porteuse de contestation économique et sociale suscita toujours l'hostilité des marchands fabricants. Elle contribua à la diffusion des doctrines saint-simoniennes⁴⁸⁰ et fouriéristes. En 1833 toutefois, la référence fouriériste et les

⁴⁷⁸ G. Garrier, « Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880 » in A. Latreille (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, op. cit., p. 325.

⁴⁷⁹ Voir site de l'Écho de la fabrique : <http://echo-fabrique.ens-isv.fr>. Voir aussi : J.P. Daviet « Un rêve de liberté et de bonheur. De la loi Le Chapelier aux associations ouvrières et à la mutualité », in M. Dreyfus, A. Gueslin, B. Gibaud, *Démocratie, solidarité et mutualité*, op. cit. p. 47 ; L. Frobert, *Les canuts ou la démocratie turbulente, Lyon 1831-1834*, Paris, Tallandier, 2001.

⁴⁸⁰ Voir par exemple le n° 22 du 02 juin 1833 dans lequel un abrégé du Saint-Simonisme présenta la doctrine, ses évolutions et les principaux disciples de Saint-Simon. Site : echo-fabrique.ens-isv.fr

valeurs du mutuellisme⁴⁸¹ s'imposèrent et effacèrent un saint-simonisme jugé trop complaisant à l'égard de l'ancien système de valeurs.

Dans toute la France, la bataille des canuts s'imposa comme un des symboles du combat ouvrier contre l'ordre social établi. Plus encore qu'avant, la ville apparut comme un « sol fertile »⁴⁸² pour les doctrines remettant en cause la société et cherchant à transformer le système social et économique dans une perspective de justice et de solidarité. Elle devint un terrain d'investigation privilégié notamment pour les adeptes de Saint-Simon, Fourier, Proudhon⁴⁸³. Les pouvoirs publics s'inquiétèrent alors de l'impact de leur discours de propagande sur la population ouvrière⁴⁸⁴.

Envoyés dans la ville, les idéalistes Jean Reynaud⁴⁸⁵ et Pierre Leroux⁴⁸⁶ intervinrent ainsi devant quelque 3 000 auditeurs. Après novembre 1831, l'église saint-simonienne s'implanta à Lyon de façon durable, faisant de la ville « un des points d'appui les plus solides du saint-simonisme »⁴⁸⁷. Pendant l'année 1832, après le passage d'une délégation saint-simonienne à Lyon, des encarts et notes de *l'Écho de la fabrique* signalèrent ainsi de nombreuses initiatives et publications saint-simoniennes. L'audience lyonnaise du saint-simonisme fut largement due à François-Barthélémy Arlès-Dufour⁴⁸⁸ qui devint, sur les

⁴⁸¹ Les thèmes développés par la doctrine fouriériste trouvèrent écho chez les canuts, dans sa volonté de rupture, de renouveau, sans concession au passé. L'abolition du prolétariat, le développement de l'association, la garantie d'un minimum salarial, la constitution d'un système communautaire harmonique représentèrent, à leurs yeux, des solutions pour faire évoluer la Fabrique. Voir sur l'aspect mutuelliste fouriériste de l'Écho de la Fabrique entre 1833 et 1835 : L. Frobert, *Les canuts ou la démocratie turbulente*, op.cit., p. 123-168.

⁴⁸² F. Rude, *Le mouvement ouvrier à Lyon*, op. cit., p. 27.

⁴⁸³ M. Laudet, A.Tiran, « Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) » in J-P. Potier (dir), L. Frobert, A.Tiran, *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, op. cit., p. 318-336.

⁴⁸⁴ Les discours de propagande dressaient les canuts contre les fabricants et leur faisaient « remarquer que les négociants qui (les) faisaient travailler étaient riches et qu'(ils) ne possédai(en)t rien ». Voir I. Tchernoff *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, op.cit., p. 126.

⁴⁸⁵ J. Reynaud (1806-1863) philosophe français. Ce polytechnicien fut, bien que brièvement, un adepte de la doctrine saint-simonienne. Lors de la révolution de 1848, il fut nommé sous-secrétaire d'État à l'instruction publique puis conseiller d'État. Un de ses ouvrages (*Terre et ciel*) paru en 1854 fut condamné par l'Église pour avoir pris de grandes libertés sur la doctrine religieuse de l'époque et renoué avec le druidisme.

⁴⁸⁶ P. Leroux (1797-1871) devint ouvrier typographe après avoir présenté le concours d'entrée à l'école polytechnique. L'homme fut marqué par l'influence de Saint-Simon, Enfantin, Fourier, Proudhon. Il se trouva fondateur ou collaborateur de diverses revues comme *le Globe*, journal d'opposition qu'il fonda en 1824. Proche de G. Sand, il fut initié à la franc-maçonnerie. En 1843, il obtint du gouvernement un brevet pour créer une imprimerie à Boussac (Creuse), lieu dans lequel il fonda une communauté qui compta jusqu'à 80 adeptes. Après la proclamation de la République en février 1848, il eut une brève expérience d'homme politique.

⁴⁸⁷ A. Picon, *Les saint-simoniens Raisons, imaginaire et utopie*, Paris, Belin (Histoire et sociétés. Modernité), 2002, p. 80.

⁴⁸⁸ François-Barthélémy Arlès-Dufour (1797-1872) fut un apôtre du libéralisme et un des principaux saint-simoniens lyonnais. Après une enfance difficile, il fit fortune et épousa la fille d'un négociant aisé. La prospérité de sa maison de commerce de soies et de soieries lui permit de devenir très influent dans la ville. Sur le plan industriel et financier, il créa la Crédit Lyonnais. Humaniste, il fut élu à 35 ans à la chambre de commerce et eut des fonctions politiques : adjoint au maire en 1830, conseiller municipal de la Guillotière, conseiller municipal de Lyon et conseiller général après avoir refusé, à plusieurs reprises, la députation. En

instances de Michel Chevalier⁴⁸⁹, « le chef d'état-major de la Mission »⁴⁹⁰. Par sa personnalité et sa place au sein de la bourgeoisie lyonnaise, cet humaniste, commissionnaire soyeux, élu de la Chambre de commerce de Lyon joua un rôle de premier plan dans la diffusion de la doctrine. Parallèlement, le Père Enfantin⁴⁹¹ envoya dans la cité deux missionnaires, François Ribes, médecin, et le très anticlérical Massol. Ces deux militants actifs parvinrent alors à mobiliser autour d'eux des industriels, artistes, médecins. Ils furent assistés de personnes comme Henri Germain⁴⁹² issus des milieux bancaires, Félix Mangini⁴⁹³, ingénieur et

outré, Arlès-Dufour se distingua par son ouverture d'esprit : il milita notamment pour l'égalité homme-femme, pour la paix entre les peuples d'Europe et pour la promotion de l'enseignement (création de l'école centrale de Lyon et de la société d'enseignement professionnel du Rhône). Il fut favorable, dès l'origine, à une caisse de prêt en faveur des chefs d'ateliers. Il fonda avec Edouard Réveil, la société lyonnaise de secours mutuels et soutint des sociétés de secours mutuels. Voir : L. Jeanmichel, *Arlès-Dufour, un Saint-Simonien à Lyon*. LVGD, Lyon, Éd. Lyonnaises d'art et d'histoire. Série Temps présent, 1993 ; J. Canton-Debat, M. Ferdinand, *Arlès-Dufour : du canal de Suez à l'École centrale de Lyon, le parcours exceptionnel du soyeux lyonnais*, Limonest, Éd. l'Interdisciplinaire, 2007 ; J. Canton-Debat, *Un homme d'affaires lyonnais*, th. histoire Lyon 2, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2000 ; J. Canton-Debat « François-Barthélémy Arlès-Dufour (1797-1872) » in J-P. Potier (dir), L. Frobert, A. Tiran, *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, *op. cit.*, p. 75-93 ; J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire, op.cit.*, p. 168-169.

⁴⁸⁹ Michel Chevalier (1806 -1879). Après sa formation à l'école polytechnique et à l'école des Mines, cet ingénieur renonça rapidement à ses fonctions pour se donner tout entier à la propagande saint-simonienne et devenir rédacteur en chef du journal le Globe. En 1832, M. Chevalier convainquit B. Arlès-Dufour de la nécessité d'implanter à Lyon un centre saint-simonien puissant et il lança une « proclamation à Lyon » par laquelle les disciples saint-simoniens firent connaître leur décision de se rendre dans la cité rhodanienne. Après avoir été mis à l'écart et poursuivi pour ses idées, le Gouvernement de Juillet le nomma, en 1836, maître des requêtes et, en 1838, conseiller d'État en service extraordinaire. En 1841, il entra au Collège de France. En 1845, il fut élu, durant une année, député pour le département de l'Aveyron. Son engagement pendant la Révolution de 1848 lui valu une nouvelle mise à l'écart et sa révocation de sa chaire au Collège de France. En 1851, il fut élu membre de l'Académie des Sciences morales et politiques et sa chaire et son titre d'ingénieur en chef des Mines lui étaient rendus. Soutien de Bonaparte, il fut nommé conseiller d'État en service ordinaire, puis en 1860 sénateur. Il resta néanmoins en dehors de la politique et garda l'indépendance de son vote. Partisan convaincu du rapprochement des peuples dans les luttes pacifiques de l'industrie, il prit une part active aux expositions internationales de 1862 et de 1867 avec F. Le Play et œuvra en faveur du développement du libre échange.

⁴⁹⁰ Voir sur ce point : J. Canton-Debat «François-Barthélémy Arlès-Dufour (1797-1872)», in L. Frobert, A. Tiran, J.P. Potier (dir.), *Economistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez, op. cit.*, p. 78-79.

⁴⁹¹ Barthélémy-Prosper Enfantin (1796-1864). Dit le Père Enfantin, cet ingénieur et économiste français rencontra le Comte de Saint-Simon dont il devint disciple. Avec Saint-Amand Bazard, il fit du saint-simonisme une véritable « Eglise » dont ils devinrent les pères. De nombreux liens unissaient B-P. Enfantin à Lyon : les origines dauphinoises de sa famille, la présence de parents et amis dans la région. Il fut délégué à Lyon du conseil d'administration des chemins de fer de Paris à la Méditerranée. Il fera autoriser à Lyon l'ouverture d'un crédit Foncier de France et participa à des projets d'urbanisme.

⁴⁹² Henri Germain (1824-1905) commença sa carrière comme collaborateur d'Arlès-Dufour avec lequel il fonda le magasin général des soies, à Lyon. Avec ce dernier, il fonda le Crédit lyonnais, première banque française de dépôt dont il fut président. Il fut également président de la société foncière lyonnaise. Voir P. Régnier « Prosper Enfantin (1796-1864) », in L. Frobert, A. Tiran, J-P. Potier (dir.), *Economistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez, op. cit.*, p. 110-114

⁴⁹³ Félix Mangini (1837-1902). Cet ingénieur diplômé de l'école des mines fut à la fois constructeur et administrateur dans la Compagnie des Dombes et du Sud-Est. Après sa fusion de cette compagnie avec la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, cet humaniste se consacra, avec B. Arlès-Dufour, à une œuvre d'instruction populaire : la Société d'enseignement professionnel du Rhône. Il en présida le conseil, de 1865, date de sa création, jusqu'à sa mort. Il se consacra en outre à des oeuvres d'assistance et de prévoyance

humaniste ou Louis-Agathe Berthaud⁴⁹⁴, « poète prolétaire », collaborateur du journal républicain *La Glaneuse*. Ils diffusèrent le plus largement possible la doctrine saint-simonienne et parvinrent à faire de Lyon « la cité sainte de la religion saint-simonienne »⁴⁹⁵. La ville eut une place particulière dans l'évolution de la théorie. Alors même que la doctrine initiale visait d'abord la conversion des élites et la transformation de la société par le haut⁴⁹⁶, « Lyon fut pour beaucoup dans l'orientation de plus en plus marquée des saint-simoniens vers les prolétaires »⁴⁹⁷. À partir des années 1830, les adeptes de Saint-Simon s'efforcèrent d'assurer le succès de leurs enseignements par une sensibilisation accrue des travailleurs de la soie et notamment les délégués des sections. Actifs, ils furent accusés par Jean-Claude Fulchiron⁴⁹⁸, député du Rhône, d'avoir, par leurs enseignements, « peut-être mal compris », eu une influence sur les événements de 1831⁴⁹⁹. L'avis fut partagé par Casimir Périer dont il était proche.

Malgré les multiples efforts déployés en direction des ouvriers et une certaine pénétration de la doctrine auprès d'eux, de nombreux travailleurs lui préférèrent une action plus directe et plus pragmatique. Ils se tournèrent vers des associations présyndicales et républicaines⁵⁰⁰ qui se multiplièrent dans la ville. Le perfectionnement et la diversification des organisations ouvrières causèrent alors inquiétudes au gouvernement de Louis-Philippe. Elles prirent alors dans la ville une orientation plus politique et plus revendicative et soutenues par les républicains, elles devinrent plus pressantes pour le pouvoir.

Les compagnons s'orientèrent ainsi vers des groupements comme la Société des ferrandiers⁵⁰¹. Célèbre, cette association emprunta au compagnonnage ses aspects extérieurs et se destina à l'entraide et à la défense de ses adhérents avant de devenir nettement plus contestataire, en 1831⁵⁰². Elle agit en lien avec le Devoir Mutuel⁵⁰³, association née en

comme la société de logements à bon marché, l'œuvre lyonnaise des tuberculeux indigents ou des restaurants populaires.

⁴⁹⁴ En mars 1832, Louis-Agathe Berthaud, fut converti à la doctrine saint-simonienne.

⁴⁹⁵ F. Rude, *La révolte des canuts 1831-1834*, op. cit., p. 82.

⁴⁹⁶ A. Picon, *Les saint-simoniens Raisons, imaginaire et utopie*, op. cit., p. 112 à 127.

⁴⁹⁷ F. Rude, *La révolte des canuts 1831-1834*, op. cit., p. 78.

⁴⁹⁸ J.-C. Fulchiron (1774-1859) fut député du Rhône de 1831 à 1845 et pair de France en 1845.

⁴⁹⁹ Henri-René d'Allemagne, *Les saint-simoniens 1827-1837*, Préface de S. Charléty, Paris, Gründ., 1830, p. 140.

⁵⁰⁰ Voir sur ce point I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes 1848-1851*, op. cit., p. 124 et suivantes.

⁵⁰¹ Ces compagnons étaient spécialisés dans la fabrication d'une étoffe de soie tramée laine : la ferrandine.

⁵⁰² À l'origine, cette société n'eut pas d'objectif proprement revendicatif. En 1831, ses positions devinrent plus dures : ses membres convinrent alors qu'ils ne travailleraient qu'à des conditions de tarif fixées par eux. Ils s'opposaient ainsi aux renégats, ferrandiers dissidents qui continuèrent à travailler aux prix demandés sur la place. Voir I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, op. cit., p. 125.

1828 pour rassembler des chefs d'ateliers et organiser la lutte contre les débordements des donneurs d'ordres. En 1833, cette structure secrète vit ses effectifs se renforcer à la suite de la révision de ses statuts et elle fut très active dans sa mission d'émancipation de la classe ouvrière. Les travailleurs sensibles à la propagande républicaine purent également se réunir au sein d'organisations secrètes et contestataires comme la Société des droits de l'homme⁵⁰⁴.

L'effervescence n'eut pas seulement des effets sur la constitution et l'activité des groupements. Elle se traduisit aussi par une intensification de l'activité journalistique. La presse locale républicaine s'enrichit ainsi de différents titres qui participèrent, de façon active, à la défense de la cause ouvrière. *La Glaneuse*⁵⁰⁵, journal républicain dirigé par l'avocat Michel-Ange Perrier, défenseur des canuts, proclama alors la nécessité de mettre fin à l'exploitation de l'homme par l'homme. *Le Précurseur*, journal monarchiste avant novembre 1831, passa à la République modérée et défendit les canuts inculpés pour coalition, par la voix de l'avocat Jules Favre⁵⁰⁶, républicain actif, engagé dans la défense de la cause des ouvriers. En outre, les conférences et banquets séditionnels se multiplièrent et contribuèrent au maintien d'un climat de tension réel.

Ce contexte fut favorable à la montée rapide de la contestation populaire qui ne manqua pas de survenir en février 1834. L'événement déclencheur fut une décision des fabricants de diminuer les prix à façon pour faire face au ralentissement de la Fabrique consécutif à la cherté des matières premières. Les chefs d'atelier et compagnons répliquèrent alors par un arrêt des métiers. La grève se poursuivit pendant une dizaine de jours, marquée

⁵⁰³ Afin de contourner l'interdiction d'association de l'article 291 du code pénal, l'association fut subdivisée en 20 loges de 19 membres correspondant entre elles. En 1833, son fonctionnement fut revu et la structure devint moins moralisante (les célibataires et concubins purent, par exemple, y adhérer), mais surtout, il y fut inclus « une clause de refus de travail » dès lors que les prix à façon s'avéraient être inférieurs à un certain seuil. Voir sur cette association Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 201. Voir I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁰⁴ Entre 1830 et 1834, diverses sociétés secrètes furent créées à Lyon. Comptant parmi les plus importantes, la Société des droits de l'homme attira les ferrandiniens à partir de 1832. Active et organisée, elle prit en 1848, une part non négligeable dans les événements de février : elle demanda, avec véhémence, l'anéantissement de la propriété. Voir sur ce point I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, *op. cit.*, p.130.

⁵⁰⁵ *La Glaneuse* parut à Lyon du milieu de l'année 1831 à avril 1834. À partir de l'insurrection de 1831, le titre devint un des plus virulents journaux républicains et développa des critiques sévères contre la politique économique et sociale du Gouvernement. Ses bureaux furent situés au siège de la Société des droits de l'homme. Après une période de suspension, *La Glaneuse* reprit sa parution en 1832 avec un nouveau sous-titre, " *Journal populaire* ". De plus en plus offensif, il attira, par ses articles l'attention du Parquet de Lyon qui dès 1832 engagea saisies et poursuites à son encontre jusqu'à sa disparition.

⁵⁰⁶ J. Favre (1809-1880). Ce fils de commerçant lyonnais, avocat républicain, mena un combat constant contre royalistes et bonapartistes. En 1870, il devint ministre des Affaires Étrangères dans le gouvernement de défense nationale. Il défendit, avec conviction les émeutes lyonnaises de 1834 et son engagement politique contre le régime bonapartiste lui valu d'être nommé vice-président du gouvernement après la défaite de Sedan. Il fut également un député et un sénateur actif.

par des discussions avec les négociants. Le 23 février, elle cessa finalement après un vote qui conclut que la majorité des fabricants avait fait droit aux revendications soumises⁵⁰⁷. Cette décision mit un terme à la situation conflictuelle. Mais la trêve ne fut que temporaire et l'agitation ouvrière reprit sous la conjonction de deux événements liés entre eux.

Le premier, d'ampleur nationale, résulta d'un projet de loi. Le 25 février, Adolphe Thiers, alors ministre de l'Intérieur, proposa une modification des dispositions du code pénal dans le sens d'une plus grande rigueur. Le texte étendit l'interdiction d'association aux groupes divisés en sections de moins de vingt personnes⁵⁰⁸. Il prévoit que, désormais, serait soumise à autorisation toute association, même si elle avait pris la précaution de se partager en sections de moins de vingt personnes et de ne pas se réunir à date fixe. Cette loi fut conçue comme un véritable acte de répression et de défiance et elle fut vécue comme telle par la classe ouvrière. En outre, à Lyon, elle fut considérée comme étant directement dirigée contre l'organisation du Devoir Mutuel et les débats qui eurent alors lieu furent suivis, dans la ville, avec beaucoup d'intérêt. Dans le même temps, au niveau local, l'opinion fut sensibilisée par le déroulement d'un procès de six mutuellistes pour faits de grève.

Ces deux événements provoquèrent la convergence de deux mouvements dans l'action et l'adversité : l'un social associatif et ouvrier ; l'autre politique et républicain. Pour la première fois, les réflexions socialiste et républicaine se trouvèrent confrontées aux velléités d'organisation ouvrière. Plus qu'un ralliement massif de la classe ouvrière à la République, ces événements provoquèrent alors un mouvement de brassage idéologique. La conjoncture fut favorable à la constitution d'« une alliance authentique des républicains et des ouvriers »⁵⁰⁹ et au développement de liens entre militants politiques républicains et participants de mouvements associatifs. Si la « convergence de ces deux mouvements » ne doit pas être assimilée à une conversion générale du monde ouvrier à la République », il y eut alors, de part et d'autre, un rapprochement notable de deux mouvements, l'un de nature

⁵⁰⁷ Voir sur l'agitation ouvrière durant cette période A. Kleinclautz (dir.), *Histoire de Lyon 1814-1940*, t. 3, *op. cit.*, p. 117-118.

⁵⁰⁸ Loi du 10 avril 1834, Sirey, Lois et décisions diverses 1834, p. 297.

Art 1 : les dispositions de l'article 291 du code pénal sont applicables aux associations de plus de 20 personnes, alors même que ces associations seraient partagées en sections d'un nombre moindre et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à des jours marqués. L'autorisation donnée par le gouvernement est toujours révocable.

Art 2 : quiconque fait partie d'une association non autorisée sera puni de 2 mois à 1an d'emprisonnement et de 50 à 1000 F d'amende. En cas de récidive, les peines pourront être portées au double. Le condamné pourra, dans ce dernier cas, être placé sous la surveillance de la haute police pendant un temps qui n'excèdera pas le double du maximum de la peine. L'article 463 du code pénal pourra être appliqué dans tous les cas.

Art 3 : Seront punis comme complices et punis comme tels ceux qui auront prêté ou loué sciemment leur maison ou leur appartement pour une ou plusieurs réunions d'une association non autorisée.

⁵⁰⁹ A. Kleinclautz (dir.), *Histoire de Lyon 1814-1940*, t. 3, *op. cit.*, p. 117-118.

politique et l'autre de nature sociale. Une partie du monde ouvrier lyonnais se rallia à l'idée de République et les républicains redoublèrent d'efforts en direction du monde ouvrier⁵¹⁰. Néanmoins, comme le rappelle Robert J. Bezucha, les pouvoirs publics assimilèrent promptement deux camps qui se trouvaient alors liés par des intérêts communs⁵¹¹. Dans le même temps, ils imputèrent aux républicains la responsabilité de la montée d'un militantisme ouvrier dont ils eurent une « peur exagérée »⁵¹².

Le 9 avril 1834 éclata une nouvelle insurrection de nature nettement plus politique que la précédente, pour la défense du droit d'association et l'avènement d'une République sociale. La bataille dura pendant une semaine. Les insurgés, pourtant peu nombreux et mal armés (quelques centaines de combattants), parvinrent à tenir tête à la garnison du Général Aymard¹⁴² (composée de 100 000 hommes). Le calme fut rétabli et l'ordre régna à Lyon, dans une ville désormais fortifiée et étroitement surveillée par la police et l'armée.

Ce second mouvement ne resta pas isolé. Il eût des répercussions dans toute la France. À Paris, la révolte des républicains et des membres de la Société des droits de l'homme fut marquée, le 14 avril, par le massacre de la rue Transnonain par le 35^{ème} régiment de ligne. En Province, des troubles s'ensuivirent à Saint-Étienne, Clermont-Ferrand, Grenoble, Chalon-sur-Saône, Marseille, Lunéville. Partout, ils se soldèrent par « la victoire de l'ordre »⁵¹³. La répression fut alors méthodiquement menée à l'occasion d'un « procès monstre » devant la Chambre des Pairs. Les lourdes condamnations (déportations, emprisonnements), qui en résultèrent, contribuèrent à l'affaiblissement du mouvement ouvrier dans les années qui suivirent.

Le travail d'éducation ouvrière continua néanmoins. Durement éprouvés par l'échec de l'insurrection de 1834, les ouvriers lyonnais se détournèrent, d'une façon générale, de la politique, pour préférer militer au sein de sociétés d'allure professionnelle. Le durcissement de la loi sur les associations et la sévérité de la répression ne parvinrent pas à supprimer ces structures secrètes. Bien organisées, elles poursuivirent une action concrète, pragmatique, pour obtenir notamment l'élévation des taux de salaires et la fixation d'un tarif imposé aux

⁵¹⁰ J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op. cit., p. 130.

⁵¹¹ R.-J. Bezucha, *The Lyon uprising of 1834 social and political conflict in the early july monarchy*, op. cit., p. 134.

⁵¹² R.-J. Bezucha, *The Lyon uprising of 1834 social and political conflict in the early july monarchy*, op. cit., p. 136.

¹⁴² Antoine Aymard (1773-1861). Après avoir participé aux guerres révolutionnaires et napoléoniennes, ce général (nommé en 1832 lieutenant-général) commanda la septième division militaire à l'époque des troubles de Lyon en 1830 et 1834. Avec grande violence, il parvint à rétablir l'ordre aux termes de 6 jours et dans un contexte où les soldats placés sous ses ordres avaient pris parti pour les mutualistes et refusaient d'obéir à leurs chefs. Il fut néanmoins nommé pair et obtint la croix de grand officier de la Légion d'honneur.

⁵¹³ A. Kleinclausz (dir.), *Histoire de Lyon 1814-1940*, t. 3, op. cit., p. 119.

fabricants. Elles ne manquèrent pas d'inquiéter les pouvoirs publics qui s'attachèrent à les recenser et à en mesurer l'audience, en dépit des difficultés. À Lyon, un rapport du commissaire central de police du 20 septembre 1849 mentionna que 40 000 individus au moins se trouvaient dans le département et dans les environs, liés par des serments « tendant à détruire tout gouvernement établi » et « voués au désordre, au socialisme, à la communauté, à tous les mauvais instincts »⁵¹⁴.

Le mouvement corporatif connut alors un essor certain⁵¹⁵ et quelques ouvriers, plus instruits, se laissèrent même gagner par des aspirations de réorganisation de la société sur des bases nouvelles. Des penseurs tels que Fourier⁵¹⁶, Flora Tristan⁵¹⁷, Cabet⁵¹⁸ ou Proudhon⁵¹⁹ qui avaient fait dans la cité des séjours prolongés, eurent sur le mouvement ouvrier lyonnais, une influence non négligeable. « Entre la Croix-Rousse et Fourvière, il y [eut] comme un foyer de mysticisme social, de tendresse et de fureur »⁵²⁰.

Durant le Second Empire, la politique sociale du gouvernement ne parvint guère à convaincre Lyon, ville plus soumise que ralliée et toujours en proie à de vives inquiétudes face au chômage. La classe ouvrière resta traditionnellement très méfiante vis-à-vis d'un ordre social imposé et considéré comme injuste. Elle conserva une activité militante qui s'intensifia

⁵¹⁴ I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, op. cit., p. 136.

⁵¹⁵ Voir sur ce point : Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, op. cit., p. 212 ; A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale*, op. cit., p. 155 et suivantes.

⁵¹⁶ Voir M. Laudet « Charles Fourier (1772-1837) », in L. Frobert, A. Tiran, J.-P. Potier (dir.), *Economistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, op. cit., p. 110-114. Pour l'auteur, l'environnement lyonnais de Fourier aurait joué un rôle essentiel dans le développement de son œuvre. Il évoque même une « étincelle créatrice ». Voir également sur l'influence de Fourier à Lyon, M. Buffenoir « Le fouriérisme à Lyon », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 12, Études, documents, bibliographies publiés sous la direction de S. Charlety, Lyon, A. Rey et Cie et Imprimeurs 1912, p. 444-455.

⁵¹⁷ Flora Tristan (1803-1844) : cette ouvrière coloriste fut une femme de lettres, une militante socialiste et une féministe autodidacte. Dans les années 1825-1826, elle partit en Angleterre suite à des difficultés conjugales : elle y travailla et s'initia au saint-simonisme. En 1835, de retour en France après un séjour au Pérou, elle publia sa première brochure, *De la nécessité de faire bon accueil aux femmes étrangères*, dans laquelle elle prend position pour l'instruction des femmes et prôna la nécessité pour elles de lutter et de s'unir. Pour répandre ses idées, elle entreprit, en 1843, un tour de France qu'elle ne put terminer mais qui l'amena à Lyon. Son engagement l'amena à connaître Proudhon et Fourier. Militante, elle apparaît de nos jours comme une figure importante de la lutte pour l'amélioration de la condition ouvrière et féminine. Elle publia des ouvrages parmi lesquels *L'Union ouvrière* en 1843 et *Le Tour de France. Journal 1843-1844*.

⁵¹⁸ D'origine ouvrière, Etienne Cabet (1788-1856), avocat, s'opposa au régime de la Restauration et par ses écrits fut rayé du barreau à la Restauration puis révoqué de son poste de Procureur général en Corse pour ses opinions démocratiques. Obligé de fuir à l'étranger, il revint en 1839 en France où son hostilité au régime l'amena à dénoncer le coup d'état de Louis-Napoléon. Il dut alors s'exiler à nouveau vers l'Angleterre. Influencé par More, Rousseau et Owen, Babeuf, ce socialiste utopique est surtout célèbre pour avoir publié *Voyage en Icarie* (1840). Ce roman philosophique décrivit un ordre social nouveau basé sur la liberté, l'égalité, la vie communautaire ; il servit de modèle à la constitution de la communauté icarienne, sous la présidence d'Étienne Cabet et ses principes inspirèrent certaines autres expériences communautaires.

⁵¹⁹ Voir sur ce point M. Laudet, A. Tiran « Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) », in L. Frobert, A. Tiran, J.-P. Potier (dir.), *Economistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, op. cit., p. 318-319.

⁵²⁰ J. Michelet, *Histoire de la révolution*, cité par J. Gaumont, *Histoire générale de la coopération en France*, Fédération nationale des coopératives de consommation, Paris, 1924, t. 1, p. 21.

avec la suppression du délit de coalition en 1864. Dès avant cette date, en avril 1853, ce fut d'ailleurs la région lyonnaise (et plus précisément la ville d'Oullins) qui inaugura le premier mouvement d'arrêt collectif de travail du régime impérial. Le « torrent »⁵²¹ des grèves lyonnaises se prolongea ensuite jusqu'à la décision de guerre à la Prusse. D'abord d'origine professionnelle, elles prirent progressivement une orientation nettement plus politique et socialiste.

Dans un pareil contexte, chaque période de chômage put rapidement servir de prétexte pour révéler et réveiller une fracture sociale latente ce qui ne manqua pas d'inquiéter pouvoirs publics et classes possédantes. Les élites libérales n'avaient-elles pas coutume de considérer que lorsque le travail se déroulait dans la tranquillité à Lyon, « Lyon tout entier » en bénéficiait⁵²². Drame personnel pour l'ouvrier, le chômage engendra des manifestations collectives d'ampleur et généra une importante instabilité sociale qui ne pouvait que préoccuper les pouvoirs. Dans des périodes économiquement troublées, le chômage pouvait, en effet, dériver, avec rapidité, vers des mouvements de contestation et de déstabilisation de la société. Ce risque fut d'autant plus réel que le tissu industriel ne favorisa guère l'émergence de dispositifs de protection alternatifs susceptibles de stabiliser la population ouvrière et d'atténuer les réactions d'agitation. En effet, la structure de la Fabrique se caractérisait par la présence d'ateliers de taille restreinte, soumis à la flexibilité à la demande. Or, ces unités de production ne permettaient pas la mise en œuvre de solutions alternatives de type paternaliste.

Dans ce contexte de manque d'ouvrage, les autorités préfectorales se mobilisèrent à différentes reprises pour interpellier le pouvoir central sur la situation du département. Soucieuses de contenir les conséquences de la misère, elles tinrent, avec sérieux leur rôle d'interlocuteur et d'acteur local pour une population de travailleurs sans-emploi qui sollicita auprès d'elles fourniture d'ouvrage et octroi de subsides pour leur famille. Ce fut notamment le cas durant les hivers 1839-1840 et 1841-1842. Conservée aux archives départementales du Rhône⁵²³, cette correspondance constitue un intéressant témoignage de la dureté de la condition ouvrière et du dénuement de la population devant cet aléa de l'existence. Par ses requêtes, le préfet entendit attirer l'attention de l'échelon central et le sensibiliser sur le sort des travailleurs privés d'emploi de Lyon et des communes suburbaines.

⁵²¹ M. Moissonnier, M. Rébérioux, J-L. Robert, R. Trempé in C. Willard (dir.), *La France ouvrière*, t. 1, *op. cit.*, p. 191.

⁵²² B. Benoit, *L'identité politique de Lyon. Entre violences collectives et mémoires des élites*, *op. cit.*, p. 103.

⁵²³ En effet, les documents concernent plus précisément les années 1839-1840 (période de crise ministérielle et de chômage faisant suite à un krach aux États-Unis, alors un des principaux clients de la fabrique) et 1842-1843. Arch. Dép. Rhône 10 M 182.

Ce type de démarches préfectorales n'eut rien de ponctuel. Durant la seconde partie du règne de Louis-Philippe, des demandes de subventions extraordinaires furent formulées très périodiquement par les pouvoirs locaux, soucieux de soulager des situations individuelles de dénuement de plus en plus nombreuses et préoccupantes. La cité connut alors une augmentation considérable du nombre de miséreux : de 6 000 sous la Restauration, il passa, durant cette période à 16 000-18 000. Corrélativement, les recours aux bureaux de bienfaisance se multiplièrent. La nécessité de procurer des ressources et des moyens de subsistance aux travailleurs privés d'emploi, ainsi qu'à leurs familles, se fit alors de plus en plus pressante⁵²⁴. Des ateliers de charité furent ouverts et l'obtention d'aides financières de la Nation se révéla particulièrement nécessaire. La diligence de l'autorité préfectorale n'échappa pas au ministre de l'Intérieur. En fin d'année 1839, dans un pli adressé au préfet Jayr, il le félicita pour « le zèle avec lequel, dans les limites d'une sage circonspection », il s'attachait « à assurer du travail et des secours aux indigents ... »⁵²⁵.

Les interventions préfectorales tendirent d'abord à agir (le plus souvent dans l'urgence) pour obtenir des moyens supplémentaires et assurer le soulagement des administrés. Mais, ces actions palliatives ne purent suffire. Il fallait aussi, à titre prospectif prévenir, voire devancer les situations de tension pour les désamorcer. Dans ce cadre, le préfet adressa aux maires du département des courriers qui les interrogèrent sur le contexte de leur municipalité et les difficultés de leur territoire⁵²⁶. Grâce à ces investigations, l'autorité préfectorale connut, avec davantage de fiabilité, l'état moral et économique de la classe ouvrière, sur le terrain. Cette appréhension assez fine des spécificités du territoire permit ensuite aux services préfectoraux de s'imposer comme relais d'information et de devenir un vecteur de transmission des demandes locales aux pouvoirs centraux. Ils purent interpellier les ministères, les solliciter afin d'obtenir divers types d'interventions : appuis financiers en direction des bureaux de bienfaisance communaux, mais aussi organisation d'ateliers de travail pour les chômeurs. Pour l'année 1842, des courriers furent adressés par le préfet à trois ministères susceptibles d'impulser des actions et d'apporter de l'aide aux chômeurs : le ministère de l'Intérieur, celui du Commerce et de l'Agriculture et enfin celui de la Guerre. L'intensité de l'activité épistolaire et son contenu témoignent des craintes des instances

⁵²⁴ Voir sur ce point A. Steyert, *Nouvelle histoire de Lyon et des Provinces du Lyonnais, Forez, Beaujolais, Franc-Lyonnais et Dombes*, t. 4, Lyon, Bernoux et Cumin, 1899, p. 72.

⁵²⁵ Lettres adressées au préfet du Rhône par le ministère de l'Intérieur (direction de la police générale du royaume) du 17 décembre 1839. Arch. Dép. Rhône M Travail 10 M 176.

⁵²⁶ Voir par exemple lettre adressée par le maire de la Croix-Rousse au préfet le 9 décembre 1839 Arch. Dép. Rhône M Travail 10 M 176.

prélectorales et de leur attachement à mobiliser le pouvoir central sur les problèmes liés au chômage à Lyon. Plus que tout autre, le préfet savait que la paix sociale était toujours précaire et que la ville pouvait facilement s'embraser pour devenir une terre d'affrontement entre travailleurs et pouvoirs publics⁵²⁷.

Le 4 septembre 1870, à l'annonce du désastre de Sedan (et neuf heures avant la capitale), Lyon proclama la République. Un comité de salut public s'installa à l'hôtel de ville unissant les républicains et les membres des cercles ouvriers radicaux ou internationalistes. Ce fut là le premier essai de la commune qui dura treize jours, aux termes duquel le comité se retira devant un conseil municipal régulièrement élu. Le 28 septembre, Bakounine tenta de s'emparer de l'hôtel de ville en s'appuyant sur les ouvriers et en proclamant, par voie d'affichage, l'abolition de la machine administrative et gouvernementale. La tentative se solda par un échec qui discrédita en partie le mouvement révolutionnaire. Les 22 et 23 mars 1871 eut lieu la seconde proclamation de la Commune de Lyon, en solidarité avec celle de Paris. Enfin le 30 avril, l'insurrection de la Guillotière apparut comme un « combat d'arrière-garde »⁵²⁸. L'épisode de la Commune eut pour effet de creuser à nouveau un fossé entre d'une part la classe dirigeante et d'autre part des ouvriers de plus en plus déterminés, politisés et prêts à se mobiliser. Selon Armand Audiganne, chaque classe sociale se trouva désormais « parquée séparément, comme des juifs au moyen âge »⁵²⁹. Les années qui suivirent furent particulièrement délicates pour le mouvement ouvrier dans une décennie agitée qui permit au régime républicain de s'affermir, avec difficulté. Née dans l'urgence et l'improvisation, la République naissante était fragile. Elle écrasa alors le peuple dans un bain de sang pour assurer sa survie, dans un contexte de conflit avec la Prusse, d'isolement au sein de l'Europe et de menace de restauration monarchique⁵³⁰. La répression de la Commune en fit longtemps un régime suspect auprès de la gauche socialiste et des ouvriers assommés et absents du champ politique. Lyon qui avait été solidaire des insurgés parisiens occupa, de nouveau, une place centrale. En 1870-1871, elle fut surveillée autant que Paris pour les troubles qui y eurent lieu, notamment en raison du manque de travail et des diminutions du salaire journalier sur les chantiers d'urbanisme et de construction des forts. Le flot révolutionnaire y fut endigué et la

⁵²⁷ Lettres adressées au préfet du Rhône par le ministère de l'Intérieur (direction de la police générale du royaume) les 11 octobre 1842 et 24 novembre 1842. Le ministère de l'Agriculture et du Commerce (direction du commerce intérieur, des manufactures et établissements sanitaires) le 20 octobre 1842 ; le ministère de la Guerre (51^e division, direction du Génie) le 22 novembre 1842. Arch. Dép. Rhône M Travail 10 M 176.

⁵²⁸ F. Rude, *Le mouvement ouvrier à Lyon*, op. cit., p. 46

⁵²⁹ A. Audiganne, *Les populations ouvrières et les industries dans le mouvement social du XIX^e siècle*. op. cit., p. 224-225.

⁵³⁰ Voir J. Chastenet, *L'enfance de la Troisième, 1870-1879*, Paris, Hachette, 1952.

mairie centrale fut supprimée par la loi du 4 avril 1873. Le maire républicain Barodet⁵³¹ fut remplacé par Joseph Ducros, préfet de l'ordre moral. Durant la période qui suivit, un calme relatif régna dans la ville même si « la disparition des violences collectives à dimension révolutionnaire » ne fut pas un gage de paix sociale et politique sur le plan local. Attentats, grèves, manifestations, débats furent « autant de moments de tensions où l'agressivité individuelle ou collective ressort[it] »⁵³².

En 1884, année du vote de la loi sur les syndicats, la ville connut à nouveau des troubles dus au manque de travail. L'année fut particulièrement éprouvante pour le peuple. Le retour des beaux jours ne s'accompagna pas, comme à l'accoutumée, d'une diminution sensible (voire d'une disparition quasi-totale) du chômage. La survenance d'une sévère épidémie de choléra aggrava encore les tensions. Durant l'été 1884, elle contamina d'abord Marseille et Toulon pour s'étendre ensuite dans tout le reste du pays suivant les principales voies de communication. Elle provoqua de considérables désastres humains et économiques. La propagation de cette épidémie qui provenait d'Asie fut imputée, par l'opinion publique, à l'expédition coloniale du Tonkin entreprise par le gouvernement Ferry. À Lyon, elle généra une mobilisation de chômeurs sans précédent depuis la période 1831-1834. En septembre 1884, une commission exécutive des sans travail se constitua afin de demander aux autorités municipales des moyens pour les chômeurs (notamment l'ouverture d'un chantier municipal). Composée de membres collectivistes et blanquistes, cette délégation fut à l'initiative de rassemblements d'ampleur. Elle façonna, dans la ville, une contestation organisée et durable dont la presse lyonnaise se fit l'écho.

L'avenir à Lyon par exemple relata, en septembre 1884, le rassemblement de quelque 10 000 ouvriers à la salle de l'Alcazar. Différents éditoriaux en relatèrent le déroulement ainsi que les mesures d'urgence qui en résultèrent. Ils permettent de mesurer à quel point les participants furent motivés, conscients de la nécessité d'agir et de s'organiser. Outre une réflexion sur les moyens d'apaiser la crise et de combattre le fléau du chômage⁵³³, il ressortit de cette réunion des décisions pratiques comme la nomination de délégués. Le quotidien

⁵³¹ Désiré Barodet (1823-1906) fut maire de Lyon d'avril 1872 à avril 1873. Enseignant révoqué par le comte de Falloux pour propagande républicaine, il vint à Lyon pour travailler dans le commerce, l'industrie, les assurances. Il devint franc-maçon et se lia aux républicains locaux. En 1870, il entra au Comité de Salut Public et devint élu municipal et adjoint de Jean-Louis Hénon dont il prit la suite à son décès en 1872. Il resta maire une année, avant la suppression de la mairie centrale contre laquelle il protesta vigoureusement. Il alla alors à Paris et continua sa carrière politique sur les bancs de l'Assemblée Nationale et du Sénat où il fut actif et passionné.

⁵³² B. Benoit, *L'identité politique de Lyon, Entre violences et mémoires des élites, (1786-1905)*, op.cit, p. 78 et 104-105.

⁵³³ *L'avenir de Lyon*, n°62 du 21 septembre 1884, n° 66 du 25 septembre 1884 et n°68 du 27 septembre 1884. Arch. Dép. Rhône PER 050.

profita de l'événement pour interpeller, avec véhémence, ces « dirigeants d'un jour » et leur « insigne mauvaise foi ». L'auteur de l'article les fustigea pour leur manque d'envergure, leurs abus, leur propension à « nier l'intensité de la crise » plutôt que d'y remédier⁵³⁴. Dans le même temps, les élites se virent condamnées pour leur inconséquence, source de danger pour la société. En des termes alarmistes, les décideurs furent accusés de « jouer avec le feu » et de maintenir une situation favorable à quelques privilégiés, au prix d'un risque de « catastrophe ». S'adressant aux ouvriers, le périodique eut une tonalité très subversive. L'organisation de la grande réunion publique fut l'occasion de publier un véritable appel à l'action⁵³⁵ destiné aux « ouvriers et ouvrières sans travail de toutes les corporations ». Afin de lutter contre l'« horrible léthargie de la misère », les travailleurs « affamés » furent appelés à la révolte, en des termes forts, pour mettre un terme à la négation de leur droit à l'existence et à la méconnaissance de leurs souffrances. L'article se termina par une prise à partie des instances politiques locales pour dénoncer leur manque d'engagement. Taxés d'opportunisme, de collaboration avec l'oligarchie financière, ces élus républicains radicaux furent discrédités pour leur facilité à éluder les véritables problèmes en accusant « le choléra, la guerre, les traités de commerce, la concurrence, les machines, la mode, etc. ». Dans le même article, le peuple fut appelé à se mobiliser massivement pour les élections afin d'affirmer sa force et son poids.

L'agitation ouvrière et les mouvements qui eurent lieu autour du chômage et de ses conséquences ne furent pas vains. Ils suscitèrent, de la part de la municipalité, une réaction positive : sur le plan financier mais aussi en termes d'assistance par le travail. À l'allocation d'un crédit exceptionnel à la population sinistrée en octobre 1884, s'ajouta quelques semaines plus tard la décision d'ouvrir un chantier municipal pour lui fournir de l'ouvrage.

De semblables situations de tensions ne furent pas exceptionnelles à Lyon au cours du XIX^e siècle. Cependant, il semble inexact de considérer, à l'instar de la presse populaire, que la bourgeoisie locale resta indifférente ou inconsciente face au chômage et aux risques qu'il était susceptible de générer. Avec un réalisme dicté par des préoccupations matérielles, les notables abordèrent, de façon récurrente, la question du chômage et de ses effets négatifs sur le plan économique, social et politique.

⁵³⁴ Article d'H. Séguret dans *L'avenir de Lyon*, n°62 du 21 septembre 1884. Arch. Dép. Rhône PER 050.

⁵³⁵ Article de J. Litzelmann dans *L'avenir de Lyon*, n° 65 du 24 septembre 1884. Arch. Dép. Rhône PER 050.

En 1866, par exemple, les délégués tisseurs adressèrent au sénateur-préfet du Rhône une pétition⁵³⁶ pour exprimer publiquement leurs craintes devant les risques de survenance d'un chômage massif. Intervenue après des manifestations ouvrières contre le manque d'ouvrage, cette réaction corporative pointa la vulnérabilité et « la situation déplorable des ouvriers de toutes les spécialités du tissage » quand le chômage les privait de leur unique source de revenu. En outre, l'intervention alla au-delà d'une simple alerte. La profession présenta des propositions constructives pour prévenir le chômage et en amoindrir les conséquences. Pour l'essentiel, elles consistèrent à préconiser l'organisation, dans l'urgence, des travaux publics afin que l'ouvrier valide trouvât une occupation toujours préférable à l'aumône dégradante et démoralisante. La pétition fit valoir que cet ouvrage ne pouvait avoir que des aspects bénéfiques car il rendait aux sans-emploi leur « honneur ». Inscrites dans le droit fil du principe révolutionnaire de sacralisation de la valeur travail, ces propositions relevaient de solutions déjà proposées dans la région en 1848 et dont la mise en œuvre n'avait guère été probante⁵³⁷. Les autres remarques, plus prospectives, furent davantage innovantes. Elles tendirent à initier une réflexion de plus large portée, sur le problème de la privation d'emploi et sur ses conséquences sur la population. Avec une certaine ambition, le courrier proposa la nomination d'une commission d'enquête avec une composition paritaire et élargie. Aux patrons et employés du secteur du tissage devaient être adjoints des membres de la Chambre de commerce et du conseil de prud'hommes. Destinée à entendre tout citoyen intéressé par le tissage, l'instance avait pour but de « découvrir », par l'échange et la discussion, « le mal » rongant « la fabrique lyonnaise » et « le remède à y appliquer ». Les tisseurs sollicitèrent aussi une enquête sur les conséquences de l'essaimage de l'activité industrielle dans les campagnes⁵³⁸ et sur ses effets dans l'accroissement du nombre des chômeurs intra muros. De grandes réserves furent émises sur ce mouvement en raison de l'attractivité des coûts de la main-d'œuvre des communes suburbaines et de la rude concurrence à laquelle elle soumettait les ouvriers lyonnais. Au-delà des critiques, la profession préconisa des opérations de recentrage de l'activité des campagnes sur le secteur agricole ainsi qu'un perfectionnement du processus de production pour qu'il occupe davantage de personnes dans les campagnes. Enfin, la démarche des employeurs du tissage se

⁵³⁶ Lettre adressée par les délégués des tisseurs de Lyon au sénateur-préfet du Rhône à l'hiver 1866-1867. Arch. Dép. Rhône 10 M 182.

⁵³⁷ Ainsi, du 25 au 29 février 1848, des bandes d'ouvriers saccagèrent ces ateliers charitables (les Providences) dont la concurrence déloyale était dénoncée depuis plusieurs années.

⁵³⁸ Voir sur le mouvement de transfert des métiers dans les campagnes, ses raisons, ses conséquences : A. Kleinclausz (dir.), *Histoire de Lyon 1814-1940*, t. 3, *op. cit.*, p. 129- 131.

termina par une demande, d'ordre plus politique : un vœu fut émis afin que les lois sur les sociétés coopératives soient votées « dans le sens de la plus large liberté » à la session législative⁵³⁹.

Quelques années plus tard, le chômage prit une place centrale dans les préoccupations des notabilités lyonnaises. Avec le plus grand sérieux, le thème de son indemnisation fut abordé dans le cadre de la Société d'économie politique de Lyon⁵⁴⁰. Ce petit cercle dynamique, républicain et libéral, fut fondé le 13 janvier 1866. Composée de lyonnais influents issus des milieux bancaires, industriels, judiciaires et universitaires lyonnais, l'institution se définissait comme « une société de libre examen et de libre discussion »⁵⁴¹. Dans une période de grande prospérité et de bouleversements économiques, elle naquit d'une volonté (et d'une nécessité) nouvelle de mener une réflexion économique. En 1889, sur la proposition de son président, Édouard Aynard, elle ajouta d'ailleurs à son nom l'expression « d'économie sociale » et aborda tous les sujets d'économie sans restriction. Elle organisa à l'intention de ses membres des réunions périodiques sur tous sujets d'actualité. À la politique de libre échange, sujet de prédilection des premières années, furent rapidement ajoutés des thèmes tels que la question des transports et celle de l'ouverture à l'international. Des sujets variés furent abordés par des intervenants de toutes nationalités, personnalités reconnues pour leur compétence sur le sujet donné. Ces conférences permirent à l'auditoire de disposer d'éléments de réflexion sérieux et concrets. Elles suscitérent de riches et intéressants débats entre les participants. La transcription des textes des dix conférences annuelles et des interventions auxquelles elles donnèrent lieu nous fournit de riches témoignages de l'état d'esprit de ces élites locales sur des sujets de société. Les publications furent accompagnées d'annexes de toute nature (statistiques, plans, cartes, ...).

En 1896, Valentin Pelosse, avocat et secrétaire de la Chambre de commerce de Lyon, aborda la question du manque d'emploi et de ses conséquences dans un rapport complet adressé à la société. Dans son exposé, il souligna tout l'intérêt qu'il y avait à se préoccuper du problème du chômage involontaire, « mal très réel » et « toujours suspendu comme une épée

539 Aucune réponse des pouvoirs publics à cette requête n'a néanmoins été retrouvée dans le fonds des archives départementales.

⁵⁴⁰ V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, Arch. de la Société d'économie politique de Lyon – Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, Bibliothèque économique salle 1 BSEPL008, ray.02-1, p. 107-138.

⁵⁴¹ L. Jeanmichel, *Arlès-Dufour, un Saint-Simonien à Lyon*, op. cit. ; P. Dockès, *Historique de la Société d'économie politique et d'économie sociale de Lyon 1866-1966*, Lyon, Bonnaviat, 1966.

de Damoclès » sur tant de « braves gens ne vivant...qu'au jour le jour »⁵⁴². Pour des raisons tant humanitaires que sécuritaires, « hommes politiques », « économistes » ou « hommes généreux », tous, se trouvaient selon lui concernés par ce fléau et « ce à un double point de vue » : d'abord, de manière naturelle, par peine, compassion, « charité envers son prochain »... ; ensuite, de manière plus utilitaire, par crainte que les malheureux privés de ressources ne se laissent aller à des entreprises dangereuses pour la tranquillité publique » et « ne deviennent partisans des doctrines » prônant « des organisations sociales idéalement chimériques » et « une autre répartition des richesses »⁵⁴³.

Durant tout le siècle, le chômage apparut constamment comme un sujet de préoccupation pour les classes dirigeantes et possédantes lyonnaises. Ses effets désastreux sur le maintien de l'ordre, la situation économique de la ville comme sur l'état matériel et moral des ouvriers les amenèrent, le plus souvent, à proposer des remèdes d'urgence, ponctuels, sans véritable cohérence à long terme. Pas plus qu'ailleurs pourtant, l'assurance ne s'imposa spontanément comme une réponse au problème de la privation d'emploi. Le contexte national fut alors peu propice à une réflexion de ce type. L'idée que l'assurance pût, à l'aide de ressources spéciales, secourir les chômeurs, ne convainquit les notabilités locales, qu'aux termes d'une lente évolution qui ne se concrétisa qu'en fin de siècle⁵⁴⁴. Ce ne fut qu'en 1894 que la question de l'indemnisation du chômage fut évoquée, pour la première fois, de manière officielle. Le Conseil supérieur de travail inscrivit alors à son ordre du jour l'examen du chômage et l'étude des mesures propres à garantir les ouvriers contre celui-ci. La question fut cependant ajournée et renvoyée devant la commission permanente. Il fallut finalement attendre la session de 1896 pour assister à un débat sur le chômage et sa prise en charge financière. Auparavant, les classes possédantes et dirigeantes se contentèrent, durant la majeure partie du XIX^e siècle, de proposer, en réponse à des situations de chômage pourtant récurrentes, des remèdes d'inspiration libérale, classiques. Dans la tradition des siècles antérieurs, ces derniers prirent souvent la forme d'actions menées au sein d'œuvres charitables. Les pouvoirs publics n'intervenaient que plus rarement et dans les situations d'urgence.

⁵⁴² V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁴³ V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁴⁴ Le rapport de V. Pelosse, et les débats qu'il avait suscités à la Société d'économie politique de Lyon, en furent un témoignage. V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*

Les premières initiatives d'indemnisation du chômage furent, quant à elles, le fait de travailleurs organisés dans le cadre de groupements privés, de plus en plus nombreux dans la cité : associations, syndicats ou sociétés de secours mutuels (section 1).

Le cadre mutualiste permit ensuite de multiplier et de diversifier ces expériences, en s'adaptant aux évolutions réglementaires (section 2).

Section 1 - De l'assistance aux premières expériences mutualistes

Traditionnellement, les situations d'indigence sociale furent prises en compte dans le cadre de procédures visant la moralisation et la socialisation des personnes secourues. « Le service octroyé » eut une fonction sociale de rapprochement de classes antagonistes. Voulu comme « un outil de relèvement moral », il instaura entre « gens de bien » et « misérables » « un rapport de tutelle »⁵⁴⁵, une relation de dépendance à laquelle le bénéficiaire devait répondre par une gratitude propre à resserrer les liens sociaux (§ 1).

Ces solutions palliatives s'enracinèrent sur des relations d'individu à individu inspirées par la philanthropie et la charité. Elles atteignirent cependant leurs limites lorsque la révolution industrielle provoqua l'accroissement de la paupérisation des ouvriers et la récurrence des périodes de chômage. Il fallut que des remèdes collectifs, plus globaux et plus préventifs, soient proposés et mis en œuvre. Cette nécessité provoqua, à Lyon comme ailleurs, un regain d'intérêt pour les sociétés de secours mutuels, ancrées dans les traditions d'ancien régime et qui avaient subsisté en dépit de la période révolutionnaire. Elles opérèrent, dès les années 1830, un retour à leur vocation initiale d'entraide en même temps qu'une rénovation de leur mode d'action collective. Elles procédèrent rapidement dans la cité à des expériences innovantes en matière d'indemnisation du chômage. Ce dynamisme mutualiste particulier incita les pouvoirs locaux à développer, souvent plus tôt qu'ailleurs, une réglementation spécifique. À côté de cette formule éprouvée, l'idée d'association ouvrière, déjà présente sous la Monarchie de Juillet, rencontra un succès remarquable, spécialement à Lyon, quand la deuxième République l'officialisa et l'encouragea (§ 2).

⁵⁴⁵ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 397.

§ 1 - Le traitement traditionnel du chômage fondé sur la charité et l'assistance

Les velléités d'intervention des pouvoirs publics en matière d'assistance et de charité légale furent toujours repoussées au profit de techniques qui privilégièrent une aide individualisée, fondée sur la valorisation de la vertu et la moralisation. Cette conception fut préconisée particulièrement lorsque la situation de dénuement résultait d'une privation de travail.

Dans ce schéma libéral, les secours aux chômeurs se confondirent d'abord avec les aides globales octroyées aux pauvres : ils furent pris en charge par la bienfaisance privée, particulièrement active à Lyon (A). Dans les périodes de tension économique et sociale, cette solution fut toutefois peu adaptée à l'accroissement massif du nombre des chômeurs et à leurs problématiques spécifiques. L'assistance par le travail, déclinaison de l'application de l'obligation de travailler, fut alors pratiquée dans la ville pour tenter d'occuper les sans-emploi, dans le respect des principes de 1789 (B).

A. Une bienfaisance moralisatrice

À Lyon, les institutions charitables s'investirent toujours considérablement dans des missions d'aide, de soulagement et d'assistance de la population nécessiteuse. Les situations de détresses de la ville inspirèrent l'engagement charitable d'une grande figure du laïcat comme Frédéric Ozanam⁵⁴⁶. Mendians, vagabonds, ouvriers privés d'ouvrage, mères en détresse, orphelins malades ou vieillards, les multiples visages de la misère urbaine et de ses faubourgs firent l'objet d'attentions de la part d'une assistance lyonnaise marquée par une extrême dispersion des organismes de secours locaux. Aux survivances du passé, vinrent ainsi progressivement s'ajouter bureaux et œuvres aux champs d'actions diversifiés, se recoupant

⁵⁴⁶ Frédéric Ozanam précurseur de la doctrine sociale de l'Église a passé sa jeunesse et amorcé une carrière d'avocat à Lyon où il s'est marié en 1841. Ses lettres de jeunesse révèlent un personnage très lyonnais d'une sensibilité marquée par la vie populaire d'une ville industrielle. Ses années d'études et son professorat en Sorbonne font pourtant de lui un intellectuel parisien. En 1833, il décida, avec des amis étudiants, paroissiens comme lui de l'église Saint-Étienne-du-Mont, de fonder une petite société vouée au soulagement des pauvres, qui prit le nom de Conférence de la charité et fut placée sous le patronage de Saint-Vincent-de-Paul. Ce professeur s'engagea, en 1848, dans la garde nationale et milita pour la paix. Il fut béatifié en 1997. Voir : G. Cholvy, *Frédéric Ozanam, 1813-1853 : l'engagement d'un intellectuel catholique au XIX^e siècle*, Paris, Fayard, 2003 ; C. Franconnet et B. Barbiche (dir.), *Frédéric Ozanam, un universitaire chrétien face à la modernité*, Paris, Ed. du Cerf, Bibliothèque nationale de France, 2006 ; I. Charreire (dir.), *Frédéric Ozanam : Actes du Colloque des 4 et 5 décembre 1998* / Fac. de théologie, Université catholique de Lyon, suivi des Notes bibliographiques sur Frédéric Ozanam par Amélie Ozanam-Soulacroix ; éd. de R. Chevalier-Montariol ; Paris, Bayard, 2001 ; *Treize lyonnais célèbres racontés par H. Hours, op. cit.*, p. 119.

parfois dans une activité soutenue. Ce dynamisme ne se démentit pas au XIX^e siècle⁵⁴⁷. Mu par un élan humanitaire et par un sentiment de responsabilité collective face à la misère⁵⁴⁸, il se manifesta avant tout par la multiplicité des œuvres lyonnaises, la diversité de leurs origines (laïques ou confessionnelles), l'importance des aumônes distribuées, la variété des actions menées et le nombre des personnes ainsi secourues. Les édiles lyonnais s'enorgueillirent régulièrement de la multiplicité et de l'importance des institutions de bienfaisance présentes dans la cité. À côté des initiatives de type religieux menées par des personnalités telles que Camille Rimbaud⁵⁴⁹, certains industriels et hommes d'affaires, à la fois libéraux et catholiques, s'illustrèrent par leur esprit philanthropique et un soutien quasi-systématique aux œuvres charitables : ce fut le cas de Édouard Aynard, Auguste Isaac⁵⁵⁰, Joseph Gillet⁵⁵¹,

⁵⁴⁷ J.-P. Gutton, *Charité et assistance en Europe XVI^e-XVIII^e siècle*, Firenze, L-S. Olschki, 1978, p. 486.

⁵⁴⁸ À partir du XVIII^e siècle, une évolution se produisit. L'idée que la cause de la pauvreté se trouvait dans la nature humaine elle-même s'estompa. De nombreux écrits développèrent alors la thèse d'une responsabilité de la société face à la misère née des conditions économiques nouvelles imposées. Parallèlement, le concept de charité fondé sur la piété et l'obéissance à un précepte divin fut opposé à celui de la bienfaisance fondée sur la solidarité collective. J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op. cit., p. 419 et 431.

⁵⁴⁹ C. Rimbaud (1822-1902). Ce lyonnais issu d'une famille modeste fut un autodidacte qui, à force de travail, devint associé d'une des plus importantes maisons de la Fabrique. Préoccupé par le paupérisme, il lit Saint-Simon, Fourier, Frédéric Ozanam. Connu pour son libéralisme économique et ses convictions anti-socialistes, il fait confiance au progrès et au machinisme pour améliorer la condition ouvrière et fait aux patrons une obligation morale de rapports humains avec leurs ouvriers. Il entendit toujours aider les pauvres sans en faire de perpétuels assistés. Proche de riches industriels lyonnais, il assura la direction d'œuvres religieuses et obtint leur aide financière. Il tenta de fonder, dans le quartier de la Guillotière, une cité ouvrière fondée sur la religion catholique. L'essai fut sans suite mais il permit, grâce au soutien de quelques industriels, de procurer des possibilités d'hébergement à des vieillards. Voir J. Buche, *L'abbé Camille Rimbaud, sa vie, ses œuvres sociales*, Lyon, Cumin et Masson, 1907 ; J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op.cit., p. 354-355.

⁵⁵⁰ A. Isaac (1849-1937). Né dans une famille bourgeoise de Calais, ce catholique libéral arriva à Lyon en 1859. En 1869, il devint salarié de l'entreprise de tulles et dentelles dont son père était dirigeant et associé. Il gravit ensuite progressivement les échelons des instances économiques du Rhône. Il tint des fonctions de membres de conseils d'administration de diverses compagnies (compagnies des chemins de fer Paris Lyon Méditerranée, compagnie universelle du canal maritime de Suez) et siégea dans diverses instances nationales comme le Conseil supérieur du travail ou le conseil supérieur des colonies. Il se fit le chantre du libre échange et le représentant des intérêts du patronat face aux projets sociaux des gouvernements et acquit une stature nationale. Après la première guerre mondiale, il se rallia à la République. Elu du Rhône à la Chambre (1919-1924), il devient porte-voix du courant de défense de la famille et du nataliste, puis ministre du Commerce et de l'Industrie (1920-1921). Lors de l'agitation sociale qui secoua le pays en 1920, il prôna la répression. Il ne parvint pas à positionner son parti aux élections en 1924 : il fut battu par la liste du Cartel des gauches conduite par E. Herriot. Après avoir été contesté en interne, il se retira définitivement de la vie politique pour se consacrer à ses fonctions dans les milieux d'affaires. Voir : A. Isaac *Journal d'un notable lyonnais 1906-1933 (textes annotés et choisis par H. Joly)*, Lyon BGA-Permezel, 2002 ; J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op.cit., p. 275.

⁵⁵¹ J. Gillet (1843-1925), fils de François Gillet fondateur de la Maison Gillet, industriel lyonnais de la chimie et du textile, lié aux milieux de la banque. Proche de C. Rimbaud qu'il aida dans son projet de cité ouvrière, il fut, en outre, fondateur de la Société anonyme de logement économique qui acheta de nombreux logements pour assurer leur réhabilitation. Voir : B. Anglereau, C. Péliissier, *Les dynasties lyonnaises : des Morin-Pons aux Mérieux : du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Perrin, 2003 ; M. Peyrenet *La dynastie des Gillet : les maîtres de Rhône-Poulenc*, Paris, Le Sycomore, 1978. Voir *Bulletin mensuel de l'association des anciens élèves de l'Ecole centrale de Lyon*, n°182, avril 1923, p. 33-35 ; J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op.cit., p. 256-257.

Arlès-Dufour. Ces notables appartenaient à des réseaux politiques lyonnais unis par leurs relations financières, politiques, philanthropiques et influents dans l'organisation de la cité.

Un rapport présenté par le comité départemental du Rhône pour l'exposition universelle de Paris en 1900⁵⁵² retraça, de façon assez précise, la fébrilité des classes dominantes dans l'accomplissement d'actions destinées à l'amélioration de la condition des classes les plus défavorisées. L'auteur de la partie consacrée à la bienfaisance évalua à « plus de 300 les œuvres vivantes et actives » dans le domaine. Fondée sur une distinction selon l'origine des dons, ce « bilan charitable de la ville » permet de se rendre compte de la nette prédominance de la charité d'origine privée dans la ville. Face aux 12 ou 13 millions d'apports financiers privés, les 3 ou 4 millions de dépenses publiques purent apparaître bien modestes. Cette prédominance fut logique et banale dans le contexte d'une société libérale réticente à toute action susceptible de préfigurer un embryon de charité légale contraignante pour le pouvoir.

Bien qu'instructif et révélateur, le constat ne permet pas de fonder des observations fines et certaines sur le paysage lyonnais des actions charitables. Les chiffres fournis restent indicatifs. L'ouvrage lui-même ne leur attribua qu'une valeur toute relative. Pour des raisons de confidentialité ou de méfiance, de multiples institutions choisirent l'imprécision et les renseignements fournis furent souvent partiels et non exhaustifs. Il n'en demeura pas moins que la ville se caractérisa alors par les efforts constants des lyonnais les plus aisés en faveur des classes les plus défavorisées. « Le soutien à des œuvres charitables ou des institutions de bienfaisance dev[int] alors une pratique quasi-systématique que tout bourgeois lyonnais digne de ce nom [devait] accomplir pour tenir son rang à la fin du XIX^e siècle. Catholiques, protestantes, républicaines, exerçant dans la soie, la chimie, la métallurgie, l'automobile, la finance ou la politique, la médecine, le droit, les élites lyonnaises se distinguèrent par « le concours et l'attachement qu'elles port[èrent] aux œuvres de la ville »⁵⁵³. Ces moyens de secours nombreux, variés et abondants conférèrent à la ville un véritable « rôle de providence ». Des institutions « sans nombre » de soulagement des « misères humaines »⁵⁵⁴ s'y côtoyèrent. Cette « renommée » attira « les déshérités d'alentour »⁵⁵⁵. Elle contribua à l'amplification du mouvement de concentration urbaine et de prolétarianisation dans l'enceinte

⁵⁵² Référence : Rapport présenté par le comité départemental du Rhône Exposition universelle de 1900, l'économie sociale et l'histoire du travail à Lyon, Lyon, A. Rey et cie, 1900, p. 3-47.

⁵⁵³ B. Dumons, « Lyon charitable et prévoyant », *Lyon, l'humaniste. Depuis toujours, ville de foi et de révolte*, Condé-sur-Noireau, Éd. Autrement - Collections Mémoires, septembre 2004, p. 157-158.

⁵⁵⁴ E. Aynard, *Lyon en 1889*, in A. Storck et H. Martin (dir.), *Lyon à l'exposition universelle de 1889*, Lyon, A. Storck, Imprimeur-Editeur, 1890, p. 16.

⁵⁵⁵ E. Aynard, *Lyon en 1889*, *op. cit.* p. 12.

de la cité. La vocation charitable et généreuse de la cité fit l'objet de commentaires de la part de la classe politique locale. Édouard Herriot se félicita de voir qu'à Lyon, « l'initiative individuelle » s'accompagnait « d'un sens social profond ». À ses yeux, l'organisation de l'assistance dans la cité était une preuve de la volonté des lyonnais « d'atténuer, sous diverses formes, la souffrance humaine⁵⁵⁶ ». Édouard Aynard évoqua, quant à lui, ce trait caractéristique de l'esprit lyonnais source de permanence de lien social, entre les divers groupes de la société lyonnaise⁵⁵⁷. Il se félicita du « rayonnement » de la charité lyonnaise mise en œuvre grâce au « sentiment religieux », à « l'humanité » ou au « simple goût de faire du bien »⁵⁵⁸.

L'activité charitable des élites sociales se développa plus intensément encore dans les périodes de chômage durant lesquelles le dénuement des classes populaires s'accrut. Les archives municipales recèlent ainsi différents exemples de mobilisations ponctuelles qui donnèrent lieu à l'organisation de manifestations festives. Des affiches témoignent de ces mouvements de solidarités qui se multiplièrent au milieu du XIX^e siècle : quêtes⁵⁵⁹, mais aussi exposition d'automates⁵⁶⁰, bal au grand théâtre⁵⁶¹, fête au jardin des plantes⁵⁶², organisations de comités de secours⁵⁶³ dont les fonds furent destinés aux ouvriers sans travail. Les actions charitables purent également être organisées au sein d'institutions privées comme ce fut le cas pour les « Fourneaux de la Presse », union de bienfaisance, créée sur l'initiative de journaux lyonnais de toutes opinions. Cette association se donna comme mission d'aider la classe ouvrière, sous forme de dons ou ventes à bas prix de repas. Particulièrement active dans les périodes de chômage, elle organisa, en 1886, une tombola au profit des ouvriers sans travail. Elle parvint ainsi à mobiliser, autour du projet, le public, la municipalité, le préfet ainsi que certains députés⁵⁶⁴.

Cette approche caritative de la question du chômage ne répondit pas aux préoccupations d'une classe ouvrière en pleine mutation. Elle resta méfiante à l'égard d'initiatives de bourgeois et aristocrates qui avaient gardé « en mémoire le traumatisme révolutionnaire ». Les fondements et objectifs des actions menées restèrent étrangères à leurs

⁵⁵⁶ *Lyon, 1906-1926*, Lyon, A. Rey et Cie, 1926, p. 30. Ouvrage réalisé à l'occasion du 50^e congrès de l'association française pour l'avancement des sciences et qui présentait les ressources artistiques, économiques et sociales de Lyon.

⁵⁵⁷ P.-Y. Saunier *l'esprit lyonnais XIX^{ème} - XX^{ème} siècle : genèse d'une représentation sociale*, op.cit., p.218.

⁵⁵⁸ E. Aynard, *Lyon en 1889*, op. cit. p. 12.

⁵⁵⁹ Voir par exemple : Arch.mun. Lyon 936 WP 03462.

⁵⁶⁰ Arch.mun. Lyon 936 WP 03275.

⁵⁶¹ Arch.mun. Lyon 936 WP 06757.

⁵⁶² Arch.mun. Lyon 936 WP 05152.

⁵⁶³ Voir par exemple : Arch.mun Lyon 936 WP 03696 et 03453.

⁵⁶⁴ Arch. Dép. Rhône 2 XP 116.

aspirations car elles ne permirent jamais d'envisager le traitement des sans-travail, de façon spécifique. Le chômeur resta (en dépit de ses particularités) un individu indifférencié dans le cadre de la communauté des pauvres. En outre, l'inspiration religieuse qui, le plus souvent, portait ces institutions, les éloigna d'une partie des travailleurs en raison de la désaffection de ces derniers pour la pratique religieuse. Jusqu'en 1891, l'Église ne prit pas de position officielle sur le terrain économique et social ni sur le sort réservé aux plus pauvres. Dès 1848, les catholiques rejetèrent l'idée de droit au travail au profit du droit à l'assistance. S'ils exaltèrent le travail, ce ne fut pas pour ses vertus intrinsèques, mais parce qu'ils virent, en lui, un moyen de préserver le peuple d'une oisiveté néfaste et de valoriser l'effort. De ce fait, des actions initiées en faveur des seuls chômeurs et identifiées en tant que telles, ne furent qu'incidentes et ponctuelles. La crainte des mouvements collectifs et des conflits sociaux les amena à proposer un schéma social centré sur les valeurs chrétiennes moralisantes. À ce titre, elles furent plus soucieuses de protéger les pauvres du « déluge socialiste »⁵⁶⁵ que de prendre en considération les spécificités et les problèmes des travailleurs, fussent-ils au chômage. Comme le note Pierre Pierrard⁵⁶⁶, dans cette fraction de la population prédominait la peur de l'ouvrier, « ce personnage mal cerné, mal dégagé du pauvre », produit de la révolution industrielle. Les milieux traditionnels et conservateurs, comme l'épiscopat, restèrent globalement peu mobilisés par la question ouvrière. Ces derniers, « intellectuels » ou « dévots », ne parlèrent pas « le langage de l'ouvrier »⁵⁶⁷. Ils ne partagèrent pas davantage les joies et les peines des travailleurs. Leurs actions demeurèrent confinées dans une tradition charitable du christianisme biblique qui intégra parfois « l'inégalité sociale » comme fait inéluctable et voulu par Dieu⁵⁶⁸. Elles se cantonnèrent à des activités de patronage pour adultes qui organisèrent les loisirs comme l'assistance mais dans lesquelles les considérations professionnelles restèrent absentes⁵⁶⁹. Tout au plus, les œuvres pour ouvriers s'attachèrent-elles à organiser le travail dans un but d'encadrement moralisateur⁵⁷⁰. Elles répondirent à une logique sociale patronale qui tendit à gommer les spécificités ouvrières⁵⁷¹. En dépit des

⁵⁶⁵ C. Ponson *Les catholiques lyonnais et la chronique sociale 1892-1914*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, p. 40.

⁵⁶⁶ P. Pierrard, 1848, *Les Pauvres, l'Évangile et la révolution*, Paris, Desclée de Bouwers, 1977, p. 206-207.

⁵⁶⁷ P. Pierrard, 1848, *Les Pauvres, l'Évangile et la révolution*, op. cit., p. 208.

⁵⁶⁸ P. Pierrard, 1848, *Les Pauvres, l'Évangile et la révolution*, op. cit., p. 211.

⁵⁶⁹ Voir sur ce point les réalisations du comité lyonnais de l'œuvre des cercles C. Ponson, *Les catholiques lyonnais et la chronique sociale 1892-1914*, op. cit., p. 42-43.

⁵⁷⁰ C. Ponson, *Les catholiques lyonnais et la chronique sociale 1892-1914*, op. cit., p. 45.

⁵⁷¹ Voir C. Boutin « Les catholiques français du XIX^e siècle », in D.Gros et S.Dion - Loye (dir.), *La pauvreté saisie par le droit*, op.cit., p.324 à 345.

tentatives bienveillantes, le fossé ne cessa de se creuser entre les élites locales et le monde ouvrier de plus en plus conscient de la dureté de sa condition et de son identité.

À côté de la charité privée, des secours furent délivrés par des autorités publiques locales dans le cadre de bureaux de bienfaisance⁵⁷². Leur activité s'intensifia et se diversifia dans les périodes de crises économiques récurrentes que connut le pays au cours du XIX^e siècle. Les écrits de Justin Godart permettent d'appréhender de manière concrète l'activité d'un bureau de bienfaisance lyonnais. Sensible aux injustices de la condition ouvrière, cet adjoint au maire de Lyon accompagna un agent « distributeurs » de l'institution dans l'exercice de sa mission. Son observation lui permit d'évoquer la situation des chômeurs valides obligés, malgré leurs efforts, de recourir à la bienfaisance municipale pour vivre et nourrir leurs familles⁵⁷³.

Le concept des bureaux de bienfaisance apparut, sous le Directoire, dans le cadre de la loi fondatrice du 7 frimaire an V (27 novembre 1796). Ce texte avait initié un dispositif d'assistance publique géré localement. La structure se maintint ensuite même si ses modalités de fonctionnement et de financement se modifièrent au gré des régimes successifs⁵⁷⁴. Ces héritiers des bureaux de charité de l'ancien régime et agences de secours prévues par la législation révolutionnaire furent modifiés sous le Consulat et le Second Empire et leurs membres furent nommés par le préfet. Ensuite, la III^e République promulgua la loi du 21 mai 1873 modifiée par celle du 5 août 1879. En vertu de ces textes, la commission administrative chargée de l'administration du bureau de bienfaisance fut changée afin d'y introduire une composante municipale. À côté du maire qui présidait l'instance et des quatre membres désignés par le préfet, deux membres supplémentaires nommés par le conseil municipal furent introduits⁵⁷⁵.

Les bureaux de bienfaisance furent marqués par l'hétérogénéité de leur mode d'organisation ainsi que par les critères d'implantation territoriale. Répartis sur l'ensemble du

⁵⁷² Voir sur ce point les documents conservés aux archives départementales du Rhône, notamment de lettres adressées par le ministère de l'Intérieur au préfet, pour l'informer de différentes sommes destinées aux ouvriers sans travail ou au soulagement de la classe ouvrière ; elles sont datées des 11 décembre 1839, 18 janvier 1840 (MPD1) et des 21 janvier 1840 et 30 novembre 1842 (MPD2).

⁵⁷³ J. Godart *Travailleurs et métiers lyonnais*, Lyon, Cumin et Masson Editeurs, 1909, p. 130.

⁵⁷⁴ A. Gueslin « L'évolution des bureaux de bienfaisance jusqu'en 1914 » in J-C .Petit et Y. Marec (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe. 1850-1914*, Paris, Les éditions de l'atelier, 1996, p. 241- 248

⁵⁷⁵ Voir sur l'organisation des bureaux de bienfaisance A. Rauzy et S. Picquenard, *La législation de l'aide sociale*, Paris, Berger-Levrault, 1955, p. 67-68. Sous le Second Empire, les commissions administratives comprenaient, outre le maire, cinq membres tous désignés par le préfet. Après les lois de 1873 et 1879, plusieurs propositions furent présentées à la chambre, dans le sens d'un accroissement de la responsabilité des conseils municipaux dans la direction des bureaux de bienfaisance. Il fallut attendre les années 1920 pour que cette modification intervînt.

territoire, ils ne concernèrent que les villes grandes et moyennes. Ils bénéficièrent d'une indépendance certaine dans leurs choix de dépenses. Quant à leurs ressources, elles furent constituées, en proportion variable, de rentes, subventions municipales, départementales, étatiques, dons et legs. Dans l'ensemble, ils n'assurèrent, durant ces différentes périodes, qu'une assistance facultative. L'attribution des aides se fit soit en espèces, soit (de préférence) en nature sous forme de bons de pain, de viande, de lait, de vêtements ou de charbon. Le pouvoir d'appréciation des bureaux de bienfaisance fut souverain pour la fixation de leurs principes de fonctionnement mais aussi pour la détermination des modalités d'actions et de l'importance des aides accordées.

Les pièces conservées aux archives départementales du Rhône pour la période 1838-1842, permettent d'avoir une idée de l'activité déployée au sein des bureaux de bienfaisance de l'agglomération lyonnaise. Louis-Philippe était alors plus préoccupé par l'exercice du pouvoir que par le prix élevé des subsistances, l'extension du chômage ou la détresse ouvrière. À Lyon, l'augmentation de la misère publique généra des besoins considérables auxquels il fallut apporter des soulagements immédiats⁵⁷⁶. De ce fait, des ressources nouvelles durent être mises à disposition des bureaux bienfaisance du département. Ainsi, une demande d'allocation supplémentaire fut formulée par les dirigeants du bureau de bienfaisance de Lyon au préfet qui saisit le ministre de l'Intérieur dans le souci d'« alléger » d'« une manière efficace » la condition misérable de la classe ouvrière⁵⁷⁷. Au bureau de bienfaisance de Vaise, on peut noter l'existence d'une donation du député Fulchiron, pour le soulagement de la classe ouvrière⁵⁷⁸.

Pour le bureau de Lyon, un état de trésorerie établi en janvier 1839 illustre la nature des prestations accordées. Comme dans la majeure partie des bureaux de bienfaisance du territoire français, le principe de base resta celui de la distribution de secours en nature (essentiellement constitués par du pain ou du charbon). Les subsides en argent restèrent limités. De même, les frais de gestion, de personnel, de distribution de médicaments, les dépenses inhérentes au maintien de la salle d'accueil ne revêtirent qu'un caractère accessoire. Il en fut de même pour les secours en argent, accordés de façon exceptionnelle, « aux pauvres honteux »⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ A. Steyert, *Nouvelle histoire de Lyon et des provinces du lyonnais, Forez, Beaujolais, Franc-Lyonnais et Dombes*, t. 4, *op. cit.*, p. 72.

⁵⁷⁷ Arch. Dép. Rhône 10 M 176.

⁵⁷⁸ Arch. Dép. Rhône 10 M 176 Document établi par le maire de Vaise destiné au préfet du Rhône en date du 11 décembre 1839.

⁵⁷⁹ Arch. Dép. Rhône 10 M 176.

En dépit de leur utilité immédiate, ces secours furent fréquemment critiqués par des auteurs soucieux d’alerter leurs contemporains sur les écueils de ce type d’aide. La principale attaque porta sur la nature de la relation instaurée dans le cadre de l’assistance jugée trop inégale et quasi-tutélaire. Ces dons furent suspectés d’être « dégradants »⁵⁸⁰, d’enlever aux bénéficiaires une part de leur « dignité morale »⁵⁸¹. Il leur fut reproché d’entretenir le chômage et d’inciter « une foule d’individus » à devenir « des mendiants professionnels »⁵⁸². Cette opinion semble partagée par Paul Rougier qui dénonça, quant à lui, l’attitude attentiste à laquelle la charité exposait ses bénéficiaires. L’auteur regretta que ce « remède » à la misère ne finisse par être considéré « comme un tribut » à la pauvreté et qu’il n’aboutisse à la perte générale du « sentiment de prévoyance ». Une assistance pour tous « les chagrins » et toutes « les misères » amenait, selon lui, le pauvre à la facilité et à s’endormir « dans l’expectative du secours » et à s’indigner en cas de diminution de la prodigalité de son bienfaiteur⁵⁸³.

Ces arguments devinrent inopérants lorsque la charité s’exerça par le biais d’une assistance par le travail : l’aide fut alors perçue comme un « instrument de relèvement » et de sélection des ouvriers. À Lyon, comme dans la plupart des cités en proie au chômage, des expérimentations de ce type furent mises en place pour aider les chômeurs involontaires, en leur procurant du travail.

B. Une assistance vertueuse par le travail

L’assistance par le travail trouva ses fondements dans un postulat naturel et logique : le travail pouvait et devait remplacer l’aide aux chômeurs⁵⁸⁴. Son objectif consista à combattre le mal (le chômage) en agissant sur sa cause (c’est-à-dire en procurant une occupation aux chômeurs). Directement inspirée des théories des hommes de 1789, elle reposa sur l’articulation du droit à la subsistance et de l’obligation de travailler.

⁵⁸⁰ J. Seguin, *L’assurance contre le chômage*, op. cit., p. 47.

⁵⁸¹ V. Pelosse, *De l’assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d’économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, op. cit., p. 111.

⁵⁸² J. Seguin, *L’assurance contre le chômage*, op. cit., p. 47.

⁵⁸³ Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit., p. 425-426.

⁵⁸⁴ Voir sur ce point la position des catholiques, P. Pierrard 1848, *Les pauvres, l’évangile et la révolution*, op. cit., p. 207.

Dans les faits, l'expression générique recouvrit deux réalités distinctes selon que l'assistance émana de la volonté de personnes privées ou des pouvoirs publics⁵⁸⁵. Inspirée en toute hypothèse du principe de charité, cette formule échappa, toutefois, aux traditionnelles critiques adressées aux œuvres d'assistance. La somme octroyée dans le cadre de l'accomplissement de ce type de travaux ne fut pas empreinte des mêmes caractéristiques qu'une aumône traditionnelle, par essence gratuite et unilatérale. Bien que la (faible) rémunération soit présentée comme ayant une valeur supérieure à celle du travail fourni, elle se trouvait subordonnée à l'exécution d'une tâche (souvent générale) qui en constituait la contrepartie. Dans ces conditions, il fut difficile, au moins sur un plan théorique, de reprocher à la solution (d'ailleurs proposée dans l'attente d'une embauche « normale ») d'être un encouragement à la paresse et de favoriser l'apathie des classes laborieuses. Ses promoteurs lui conférèrent, en outre, une autre vertu. En offrant aux individus en situation pénible la possibilité de fournir une certaine quantité de travail et de mériter la sympathie d'autrui, elle fut censée faciliter la distinction entre « mendiant paresseux » et « pauvre sincère »⁵⁸⁶. Compte tenu des apories entourant la définition du chômeur involontaire, l'approche eut des intérêts pratiques. Elle s'intégra, en outre, dans le contexte rééducatif et répressif qui présidait au traitement du chômage.

La formule n'était pas nouvelle. Utilisée par la monarchie⁵⁸⁷, elle fut très en vogue dans la seconde moitié du XVIII^e siècle. Au XIX^e siècle, elle se trouva encouragée par les solidaristes qui soulignèrent son intérêt pour repérer les personnes dignes d'être assistées (car désireuses de travailler) et pour veiller à ce que les plus démunis s'acquittent bien de leur obligation sociale en échange de l'assistance reçue. L'idée fut enfin défendue par Auguste Keufer devant le Conseil supérieur du travail.

« Philosophiquement incontournable »⁵⁸⁸, la notion d'assistance par le travail, se révéla difficile à pratiquer, dans les faits. Elle aboutit à mettre à la charge de l'État des devoirs disproportionnés face aux citoyens, en les affranchissant de la prévoyance et de la motivation nécessaires à la recherche d'un travail. D'une façon générale, le concept fut utilisé

⁵⁸⁵ Les travaux de secours organisés par l'État et les collectivités territoriales comme ceux organisés par les institutions privées avaient un caractère d'une assistance par le travail. Néanmoins, les auteurs réservèrent ordinairement le terme aux œuvres d'initiative privée, préférant parler de travaux de secours pour les initiatives d'ordre public.

⁵⁸⁶ A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p. 35.

⁵⁸⁷ J.-P. Gutton (dir.), *Charité et assistance en Europe XVI^e-XVIII^e siècle*, op. cit., p. 434-435 ; J.-L. Harouel, *Les ateliers de charité dans la province de Haute-Guyenne*, Paris, P.U.F, 1969 ; L. Lallemand, *Histoire de la Charité*, t. 4-II, *L'Europe : les temps modernes, du XVI^e au XIX^e siècle*, Paris, Picard, 1912.

⁵⁸⁸ P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op.cit, p. 156.

avec mesure : le gouvernement rechigna toujours à affecter massivement des fonds publics à la création des travaux pour les chômeurs. En 1848 toutefois, avec la déclaration du 25 février 1848 sur le droit au travail, le sujet de l'assistance par le travail revint à l'ordre du jour, sous l'impulsion des républicains et socialistes.

Comme de nombreuses autres villes françaises, Lyon organisa l'assistance aux plus démunis par l'organisation de travaux destinés à leur offrir une activité plus ou moins rémunératrice. D'initiatives privées ou publiques, ces expériences connurent, au cours du siècle, un développement régulier, intégré dans une stratégie plus globale de moralisation des classes pauvres dont on craignait l'agitation sociale et politique. Ces expériences eurent pour commune particularité de fonctionner sous formes d'ateliers au fonctionnement rigoureux dont on attendait qu'ils attirassent les ouvriers « sérieux ». En leur sein se mêlèrent bien souvent apprentissage et formation morale ou chrétienne. Leur public de prédilection fut généralement des travailleurs de catégories particulières, souvent incapables de trouver un emploi dans des conditions normales de la vie économique : personnes âgées, invalides, détenus libérés, mais aussi « ouvriers inférieurs n'ayant pas de métiers précis »⁵⁸⁹, « trimardeurs »⁵⁹⁰.

Ancrée dans une riche tradition humanitaire, la classe possédante lyonnaise se montra fort active dans sa philanthropie à l'égard des plus pauvres. Un nombre non négligeable d'institutions privées mirent en œuvre des travaux d'assistance par le travail. « L'œuvre des travaux de Marie »⁵⁹¹ fondée en 1845 illustre ce type de pratique. Sa mission consista à aider des foyers indigents ou malheureux en leur fournissant des ouvrages de lingerie qui furent volontairement rétribués à prix élevés. Cette institution, à caractère laïc (malgré son nom), secourut, en 1883, 260 foyers de « bonne moralité » et ayant une « conduite régulière ». Elle tira ses ressources d'annuités des dames de l'œuvre, de dons municipaux et du produit du travail fourni par les personnes secourues.

Un exposé synthétique et cohérent de ces expériences privées d'assistance par le travail apparaît délicat en raison de la multiplicité et de la diversité des intervenants. Ceux-ci se caractérisèrent par une hétérogénéité de leurs origines (religieuses ou laïques), de leurs pratiques et de leurs sources de financement. Il semble en outre, difficile d'établir, en leur sein, l'existence d'actions d'indemnisation du chômage proprement dite. La technique

⁵⁸⁹ H. Lamotte, *Étude sur la question du chômage involontaire*, op. cit., p. 218.

⁵⁹⁰ H. Lamotte, *Étude sur la question du chômage involontaire*, op. cit., p. 217.

⁵⁹¹ Rapport du commissariat spécial près la préfecture du Rhône, décembre 1884, Arch. Dép. Rhône 2XP 116 Œuvres charitables.

assurantielle n'était guère compatible avec les principes de charité, d'assistance ou de bienfaisance, fondements de ces œuvres. Généralement destinées à une clientèle permanente et souvent spécifique, ces institutions privées eurent une action parcellaire. Elles se révélèrent inefficaces et incompétentes dès lors que survinrent des crises d'envergure génératrices de périodes de chômage massif pour l'ensemble de la population ouvrière.

Une réflexion large sur la mise en œuvre d'un relai d'ampleur collective et générale apparut alors urgente. En effet, les situations de tensions économiques importantes et leurs conséquences sur l'emploi eurent pour effet de poser aux autorités la question du traitement de la population des sans-emploi, notamment pour assurer le maintien de l'ordre, de la sécurité publique. En outre, une intervention des pouvoirs publics (État, communes) s'avéra nécessaire. Elle seule semblait pouvoir rendre effective la mise en application de la théorie du droit au travail, tout en assurant la prise en compte du chômeur autrement que de façon individualisée et aléatoire. Elle s'imposa lorsque le chômage devint un problème économique et social récurrent et structurel.

En France, comme dans de nombreux pays, des initiatives publiques cherchèrent à organiser d'importants travaux de secours pour remédier au chômage collectif et permettre au citoyen valide de s'adresser à la puissance publique pour qu'elle lui procurât l'ouvrage nécessaire à sa subsistance. Le développement de ces expériences eut lieu (avec plus ou moins d'intensité et d'efficacité) sur tout le territoire, sous l'impulsion des communes et des autorités préfectorales. La théorie affirmée par Montesquieu⁵⁹² (et reprise par l'article 21 de la Constitution du 24 juin 1793⁵⁹³) trouva sa plus éclatante application en 1848 avec la mise en œuvre des ateliers nationaux, aux termes d'événements connus⁵⁹⁴. À Lyon, dès avant cette date, la pratique des travaux de secours fut mise en œuvre dans des périodes de difficultés économiques. Des témoignages de ces expériences dont le préfet fut le principal initiateur

⁵⁹² Montesquieu, *L'esprit des lois*, Livre XXIII, chapitre XXIV.

⁵⁹³ Voir article 21 de la Constitution du 24 juin 1793, J. Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, *op. cit.*, p.82

⁵⁹⁴ En France, les tentatives les plus connues d'organisation de travaux de secours furent antérieures. Il s'agissait des ateliers de charité de Turgot en 1770-1771, ainsi que des ateliers de secours de 1789-1791. Les premiers consistèrent à occuper, en période de crise, toute personne valide à des travaux variables selon la force et l'habileté des chômeurs. Ces ouvrages furent toujours payés à un tarif supérieur au tarif normal. Il s'agissait d'ouvrage de construction, réparation de routes ou de travaux à domicile. Cette idée eut d'abord de bons résultats, mais progressivement des abus furent commis et causèrent l'échec de l'institution. Les ateliers de secours furent créés durant la révolution pour améliorer la situation des ouvriers confrontés à l'augmentation du coût de la vie. Les chantiers de terrassement alors entrepris groupèrent une foule de sans travail et la paresse et l'indiscipline y régnerent. Le 16 juin 1791 l'Assemblée Nationale mit fin à cette expérience. Sur le droit au travail et le droit à l'emploi, voir N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, *op. cit.*, p. 76-78.

attestent de l'existence de travaux de secours organisés pour les soutenir durant tout le XIX^e siècle.

L'autorité préfectorale tint un rôle essentiel dans l'impulsion et la décision des travaux. En amont, tout d'abord, les services préfectoraux s'enquirent de la situation de la population du département. Des enquêtes périodiques adressées aux maires des différentes communes de la circonscription permirent aux autorités d'affiner leur connaissance du terrain, de l'état de la population et de paramétrer leurs actions en conséquence. La procédure mise en œuvre reposa donc sur le principe d'une collaboration avec les autorités municipales. Les maires, en vertu de leur bonne connaissance des problèmes de proximité, étaient considérés comme de précieux vecteurs d'informations. Ils étaient interpellés sur la situation générale de leurs administrés mais aussi sur les moyens envisageables pour « employer la classe ouvrière sans travail dans la saison rigoureuse ... »⁵⁹⁵.

La démarche s'appuya sur un questionnaire libellé par la préfecture. Adressé dans les mairies, il porta sur des points précis afin d'obtenir des données très concrètes et exploitables. Son champ d'investigation fut large. Il aborda des thèmes tels que :

- la situation financière du bureau de bienfaisance de la mairie,
- l'importance des crédits que le budget municipal pouvait affecter au soulagement des ouvriers,
- la quotité de secours qui se trouvait quotidiennement distribuée à domicile,
- la nature, l'ampleur des réalisations en matière de création d'ateliers de charité et de chauffoirs,
- le volume des ouvriers employés à des travaux à domicile.

Les référents municipaux répondirent avec soin aux questions posées. Les données recensées permirent au préfet d'avoir une première vision des réalisations locales en matière de bienfaisance et de connaître mieux l'état moral et matériel de la classe ouvrière. En outre, le dispositif favorisa un échange constructif entre le préfet et les maires. Ils découvrirent là un précieux moyen d'informer l'instance préfectorale d'événements de nature exceptionnelle survenus dans la commune (incendies par exemple). En outre, les autorités municipales y virent une opportunité pour solliciter des moyens financiers et évoquer avec une autorité supérieure les possibilités de résorber des situations de tension locale⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ Arch. Dép. Rhône 10 M 176.

⁵⁹⁶ Arch. Dép. Rhône 10 M 176. Voir notamment les démarches des maires de la Croix-Rousse, de La Guillotière, de Givors, de Saint-Genis Laval, de Thizy, de Villefranche sur Saône et de Vaugneray. .

L'approche informative trouva son prolongement dans la mise en œuvre d'une politique départementale d'assistance par le travail des ouvriers privés d'emploi. Ce fut notamment le cas durant les crises des années 1836-1837 et 1839-1842 où les métiers cessèrent de battre durant la morte-saison. En 1842, des travaux furent ainsi initiés sur le bord des rivières lyonnaises⁵⁹⁷. Un courrier⁵⁹⁸ de novembre 1842 adressé par l'état-major général en réponse au préfet énumère les travaux organisés dans le cadre de l'assistance des chômeurs par le travail. Ils occupèrent 300 terrassiers à la construction de l'enceinte reliant les forts de la rive gauche du Rhône, 100 terrassiers sur la rive droite de la Saône au Fort de Loyasse et sur l'enceinte de Fourvière. En outre, des travaux furent projetés au Fort de Montessuy et en arrière de Sainte Foy. Ils firent l'objet de suivis rigoureux de la part du préfet comme le montrent les états récapitulatifs nominatifs quotidiens adressés par les maires des communes dans lesquelles les travaux s'effectuèrent. Les documents disponibles permettent d'avoir un aperçu de l'importance numérique des effectifs alors employés qui varièrent, selon les endroits et les moments, de 2 à plus de 380 personnes⁵⁹⁹. En outre, conscient de l'importance politique des notabilités lyonnaises, de leur poids dans la cité, de leur implication, le préfet n'hésita pas, le cas échéant, à s'appuyer sur elles pour mener à bien ses projets et les entourer de conditions de réalisation optimales. Il les réunit, dans le cadre d'« une Commission de prévoyance » à laquelle appartient notamment Barthélemy Arlès-Dufour. Cette instance fut sollicitée pour répartir les fonds à sa disposition, pour financer des ateliers de charité et pour établir ou proposer de nouveaux chantiers⁶⁰⁰. Dans cette France jacobine du XIX^e siècle, il parut, en outre, normal que les autorités préfectorales correspondissent également de façon suivie avec le pouvoir central. De fait, les ministères de l'Intérieur, de la Guerre, des Ponts-et-Chaussées, de l'Agriculture et du Commerce furent fréquemment contactés pour diverses raisons : l'obtention de crédits, la sollicitation d'avis sur les réalisations envisageables pour

⁵⁹⁷ Voir notamment sur ce point une affiche émanant de la préfecture et datée du 17 novembre 1842 et qui avisait la population ouvrière de l'ouverture de travaux sur les rives gauche du Rhône et droite du Rhône et de la Saône. Arch. Dép. Rhône 10 M 176.

⁵⁹⁸ Voir courrier du 17 novembre 1842 adressé par le lieutenant général, pair de France, commandant de la 17^e division au préfet du Rhône. Arch. Dép. Rhône 10 M 182.

⁵⁹⁹ Les états retrouvés aux archives départementales mentionnèrent un effectif de 120 à 386 personnes pour les travaux d'assistance organisés à la Croix-Rousse (de décembre 1842 à avril 1843), de deux à soixante-dix personnes pour ceux organisés à la Guillotière (de décembre 1842 à mars 1843), de vingt-deux à soixante-trois personnes à Caluire et Cuire (de décembre 1842 à avril 1843) Arch. Dép. Rhône 10 M 182.

⁶⁰⁰ Voir courriers du 8 décembre 1839 adressés à chacun des membres de la commission de prévoyance. Cette institution avait été créée par le préfet en 1839. Arch. Dép. Rhône 10 M 176.

occuper les chômeurs⁶⁰¹, la demande de remboursement de sommes avancées⁶⁰² pour les chantiers antérieurement accomplis ou en cours de réalisation.

En février 1848, les initiatives publiques dans l'organisation des travaux destinés aux chômeurs s'amplifièrent sur territoire national. À Paris, sous la pression de la rue, le gouvernement s'engagea à garantir du travail à tout individu⁶⁰³ mais il substitua à la demande populaire d'un ministère du Travail (ou du Progrès) la Commission du Luxembourg, institution de compromis contestée, chargée d'arbitrer des questions de travail et dans laquelle siégea Louis Blanc. En outre, il ordonna l'établissement immédiat d'ateliers nationaux destinés à employer les chômeurs. Fort différents des « ateliers sociaux » préconisés par Louis Blanc, ceux-ci s'apparentèrent davantage à des ateliers de charité de l'ancien régime qu'à un système public d'organisation du travail. Ils correspondirent à une conception minimaliste et traditionnelle de l'assistance par le travail. Les ouvriers y furent rémunérés médiocrement en contrepartie de travaux imposés de voirie ou jardinage, sans aucune autre ambition⁶⁰⁴. Ouverts à Paris dès le 1^{er} mars 1848, ces chantiers de terrassement offrirent aux chômeurs des conditions d'embauche facilement accessibles⁶⁰⁵. Ils connurent d'ailleurs un franc succès. Compte tenu du contexte difficile de l'époque (disette, hiver prolongé, agitation politique et récession économique), il en résulta l'afflux d'une multitude de personnes défavorisées dans la capitale, alors même qu'aucune tâche utile ne put faire l'objet d'une exécution immédiate. Au fur et à mesure que les effectifs enflèrent, l'inoccupation gagna et les ateliers devinrent de

⁶⁰¹ Voir : lettre du 8 décembre 1839 adressée par le préfet au commandant du Génie au sujet de travaux au Fort de la Vitriolerie et de Loyasse et au Grand Camp (plaine des Brotteaux) ; courrier (confirmation d'une dépêche télégraphique) du 19 décembre 1839 adressé par le ministère de la Guerre au préfet du Rhône pour annoncer le commencement des travaux de la Vitriolerie et du Fort de Loyasse ; lettre du 10 décembre 1839 adressée par l'ingénieur en chef des ponts et chaussées et indiquant les travaux en cours ou éventuels ; lettre du 14 mai 1840 par laquelle le ministère de l'Intérieur (direction de l'administration préfectorale et communale) octroya une somme de 2.000 F destinée à procurer du travail aux pauvres ouvriers de Lyon. Arch. Dép. Rhône 10 M 176.

⁶⁰² Voir lettres des 23 septembre et 27 décembre 1837 relatant la démarche de demande de remboursement des sommes avancées par l'institution de prévoyance pour le gazonnement de la digue des Brotteaux et la réponse de la direction des ponts et chaussées. Arch. Dép. Rhône 10 M 176.

⁶⁰³ Selon M. Angenot, le droit au travail formulé par les idéologues de 1848 fut une contrepartie du droit de propriété concédé aux riches, le travail étant la seule propriété dont les prolétaires disposaient face aux possédants. *L'utopie collectiviste : le grand récit socialiste sous la Deuxième Internationale*, Paris, P.U.F, 1993, p. 124.

⁶⁰⁴ L. Blanc défendit, au contraire, un modèle social alternatif au capitalisme. Il préconisa un rôle actif de l'État dans le financement d'ateliers où les salaires seraient égaux, les dirigeants élus, les bénéficiaires affectés à l'investissement et à l'aide aux malades et aux vieillards. Le projet prévoit aussi que les capitaux privés fussent acceptés mais qu'ils ne recevraient qu'un intérêt fixe sans participation aux bénéfices.

⁶⁰⁵ L'admission aux ateliers ne fut pas restrictive. Aucune condition de séjour ne fut exigée. L'ouvrier, muni d'un certificat de son propriétaire ou de son logeur, se présentait à la mairie d'arrondissement qui délivrait des billets d'admission aux ateliers. Un bureau central répartissait quotidiennement les ouvriers entre les différents chantiers. Ceux-ci percevaient alors un salaire de 2 F/jour. Le 15 mars 1848, 14 000 ouvriers étaient employés. Fin mars, ils étaient 28 500, fin avril, 99 000. En juin, le nombre des inscrits atteignit 117 000.

plus en plus coûteux, improductifs et critiqués. Les pouvoirs publics décidèrent alors rapidement de mettre un terme à cet enrôlement continu. La décision de supprimer les ateliers le 18 juin 1848 provoqua l'émotion des ouvriers, les soulèvements des 22–26 juin 1848 et leur répression rigoureuse. La théorie du droit au travail fut alors sujet de vives polémiques, notamment en raison des nombreux débordements et difficultés auxquels sa mise en œuvre avait donné lieu. L'exemple des ateliers nationaux parisiens ne doit pas néanmoins la faire apparaître comme entièrement négative.

À la même époque, à Lyon, la situation économique et sociale devint préoccupante⁶⁰⁶. Le manque de numéraire des fabricants se traduisit par un manque de travail dans la Fabrique. Les caisses d'épargne ne purent plus faire face au nombre trop important de retraits. Le chômage et la misère rendit nécessaire l'intervention des pouvoirs publics pour inviter les étrangers à quitter la ville⁶⁰⁷, pour lancer une souscription destinée à venir en aide aux plus démunis et pour fournir du travail aux 50 000 ouvriers sans travail et sans pain⁶⁰⁸. Les travaux réalisés pour parer au chômage qui sévit en 1848 donnèrent des résultats médiocres. Dès le 29 février, le maire provisoire, Démophile Laforest⁶⁰⁹, s'empressa de faire connaître, par voie d'affichage, que «...conformément aux ordres et instructions du Représentant de la République, la Municipalité s'occup[ait] des moyens d'assurer un travail honorable à la population ouvrière »⁶¹⁰. Le 18 mars, des chantiers nationaux furent établis à Fourvière, Vaise, Montessuy, aux Brotteaux (digue de la Tête d'Or) et à Perrache pour des travaux de terrassement essentiellement consacrés au déplacement des déblais et peu rétribués⁶¹¹. Le 4

⁶⁰⁶ Voir pour une approche chronologique des événements de 1848 à Lyon B. Benoit « Double approche de la révolution de 1848 et des débuts de la Seconde République à Lyon », Cahiers d'histoire, XLIII, N°2, 1998, p. 250-256.

⁶⁰⁷ Le 18 mars 1848, Arago arrêta que les non-français devaient retourner momentanément dans leur pays pour éviter la colère des ouvriers lyonnais contre la concurrence des étrangers sur le marché du travail.

⁶⁰⁸ R. Curtet et B. Benoit (dir.), *Quand Lyon rugit : les colères de Lyon du XIX^e au XX^e siècle*, Lyon, Éd. Lyon d'art et d'histoire, 2006, p. 85.

⁶⁰⁹ Démophile Laforest (1795–1867) : ce notaire lyonnais, président de la Chambre des notaires de 1845 à 1847 fut conseiller municipal de 1831 à 1834 et 1841 à 1848. Le 2 février 1848, cet opposant libéral devint maire à la suite d'une acclamation populaire. Afin d'éviter toute émeute, ce maire « provisoire » proclame la République et la mise en place d'une nouvelle municipalité. Il dut alors faire face à une période difficile et agitée et dans ce climat, il organisa les premières élections au suffrage universel en avril 1848. Il est lui-même élu à l'Assemblée constituante. Par arrêté du commissaire du gouvernement, Démophile Laforest devint alors maire « officiel » le 17 juin 1848. Mais le 15 août de cette même année, il annonça aux Lyonnais sa démission de ses fonctions municipales, trouvant les fonctions de député et de maire incompatibles. De cette date jusqu'à l'élection d'Edouard Réveil, c'est l'adjoint Charles Fraisse qui assure l'intérim. Battu aux élections législatives en 1849, Démophile Laforest retourne à son étude notariale. Compromis dans des affaires financières, il quitte la France pour l'Angleterre en 1863.

⁶¹⁰ Arch. mun. Lyon 936 WP 03696.

⁶¹¹ Les hommes furent rémunérés sur la base de 1,75 F pour 12 heures de présence, les enfants sur celle de 90 centimes. Voir R. Curtet et B. Benoit (dir.), *Quand Lyon rugit : les colères de Lyon du XIX^e au XX^e siècle*, op. cit., p. 85.

avril 1848, un décret prescrivit une commande d'un million de francs à la Fabrique pour la confection de 43 000 drapeaux et 130 000 écharpes de soie.

Les chantiers nationaux furent souvent considérés, à juste titre, comme une « école de l'indiscipline et de la paresse », un terrain privilégié pour l'organisation de « discours en plein air et de bruyants cortèges de la Croix-Rousse à la préfecture, de la préfecture à l'hôtel de ville ». En leur sein se concentrèrent « des hommes aigris, démoralisés », toujours prêts à écouter des « orateurs improvisés », à se divertir, à manifester et à entamer des mouvements de grève⁶¹².

La municipalité lyonnaise, quant à elle, n'impulsa pas d'actions d'assistance par le travail d'envergure. Ce constat est confirmé, pour la fin du XIX^e siècle, par une enquête sommaire diligentée par l'Office du travail. Elaboré en 1896, ce document présenta les travaux de secours entrepris en France sur la période 1890-1895, tout en portant une appréciation sur les résultats obtenus. Elle démontra que certaines expériences limitées permirent d'obtenir des résultats assez probants (même si leur mise en œuvre resta toujours délicate). L'étude recensa les départements en fonction de quatre paramètres : le nombre de villes du territoire concernées par les travaux de secours, la nature des tâches entreprises, leur fréquence ainsi que les budgets qui leur étaient consacrés⁶¹³. Aucune des communes du département du Rhône ne se trouvant concernée par de telles entreprises, pour la période déterminée, il ne convient pas ici de développer les indications obtenues. Les autorités municipales se concentrèrent davantage sur des interventions ponctuelles : subventions destinées au financement de travaux d'assistance par le travail organisés par le préfet⁶¹⁴, sommes délivrées en argent aux chômeurs ainsi qu'à leurs familles. En 1877, une commission fut également instituée par le préfet du Rhône pour « étudier la crise industrielle » dans la ville, « proposer à l'administration les mesures propres à y remédier » et « régler l'emploi des sommes mises à disposition pour venir en aide aux ouvriers les plus éprouvés »⁶¹⁵. Cette décision fit suite à une mobilisation de la municipalité à la suite de la crise qui frappa alors l'industrie lyonnaise (et notamment celle des soies). Elle intervint en outre dans un contexte de pétition d'ouvriers lyonnais au ministre de l'Intérieur, ainsi qu'à des initiatives du syndicat

⁶¹² A. Kleinclausz (dir.), *Histoire de Lyon 1814-1940*, t. 3, *op. cit.*, p.148.

⁶¹³ Note de l'Office du travail, *Enquête sur les travaux de secours pendant les années 1890 à 1895 dans les villes ayant un budget d'au moins 100 000 F*, Paris, Imprimerie nationale, 1896.

⁶¹⁴ Ainsi, le courrier du 17 novembre 1842 adressé par le lieutenant général mentionna une subvention de la commune de La Guillotière de 40 000 F pour le financement d'un boulevard d'enceinte. Arch. Dép. Rhône 10 M 182.

⁶¹⁵ Arrêté du préfet Welche en date du 03/02/1877. La structure fut composée d'une douzaine de membres issus de la chambre de commerce, du conseil municipal, de la préfecture, du conseil de prud'hommes, du tribunal de commerce, du conseil d'administration des hospices. Arch. dép. 10 M 178

de la soierie. En même temps, le conseil municipal décida alors, à l'unanimité, de venir en aide aux familles nécessiteuses⁶¹⁶. À cette fin, il préleva une somme de 200 000 francs sur l'excédent budgétaire de l'année 1876 au moyen d'un crédit à ouvrir au chapitre additionnel de 1877. Les dépenses durent être effectuées, selon un mode déterminé par le conseil, sur proposition de l'administration préfectorale. Cette institution se cantonna néanmoins au cadre restreint de la bienfaisance. Elle ne s'étendit pas à l'organisation de travaux d'assistance ou à la création d'un dispositif d'indemnisation organisé du chômage.

D'une façon générale, durant la majeure partie du XIX^e siècle, toutes les solutions proposées par les classes dirigeantes relevèrent de l'action charitable. Protéiformes, elles eurent un fondement privé ou public et furent ou non subordonnées à l'exécution d'une tâche préalable. Dans un tel type d'approches, le chômeur resta toujours « un pauvre » et le secours, « une aumône » concédée par discrétion des donateurs ou octroyée contre des travaux jugés dérisoires.

Aucun remède spécifique d'indemnisation du chômage ne fut officiellement proposé. Les personnes dépourvues d'emploi dépendirent entièrement du bon vouloir des pouvoirs publics ou de la générosité des classes aisées qui agirent dans le cadre d'une stratégie moralisante dans ses fondements et limitée dans ses moyens. La solution fut logique dans une société profondément marquée par la thématique libérale. Au nom de la dignité humaine, il sembla impossible d'imposer à la collectivité une obligation de secours financier du chômeur, dans le cadre d'un rapport de droit. L'affirmation fut particulièrement forte pour les chômeurs valides, citoyens « récalcitrants », suspectés de faillir à leurs obligations sociales. Pour eux, la prévoyance individuelle et l'épargne devaient constituer une garantie suffisante contre les conséquences pécuniaires d'événements malencontreux⁶¹⁷.

Le débat sur l'opportunité des diverses formules, leur viabilité, leur complémentarité ne manqua pas de se poser au sein de la très active Société d'économie politique de Lyon. Les discussions que suscita le rapport de Valentin Pelosse sur la question du chômage involontaire donnent sur la question un éclairage éloquent. Issus dans leur majorité des élites locales, certains participants portèrent, au sein de la société, un discours d'éloge de l'épargne, répandu dans la classe bourgeoise. Un des participants déclara qu'en dépit de la récurrence des périodes économiques difficiles, les ouvriers sérieux et prévoyants avaient la possibilité de porter leurs économies à la caisse d'épargne pour s'en servir en cas de chômage de leurs

⁶¹⁶ Délibération du conseil municipal de Lyon du 27 janvier 1877. Arch. Mun. Lyon 1217 WP 123.

⁶¹⁷ V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 145-147.

métiers. L'argumentation fut reprise par Auguste Isaac⁶¹⁸ qui se réjouit de la présence d'un tel organisme à Lyon et à la Croix-Rousse, « comme dans tous les pays civilisés ». Pour lui, l'institution constituait « le meilleur moyen de parer aux misères du chômage » et permettant aux travailleurs « économes », « prévoyants » d'y déposer leurs économies pour les périodes de chômage futures. Sa position fut relayée par le président de la séance, Jules Cambefort qui parla du « rôle considérable » de « la prévoyance et l'épargne » dans la « question du chômage involontaire ».

Dans cette analyse, le concept d'assurance-chômage se révéla au mieux inutile, au pire pernicieux. Il fut suspecté de profiter « aux mauvais travailleurs » et de nuire aux « bons ouvriers » rarement au chômage et dont les cotisations servaient aux « manœuvres », « journaliers », « rouleurs », « gens généralement habitués à vivre au jour le jour ». Les propos d'Auguste Isaac traduisirent une opinion largement partagée : son intervention illustrée par l'évocation de la fable de « La Cigale et la Fourmi » se termina sous les applaudissements de l'auditoire. Ce chantre du libéralisme en conclut qu'il n'y avait pas lieu d'ébaucher une réflexion sur la création d'une organisation nouvelle de secours aux chômeurs. La caisse d'épargne suffisait pour diffuser la prévoyance dans les milieux ouvriers et pour apporter des solutions dignes aux ouvriers valides, soucieux de se protéger contre les aléas de leur travail. Dans cette logique qui imputait aux chômeurs la responsabilité de leur inactivité et de leur indigence, la bienfaisance, ultime recours pour les individus imprévoyants, devenait une donnée inévitable du paysage social.

Ces postulats (et les mesures souvent radicales qui en résultèrent) furent largement entendus et partagés durant cette période. Outre qu'ils ne favorisèrent pas la réflexion sur la mise en œuvre d'un système de secours national, ils entravèrent le développement de groupements intermédiaires. Le manque d'efficacité de ces moyens et la nécessité d'assurer une régulation sociale amenèrent néanmoins les pouvoirs publics à nuancer leur position initiale. Par réalisme social, ils se résignèrent d'abord à admettre d'autres formules de secours au chômeur héritées des siècles précédents et qui avaient perduré en dépit des changements de la société française. L'association professionnelle qu'on avait voulu effacer du paysage institutionnel s'imposa à nouveau, notamment dans de grands centres industriels comme Lyon. Or ces institutions s'inscrivirent, le plus possible, dans une tradition d'organisation et

⁶¹⁸ Deux grandes caisses d'épargne, d'importance inégale, fonctionnèrent dans le département en 1889 : l'une dite de Lyon (56 millions de dépôts et 182 215 livrets), l'autre de la Croix-Rousse (6 millions de dépôts et 16 800 livrets).

de solidarité qui les amena à préserver leur autonomie et leur fierté par rapport aux classes dirigeantes.

§ 2 - Le chômage assumé comme risque social par des groupements professionnels

Avant même que le gouvernement ne s'en préoccupât, les idées de solidarité ouvrière connurent à Lyon, un franc succès. Enracinés dans ces institutions séculaires, les groupements aux dénominations variables qui en assurèrent la promotion eurent pour objectif de permettre aux travailleurs de s'entraider, notamment en cas de chômage (A). Il fallut néanmoins attendre 1848 pour que des organisations ouvrières profitent des possibilités nouvelles que la liberté d'association leur conféra, pour développer des expériences d'indemnisation des chômeurs (B).

A. Les précédents

Face aux sociétés de bienfaisance mutuelle, les pouvoirs publics lyonnais évoluèrent de la tolérance à la réglementation. En effet, leur écho dans la population ouvrière et leurs excès en matière d'indemnisation du chômage suscitèrent des réactions chez les autorités locales et amenèrent l'application d'une réglementation rigoureuse dans la ville.

1° Une histoire entre suspicion et tolérance

Depuis le XIII^e siècle, la solidarité urbaine trouva à s'exprimer à travers différents types de groupements. Les corporations et confréries marchandes ou artisanales à vocation professionnelle réglementèrent les métiers, assurèrent une discipline professionnelle en matière de fabrication, de formation et créèrent, entre leurs membres, des obligations d'assistance mutuelle, morale et matérielle⁶¹⁹. À côté de ces institutions, l'entraide se réalisa également grâce à une activité compagnonnique, particulièrement intense à Lyon. Si aucune statistique ne fut établie sur l'importance numérique des compagnons au XIX^e siècle, leur influence n'en fut pas moins certaine. En 1830, de nombreux ouvriers lyonnais se trouvèrent ainsi affiliés à des sociétés de compagnonnage qui assurèrent leur défense des intérêts professionnels. Ces groupements sans vocation politique furent parfois à l'origine de troubles

⁶¹⁹ Ces confréries de métiers se placèrent sous la protection d'un saint patron et possédaient chacune leur chapelle dans une des églises de la ville.

dans la ville en raison de leur rivalité. L'autorité dut maintes fois « intervenir pour rétablir l'ordre public et s'efforcer de supprimer pour l'avenir, les causes de troubles »⁶²⁰ qui survinrent entre les diverses associations compagnonniques. La tradition des compagnons se maintint dans la cité, même après les événements de 1848. Néanmoins, les années qui suivirent marquèrent, de façon globale, leur effacement sur le plan national. Sur un plan économique, cette structuration en métiers ⁶²¹ n'était guère compatible avec le processus d'accumulation capitaliste. Son objectif se limita à réglementer les conditions de travail des professions et à conserver les techniques traditionnelles que la révolution industrielle s'appliquait à rénover. Elle ne permettait de dégager que de modestes bénéfices et était dépourvue d'ambition expansionniste. Les métiers disparurent avec les lois révolutionnaires ; seuls survécurent, de manière plus ou moins clandestine les compagnonnages. D'un point de vue social, les rituels hermétiques du compagnonnage et leurs formes désuètes et anachroniques contribuèrent à l'éloigner définitivement des aspirations réelles de sa base ouvrière. Avec ses rites séculaires et ses gestes destinés à capter la confiance des initiés, il continua certes à unir des adeptes. Mais cette solidarité de pratiques et de croyances, appuyée sur un enseignement mutuel, fit de ceux qui étaient consacrés une élite. Le système ne répondit plus aux aspirations de la nouvelle classe laborieuse, éloignée par sa condition et ses origines des idées philosophiques et cérémonies culturelles⁶²². Ce mouvement ne fut plus apte à véhiculer l'expression collective des travailleurs et à assurer leur défense professionnelle. Son inadaptation aux nouvelles contraintes et ses luttes fratricides l'affaiblirent. Il ne subsista que dans quelques rares métiers.

Le XIX^e siècle fut pour les associations, comme pour bien d'autres institutions, une époque de crise et de profonde remise en question. Dans cette phase post-révolutionnaire, le paysage de l'entraide en France fut contrasté et chaotique. De nombreuses institutions disparurent dans la vague révolutionnaire. D'autres, héritées d'une tradition de solidarité des métiers ancrée dans les esprits et les habitudes, continuèrent à subsister. D'autres encore parvinrent à se créer, dans la clandestinité, en dépit des hostilités. Quelle que fût leur origine,

⁶²⁰ J. Godart *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 62-63.

⁶²¹ Voir pour une étude du compagnonnage H. Hauser *Ouvriers du temps passé : XV- XVI^e siècles*, Paris, Alcan, 1899, p. 42 à 52. La rigidité fut particulièrement notable dans les métiers jurés où « le compagnonnage [était] une situation quasi-permanente » dont on ne pouvait sortir « qu'en se soumettant à des règlements étroits (apprentissage, service, chef-d'œuvre), en payant des droits élevés, enfin en obtenant l'agrément des titulaires existants, lesquels ont intérêt à ne pas accroître le nombre de leurs concurrents possibles », (p. 46). Voir également H. Baret *Histoire du travail de l'ancienne généralité de Lyon-Lyonnais, Forez, Beaujolais*, Saint Etienne, Éd. Dumas, 1939.

Voir également J. Godart « Le compagnonnage à Lyon », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 2, Études, documents, bibliographies publiés sous la direction de S. Charléty. Lyon A. Rey et Cie et Imprimeurs 1905, p. 425- 469.

⁶²² J. Godart *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 42 et suivantes.

toutes ces associations, fondées sur une mutualisation des risques, eurent une motivation semblable qui pérennisa celle des siècles précédents. Il fallait, tout en s'adaptant au nouveau contexte, reconstituer des fonds de prévoyance pour répondre aux besoins de leurs membres et les garantir contre les aléas de l'existence.

Spontanément, des sociétés de secours mutuels se développèrent pour renouer avec la tradition de solidarité des métiers, tisser de nouveaux liens sociaux et mettre fin à l'isolement individuel. Les plus anciennes apparurent davantage, dans leur philosophie et dans leur fonctionnement, comme des survivances de structures corporatives, religieuses et confréries d'ancien régime, que comme des institutions véritablement nouvelles. Formées généralement de « maîtres », elles exclurent, de manière tacite, les simples ouvriers pérennisant alors la tradition des structures antérieurement dissoutes. À Lyon, des témoignages attestent de l'existence de telles structures (dont de nombreuses eurent un caractère professionnel) dès 1803⁶²³. Sur un plan quantitatif, une enquête⁶²⁴ très complète de l'Office du travail nous renseigne sur le nombre et l'état de ces sociétés notamment à Lyon. Elle fit apparaître pour l'année 1840, 82 sociétés dont 71 professionnelles, comptant 2 974 membres. Leurs effectifs respectifs restèrent modestes puisque seulement trois d'entre elles dépassèrent une centaine de membres. Selon Yves Lequin, encore, en 1848, on n'en compta pas moins d'une centaine⁶²⁵ rassemblant environ 7 000 sociétaires, soit 15 % de la population lyonnaise.

Les sociétés spécifiquement composées d'ouvriers se développèrent peu après. Dans un premier temps, certains avaient d'abord continué à trouver dans le compagnonnage une partie des avantages offerts par la mutualité. Les autres ouvriers de l'agglomération lyonnaise furent privés par les lois révolutionnaires des avantages et garanties que les structures de l'ancien système leur conféraient de façon traditionnelle. L'évolution du mouvement compagnonnique et son caractère délibérément élitiste ne permirent pas de répondre à leurs besoins ; rapidement des sociétés de secours mutuels de travailleurs se développèrent en parallèle. Ces structures se montrèrent, quant à elles, ordinairement hostiles à l'introduction de patrons dans leurs rangs. Appelées « sociétés de bienfaisance et de secours à domicile », ces associations héritèrent souvent des institutions dissoutes leurs principes fondateurs empreints de religion, de morale chrétienne et de générosité. Selon Pierre-Auguste Bleton, ancien ouvrier devenu personnalité de la mutualité lyonnaise, les membres plantèrent « au

⁶²³ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*

⁶²⁴ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 196.

⁶²⁵ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, *op. cit.*, p. 191.

seuil de leur œuvre le drapeau de l'amour du prochain »⁶²⁶. De même, les statuts mentionnèrent des clauses⁶²⁷ et formules⁶²⁸ qui rappelaient la terminologie propre aux corps intermédiaires de l'ancien régime.

Ces sociétés s'organisèrent autour de principes de fonctionnement similaires⁶²⁹, tant dans leurs sources de financement que dans le choix de leurs types de prestations. Les ressources provinrent essentiellement de trois origines : les droits d'entrée (destinés à former le fonds social), les cotisations mensuelles et les amendes. En effet, compte tenu du climat de méfiance dans lequel elles fonctionnèrent, elles ne reçurent alors aucune subvention. Quant aux legs, elles n'eurent aucune qualité juridique pour les recueillir.

Ces associations fonctionnèrent dans une ambiguïté voulue : utiles mais non reconnues, tolérées mais suspectées. Elles n'eurent guère de latitude pour absorber les éventuels déficits des années les plus mauvaises, quand les demandes de secours se révélèrent trop importantes. Cette fragilité budgétaire fut d'autant plus sensible que certaines sociétés ne limitèrent pas leur champ d'intervention. Le plus souvent toutefois, la pratique des secours se trouva cantonnée à la maladie des adhérents. Moins fréquentes furent la prise en charge des frais de médecin, l'allocation d'une retraite minimale aux sociétaires atteignant un âge déterminé, le paiement de rentes aux veuves et orphelins et la prise en charge de frais de funérailles et messes patronales.

Les expériences de secours de chômage restèrent assez marginales. Leur importance n'en fut pas moins décisive dans l'évolution des associations lyonnaises. Elles eurent même une valeur de contre-exemple avec un retentissement national, tant les embarras que ces prestations engendrèrent furent notables. En outre, elles provoquèrent sur le plan local une intervention draconienne de l'autorité municipale.

⁶²⁶ P-A. Bleton, *Exposition Universelle de 1899. Comité départemental du Rhône. Rapports et documents de la section d'économie sociale et d'assistance*, op. cit., p. 144.

⁶²⁷ Ainsi, parmi les cas d'indignité entraînant un refus de secours aux malades ou blessés figurait le duel, fréquent chez les compagnons.

⁶²⁸ Les membres du bureau furent ainsi dénommés « syndics » ou « courriers ».

⁶²⁹ Sur ce point, voir P-A. Bleton, *Exposition Universelle de 1899. Comité départemental du Rhône Rapports et documents de la section d'économie sociale et d'assistance*, op. cit., p. 145-147.

2° Les difficiles tentatives d'organisation des secours de chômage

Durant la première moitié du XIX^e siècle, les associations ouvrières furent, par principe, interdites sauf durant la brève période postérieure à la révolution de 1848. En réalité, la force de cette prohibition comme ses modalités varièrent selon les moments et les lieux.

En effet, les pouvoirs publics eurent des difficultés à conserver une attitude constamment négative à leur égard. Sur le plan social et politique, il fut délicat de proscrire ces institutions de façon radicale alors que leur action de prévoyance apporta un soulagement évident à la misère des classes populaires. Leur développement qui ne fut jamais réellement souhaité eut des avantages concrets indéniables, notamment dans la préservation de l'ordre et de l'équilibre social. Il en résulta qu'au gré de tolérances, voire de dérogations locales officieuses, des aménagements de « commodité » apportés à la loi Le Chapelier s'effectuèrent de façon ponctuelle.

Dès 1800, le mouvement de création des sociétés de secours de nature professionnelle se confirma dans les grandes métropoles comme Paris, Bordeaux, Marseille, et Lyon⁶³⁰. Dans la cité lyonnaise, les sociétés professionnelles furent nombreuses⁶³¹. De dénominations variables, certaines pérennisèrent la tradition des anciennes corporations et ne réunirent que des maîtres. D'autres, plus récentes, se déclarèrent, au contraire, comme strictement ouvrières et affichèrent une franche hostilité à la présence de patrons en leur sein. Dès cette époque, certaines de ces associations constituèrent un fonds de prévoyance destiné à pourvoir aux besoins résultant des risques maladie, vieillesse, décès mais aussi chômage. Par sa dimension contestataire, la délivrance de cette dernière prestation marqua une considérable évolution dans la nature même de ces institutions. Elle ajouta à un rôle de prévoyance traditionnel une véritable fonction de défense professionnelle. Or, si la première mission était vue avec bienveillance par la bourgeoisie, la seconde suscita son opposition pour son caractère subversif et risqué. La méfiance se nourrissait, en outre, d'exemples malheureux puisque son exécution fut entourée de graves abus consécutifs à une gestion financière hasardeuse. À Lyon particulièrement, elle se solda, pour une grande partie des sociétés professionnelles ouvrières, par des dissolutions dictées par un souci immédiat d'assainir la situation financière des institutions en cause et de mettre un terme aux risques liés à ce manque de rigueur dans la direction des structures.

⁶³⁰ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 194-195.

⁶³¹ D'après le rapport élaboré à l'occasion de l'exposition universelle de 1899, on dénombra en 1840, 71 sociétés professionnelles parmi les 82 sociétés de secours mutuels recensées alors à Lyon : elles comptèrent de 10 à 119 membres. Voir P.-A. Bleton, *Exposition Universelle de 1899. Comité départemental du Rhône. Rapports et documents de la section d'économie sociale et d'assistance*, *op. cit.*, p. 142.

Ces débordements financiers consécutifs à la prise en charge du risque chômage furent appréhendés sans indulgence par les classes possédantes qui mirent en évidence l'exemple lyonnais, pour généraliser une critique sévère contre les secours de chômage. Elles trouvèrent là un prétexte commode pour lutter contre une entreprise considérée comme séditeuse en raison des moyens de pression qu'elle pouvait conférer aux travailleurs. La gestion des mutuelles fut alors jugée sans ménagement, d'après des critères et des cadres de perception issus d'une conception bourgeoise de la prévoyance complètement étrangère aux points de vue ouvriers. Un souci de moralisation constant aboutit à fustiger l'imprévoyance devenue « le maître étalon à l'aune duquel se mesuraient les défauts des classes laborieuses »⁶³².

De ce fait, « le fonctionnement des mutuelles fut réduit à leur degré de conformité au modèle du contrat d'épargne collective »⁶³³. Dans ce schéma, trois séries de critères furent retenues pour évaluer la gestion d'une société de secours mutuels : l'adéquation entre promesses statutaires et possibilités de ressources, la rigueur des flux et le calcul à long terme des probabilités de secours. Or, les tentatives lyonnaises de secours des chômeurs échouèrent principalement en raison du fait que les associations mutuelles n'avaient pas établi de proportions entre recettes et dépenses. Faute de prévisions, les cotisations ne furent pas suffisantes pour assurer les prestations dues. L'absence d'affectation de fonds distincts aux secours de chômage aboutit au résultat suivant. Non seulement les sociétés ne furent pas en mesure de pourvoir aux besoins des adhérents chômeurs, mais en plus, elles ne purent plus faire face à ceux des sociétaires malades, âgés ou infirmes. À cette incurie s'ajouta encore le manque de capacité d'épargne des sociétaires (dont certains étaient privés d'emploi), ainsi que l'insuffisance des moyens humains des institutions. La connaissance des techniques de lecture et de calcul fut en effet peu répandue dans les classes populaires, il s'avéra donc difficile de recruter un personnel compétent pour la gestion des caisses.

Ces événements lyonnais furent relatés par de nombreux auteurs⁶³⁴ comme Paul Rougier, Jean Lefort, Victor Mage ou Pierre-Auguste Bleton. Ils apparurent également dans

⁶³² A. Cottureau « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres, questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle au XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 61.

⁶³³ A. Cottureau « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres, questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle au XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 65.

⁶³⁴ Voir sur ce point : Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, *op. cit.*, p. 149 ; J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, *op. cit.*, p. 21 ; V. Mage, *La possibilité de l'assurance-chômage d'après les expériences belges et françaises* *op. cit.*, p. 65 ; P.-A. Bleton *Exposition universelle de 1899. Comité départemental du Rhône. Rapports et documents de la section d'économie sociale et d'assistance*, *op. cit.*, p. 149. Article de P.-A. Bleton dans *Le mutualiste lyonnais*, novembre 1897, Arch. Dép. Rhône PER 619.

l'enquête de l'Office du travail sur les associations professionnelles ouvrières⁶³⁵ et furent pris comme élément de réflexion lors du vote de la loi du 1^{er} avril 1898 lorsque furent envisagées les garanties du risque chômage. Malheureusement, aucune étude poussée, ni aucun commentaire détaillé ne subsistèrent de ces expériences malencontreuses. Une des raisons de ce manque de précisions semble être imputable au fait que les documents comptables relatifs à l'organisation de ces institutions appartenaient à leurs administrateurs qui étaient ainsi maîtres de leur conservation comme de leur destruction⁶³⁶. Or, dans un contexte de suspicion, il n'est guère étonnant que ces documents aient disparu lors des opérations de dissolution, de même que les autres éléments susceptibles d'éclairer les circonstances et les causes des échecs.

Compte tenu de l'absence d'éléments sur la question, les écrits des auteurs constituent des relais d'information et de réflexion précieux pour développer ce douloureux épisode de la mutualité lyonnaise. Ils furent nombreux et les difficultés de la mutualité lyonnaise eurent des répercussions nationales. Elles servirent de contre argument dans le débat ultérieur sur l'élargissement des activités des sociétés de secours mutuels à la défense des intérêts professionnels. En outre, de façon plus immédiate et plus directe, elles suscitèrent une intervention municipale déterminante et contraignante. En effet, une des conséquences de ces événements fut l'instauration d'un régime spécifique pour les sociétés de secours mutuels de la ville de Lyon. Dès 1822, elles furent soumises à une réglementation sévère, alors même qu'aucune disposition spéciale n'exista au niveau national avant 1850.

Ces règles subsistèrent à Lyon jusqu'à cette date.

⁶³⁵ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 197.

⁶³⁶ G. Denjean, *L'assurance-chômage*, *op. cit.*, p 70.

3° L'instauration d'un régime dérogatoire : l'ordonnance du Maire de Lyon du 6 novembre 1822

L'ordonnance municipale⁶³⁷ du 6 novembre 1822 aménagea un régime de grande rigueur pour les sociétés de secours mutuels. La philosophie ayant présidé à sa conception fut d'inspiration délibérément restrictive et sécuritaire. Elle marqua une large défiance, tant vis-à-vis des structures elles-mêmes que de leurs administrateurs. L'autorité municipale ne fut alors guère disposée à considérer les sociétés mutualistes comme des instruments de rénovation sociale à protéger et développer. L'heure était davantage au contrôle et à la contrainte qu'à la tolérance ou à l'acceptation.

Les propos de Pierre Auguste Bleton décrivent l'esprit dans lequel le texte fut conçu. Ce spécialiste de la mutualité émit d'importantes réserves quant à la sécurisation des structures que les dispositions locales entendirent introduire. Il déclara alors que s'il résultait de l'ordonnance « quelque sécurité pour les adhérents », il s'agissait là d'une sécurité comparable « à celle d'une personne autorisée à se promener entre deux gendarmes ». Plus qu'un acte de réglementation municipale raisonnée, l'intervention lui paraissait correspondre à une mainmise de la police sur les associations de bienfaisance, au même titre que « les cercles où l'on joue et les maisons suspectes »⁶³⁸.

Les premières lignes de l'ordonnance sont révélatrices de l'économie générale du texte. Les motivations de l'autorité y apparaissent sans ambiguïté. Il fallut, d'une part, ramener les sociétés de bienfaisance et de secours mutuels au but exclusif de « soulagement des malades, vieillards et infirmes... », et d'autre part, veiller à ce que leurs statuts intégrassent « toutes les dispositions dont l'expérience a fait reconnaître la nécessité ».

Les neuf articles formant le corps du dispositif continrent, quant à eux, les modalités pratiques de mise en œuvre des limitations posées. Elles devaient s'appliquer avec rigueur et généralité et aucune dérogation ne fut évoquée.

L'article 1^{er} relatif au champ d'application visa « toute assemblée de toute société de bienfaisance, quelle qu'elle soit ». Néanmoins, un détail de rédaction permit de penser que les groupements de travailleurs furent particulièrement visés. En effet, il fut expressément mentionné que les dysfonctionnements ayant engendré l'intervention municipale concernaient des structures « entre ouvriers » et ayant un caractère professionnel.

⁶³⁷ Voir texte de l'ordonnance du maire de Lyon du 6 novembre 1822 (Annexe 1).

⁶³⁸ P-A. Bleton, *Exposition Universelle de 1899. Comité départemental du Rhône. Rapports et documents de la section d'économie sociale et d'assistance*, op. cit., p. 149-150.

De la lecture du texte, se dégagent deux grands traits caractéristiques de cette réglementation qui érigea les obligations et le contrôle en véritables règles de fonctionnement des sociétés de secours mutuels dans la cité lyonnaise. Le contrôle voulu par l'autorité fut à la fois d'ordre financier et policier. L'un et l'autre se complétèrent pour instaurer une surveillance étroite et structurée de l'activité mutualiste.

En premier lieu, d'importantes obligations de nature « financière » incombèrent aux sociétés de secours mutuels. L'autorité municipale les contraignit dorénavant à se doter d'outils de gestion réels et fiables. Les ressources comme les dépenses firent l'objet de strictes réglementations destinées à assainir les comptes.

L'article 2 du texte imposa ainsi la constitution d'un fonds minimum « présumé nécessaire aux besoins journaliers » de chaque société. En pratique, la disposition garantit la solvabilité de l'association : les créations firent l'objet d'un contrôle préalable à l'issue duquel l'autorité put limiter les expériences financièrement hasardeuses. Toute hypothèse de dépassement trop important du minimum (fixé à cent francs) dut impérativement générer auprès du Mont de Piété un dépôt dont l'utilisation fut soumise à formalisme (article 4).

La tenue des comptes fut également assujettie à des règles précises. Aux termes de l'article 2, les sociétés de secours mutuels se virent dans l'obligation de consigner leurs opérations dans un journal de caisse et de normaliser leurs écritures. Elles furent soumises, ainsi que l'équilibre des comptes, à des contrôles de la part des commissaires de police. Les interventions furent prévues à titre périodique mais aussi de manière inopinée (article 5).

L'utilisation des fonds fit l'objet d'un article 1^{er} rédigé sous une forme particulièrement restrictive puisqu'il débuta par une interdiction expresse et générale. Toute prestation non destinée au « soulagement des malades et infirmes » se trouva ainsi formellement exclue. À cette limitation globale, s'ajouta l'obligation pour chaque société de secours mutuels d'intervenir dans un cadre précisément défini. Les décisions de secours durent être prévues rigoureusement par les statuts. Aucune dérogation ne put être apportée par voie de délibération d'assemblée générale. Bien que tacite, la prohibition des secours de chômage fut donc dénuée de toute ambiguïté.

Déjà lourd pour des mutualistes peu enclins au formalisme, ce contrôle financier ne parut pas suffisamment dissuasif à l'autorité municipale. Elle décida de le doubler d'un contrôle policier qui paracheva l'impression d'une réglementation minutieuse, tatillonne, soupçonneuse vis-à-vis d'organisations considérées, à priori, comme suspectes. Elle préfigura en cela une réglementation impériale qui plaça le mouvement mutualiste « en liberté

surveillée »⁶³⁹, le mit sous tutelle et lui interdit toute possibilité de délivrer des secours chômage.

Une des singularités de cette réglementation fut de ne pas prévoir de mesures d'organisation des instances internes pourtant essentielles dans la détermination des grandes orientations de l'association : désignation du président, règles de constitution du bureau continuèrent (au moins formellement) à relever de la compétence des seules institutions. La réglementation fut révélatrice des préoccupations des auteurs du texte qui privilégièrent délibérément les mesures de surveillance à celles d'organisation de la vie des sociétés. Seule sembla alors leur importer la mise en place d'un contrôle policier efficace. Il est vrai que l'omniprésence du commissaire de police dans le dispositif fut telle qu'elle amoindrait considérablement le rôle des institutions. Élément essentiel de la réglementation mise en place, ce personnage disposa d'un grand nombre de pouvoirs : celui de présider les réunions de bureau et assemblées générales des sociétés (article 1^{er}) ; celui d'intervenir dans leurs finances par la délivrance de visas, la vérification des comptes et l'appréciation de leur cohérence. Ce fonctionnaire devint ainsi un acteur prépondérant de la vie des sociétés, un interlocuteur permanent de ses membres et surtout un agent efficace de contrôle du fonctionnement des organisations. L'ordonnance municipale contient donc des traits caractéristiques de la démarche libérale en matière d'économie sociale : il s'agissait avant tout de réglementer pour contrôler et maîtriser.

On aurait pu penser que l'instauration de ce régime particulièrement sévère supprimerait définitivement toute velléité ouvrière d'organiser des secours de chômage. Affirmation d'autant plus logique qu'au niveau national, les pouvoirs publics étaient, eux aussi, réticents devant le développement de pareilles pratiques et qu'ils consacrèrent cette tendance restrictive dans la loi de 1850.

Tel ne fut pourtant pas le cas : sensibilisé aux doctrines socialistes et conscient de la nécessité de s'unir pour agir, le peuple ouvrier lyonnais continua à constituer des groupements professionnels de façon officieuse. D'inspiration associative ou mutualiste, les différentes tentatives qui eurent lieu à Lyon permirent d'illustrer la complexité du mouvement ouvrier et son évolution au cours du XIX^e siècle.

La révolution de février 1848 favorisant liberté de réunion et d'association professionnelle donna aux sociétés ouvrières une formidable occasion de sortir de la clandestinité ou de se créer en toute légalité. Certaines d'entre elles se préoccupèrent alors

⁶³⁹ M. Moissonnier « Le mutuellisme lyonnais », *op. cit.*, p. 51.

tout naturellement de l'indemnisation du chômage de leurs membres : les associations des tailleurs de pierres et des menuisiers en illustrèrent cette tendance.

B. Les secours de chômage dans l'élan associationniste lyonnais de 1848

L'indemnisation du chômage à Lyon ne fut pas seulement le fait des sociétés de secours mutuels. De façon certes plus limitée, elle fut, durant la seconde République, également le fait d'associations ouvrières, groupements à connotation nettement plus politique que les précédentes. La période antérieure à la révolution de 1848 fut marquée par un climat de difficultés économiques qui favorisa le rassemblement des forces d'opposition et une mobilisation ouvrière conséquente à Paris, ainsi que dans quelques grandes métropoles ouvrières. L'aboutissement en fut la chute de Louis-Philippe et la proclamation du gouvernement provisoire de la République, par acclamation populaire.

À Lyon, une grande effervescence politique et sociale régna et « la rue devint un lieu privilégié d'expression »⁶⁴⁰. Les manifestants investirent la ville sous l'impulsion des Voraces⁶⁴¹, société secrète et milice ouvrière dont le rôle fut important dans le déroulement des événements lyonnais. Ce terme désigna des ouvriers qui luttèrent contre les inégalités sociales, défendirent l'idée de justice sociale dans le travail, un faible coût de la vie et de la consommation et tentèrent d'infléchir, par la force, la politique en faveur d'une République sociale. Ils combattirent la tyrannie monarchique et furent de fervents partisans du régime républicain qui trouva en eux leur principal soutien à Lyon. Cette radicalisation populaire

⁶⁴⁰ B. Benoit « Double approche de la révolution de 1848 et des débuts de la Seconde République à Lyon », *op.cit.*, p. 249.

⁶⁴¹ Le terme de Voraces apparut en 1846 pour désigner, jusqu'en février 1848, des ouvriers qui imposèrent tant en matière de consommation que dans le travail, des exigences précises à leurs cocontractants : ils imposèrent aux commerçants (cafetiers, boulangers) qu'ils délivrent des marchandises non frelatés au plus juste prix ; ils luttèrent pour que les négociants leur payent un tarif à façon permettant de vivre dignement. Leur dénomination eut pour origine le compagnonnage : les compagnons du Devoir puis, par corruption les Dévorants et enfin les Voraces. Ils utilisèrent entre eux sobriquets et signes distinctifs, brassards, médailles, ceintures rouges. En 1848, les Voraces quittèrent le monde des cafés et ateliers pour envahir la rue et lutter sur le plan politique pour davantage de justice sociale. B. Benoit « Double approche de la révolution de 1848 et des débuts de la Seconde République à Lyon », *op.cit.*, p. 259-262.

inspira à une majorité de lyonnais un sentiment de peur et d'inquiétude⁶⁴² qui subsista dans la mémoire lyonnaise durant plusieurs années⁶⁴³.

Au niveau national, le nouveau régime se montra plus attentif aux problèmes sociaux et il se préoccupa des conditions d'existence des travailleurs qui « étaient en nombre » et pouvaient « devenir un danger »⁶⁴⁴. L'encouragement à l'association fut alors érigé en axe de sa politique officielle. À travers la promotion de l'idée associationniste, ce fut toute la conception du social qu'on souhaita voir renouvelée. En effet, en offrant un mode alternatif d'organisation du travail, la nouvelle structure apparut comme un véritable instrument de réforme pacifique de la société civile. L'association reposait sur des rapports collectifs d'interdépendance fondés sur l'égalité entre les membres. Sur cette structure, reposèrent tous les espoirs d'un modèle nouveau qui soit à même de faire concurrence aux entreprises capitalistes privées et dont la généralisation devait permettre, à terme, de lutter contre la misère des travailleurs. La proposition avait séduit une large partie de l'opinion, particulièrement à Lyon où la population ouvrière avait été initiée à l'idée associationniste sous la Monarchie de Juillet et où la pénétration des idées « socialistes » était déjà ancienne⁶⁴⁵.

Le climat de bienveillance à l'égard des corps intermédiaires se matérialisa par des mesures politiques, juridiques et financières concrètes. Le décret du 29 février 1848 déclara ainsi la liberté d'association et celui du 28 juillet 1848 exempta les clubs de toutes formalités, rompant ainsi avec un passé particulièrement répressif. La mesure fut, en outre, étendue aux sociétés de secours mutuels par circulaire du 31 août 1848.

Par ailleurs, en mai 1848, le député Alcan soumit à l'Assemblée Nationale une proposition de loi au caractère précurseur. En effet, non seulement, elle tendit à obtenir l'ouverture au budget d'un crédit destiné à favoriser la création et le fonctionnement des associations, mais elle prévit également que les sociétés de prévoyance versant des secours (notamment) aux ouvriers sans ouvrage purent ensuite recevoir une somme annuelle égale à la moitié de leur revenu pendant la durée du crédit. Une lecture restrictive de la proposition prévalut néanmoins et seule l'idée d'ouverture d'un crédit destiné aux associations fut

⁶⁴² Les Voraces devinrent les symboles d'une République rouge susceptible d'entraîner de graves désordre socio-économique. La peur qu'ils suscitèrent dans les réseaux bourgeois généra une réaction de retour à l'ordre dès juillet 1848.

⁶⁴³ Voir R. Curtet et B. Benoit (dir.) *Quand Lyon rugit : les colères de Lyon du XII^e au XX^e siècle*, op. cit., p. 83.

⁶⁴⁴ E. Réveil, « De quelques associations fraternelles et politiques à Lyon 1848-1850 », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 4, Études, documents, bibliographies publiés sous la direction de S. Charlety. Lyon A. Rey et Cie et Imprimeurs, 1905, p. 161.

⁶⁴⁵ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, op. cit., p. 183-187.

finalement retenue⁶⁴⁶. Un crédit annuel de trois millions de francs fut voté par l'Assemblée Nationale au ministère de l'Agriculture et du Commerce. La somme fut destinée à être répartie sous forme de prêts, avec un taux de 3 à 5 %, entre les différentes associations, qu'elles réunissent des ouvriers ou des patrons et des ouvriers. Le montant de ce prêt devait être avancé sur avis d'un conseil d'encouragement présidé par le ministre de l'Agriculture et du Commerce et composé de représentants du peuple, des conseils de prud'hommes de Paris, de diverses personnalités ainsi que des deux rapporteurs de la proposition adoptée (le militant ouvrier Alcan et Courbon)⁶⁴⁷.

L'effervescence qui suivit les événements de 1848 donna lieu, durant cette période, à une prolifération d'associations qui apparurent comme la concrétisation des espérances ouvrières. L'association acquit alors une dimension politique en devenant un outil d'émancipation des classes laborieuses et d'organisation de la société. Le terme désigna, en fait, diverses réalités : les coopératives de production et de consommation furent les plus nombreuses. Mais le mouvement concerna également des organisations unitaires du monde ouvrier ainsi que des sociétés de secours mutuels et de défense professionnelle, qui puisèrent leurs racines dans des anciennes traditions de métiers.

Lyon ne fit pas exception à la règle. L'agitation ouvrière fut intense dans la ville. Des mouvements de grève agitèrent la population durant l'automne 1848 jusqu'en 1849, alors même que ceux-ci cessèrent dans les autres régions françaises⁶⁴⁸. Une fois encore, Lyon incarna « la ville rebelle dont le pouvoir [devait] se méfier »⁶⁴⁹. À cette époque, de nombreuses coopératives⁶⁵⁰ apparurent à Lyon. Leur objectif consista à assurer à l'ouvrier un travail régulier ou à lui vendre à prix coûtants les objets nécessaires à sa subsistance. À côté de ces coopératives, d'autres associations fraternelles jouèrent un rôle considérable durant la période 1848-1851⁶⁵¹. Leur fonctionnement fut décrit de façon précise par Iouda Tchernoff⁶⁵².

⁶⁴⁶ Voir sur ce point L. Louvet, *Curiosités de l'économie politique*, A. Delahays Librairie Éditeur, Paris, 1861, p. 336

⁶⁴⁷ Voir sur la composition et le fonctionnement de ce conseil : O. Festy, *Les associations ouvrières encouragées par la deuxième République (décret du 5 juillet 1848)*, *op. cit.*, p. 1-6 ; A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale op. cit.*, p. 181-182.

⁶⁴⁸ M-L. McDougall, *After the insurrextions, the workers movement in Lyon, 1834-1952*. Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of philosophy, in the Faculty of Political Science, Columbia University, 1973.

⁶⁴⁹ B. Benoit, *L'identité politique de Lyon, Entre violences et mémoires des élites, (1786-1905)*, *op.cit*, p. 71.

⁶⁵⁰ Voir sur quelques exemples d'associations de ce type, A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale op. cit.*, p. 171-176.

⁶⁵¹ Voir F. Dutacq « Des clubs et sociétés secrètes de Lyon pendant les mois de septembre et octobre 1848 », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 7, Études, documents, bibliographies publiés sous la direction de S. Charlety. Lyon A. Rey et Cie et Imprimeurs 1908, p. 21-49.

⁶⁵² I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, *op. cit.*

L'ouvrage présente la particularité de reproduire les investigations auxquelles les autorités judiciaires se livrèrent durant l'année 1850. Menées auprès d'associations lyonnaises dont on craignit les débordements, ces enquêtes contiennent de précieux renseignements. Deux structures inscrivirent dans leurs statuts l'éventualité d'une prise en charge financière du chômage de leurs membres. La première rassembla les ouvriers menuisiers de Lyon, la deuxième, les tailleurs de pierres. Elles furent proches dans leur inspiration, comme dans leurs principes fondateurs et leurs dispositifs de mise en œuvre. Dans chacune d'elle, intervint une institution originale, la « commission d'organisation du travail de Lyon ».

Ces groupements de type corporatif furent créés au moment de l'élan associationniste de 1848, dans le contexte national d'un Gouvernement Provisoire marqué par l'influence de Louis Blanc. L'homme s'affirma alors comme une personnalité politique porteuse de justice sociale pour le peuple. Historien, journaliste, il était devenu un militant républicain socialiste et avait contribué par ses écrits à la chute de la Monarchie de Juillet. Son œuvre essentielle fut publiée en 1840 sous le titre « l'organisation du travail ». Ce document fit l'objet de nombreux opuscules⁶⁵³. Devenu un membre populaire de l'opposition, il obtint, à l'avènement de la République, la présidence de la commission du Luxembourg, structure, qui, à défaut de ministère du Travail, fut chargée de faire des propositions en matière de réformes sociales pour améliorer le sort des travailleurs⁶⁵⁴.

Prenant exemple sur la capitale, une Commission dite « d'organisation du travail » fut établie à Lyon le 7 mars 1848 par Emmanuel Arago, alors commissaire au département du Rhône⁶⁵⁵. Elle fut « chargée de régler les différends entre patrons et ouvriers et de rechercher la meilleure organisation sociale »⁶⁵⁶. Installée au Palais Saint-Pierre, elle comprit à l'origine vingt-neuf membres, fabricants, négociants, chefs d'ateliers, ouvriers et avocats. D'autres

⁶⁵³ Article publié dans *La revue du Progrès* en 1840. Cité dans A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale*, op. cit., p. 178.

⁶⁵⁴ L. Blanc (1811-1882) dans *L'organisation du travail* suggéra le soutien financier de l'État aux coopératives ouvrières de production. Afin de soulager la peine des travailleurs et de résorber le chômage, il préconisa en outre, la concrétisation de son projet d'ateliers sociaux (dont les ateliers nationaux créés par Marie furent une version délibérément caricaturée). Il dut s'exiler, sous l'effet de la répression populaire consécutive aux journées de mai et juillet 1848, dont la cause directe fut la suppression des Ateliers Nationaux. Il ne revint en France qu'en 1870.

⁶⁵⁵ E. Arago (1812-1896). Cet avocat, démocrate, s'engagea dans un grand nombre de causes politiques. Il participa activement au mouvement révolutionnaire. En 1848, après avoir pris une part active au mouvement révolutionnaire, il reçut mission de se rendre à Lyon, en qualité de commissaire général de la République. Il établit dans la ville un impôt de quatre-vingt-dix centimes et préleva sur un fonds de 500 000 francs destiné au Comptoir national de Lyon la somme nécessaire à l'entretien des ateliers nationaux. Après avoir fait l'objet d'accusations pour l'exercice de ses fonctions dans la ville, il continua sa carrière politique au plan national dans des fonctions parlementaires, diplomatiques et ministérielles.

⁶⁵⁶ Propos de J. Benoît ouvrier et député cités par F. Dutacq, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, E. Cornety et Cie Éditeurs, Paris, 1910, p. 200.

personnes furent ensuite adjointes à cette assemblée. À sa tête, siégea l'industriel lyonnais philanthrope Grillet⁶⁵⁷, adjoint du maire Laforest. Il céda rapidement sa place à l'avocat Morellet⁶⁵⁸, socialiste et républicain, jusqu'au coup d'État. Parmi les membres, on trouva également un médecin Fraisse⁶⁵⁹ et Grimaud⁶⁶⁰, conseiller général du Rhône.

La Commission de Lyon eut pour but de régler, d'une façon générale, les questions relatives à l'organisation du travail dans une ville où l'on parla alors de quarante mille ouvriers sans travail ni ressources⁶⁶¹. Elle fut conçue comme le relais régional de la commission du Luxembourg. À ce titre, elle dut assurer des liens avec cette dernière, ce qu'elle fit en chargeant son président d'écrire à Louis Blanc. Dans ce cadre, un certain nombre de mémoires inspirés par ses idées furent envoyés à Paris, mais tous restèrent sans réponse. Louis Blanc montra, en effet, peu d'empressement par rapport à cette structure. Il n'entra pas en correspondance avec elle. Il n'en fallut pas plus pour que les Lyonnais, historiquement enclins à l'indocilité vis-à-vis du pouvoir central, se mettent à agir sans directives de la capitale.

Le fonctionnement de la commission a été étudié, de manière approfondie, par deux auteurs⁶⁶² : Iouda Tchernoff et François Dutacq. Le fonctionnement de la commission demeure difficile à analyser en raison d'une mauvaise conservation des documents. Dans son ouvrage consacré aux années 1848 à Lyon, François Dutacq déplore ainsi le manque « d'amples informations » et la disparition de l'«original des procès-verbaux » des délibérations » de cette assemblée dont des témoignages subsistent encore dans « de rares textes », ainsi que « dans quelques journaux ou brochures »⁶⁶³. En dépit de ces difficultés d'ordre technique, l'auteur apporte de nombreuses précisions sur les principes de fonctionnement, les ambitions et difficultés de cette instance originale qui agissait comme conseiller auprès des pouvoirs publics et corps constitués du département. La commission devait servir de courroie de transmission pour préparer les futures résolutions de l'Assemblée

⁶⁵⁷ F. Grillet fut fabricant-négociant de châles. Il remplaça D. Laforest après l'élection de ce dernier à l'Assemblée constituante. Il démissionna de ses fonctions municipales en août 1848.

⁶⁵⁸ Morellet fut avocat. Il devint, en 1850, représentant du peuple.

⁶⁵⁹ C. Fraisse fit fonction de maire en août et septembre 1848 dans l'attente de l'installation d'un nouveau conseil municipal.

⁶⁶⁰ Grimaud. Cet élu local, instituteur, fut condamné par contumace comme étant un des chefs de l'insurrection ouvrière de la Croix-Rousse du 15 juin 1849. L'émeute avait eu lieu au lendemain des élections législatives et de la victoire du parti de l'ordre ; elle fut rapidement brisée par l'armée.

⁶⁶¹ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, *op. cit.*, p. 61.

⁶⁶² I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, *op. cit.*, et F. Dutacq, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, *op.cit.*

⁶⁶³ F. Dutacq, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, *op.cit.*, p. 201.

Nationale. En outre, son rôle s'ordonna autour de deux axes principaux : une mission d'impulsion et de promotion de la politique sociale ; une mission de concertation auprès des partenaires sociaux.

Le travail de conciliation concerna les divers corps de métier, maîtres et ouvriers qui furent invités à présenter leurs vœux et leurs griefs afin que la commission se déterminât en fonction de la pertinence de leurs arguments. Mais la commission fut aussi fondée à intervenir dans la résolution de problèmes entre personnes privées. Ce ne fut pas la moindre de ses missions. On lui soumit règlements et contrats pour qu'elle les examinât et qu'elle devînt l'arbitre des intérêts respectifs des parties et, le cas échéant, l'instance de décision.

La mission d'impulsion de la politique sociale fut très diversifiée et très dense. Elle se matérialisa par des actions de toute nature en direction des autorités, des acteurs sociaux pour les motiver, les impliquer, obtenir leur adhésion sur des projets de large portée ou valider leurs propositions. Dans ce cadre, la commission se mobilisa sur des projets d'ampleurs et d'ambitions variables : d'une part, elle s'appliqua à inviter l'autorité exécutive à créer de nouveaux travaux publics et à activer ceux qui étaient en cours ; d'autre part, elle s'occupa de la déclinaison des chantiers nationaux dans le département. En effet, en exécution d'un décret du gouvernement provisoire du 29 février 1848, le maire dut organiser des chantiers nationaux au plan local afin de fournir aux ouvriers lyonnais « un travail honorable »⁶⁶⁴. La Commission du travail fut étroitement associée à cette opération. L'instance proposa alors une liste des travaux les plus urgents permettant d'occuper les populations inactives de Lyon et des communes suburbaines de tout le département et des départements voisins qui affluaient alors dans la ville. Mais son action ne se limita pas à cette contribution : elle participa également à leur mise en œuvre ainsi qu'à la répartition des crédits destinés à les rétribuer. En outre, elle intervint largement dans les questions de salaires, durée du travail et d'association entre travailleurs.

Elle fut saisie d'une multitude de projets émanant surtout des milieux fouriéristes et saint-simoniens. Elle approuva, dans ce cadre, la constitution de coopératives de production chez les charpentiers, plâtriers, tourneurs de fer, serruriers, ainsi que l'ouverture d'un atelier et d'un magasin de vente chez les couturières et lingères, puis les fabricants de chaises. Elle intervint également dans la constitution des associations des tailleurs de pierres et des menuisiers qui allouèrent des secours de chômage à leurs membres dépourvus d'emploi.

⁶⁶⁴ F. Dutacq, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, op.cit., p.206.

Elle déposa aussi un programme de réformes particulièrement audacieuses. Les plus emblématiques portèrent sur l'introduction du concept (alors révolutionnaire) d'une imposition progressive, le rachat des entreprises industrielles et minières et enfin la transformation des 10 000 hectares de terres improductives en France en un domaine national. Ces terrains (auxquels il était envisagé de rattacher les biens de la couronne et ceux de la famille déchue) devaient être mis en culture, sous la direction de l'État, au profit d'une association. Déclarés propriété de la nation, ils ne devaient donner lieu à aucune concession. En outre, la commission envisagea pour les travailleurs des villes et des campagnes, l'organisation d'une banque centrale et fraternelle, son capital devait être constitué par des cotisations de 5 centimes par jour et par ouvrier. « Le sou par semaine de la propagation de la Foi disait le rapporteur du projet, produit des millions pour subvenir aux frais des missions étrangères du catholicisme, le sou par jour versé à la Banque fraternelle aplanira de même la route aux ouvriers »⁶⁶⁵. L'idée d'une banque du peuple empruntée aux réformateurs saint-simoniens ou proudhoniens trouvait ici une application. Enfin, la commission émit l'idée de faire exécuter les travaux municipaux par des associations ouvrières de la ville.

Pour réaliser son programme, la Commission privilégia toujours la consultation et la concertation. Elle adressa par exemple une circulaire aux maires des communes du Rhône afin de se procurer des renseignements sur la situation économique du département. Elle initia des enquêtes afin de rechercher les meilleurs moyens pour réorganiser l'industrie et le commerce et permettre de formuler et d'étayer des vœux adressés à la Commission du Luxembourg et aux différents ministres.

Animée d'intentions généreuses en matière de réformes sociales, elle fut l'objet de critiques à propos de son manque de modération, son défaut de pragmatisme et son ignorance des faits économiques. Ne croyant guère au libéralisme économique, ses membres défendirent toujours l'idée de la nécessité de l'intervention de l'État. Selon François Dutacq, ce postulat domina leur raisonnement : « les principaux projets étudiés et délibérés par la commission du travail » portèrent « les traces visibles de l'opinion étatiste »⁶⁶⁶. L'auteur⁶⁶⁷ souligne, en outre, que les membres de la commission avaient voulu « aller trop vite », ce qui constitua selon lui « la cause principale de leur insuccès, comme de l'insuccès de toute la révolution de 1848 ». D'une façon générale, cette instance ne réussit donc que très partiellement dans la mise en application de son œuvre théorique. À l'inverse, son action consultative et conciliatrice fut

⁶⁶⁵ F. Dutacq, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, op.cit., p. 206.

⁶⁶⁶ F. Dutacq, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, op.cit., p. 203.

⁶⁶⁷ F. Dutacq, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, op.cit., p. 204.

essentielle dans une période d'agitation et de tension entre ouvriers et patrons. Elle joua un rôle considérable dans l'apaisement des conflits entre ces deux groupes aux intérêts antagonistes.

La Commission d'organisation du travail eut la particularité d'être beaucoup moins éphémère que son modèle parisien, la Commission du Luxembourg qui cessa de travailler dès le mois de mai 1848 et disparut avec le gouvernement provisoire à la fin de la même année. En janvier 1850, un rapport du parquet de la cour d'appel de Lyon adressé au garde des sceaux⁶⁶⁸ manifesta l'étonnement de son auteur devant le maintien à Lyon d'un « petit Luxembourg » jusqu'en mars 1849. Cette stabilité fut d'autant plus remarquable que la Commission conserva une existence tout à fait officielle : d'abord sous le patronage avoué de l'administration locale, elle fut ensuite tacitement approuvée par elle. Dans ce cadre, le conseil général lui consentit même une allocation de fonds spécial pour subvenir à ses dépenses et l'aider. Il fallut finalement attendre mars 1849 pour que le préfet Tourangin mît fin à ce régime considéré par lui comme perturbateur des libres conditions de l'industrie⁶⁶⁹. Dans le même sens, le rapport destiné au garde des sceaux souligna que la commission constitua dans la ville un « centre dangereux d'agitation ouvrière », une institution favorisant le « mouvement moitié industriel, moitié politique qui entraînait alors les ouvriers à former des associations ». Il dénonça en outre une instance aux effets pernicieux qui avait provoqué "la création de grandes associations d'ouvriers" dont les statuts similaires se ramenaient « tous à un essai d'application des doctrines socialistes ». Inspirée par l'exemple parisien, la commission lyonnaise fut dénoncée, comme la Commission du Luxembourg, pour son caractère subversif et son impact sur la population ouvrière. Le document souligna que « pendant que le socialisme du Luxembourg n'enfantait à Paris que des phrases de rhéteur ou la tyrannie turbulente et anarchique des ateliers nationaux, le socialisme du palais Saint-Pierre à Lyon disciplinait mieux ses adeptes, visait à des résultats [...] d'une nature plus pratique et d'une combinaison plus savante »⁶⁷⁰.

Moins préoccupé par des soucis sécuritaires, Armand Audiganne releva, lui aussi, le succès, l'audace des idées socialistes à Lyon en 1848 et les dangers de cette expansion incontrôlée. Avec inquiétude, il dénonça les « exagérations » d'un mouvement socialiste

⁶⁶⁸ Rapport repris par I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, *op.cit.*, p. 138 et suivantes.

⁶⁶⁹ V-D. Tourangin (1788-1880) fut nommé préfet du Rhône en 1849. Il devint ensuite conseiller d'État, puis sénateur.

⁶⁷⁰ Cité par I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, *op. cit.*, p. 143.

« très actif » qui « passionnaient d'autant les esprits [...] que la doctrine était plus nuageuse et plus vague »⁶⁷¹.

Dans ce contexte particulier d'expansion des groupements ouvriers et de propagation des idées socialistes, deux des nombreuses associations qui fleurirent alors à Lyon s'occupèrent de délivrer des prestations financières dans les périodes chômées. Ces deux structures eurent la particularité d'être fondées sur le modèle coopératif dont le développement avait été favorisé dans la cité par le climat de tensions des années 1830-1834.

Les premières coopératives de production apparurent en France dans les années 1830 à travers des expérimentations ouvrières spontanées⁶⁷². Souvent nées à l'occasion d'un conflit, ces regroupements furent, pour leurs membres, des moyens de transformation sociale et de lutte contre la mainmise du capital sur l'entreprise. Groupements de travailleurs de même corporation ayant entre eux de solides liens, ces associations engagèrent les travailleurs à délibérer sur leurs préoccupations communes et à organiser leur travail dans des conditions plus protectrices de leurs intérêts.

Fondées toutes deux sur un idéalisme très fort d'amitié et de dévouement de leurs membres, l'Association fraternelle des ouvriers menuisiers de la ville de Lyon et l'Association générale des tailleurs de pierre du Rhône prévirent, dans ce cadre coopératif, une prise en charge financière du chômage des associés dont les modalités d'intervention se trouvèrent directement liées à celles qui marquaient le fonctionnement de ces institutions.

1° L'Association générale des tailleurs de pierres du Rhône

Les statuts de l'Association générale des tailleurs de pierre du Rhône furent élaborés et rédigés par la Commission d'organisation du travail de Lyon, puis actés par procès-verbal du 22 septembre 1848.

Les objectifs de l'association furent exposés en préambule des statuts. Inspiré par une volonté contestataire, le texte s'articula sur une critique sévère d'un ordre établi auquel il convenait selon eux de mettre fin. Leur idéalisme les portèrent en outre à fustiger l'« égoïsme », l'« individualisme », la « concurrence » « hideuse » pour leurs effets négatifs sur l'homme et sur la vie en société⁶⁷³.

⁶⁷¹ A. Audiganne, *Les populations ouvrières et les industries de la France dans le mouvement social du XIX^e siècle*, op. cit., p. 265-266.

⁶⁷² A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale*, op. cit., p. 171 et suivantes. Voir aussi P. Pic *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 988-994.

⁶⁷³ Document présenté par I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, op. cit., p. 163.

Le texte ne se contenta toutefois pas d'affirmations idéologiques. Des dispositions pratiques virent compléter ces principes fondateurs et préciser la structure des institutions.

L'organisation de l'association fut marquée par une structuration forte, à la fois classique dans ses organes d'administration interne et originale dans sa recherche de collégialité. Les membres adhérents se regroupèrent dans un cadre hiérarchisé, pyramidal. À sa base, des unités distinctes appelées « séries » comprirent chacune « de quinze à vingt-cinq associés ». Elles désignèrent, à leur tête, un président. L'ensemble des présidents de séries se réunissait en comité représentatif chargé d'élire une gérance ainsi qu'une commission de surveillance. La gérance fondée sur le principe de collégialité fonctionna grâce à deux organes : le gérant et de deux sous gérants qui l'assistèrent dans ses actes. Elle administra l'association. La commission de surveillance contrôla, quant à elle, l'intégralité des opérations effectuées.

Le fonctionnement de l'association s'ordonna autour de règles originales. Conformes aux pratiques des groupements d'ouvriers « classiques » pour des aspects administratifs (durée de l'association, conditions d'appartenance...), les statuts s'en différencièrent fortement sur les questions financières. En raison de son fondement coopératif, l'institution se trouva adossée à une entité productive et la répartition des bénéfices y fut érigée en principe de fonctionnement. Inspirée par des théories « mutuellistes », une répartition des bénéfices s'établit entre revenus dus aux associés, secours divers et taxes destinées aux pouvoirs publics. Or, une part du revenu se trouva réservée afin de parer les conséquences éventuelles de la survenance d'une période de privation d'emploi. Le partage des bénéfices fut prévu en quatre fractions d'inégale importance :

- 75 % étaient répartis en portions égales entre les associés ;
- 10 % étaient alloués à la caisse fraternelle pour l'assistance des malades, veuves, vieillards et orphelins ;
- 10 % étaient consacrés à la caisse de solidarité de diverses associations ouvrières contre le chômage ;
- enfin, 5 % servaient au paiement de l'impôt au gouvernement⁶⁷⁴.

⁶⁷⁴ Charles Fourier prôna un partage des profits qui inspira de nombreuses associations coopératives mais ni les proportions, ni les bénéficiaires n'étaient les mêmes. Selon ses ouvrages, les proportions varièrent un peu. Dans le *Nouveau monde industriel et sociétaire*, il préconisa de verser 4/12 des profits au capital, 5/12 au travail, 3/12 au talent. Parfois le travail fut mieux rémunéré puisque la proportion put aller jusqu'à 6/12. C. Fourier, *Le nouveau monde industriel et sociétaire – ou Invention du procédé d'industrie attrayante*, Paris : Bossange et Mongie, 1829, p. 364.

Par ses aspirations, ses ambitions, ses principes de fonctionnement, l'association fut davantage qu'un organe de défense des intérêts professionnels. Les prestations prévues revêtirent une nature spécifique qui alla au-delà d'un secours ou d'un acte de bienfaisance réciproque. Avec cette structure, émergea l'idée que la prise en charge financière de l'indemnisation du manque de travail devait être générale, organisée et prévue comme une conséquence possible d'un fonctionnement (défaillant) du système de production. Une partie des bénéfices générés par l'association se trouvait systématiquement affectée à la prise en charge du risque économique résultant du chômage, et ce, à une échelle inter corporative.

Le rapport adressé par le parquet général de la cour d'appel de Lyon au garde des sceaux critiqua le dispositif. Selon le procureur général, une telle disposition était dangereuse car porteuse « d'une tendance à former une sorte de pacte général entre les ouvriers de diverses industries ». Il la considéra comme une mesure incitative à la lutte des classes, un moyen pour « dicter par des coalitions, la loi aux entrepreneurs d'industrie, aux maîtres, aux négociants »⁶⁷⁵.

L'association générale des tailleurs de pierres n'eut qu'une histoire assez brève et chaotique qui ne permet pas d'envisager une étude sérieuse et pertinente de son fonctionnement pratique. En effet, dès janvier 1850, le procureur général près la cour d'appel de Lyon notait qu'elle paraissait se débattre « dans les étreintes de sa décadence et sa fin ». En 1851, elle fut supprimée comme toutes les sociétés ouvrières de la ville avec la répression qui suivit le coup d'État du 2 décembre. Les commissaires de police furent chargés de procéder à sa liquidation par mesures spéciales.

2° L'Association fraternelle des ouvriers menuisiers de la ville de Lyon

Illustration du modèle de la coopérative de production, l'association des ouvriers menuisiers de la ville de Lyon fut, elle aussi, fondée sur une volonté d'entraide, un idéalisme d'amitié pour faire disparaître la misère. Sa création remonta aux premiers mois qui suivirent la révolution de 1848. Elle fit approuver par la commission d'organisation du travail de Lyon le 7 août 1848 des dispositions statutaires conçues dans le cadre de l'avènement « d'une ère nouvelle » ouverte par la « victoire de février » pour « couronner de succès les efforts du socialisme »⁶⁷⁶. Ces aspirations ne furent pas, pour autant, exclusives d'une référence à la

⁶⁷⁵Cité par I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, op. cit., p. 164.

⁶⁷⁶E. Réveil, « De quelques associations fraternelles et politiques à Lyon 1848-1850 », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 4, op. cit., p. 167.

doctrine chrétienne. Les membres associés furent appelés à vivre comme « des enfants de Dieu » et à respecter les préceptes moraux. Concrètement, cette moralisation des membres se traduit par le fait qu'ivrognerie, paresse, vol, immoralité entraînaient l'exclusion du groupement, l'appartenance à l'association étant subordonnée à des garanties de probité, de moralité et de bonne conduite.

Illustration du modèle de la coopérative de production, la structure entendit « rechercher le bien de chacun dans un meilleur exercice de la profession commune ». En matière de fonctionnement, l'association se distingua par l'originalité de certaines de ses règles. Son administration reposa certes sur un modèle classique avec un bureau composé d'un directeur, d'un sous-directeur, d'un trésorier et d'un adjoint. Mais à ces derniers fut ajouté un « conseil de famille » chargé de s'interposer comme médiateur dans les contestations entre associés. La disposition cristallisa toutes les espérances ouvrières suscitées par l'association considérée alors comme un lieu de réconciliation sociale, un maillon d'une nouvelle organisation de la société. Une assemblée générale des membres se tenait mensuellement.

S'agissant de l'organisation des secours de chômage, le dispositif conçu par cette association des ouvriers menuisiers lyonnais se démarqua des autres structures qui eurent à la même époque un projet identique. Par ses ambitions et son inspiration, l'association fut plus ambitieuse que les groupements ouvriers communs plutôt fondés sur un simple mutualisme. Une des différences essentielles résida dans la volonté affichée par l'article 1^{er} des statuts de faire de la création d'un atelier qualifié de « modèle », un des buts fondamentaux de l'association. Cette ambition s'inspira des idées de Louis Blanc dont les ateliers sociaux reposèrent sur une organisation du travail gérée par un État régulateur ainsi que sur le fonctionnement d'associations ouvrières locales avec garantie de moralité des participants⁶⁷⁷. Par ailleurs, l'esprit coopératif inspira l'ensemble des dispositions régissant la structure. Chacun des membres contribua à la constitution du patrimoine de l'association par ses apports en espèces, en nature et en matériel. Les premiers permirent de constituer un fonds de trésorerie grâce au versement, par les adhérents, d'une mise de fonds de cent francs à laquelle s'ajouta une cotisation mensuelle de deux francs. Les seconds furent constitués par l'obligation pesant sur chaque sociétaire de remettre à l'atelier les outils nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

⁶⁷⁷ L. Blanc, *L'Organisation du travail*, Éd. de l'Institut d'études corporatives et sociales, Paris, 1943 ; B. Charruau, *Louis Blanc, La République au service du Socialisme - Droit au travail et perception démocratique de l'État*, th. droit, Université Robert Schuman, Strasbourg, 2008.

Quant aux règles de distribution, chaque personne travaillant à l'atelier reçut trois francs par journée de travail. De plus, une répartition annuelle des bénéfices fut prévue : 80 % furent octroyés aux associés par portions égales ; le solde fut partagé en quatre parts destinées au paiement des impôts (4 %), à la constitution d'une caisse de secours vieillesse (4 %), à l'allocation de "primes d'encouragement" pour rétribuer le dévouement et le talent des associés (8 %) et enfin au versement de cotisations à une caisse de chômage interprofessionnelle associative (4 %). La philosophie de l'institution dépassa un simple souci d'entraide, limité à l'intérieur d'une profession, pour envisager des modalités d'intervention plus globales et plus efficaces contre les conséquences de l'inactivité due au chômage. L'association fraternelle des ouvriers menuisiers de la ville de Lyon constitua l'ébauche d'un bel exemple de solidarité qui transcenda les catégories professionnelles pour rendre l'indemnisation des chômeurs plus large et plus efficace.

Le rapport au garde des sceaux nota d'ailleurs qu'il s'agissait d'une société « ordonnée » dans laquelle se manifesta une « tentative sincère » des ouvriers de la profession pour améliorer leur sort. Il ajouta que, dans cette association, « l'intérêt professionnel [dominait] la tendance politique » et que le socialisme y était « honnête », nourri d'« illusions et non de pensées de désordre »⁶⁷⁸. L'appréciation ne fut cependant pas sans nuance. L'émissaire du pouvoir souligna, dans son constat, les risques potentiels de l'association. En dépit de ses motivations louables et de son apolitisme apparent, l'association lui semblait susceptible de présenter « un danger réel » : les statuts laissaient apparaître en filigrane, l'éventualité d'une force d'opposition, d'une résistance ouvrière. Cette observation ne concerna pas l'association des menuisiers de manière spécifique. Le rapport incrimina en effet, l'ensemble des structures de même nature. En termes durs, le procureur suspecta « ces phalanges d'associations ouvrières » d'être des « instrument(s) politique(s) pour le désordre, voire des conjuration(s) en devenir ». En raison de leur perméabilité aux idées subversives et passions politiques, il craignit qu'elles « s'électrisent » et jouent un « rôle actif » dans les périodes de troubles⁶⁷⁹. De ce fait, les pouvoirs publics ne furent guère enclins à favoriser ce type d'associations.

Au cours de sa brève existence, la Société fraternelle des ouvriers menuisiers de Lyon réussit néanmoins à rassembler jusqu'à trois cents membres. Elle s'orienta vers la revendication salariale et put même se maintenir avec un effectif restreint jusqu'au coup d'État

⁶⁷⁸ Rapport du procureur général de Lyon cité par I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851, op.cit.*, p.161-162.

⁶⁷⁹ I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851, op. cit.*, p. 161-162.

de 1851⁶⁸⁰. L'avènement du nouveau régime entraîna une vigoureuse répression des forces d'opposition susceptibles de ranimer « le spectre de la République rouge » et de « raviver le « grand foyer révolutionnaire » lyonnais⁶⁸¹. Dans ce contexte, les associations fraternelles furent considérées, le plus souvent, comme des points d'ancrage et de développement des idées socialistes et républicaines et comme tels, elles furent combattues. Leurs orientations politiques attirèrent la méfiance et provoquèrent leur dissolution.

À Lyon, la violence fut particulièrement vive. Les opérations furent menées, avec zèle, par le gouverneur militaire, le Maréchal de Castellane. Soucieux de renforcer une « image de chef inflexible et infatigable, redoutable aux ennemis de l'extérieur comme de l'intérieur »⁶⁸², cet homme s'employa à mener une répression méthodique contre la classe ouvrière et à faire « table rase des organisations »⁶⁸³. Selon Paul Louis, « tout ce qui avait même l'apparence d'un groupement de salariés fut [alors] proscrit »⁶⁸⁴. Dès le 3 décembre 1851, un arrêté draconien ordonna la fermeture des associations fraternelles. Le 27 décembre 1851, à la suite de dénonciations de la presse, on fit procéder à leur dissolution et à leur liquidation sous surveillance policière. Ces associations qui rencontraient l'hostilité des autorités et des milieux industriels furent ainsi éradiquées. Cependant, selon Yves Lequin, les associations avaient de la peine à survivre et le coup d'État ne fit qu'achever des institutions « déjà moribondes »⁶⁸⁵.

L'apport du mouvement associatif dans la pratique de l'indemnisation du chômage apparaît comme indéniable et original même si les réalisations concrètes sont difficilement appréciables. En effet, aucun élément concret ne permet de savoir si des expériences de secours de chômage furent effectivement réalisées par l'association des tailleurs de pierre et celle des menuisiers. De plus, les documents relatifs à l'existence de ces deux associations ne contiennent aucune mention relative à l'emploi de leurs fonds. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette absence de précision : d'une part, la brièveté de leur existence ne permit pas un complet développement des structures, le recul ne fut pas suffisant pour retracer leurs

⁶⁸⁰ Le procureur général de Lyon mentionne, dans son rapport au garde des sceaux, un effectif réduit de moitié dès la fin de l'année 1849. Cité par I. Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième République 1848-1851*, op. cit., p. 162.

⁶⁸¹ Voir sur ce point G. Garrier, « Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880 » in A. Latreille (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, op.cit., p. 326.

⁶⁸² G. Garrier, « Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880 » in A. Latreille (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, op.cit., p. 327.

⁶⁸³ P. Louis, *Histoire de la classe ouvrière en France, de la Révolution à nos jours. Les conditions matérielles des travailleurs*, op. cit, p. 95.

⁶⁸⁴ P. Louis, *Histoire de la classe ouvrière en France, de la Révolution à nos jours. Les conditions matérielles des travailleurs*, op. cit, p. 95.

⁶⁸⁵ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, op. cit., p. 187.

actions et en donner une appréciation pertinente ; d'autre part, les circonstances chaotiques de leur disparition rendirent difficile (voire dangereuse) la conservation des traces de leur fonctionnement.

En toute hypothèse, les interventions des associations fraternelles dans les situations de chômage revêtirent des traits caractéristiques. Tout d'abord, elles eurent pour commune particularité de ne pas être fondées sur le versement préalable de cotisations des membres. Les prestations délivrées en cas de chômage allèrent au-delà des simples secours pour s'intégrer véritablement dans le processus de production. Entités de production, les associations prévirent, par statuts, d'affecter un fonds spécifique au financement de ces secours. Il fut alimenté par une part (préfixée) des bénéfices de l'association. En outre le fonctionnement du dispositif se trouva garanti par l'instauration d'un mécanisme de mutualisation des charges et par la constitution d'un véritable organe interprofessionnel. Ainsi, les secours chômage devinrent plus autonomes et échappèrent aux aléas économiques susceptibles de survenir dans une corporation particulière.

La période durant laquelle les associations fraternelles ouvrières purent librement se développer ne fut qu'éphémère. Après une répression draconienne et leur dissolution les 2 et 3 décembre 1851, une rigoureuse surveillance policière fut instaurée. Les groupements professionnels ne poursuivirent leurs activités que dans le cadre d'un mouvement mutualiste paternaliste et institutionnalisé, dans lequel toute tentative d'organisation des secours de chômage demeura rigoureusement prohibée jusqu'en 1884.

Dans ce contexte défavorable, tant au plan national qu'au plan local, l'indemnisation du chômage parvint néanmoins à se concrétiser à Lyon, par tolérance ou (très exceptionnellement) par autorisation des pouvoirs publics. Mise en œuvre par des sociétés de secours mutuels, elle devint un élément fédérateur de l'identité ouvrière lyonnaise.

Section 2 - Le droit au secours en cas de chômage, artisan de l'identité ouvrière lyonnaise

Initiées à quelques années d'intervalle, au moment où l'Empire amorça une ouverture en direction des classes laborieuses, les démarches des chapeliers et des typographes furent toutes deux tournées vers un but identique : l'indemnisation du chômage des membres de

leurs corporations. Mais la mise en œuvre effective de cette intention révéla rapidement des divergences, révélatrices de l'ambiguïté de la mutualité au cours du XIX^e siècle.

Ces exemples constituent une illustration du processus d'évolution que connut alors le mouvement mutualiste. La mission traditionnelle de prévoyance/prévention se dissocia alors de la mission syndicat/revendication, à la faveur d'interventions légales répétées. En effet, l'institution mutualiste permit à des ouvriers de créer et de développer, au sein de structures reconnues, des mouvements de défense professionnelle contestataires et redoutés des pouvoirs publics. Le risque chômage se trouva dans les faits indemnisé par des « caisses annexes », instituées dans un but de résistance mais qui fonctionnèrent (plus ou moins officieusement) à l'abri de sociétés de secours mutuels souvent officielles. L'inspiration qui présida à leur action fut donc nettement plus combative et contestataire que celle (affichée) des structures qui avaient permis leur création initiale et leur développement.

La première expérience fut initiée par les approprieurs-chapeliens lyonnais dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. La profession tout entière (employés et employeurs réunis) inscrivit, dans les statuts de la 149^{ème} Société de secours mutuels, les subsides pour les chômeurs, au même titre que ceux destinés aux adhérents malades. L'expérience s'intégra dans le paysage d'une mutualité voulue par l'Empire, comme un outil de réconciliation des classes et de régulation de la société. En 1861, elle obtint d'ailleurs de l'administration l'autorisation dérogatoire de distribuer des secours à ses membres dépourvus d'emploi.

La seconde expérience, celle des typographes, releva d'une démarche plus ambiguë. Elle intervint par la création d'une caisse annexe créée à l'abri d'une société de secours mutuels (la 31^{ème}) qui était antérieure de quelque quarante années. L'institution nouvelle compléta l'action de la société de secours mutuels par la délivrance de secours de chômage mais elle resta indépendante d'elle. En même temps, elle fournit aux employés de la profession un puissant moyen de pression sur le patronat en lui donnant les moyens de mener des actions de résistance et de revendication très efficaces. La pratique donna ainsi à l'institution une dimension nouvelle de contestation de l'ordre social.

§ 1 - Un cas exemplaire : les secours extraordinaires des approprieurs-chapeliens

Parmi les sociétés qui ajoutèrent à leurs opérations mutualistes « classiques » l'indemnisation de leurs adhérents chômeurs, celle des approprieurs-chapeliens lyonnais

apparut comme particulièrement digne d'intérêt, pour diverses raisons : l'originalité des circonstances de la mise en œuvre des prestations, l'entêtement de la profession tout entière à obtenir son officialisation et la pérennisation des secours.

Signalé par différents auteurs comme une « innovation »⁶⁸⁶ et une exception⁶⁸⁷, ce particularisme fut même mentionné par le dictionnaire universel du XIX^e siècle. Au mot « chômage », l'ouvrage rappela que les sociétés furent, d'une façon générale, engagées par l'administration à éviter les promesses de secours pour les temps de chômage. Mais, il ajouta expressément qu'une dérogation à cette règle existait « pour les deux sociétés de secours mutuels d'ouvriers chapeliers de Lyon, en raison des variations subites qu'éprouve cette industrie, variations qui ne se rencontrent pas au même degré dans les autres... »⁶⁸⁸.

Loin de susciter discorde et méfiance, la mise en œuvre de secours de chômage par la Société de secours mutuels des approprieurs-chapeliers constitua un facteur de rapprochement d'intérêts à priori divergents des composantes de la profession. En affichant expressément ses objectifs en matière d'assurance-chômage, en les intégrant à son action, la 149^e Société de secours mutuels constitua donc une parfaite illustration de cette mutualité de régulation des rapports sociaux voulue par le régime impérial.

Ce ne fut pas un hasard si l'expérience des secours chômage put naître et se développer au sein de la corporation des chapeliers : la profession se caractérisait alors par son dynamisme et sa vitalité. Dans la cité lyonnaise notamment, les chapeliers de la ville s'illustrèrent par leur persévérance à organiser leur défense professionnelle et à créer une résistance catégorielle locale efficace. La volonté des chapeliers de faire assurer le respect de leurs intérêts fut retracée dans le rapport établi par l'Office du travail en 1899⁶⁸⁹, ainsi que dans des ouvrages comme ceux d'Yves Lequin⁶⁹⁰ et Georges Lefranc⁶⁹¹.

Au cours du XIX^e siècle, la profession de chapeliers connut un réel essor dû notamment à une diversification des produits fabriqués⁶⁹². À la suite de changements de modes de production, le travail de la chapellerie s'effectua désormais selon une certaine

⁶⁸⁶ Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit., p. 387.

⁶⁸⁷ J. Lefort, **Erreur ! Aucun nom n'a été donné au signet.**, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 21

⁶⁸⁸ P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, op. cit., p. 183.

⁶⁸⁹ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, op. cit., p. 200.

⁶⁹⁰ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, op. cit., p. 167 et 190-199.

⁶⁹¹ G. Lefranc, *Histoire du travail et des travailleurs*, op. cit., p. 285-286.

⁶⁹² L'artisan du développement de la chapellerie fut Mossant, inventeur du chapeau mou dans les années 1850, cité par Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, op. cit., p. 62-63.

répartition régionale nouvelle : les opérations de base furent délocalisées en périphérie, dans les villes de Chazelles-sur-Lyon, Romans-sur-Isère et Bourg-de-Péage tandis que les finitions continuèrent à être effectuées à Lyon.

Comme de nombreux autres secteurs, la chapellerie fut soumise au rythme annuel des commandes et de ce fait secouée par une alternance saisonnière de périodes d'emploi et de chômage. La chapellerie ne fut toutefois pas la profession la plus concernée par ce type de telles variations. Les typographes, les boutonniers, les orfèvres mais aussi les ouvriers en parapluies, confiseurs et tailleurs connurent le même problème⁶⁹³. Durant les périodes de pleine activité, la durée quotidienne du travail s'éleva pour les ouvriers chapeliers lyonnais à 9 h 30. Cette durée fut considérée comme normale. À cet égard, l'enquête réalisée en 1890 par l'Office du travail, sur les salaires et la durée du travail, dans vingt-et-une industries des huit départements de la région Rhône-Alpes est instructive. Elle releva des amplitudes de travail quotidiennes de 8-9 h à 12-14 h. Le plus souvent, la durée quotidienne du travail se situa entre 10 et 10h30⁶⁹⁴. À ces phases de travail parfois intenses succédèrent des diminutions d'activité. Ces dernières, sans entraîner nécessairement une disparition de l'emploi dans sa totalité, furent génératrices de précarité, de réductions d'horaires et de salaires. À Chazelles-sur-Lyon par exemple, le travail fut interrompu durant deux mois et demi.

Cette situation provoqua la mobilisation des ouvriers, mobilisation qui apparut dès les premières années du XIX^e siècle pour ne plus jamais se démentir. Les revendications de la profession émaillèrent la période. Dès 1804, les ouvriers de la chapellerie formèrent un groupement qui perpétua assez largement les mœurs et les rituels du compagnonnage. Fondée sur une fraternité corporatiste, cette « société de bienfaisance et de secours mutuels » se rattacha à une tradition de solidarité qui transparaissait dans sa dénomination assez paradoxale. En dépit du fait que son existence n'était pas officielle, elle fut néanmoins tolérée par les pouvoirs publics.

La détermination de la profession se manifesta également à maintes reprises sur des questions salariales et de conditions de travail. À la fin de l'année 1817⁶⁹⁵, par exemple, une « bourse commune » soutint, à l'occasion d'une grève générale des chapeliers, un mouvement visant à obtenir l'établissement d'un tarif et l'augmentation des salaires. Sous cette

⁶⁹³ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, *op. cit.*, p. 67.

⁶⁹⁴ Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise*, t. 1, *op. cit.*, p. 81-82.

⁶⁹⁵ J.P. Daviet, « Un rêve de liberté et de bonheur. De la loi Le Chapelier aux associations ouvrières et à la mutualité », in M. Dreyfus, A.Gueslin, B.Gibaud, *Démocratie, solidarité et mutualité*, *op.cit.* p.47

appellation de bourse commune, les ouvriers désignèrent en réalité une institution qui ne fut que le prolongement d'une confrérie du siècle précédent, société de fait non autorisée à titre officiel. L'impact de la protestation fut tel qu'elle nécessita une intervention municipale qui se matérialisa, le 12 novembre 1817, par une ordonnance du maire de Lyon. Approuvée le lendemain par le préfet, elle mit fin au conflit. Le texte avisa les ouvriers chapeliers qu'une autorisation de former des sociétés de bienfaisance pour venir au secours de leurs confrères malades ou « légitimement empêchés de travailler »⁶⁹⁶ leur était accordée. Au cours de l'année 1848 encore, une société auxiliaire (fondée depuis 1833), intervint pour négocier, avec succès, un tarif collectif avec les patrons⁶⁹⁷.

Mais, au-delà de ces interventions récurrentes, généralement liées à des négociations de tarifs, les réalisations les plus notables furent l'œuvre de deux sociétés de secours mutuels (la 15^e et la 27^e). Elles effectuèrent, en effet, dès le milieu du siècle des tentatives d'indemnisation du chômage de leurs adhérents. Certes, ces initiatives originales restèrent toujours officieuses. Elles émanèrent de groupements non autorisés par la loi et donc soumis, par principe, à la bonne volonté des pouvoirs publics. Les secours délivrés ne purent, de ce fait, jamais être institutionnalisés. Ils furent d'autant plus limités et « confidentiels » qu'ils se heurtèrent à une double interdiction : la première valable pour tout le territoire national ; la deuxième, spécifique et lyonnaise, résulta d'une ordonnance municipale du 6 novembre 1822.

Leur action, même minime, dut, sans doute, prouver son efficacité et son utilité puisque la profession souhaita la pérenniser. La requête eut d'autant plus d'écho qu'elle émana d'un souhait conjoint des ouvriers et du patronat. Les travailleurs souhaitèrent se prémunir contre un des grands aléas de leurs existence ; les employeurs attendirent du dispositif qu'il contribuât à résoudre le crucial problème régional de recrutement, de la formation et de la fidélisation d'une main-d'œuvre compétente. En 1859, la question d'une intervention en faveur des chômeurs fut ainsi officiellement posée.

A. Les étapes de l'organisation des secours de chômage

L'idée d'organiser des secours pour les périodes de chômage ne se réalisa pas de manière rapide et simple.

⁶⁹⁶ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 200.

⁶⁹⁷ Cette société était née en 1833 dans la mouvance de la Société de secours mutuels des appropriateurs-chapeliers. Sa première apparition dans un conflit du travail datait de 1836. Elle fut dissoute par Castellane en 1851.

1° La démarche initiale

L'instauration de secours de chômage résulta d'une réflexion qui unit ouvriers et employeurs de la profession autour d'un projet commun. En décembre 1859, une lettre signée par une quinzaine de fabricants⁶⁹⁸ fut envoyée au préfet. Ce document soutenait les démarches des ouvriers chapeliers pour constituer une société de secours mutuels délivrant des secours de chômage. Afin de légitimer cette volonté et surtout de convaincre les autorités de son bien-fondé, l'intérêt économique de l'institution fut constamment souligné. La société fut envisagée comme un élément fédérateur et positif pour l'ensemble de la corporation.

L'exposé fut articulé autour de constatations précises, en lien direct avec le contexte local de la profession, les spécificités du métier de chapelier ainsi que les contraintes qui pesaient sur les travailleurs. Négligeant l'aspect social, il partit du postulat que les secours de chômage seraient, avant tout, souhaitables pour le développement de l'activité de la profession dans la ville. L'argumentaire fut conçu de telle sorte que la délivrance de secours aux chômeurs pût apparaître comme une contribution essentielle à l'amélioration des conditions du commerce de la chapellerie à Lyon. Il s'agissait de convaincre les autorités que les secours chômage permettraient de pourvoir au défaut de main-d'œuvre, menace périodique sur le secteur. À ce titre, le système ne pouvait que constituer un élément pour assurer les conditions optimales de continuité de la production et d'adaptation aux fluctuations de la demande.

En effet, les ouvriers lyonnais avaient tendance à émigrer pour se fixer à Paris. L'attractivité de la capitale était due, pour une large part, à l'abondance de l'offre de travail. Mais ce phénomène se trouva accru par la présence d'une dynamique société de secours mutuels des chapeliers : l'institution avait été autorisée à distribuer des secours chômage en vertu d'un arrêté préfectoral du 9 mars 1855. Grâce à cette prestation, les ouvriers, ainsi que leurs familles, pouvaient être financièrement pris en charge, sous certaines conditions déterminées. Attractive d'un point de vue économique, la capitale le devenait aussi sur le plan matériel et social. Cette opportunité permettait aux ouvriers de pallier les conséquences négatives des moments d'inactivité inhérents à leur profession. Elle favorisa la mobilité des ouvriers de la province vers Paris. La chapellerie lyonnaise, très active, souffrit particulièrement de cette double concurrence qui eut des conséquences directes sur le processus de production lyonnais. En cas d'afflux massif de commandes, l'ajustement de la production à la demande devint fort délicat pour le patronat lyonnais. Devenue moins

⁶⁹⁸ Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

nombreuse et moins flexible, la main-d'œuvre ne permettait plus une adaptation facile comme elle l'avait fait jusqu'alors.

Dans la lettre qu'ils adressèrent au préfet, les employeurs expliquèrent leurs inquiétudes et leurs motivations. Ils firent valoir que l'industrie chapelière, qui avait largement « contribué à la prospérité de la deuxième ville de l'empire », pouvait désormais difficilement faire face à une situation qui, « s'aggravant chaque jour », risquait de les « conduire à la ruine ». Dans ce contexte, la création d'une association mutuelle inspirée des statuts parisiens leur semblait la seule solution envisageable pour la survie de la chapellerie lyonnaise. La demande leur paraissait d'autant plus raisonnable (et acceptable) que l'alternance de périodes de morte saison et de reprise de travail était bien connue. Des calculs assez rigoureux pouvaient être effectués et le dispositif de délivrance de secours de chômage sécurisé⁶⁹⁹.

Envoyée dans le même temps au préfet, la demande des ouvriers de la chapellerie revêtit une inspiration beaucoup plus sociale. Certes, la pérennisation de la « prospérité de la chapellerie lyonnaise » fut évoquée comme argument important, soutien efficace de la démarche. Mais au-delà, la lettre évoqua le « principe d'humanité et de fraternité » et la nécessité d'instaurer des mécanismes de protection des travailleurs contre « la misère » et la mendicité ». Elle souhaitait organiser des secours pour divers risques et les financer au moyen de « collectes hebdomadaires et proportionnelles ». Au premier rang de ces risques apparaissait le chômage. L'aide aux ouvriers de passage sans ouvrage ainsi que celle aux malades et aux vieillards furent également envisagées. La pétition souligna, en outre, l'insuffisance des dispositifs existants⁷⁰⁰ et l'urgence qu'il y avait à disposer d'une institution dont l'existence ne serait pas en « opposition avec les lois et arrêtés ». La société de secours mutuels de Paris fut citée comme une référence. Ses statuts comme les « errements » de son fonctionnement devaient constituer des atouts pour concevoir le dispositif de la nouvelle institution. La demande des ouvriers pour se prémunir contre la précarité de l'emploi rejoignit celle des employeurs, qui elle, s'inscrivait dans une stratégie globale de contrôle social et de moralisation des ouvriers, de rationalisation de l'organisation du travail et de rentabilisation de la production. Elles aboutirent à une large entente des différents acteurs de la profession, autour de la nécessité de secourir le chômage et de créer une nouvelle société de secours mutuels. Inspirées par des motivations initiales divergentes, les parties concernées s'accordèrent pour placer au rang de leurs principales préoccupations l'action contre le

⁶⁹⁹ Voir en ce sens V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 143.

⁷⁰⁰ Arch. Dép. Rhône 4 XP 21.

chômage. Leurs démarches n'aboutirent néanmoins que partiellement. La mesure d'indemnisation des chômeurs initialement envisagée ne fut finalement que tolérée et non agréée, comme cela avait été souhaité.

La demande conjointe des fabricants de la chapellerie et de leurs ouvriers fut remarquable et originale. Elle obligea les pouvoirs publics à réfléchir et à se prononcer sur l'existence et l'intérêt des secours de chômage. En sollicitant expressément l'approbation des statuts de la nouvelle société, les chapeliers amenèrent l'administration à émettre son avis sur une disposition novatrice et audacieuse. L'intervention administrative fut donc d'autant plus délicate que la requête résultait d'un consensus de la profession tout entière.

2° La création de la 149^e Société de secours mutuels

L'absence de réponse positive des autorités n'altéra pas la volonté de la profession de s'impliquer dans l'indemnisation des chômeurs. La création de la 149^e Société de secours mutuels, dite des approprieurs-chapeliers, marqua une étape supplémentaire dans la démarche des ouvriers chapeliers vers l'officialisation de l'indemnisation du chômage. Le fait que l'institution ait expressément inséré dans ses statuts la pratique des secours de chômage raviva le débat entamé sur l'indemnisation des sans-emploi dans la profession. Son existence et sa pratique atypique furent tolérées jusqu'en mars 1861, date d'obtention de son approbation qui intervint quand le régime impérial esquissa un tournant « libéral ».

Dès l'article 1^{er} de ses statuts, la société affirma qu'un de ses buts principaux consistait à « allouer des secours temporaires aux sociétaires lorsqu'il serait constaté qu'il leur [avait] été impossible de se procurer du travail ». Le soutien financier en cas de manque de travail se trouva dès lors érigé, de façon délibérée, en objectif principal de l'institution, au même titre que les soins médicaux ou les indemnités de maladie. Les modalités des secours de chômage furent, quant à elles, précisées par l'article 49 des statuts⁷⁰¹. Qualifiés d'extraordinaires, les subsides furent accordés par le bureau. Il fallut, au préalable, que les sociétaires en fissent la demande et que fussent reconnus et justifiés un « besoin urgent » et une impossibilité (même momentanée) de se procurer du travail. Le bureau détint un large pouvoir d'appréciation du

⁷⁰¹ Les indications relatives au fonctionnement initial de la 149^e Société de secours mutuels résultent de la lecture de l'ouvrage de Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit.. Les exemplaires de statuts disponibles aux archives départementales du Rhône sont postérieurs à la date d'intervention de la commission supérieure de surveillance et d'encouragement des sociétés de secours mutuels en 1861. Article reproduits en annexe (Annexe 2)

caractère légitime du chômage⁷⁰². Il fut seul juge de la situation d'urgence du demandeur et de la réalité de ses difficultés à retrouver une occupation. Concrètement, l'indemnisation du chômage dépendait donc de lui.

L'article 50 compléta le dispositif par une rédaction sans ambiguïté qui limitait les cas d'ouverture des droits. Il rappela que ces secours ne pouvaient être « ni quotidiens, ni hebdomadaires, ni mensuels, ni trimestriels, ni même renouvelés dans le même trimestre à la même personne ». Toute idée de périodicité ou d'automaticité se trouvait exclue, la prestation ne pouvait avoir qu'un caractère ponctuel et occasionnel.

L'article 51, quant à lui, organisa les modalités du contrôle de l'administration départementale. Une liste des sociétaires bénéficiaires devait lui être adressée au début de chaque trimestre, avec désignation de la quotité des secours et des motifs ou circonstances de l'acceptation. À côté de ces secours de chômage, des secours de route furent prévus mais leur allocation resta limitée dans leur montant (12 F maximum) comme dans les conditions de leur octroi. Considérés comme extraordinaires, ils ne s'adressèrent qu'aux ouvriers porteurs d'un livret en règle, sans ressources, quand il était constaté qu'ils ne pouvaient trouver de l'occupation dans les divers ateliers de chapellerie de la ville.

Ces dispositions atypiques attirèrent l'attention de la commission supérieure de surveillance et d'encouragement des sociétés de secours mutuels, garante du respect de la réglementation sur le sujet. Elle demanda à l'administration préfectorale du Rhône des explications sur une innovation qui lui semblait contradictoire avec la circulaire du 29 mai 1852 alors en vigueur. L'autorité lyonnaise expliqua alors le contexte local de la mesure et son caractère consensuel. Elle rappela que les secours de l'article 49 avaient été prévus sur la demande des maîtres fabricants de la chapellerie de Lyon « mus par un sentiment généreux et équitable »⁷⁰³. L'initiative de l'instauration des secours de chômage revenait à ces derniers qui avaient eux-mêmes sollicité une assistance temporaire pour les ouvriers, qu'à certaines époques ils se voyaient forcés de congédier en raison d'un défaut de commandes. Afin de démarquer la démarche des expériences précédentes malencontreuses, la réponse lyonnaise souligna en outre que de telles interventions ne pouvaient être assimilées à « ces secours

⁷⁰² Avant février 1861, date de l'obtention de l'approbation, la société de secours mutuels était simplement autorisée, en application du décret-loi du 26 mars 1852. Elle s'administra alors librement et aucun élément permettant de connaître sa composition n'est disponible aux archives départementales du Rhône.

⁷⁰³ Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit., p 385. Cet épisode est aussi évoqué dans le rapport de la commission supérieure. Arch. Dép. Rhône 4 XP 45

pécuniaires qui, en d'autres circonstances, avaient eu pour résultat d'alimenter des grèves et des coalitions »⁷⁰⁴.

De toute évidence, l'argumentation fut convaincante. La commission supérieure de surveillance et d'encouragement des sociétés de secours mutuels l'entérina dans un rapport de juin 1860 adressé au préfet du Rhône⁷⁰⁵. Ce document reconnut la conformité globale des statuts de la société par rapport aux prescriptions du décret organique relatif à la mutualité. Elle admit que l'équilibre financier semblait garanti en raison du caractère exceptionnel des dépenses et aussi par le fait qu'elles se trouvaient couvertes « bien au-delà par le prélèvement des 5 centimes par franc imposé à chaque sociétaire sur le produit de son salaire journalier... »⁷⁰⁶. Sur un point cependant, elle émit des réserves : il s'agissait de l'article 49 aux termes duquel la société entendait accorder des secours extraordinaires aux sociétaires placés « dans un besoin urgent » et dans l'impossibilité « de se procurer du travail ». Ces secours extraordinaires ressemblaient, selon elle, « beaucoup aux secours de chômage prohibés par l'instruction générale du 29 mai 1852 ». La remarque fut assortie de restrictions et préconisations. La commission recommanda, avec fermeté, la constitution d'une caisse à part destinée aux seuls secours de chômage et alimentée « par une retenue sur la cotisation sociale ». Par la création d'une caisse de bienfaisance particulièrement destinée au service du chômage, la commission entendit prévenir tout risque que l'innovation introduite nuise à « l'accomplissement des obligations plus impérieuses que l'association doit remplir à l'égard de ses membres malades, infirmes ou vieillards... ». Ce faisant, elle introduisit une priorité dans l'octroi des aides, selon le risque visé. De plus, l'insertion de garanties supplémentaires, rigoureuses dans leur mise en œuvre rappela sans ambiguïté le caractère dérogatoire et exceptionnel de la disposition au regard des objets limitativement reconnus aux sociétés de secours mutuels par la législation en vigueur.

⁷⁰⁴ Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit., p. 385.

⁷⁰⁵ Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

⁷⁰⁶ « Les sociétaires s'engagent à payer une cotisation proportionnelle à leurs salaires journaliers [...] Cette cotisation hebdomadaire est fixée à 5 centimes par franc pour tout sociétaire titulaire. Les candidats à l'admission versent, en outre, pendant le temps de leur noviciat, à titre de droit de fondation, 5 centimes par franc en sus de la cotisation ordinaire » (article 31 des statuts de la 149^e Société de secours mutuels, version de 1861).

Dans une lettre du 7 août 1860, le préfet Vaïsse⁷⁰⁷ transmet au président de la 149^e Société de secours mutuels l'extrait du rapport établi par la commission⁷⁰⁸. Il le pria de « donner connaissance [du] rapport au bureau ». Il pointa également les désirs exprimés par la commission qui portaient sur deux points : la constitution d'un fonds ou d'une caisse spécifique pour les secours extraordinaires accordés par l'article 49 des statuts aux sociétaires chômeurs ; l'alimentation du fonds ou de la caisse par « une retenue opérée sur le produit de la cotisation sociale... ».

Le préfet ajouta que les observations de la commission supérieure devaient être prises en « sérieuses considérations » et qu'il entendait qu'avant le 1^{er} janvier 1861, « la société fût à même de déterminer le chiffre de la somme qui (devrait) être retenue mensuellement ou trimestriellement sur le produit des cotisations pour alimenter cette caisse ». Enfin, le caractère prioritaire des secours maladie, invalidité et vieillesse fut rappelé⁷⁰⁹. L'extrait du rapport se trouva annexé au courrier afin que les membres de la 149^e Société pussent en prendre connaissance.

La réponse des mutualistes fut transmise par l'administration préfectorale au ministre de l'Intérieur le 23 février 1861⁷¹⁰. Le courrier informa le ministère que le bureau avait été averti des réserves émises par la commission dès août 1860 et que « les conseils et observations » de cette instance avaient été « pris sérieusement en considération ». Il fut précisé qu'une assemblée générale du 3 février 1861⁷¹¹ avait déterminé la retenue destinée à la caisse des secours extraordinaires, conformément aux recommandations de la commission. En

⁷⁰⁷ Claude Marius Vaïsse (1799-1864) entre dans l'administration en 1830, comme secrétaire général de la préfecture des Bouches-du-Rhône. De 1837 à 1851, il est fonctionnaire civil en Algérie, puis sous-préfet et préfet. En 1851, Louis-Napoléon lui confie le ministère de l'Intérieur. Il est ensuite élu député à l'Assemblée législative, puis sénateur. En 1853, il devint conseiller d'État chargé de l'administration du Rhône. Préfet, il est aussi dans les faits, maire de la ville, bien que le titre ait été supprimé peu avant. Par souci d'hygiène, de rationalisation de la ville, de sécurité publique, il remodela la ville approuvé par le maréchal de Castellane, gouverneur militaire de Lyon, approuve cette vaste opération de démolition, de déplacement de près de 12 000 personnes et de vaste reconstruction à laquelle peu de quartiers échappèrent (boulevard et hôpital de la Croix-Rousse, palais du Commerce, halles des Cordeliers, gares de Vaise et de Perrache, aménagement des Brotteaux, du parc de la Tête d'Or). Il décéda, en fonction, en 1864. ; J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op.cit., p- 388 ; B. Benoit, R. Saussac, *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, p. 189-191.

⁷⁰⁸ Lettre adressée par le préfet au président de la 149^e Société de secours mutuels. Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

⁷⁰⁹ L'échéance du 1^{er} janvier 1861 avait été initialement fixée par la commission supérieure. Le préfet n'avait fait que relayer cette exigence.

⁷¹⁰ Lettre du sénateur chargé de l'administration du département du Rhône adressée au ministère de l'Intérieur, Direction générale de l'administration départementale et communale, 4^e bureau, sociétés de secours mutuels. Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

⁷¹¹ Rappelons que l'assemblée générale comprenait tous les sociétaires. Elle se réunissait tous les ans au commencement du mois de janvier et pouvait être convoquée soit d'office, soit sur demande du bureau. Elle était chargée de toutes les questions importantes relatives au fonctionnement de la société. L'administration courante était confiée à un bureau (voir chapitres 4 et 5 des statuts de la 149^e Société de secours mutuels des ouvriers appropriateurs-chapeliers de Lyon). Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

outre, une des modifications apportées concernait la création d'une caisse de retraite à laquelle fut affecté le douzième des recettes annuelles, conformément aux dispositions légales alors en vigueur.

Le préfet remarqua, à cet égard, que « ces dispositions [lui avaient] paru fort sages car non seulement elles [avaient] l'avantage d'assurer tous les services de la société, mais encore elles [étaient] de nature à concilier tous les intérêts ». Un duplicata de la délibération, approuvée par l'administration préfectorale fut joint à la correspondance.

3° La modification des statuts de février 1861 et la décision d'approbation

La délibération adoptée par l'assemblée générale du 3 février 1861 mit les statuts en conformité avec les vœux de la commission supérieure de surveillance et d'encouragement des sociétés de secours mutuels⁷¹². En six articles, elle formalisa des changements qui prirent largement en compte les réserves émises par la commission.

L'article 1^{er} créa une caisse qualifiée de « spéciale » pour les secours extraordinaires prévus par l'article 49 des statuts (c'est-à-dire destinés à pallier les conséquences financières de l'absence de travail). La modification statutaire apporta une réponse à la première remarque de la commission.

Ses modalités de mise en œuvre furent précisées par l'article second. Le texte envisagea globalement les conditions de financement de l'ensemble des secours versés par la société de secours mutuels. Il fut prévu que les recettes (résultant des cotisations annuelles des membres, des amendes et ressources de toute nature) seraient divisées en deux fractions inégales destinées chacune au financement de deux catégories de dépenses selon une proportion deux tiers / un tiers. Conformément aux vœux de la commission, la première part (deux tiers) des ressources fut affectée aux obligations « impérieuses » de la société : secours alloués en cas de maladie, honoraires de médecins, frais d'inhumation, de gestion. La répartition du tiers restant (celui qui restait normalement affecté au paiement de secours extraordinaires prévus par l'article 49) fut, quant à elle, plus complexe. Les fonds ne furent pas entièrement dévolus aux prestations chômage. Les recettes furent amputées de 25 %, somme consacrée à une caisse de retraite, conformément aux prescriptions du décret du 26 avril 1856. Les secours de chômage se trouvèrent donc finalement financés par 25,75 % des ressources globales de la société de secours mutuels. Malgré ces modifications, le quart des

⁷¹² Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

ressources revint, donc, par statut, au financement du seul risque chômage, ce qui était considérable.

Les articles 3 et 4 précisèrent des règles de gestion et de forme concernant la division des fonds (et notamment sa périodicité, sa constatation écrite). Les sommes disponibles en fin d'exercice devaient être versées annuellement à l'avoir de la société de secours mutuels.

L'article 5 définit, quant à lui, les conditions d'attribution des prestations. Il prévoit une période probatoire, dite « noviciat », de quarante semaines (au lieu des vingt-six semaines initialement prévues), ainsi que le versement d'une cotisation extraordinaire de 5 centimes par franc au fonds de fondation au cours de cette période. Le texte se réfère à l'article 48 des statuts (qui devint l'article 31) qui fut ainsi rédigé : « Les sociétaires s'engagent à payer une cotisation proportionnelle à leur salaire journalier [...] Cette cotisation est fixée à 5 centimes par franc pour tout sociétaire titulaire. Les candidats à l'admission verseront en outre pendant le temps de leur noviciat, à titre de droit de fondation, 5 centimes par franc en sus de la cotisation ordinaire ».

Enfin le dernier article précisa la date d'application des modifications, fixée au 1er janvier 1861. Le texte fut signé par les membres du bureau et notamment par son président, Milcent.

D'abord annexés aux statuts, les articles de la délibération du 3 février 1861 furent ensuite inclus dans le corps même du texte, comme en attestent les statuts en vigueur en 1868. Pour la plupart, ils y figurèrent alors sans aucun changement. Les articles 2, 3 et 4 furent simplement repris sous les numéros 72, 73 et 74. En raison de leur contenu ponctuel, les articles 1 et 6 ne furent pas incorporés dans le texte. L'article 5, quant à lui, subit des modifications : devenu l'article 46, il précisa que la durée de contribution exigée pour l'accès aux prestations était portée à 50 semaines (au lieu de 40 antérieurement). Cette augmentation de la période de « noviciat » se retrouva pour le versement de la cotisation exceptionnelle au fonds de fondation. La réévaluation procéda d'une nécessité de réajustement des recettes par rapport aux dépenses afin d'assurer au mieux la pérennité de l'association.

Le 18 mars 1861, le ministre de l'Intérieur fit connaître au sénateur-préfet son accord, en ces termes : « ... J'ai examiné les modifications que la société de secours mutuels des ouvriers appropriateurs-chapeliers a introduites dans ses statuts. Ces modifications répondant au désir exprimé par la commission supérieure, je ne puis que ratifier l'approbation que vous y avez donnée ».

Le 21 mars 1861, l'approbation définitive fut signifiée au président de la 149^e Société de secours mutuels afin que des impressions de la délibération modificatrice des statuts puissent être diffusées aux adhérents.

L'expérience de la 149^e Société lyonnaise fut retracée par des auteurs comme Emile Laurent⁷¹³, Jean Lefort⁷¹⁴ et Pierre-Auguste Bleton⁷¹⁵. Mais le plus enthousiaste fut certainement Paul Rougier, mutualiste convaincu⁷¹⁶. Cette personnalité lyonnaise qui mit de grands espoirs dans la mutualité et l'économie politique se fit longuement l'écho de cette initiative : « Aucune société autre que celle des ouvriers chapeliers n'a obtenu à Lyon, et peut-être dans toute la France, l'autorisation d'insérer de telles dispositions dans ses statuts »⁷¹⁷, pouvait-on lire dans son ouvrage. Dans son empressement, l'auteur n'hésita d'ailleurs pas à qualifier l'expérience d'inédite, affirmation vraie sur le plan local mais erronée au niveau national. En effet, la société de secours mutuels des ouvriers chapeliers de Paris avait prévu cette prestation chômage. Elle avait été autorisée par le préfet de la Seine en mars 1859. En outre, cette société avait servi de référence aux membres de la chapellerie lyonnaise et permis d'étayer leur demande auprès des autorités. Paul Rougier vit dans cette expérience lyonnaise un modèle intéressant pour atténuer les conséquences des périodes de chômage. Son approche s'adressa essentiellement aux industriels. Elle fut toujours plus économique et empreinte de libéralisme que sociale ; les préoccupations « humanitaires » et conséquences du chômage au plan individuel ne furent évoquées que de façon accessoire. Même enthousiaste, l'auteur resta vigilant par rapport aux risques de dérives de fonctionnement. À cette fin, il préconisa de subordonner les initiatives d'instauration de secours de chômage à différentes conditions, garanties d'un système viable et sain. Il les énuméra en cinq points. Les deux premières visèrent directement le bénéficiaire potentiel du secours de chômage : le sociétaire devait, selon l'auteur, justifier « de l'impossibilité absolue de se procurer du travail » et sa situation de « détresse exceptionnelle » devait être constatée. Deux autres conditions se rapportèrent à des contingences financières qui concernaient à la fois l'adhérent et l'organisation interne de la société. En premier lieu, l'auteur préconisait que l'adhérent verse « une cotisation

⁷¹³ E. Laurent, *Le paupérisme et les associations de prévoyance*, op. cit., p 253.

⁷¹⁴ J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p 20.

⁷¹⁵ Article de P-A. Bleton dans *Le mutualiste lyonnais*, novembre 1897. Arch. Dép. Rhône PER 619.

⁷¹⁶ Paul Rougier (1826-1901). Cet avocat apparaît comme un spécialiste de l'étude des questions de mutualité et de coopération. Il créa en 1871 le comité général des sociétés de secours mutuels. Il œuvra pour l'extension des sociétés de secours mutuels et présida l'une d'entre elles durant de longues années. Il s'occupa, en outre, de nombreuses œuvres charitables et dites d'hygiène sociale. Il fut enfin l'un des initiateurs de la Société d'économie politique de Lyon en 1866. Élu de l'académie des sciences, belles lettres et arts de Lyon, il devint directeur et animateur de la Petite école avant d'être intégré dans la faculté de droit.

⁷¹⁷ Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit., p. 20.

extraordinaire pendant une durée de près d'une année (40 semaines) ». Opéré à l'aide d'une retenue sur le salaire quotidien, ce prélèvement garantissait que « le remède apporté au chômage provienne en partie des épargnes d'un travail antérieur ». En outre, la « constitution d'un fonds spécial pour ce service » devait, selon Paul Rougier, compléter le dispositif et le sécuriser, à l'aide d'un prélèvement déterminé (par exemple trois douzièmes) sur les ressources ordinaires du fonds social. La dernière condition organisait le contrôle des pouvoirs publics sur les sociétés par la « communication à l'autorité locale de l'état des secours accordés afin de rendre la surveillance facile et de prévenir les abus que l'instruction ministérielle du 29 mai 1852 a voulu réprimer ».

Selon l'auteur, le respect de telles obligations devait être de nature à assouplir la position de l'administration et à obtenir qu'elle approuve certaines expériences dans la délivrance de secours de chômage⁷¹⁸.

B. Le fonctionnement de la 149^e société de secours mutuels

Deux sources permettent d'appréhender le fonctionnement de la 149^e Société de secours mutuels et le mode d'attribution des secours : les dispositions statutaires et les archives qui recèlent les listes de bénéficiaires et les comptes. L'ensemble des documents retrouvés date de l'année 1868. Avant cette période, aucun document précis et exhaustif n'a pu être retrouvé. Le dispositif sera donc décrit tel qu'il fonctionna quelques huit années après sa mise en place initiale et trois décennies avant que le législateur n'intervînt sur ce point.

Les secours de chômage furent prévus par le chapitre VIII des statuts consacré aux « obligations de la société envers ses membres ». Deux types de prestations furent prévus : les secours ordinaires, relatifs aux périodes de la maladie (Titre 1), les secours extraordinaires (Titre 2). Les premiers, destinés aux personnes invalides n'avaient rien d'exceptionnel. Il s'agissait d'une disposition contenue ordinairement dans les statuts des associations mutuelles. Les seconds, par contre, constituèrent une innovation, une dérogation qui mérite attention. Envisagée par les articles 49 à 59, la rubrique détailla trois catégories de secours : les secours pour manque de travail, les secours de départ et les secours de passage.

- Les secours pour manque de travail firent l'objet d'un plus long développement en raison de l'importance de leur champ d'application et de leur volume. Une double restriction (classique) les régissait : la première porta sur la cause de l'indemnisation, la

⁷¹⁸Paul Rougier, *Les associations ouvrières. Étude sur leur passé, leur présent, leurs conditions de progrès*, op. cit., p. 20.

deuxième sur l'étendue de la prestation. Pour ouvrir droit à indemnisation, la privation d'emploi devait résulter de motifs valables. L'appréciation de cette légitimité donnait lieu à une intervention du bureau de la société de secours mutuels, en vertu de l'application de l'article 49 des statuts. Le bureau intervenait alors en véritable instance décisionnaire. Elle avait lieu quelle que soit la durée d'indemnisation envisagée. Les critères utilisés ne furent pas prédéterminés et ne firent l'objet d'aucune indication. Ils restèrent à la discrétion de l'organe administratif de la société, donc soumis à une part d'arbitraire. Pour la période 1860-1862, un tableau des sociétaires bénéficiaires fut élaboré. Il permet de préciser, dans les grandes lignes, les motifs les plus ordinairement invoqués. L'appréciation de deux types de paramètres guide les décisions des membres du bureau. L'impossibilité de se procurer du travail dut d'abord être « reconnue » et « justifiée ». En outre, seul le chômage involontaire ouvrit droit au dispositif. Cette exigence résultait de l'article 55 qui disposait qu'aucune indemnisation n'était envisageable en cas de démission, de congédiement imputable à une faute de l'adhérent ou d'un refus de travail de sa part. L'examen de la condition de chômage se voulut approfondi, élargi hors du secteur professionnel. Aucun droit ne fut reconnu au sociétaire qui « trouverait à s'occuper en dehors de la chapellerie » dès lors qu'il gagnerait « un salaire jugé suffisant » pour « pouvoir suffire à ses premiers besoins » (article 52). Cette dernière disposition marqua, en même temps qu'un souci de sérieux, un effacement de la volonté de défense corporatiste au profit de l'équilibre financier de la société. Une seconde série de restrictions porta sur les montants, la durée et la périodicité des aides octroyées. Introduites par souci de préserver l'équilibre financier de la société, ces limitations entendirent dissuader les sociétaires indécis de s'installer dans une situation d'indemnisation. Elles prirent plusieurs formes : en premier lieu, l'application d'un tarif dégressif aboutissait à porter l'allocation de 2 francs par jour pendant les dix-sept premières semaines, à 1 franc par jour pour les huit semaines restantes (article 50). Cette mesure fut complétée par une réglementation de la fréquence des aides. La récurrence des secours ne devait pas dépasser vingt-cinq semaines par an et elle concernait l'ensemble des types de prestations versés par la société, quelle que soit leur nature. De plus, une prise en charge de cette nature influençait directement les prestations futures. À défaut d'avoir cotisé un minimum de quinze semaines en travaillant durant une année, aucune prise en charge ne pouvait être assurée à l'allocataire l'année suivante (article 51). D'autres dispositions venaient encore confirmer cette impression de rigueur dans la gestion financière. Aux termes de l'article 43 par exemple, le sociétaire indemnisé au titre d'un

secours ordinaire n'était pas dispensé du montant de la cotisation hebdomadaire : une somme de 5 centimes par franc était prélevée sur le montant du secours alloué⁷¹⁹ (article 43). De même, l'emploi de moyens illicites pour obtenir une aide se trouvait sanctionné par l'exclusion (article 56). Enfin, en vertu de la primauté de l'intérêt global de la société, les statuts prévoyaient que les secours délivrés aux adhérents pourraient faire l'objet de diminution, voire de suppression, dans l'hypothèse d'une absence de trésorerie (article 50).

- Les secours de départ, plus restreints dans leur vocation, n'en firent pas moins l'objet de dispositions limitatives dans leur montant comme dans les conditions de leur octroi. Plafonnés à un montant de 20 F (correspondant en moyenne à dix jours indemnisés pour manque de travail), ils se virent appliquer un coefficient réducteur en période de « noviciat ». En outre, ces prestations furent sujettes à remboursement en cas de retour à Lyon, avant trois mois. Les articles 53 et 54 parachevaient le dispositif en prévoyant qu'en aucun cas, ce type d'allocations ne pouvait avoir une fréquence pluriannuelle. Le régime restrictif de ces secours s'inscrivait dans la logique des concepteurs du dispositif : la volonté des fabricants chapeliers n'était pas de favoriser le départ de la main-d'œuvre ouvrière, mais au contraire de la stabiliser dans de la cité.

- Un dernier article (l'article 57) traita des secours de passage auxquels des limitations sur le montant et la fréquence furent apportées : fixés à 12 francs, ils ne pouvaient être renouvelés dans une même année. De plus, ces prestations se trouvèrent soumises à des conditions relatives à l'état de chômage constaté, à la régularité de situation au regard du livret ouvrier, à l'absence de ressources et enfin, à l'adhésion éventuelle exigée à une société de secours mutuels de la chapellerie (quand celle-ci existait dans la ville quittée).

L'activité quotidienne de la société peut être appréciée à la lumière de plusieurs types de témoignages disponibles aux archives départementales du Rhône : des actes de reddition de comptes d'une part ; des listes nominatives des bénéficiaires, d'autre part. Le premier type de documents était établi en assemblée générale : annuels, ils étaient destinés à la préfecture⁷²⁰. Ces pièces intégralement conservées pour la période 1861-1865 sont fiables mais elles ne fournissent que des indications globales. Les listes nominatives des sociétaires bénéficiaires de secours extraordinaires récapitulaient, quant à elles, les dons octroyés. Elles précisaient la quotité des secours accordés durant le trimestre précédent ainsi que les motifs et circonstances des décisions. Ils devaient être transmis à l'autorité supérieure du département dans la

⁷¹⁹ Seuls furent dispensés de cette disposition « les sociétaires admis à la pension, tels que les vieillards, les infirmes et les incurables ». Article 43 des statuts.

⁷²⁰ À l'exception de l'année 1863 pour laquelle aucune archive n'a été conservée. Voir tableau 8.

première quinzaine de chaque trimestre. Cette obligation fut, semble t-il, respectée car on retrouve aux archives départementales des listes de bénéficiaires pour les années 1860 à 1866⁷²¹. Les renseignements consignés permettent de connaître les motivations des secours extraordinaires. De plus, elles sont suffisamment nettes et définies pour dégager les critères généraux d'indemnisation privilégiés par le bureau de la société. L'exploitation de ces données s'avère cependant délicate car leur conservation est incomplète. Il a néanmoins semblé intéressant de reprendre les indications retracées, même si elles ne présentent pas une parfaite cohérence avec celles, plus fiables, résultant des comptes-rendus des assemblées générales de la société.

Sur les documents disponibles, un relevé du nombre des secours et de leurs montants minimum et maximum sur la période 1860-1866 a donc été effectué⁷²². Il a ensuite été possible de procéder à une analyse globale des motifs générateurs de secours extraordinaires et de leur importance respective sur une période limitée à 1860-1862 ; pour les autres années en effet, les relevés ne font plus apparaître les causes individuelles des secours⁷²³.

⁷²¹ La fréquence trimestrielle deviendra néanmoins semestrielle à compter de 1862.

⁷²² Voir tableau 9.

⁷²³ Voir tableaux 10 et 11.

1° - L'importance quantitative des secours extraordinaires

TABLEAU RECAPITULATIF DES DEPENSES DE LA 149^E SOCIETE DE SECOURS MUTUELS.
PERIODE 1861-1865 (TABLEAU N°8)

	Total des dépenses de la société	Montant total des secours extraordinaires	Part des secours extraordinaires
1861	18 564,50 F	2 558 F	13,77 %
1862	21 249,40 F	2 623 F	12,34 %
1863	-	-	-
1864	22 781,65 F	3 090 F	13,56 %
1865	21 720,05 F	4 031 F	18,55 %

Sources : comptes adressés à la préfecture du Rhône par la 149^e Société de secours mutuels au mois de février de chaque année⁷²⁴.

De 1861 à 1865, le montant des secours extraordinaires (dans lesquels furent comptabilisées les dépenses liées aux situations de chômage) augmenta fortement de 58%, selon une progression régulière. L'évolution contraste avec la faiblesse de l'accroissement des dépenses totales de la société (qui ne fut sur cette période que de 17 %). Ce mouvement de progression fut d'autant plus significatif que dans les mêmes temps, l'accroissement de la part des secours extraordinaires (de 13,77 à 18,55 %) se situa dans un contexte général de faible progression du montant global des prestations accordées par la société.

⁷²⁴ Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DU NOMBRE DES SECOURS EXTRAORDINAIRES
ET DES MONTANTS ACCORDES. PÉRIODE 1860-1866
(TABLEAU N°9)

	Nombre total de secours extraordinaires	Montant minimal	Montant maximal
1860 (2 ^e semestre.)	53	10 F	258 F
1861 (1 ^{er} semestre.)	48	10 F	90 F
1862	57	10 F	90 F
1863	-	-	-
1864 ⁷²⁵	71	-	-
1865	66	-	-
1866	66	-	-

Sources : états nominatifs récapitulatifs adressés à la préfecture du Rhône par la 149^e Société de secours mutuels au mois de février de chaque année.

Les données retracées permettent d'appréhender d'une façon générale l'activité de la 149^e Société de secours mutuels quant à la distribution de secours exceptionnels. Le nombre total de secours exceptionnels connut une augmentation de 25% sur 6 ans, selon une progression assez constante, à l'exception toutefois de l'année 1864 pour laquelle un pic peut être noté. On constate des écarts assez considérables entre les montants alloués au titre des secours chômage octroyés aux demandeurs. La raison de ces disparités doit être recherchée dans les modalités de distribution des aides : le dispositif impliqua l'intervention des membres du bureau de la société. Or, dans leurs décisions, toujours assorties de motivations, leur appréciation fut souveraine et l'étude des situations individuelles fut largement prise en considération. La subjectivité marqua donc le système.

⁷²⁵ À partir de 1864, les tableaux ne font plus apparaître les secours octroyés par individu. Seuls apparaissent le nombre et le montant global des aides accordées.

Les indications données restent tendancielle. Elles doivent être entourées d'une certaine prudence car les états conservés sont parfois partiels. Ils ne concernent pas des périodes identiques.

2° – Les causes des secours extraordinaires

L'observation de la nature des causes sera centrée sur la période 1860-1862. Par la suite, les relevés ne font plus apparaître les causes individuelles d'octroi des secours. Les indications sont alors regroupées sous une rubrique globale intitulée « tableau des secours accordés aux sociétaires qui en raison de leur âge avancé, leurs infirmités accidentelles, les charges d'une nombreuse famille, les maladies prolongées ou la perte de leurs proches ou enfin le manque temporaire d'occupation sont devenus nécessaires ». Cette nouvelle présentation exclut toute possibilité d'examen et d'appréciation des motivations précises du bureau, par individu. Par ailleurs, il convient de rester prudent quant aux commentaires relatifs à l'évolution des données, en raison de la différence des périodicités relevées (semestre, puis année) et du changement des mois concernés (élément important dans une profession connaissant des variations saisonnières).

Ces réserves étant apportées, les données fournissent d'intéressants renseignements sur les motivations des membres du bureau pour décider de l'octroi de secours extraordinaires. Elles indiquent quels types de circonstances purent être déterminants pour l'instance de décision. Les multiples situations individuelles invoquées à l'appui de demandes de subsides peuvent être regroupées autour de trois rubriques suggérées par la rédaction des états récapitulatifs : les deux premières sont liées à la personne du bénéficiaire, la dernière au contexte.

- La rubrique relative à l'absence d'ouvrage lié à l'âge du bénéficiaire visait des situations de besoins liés à l'âge des bénéficiaires. L'aide se justifiait alors par le fait qu'il s'agissait de personnes dont « l'âge ne permettait pas un travail assidu » ou encore de « vieillards souffrants ».

- La seconde rubrique concernait l'absence d'ouvrage en relation avec l'état de santé ou l'inaptitude physique de la personne secourue. Le secours se fondait le plus souvent sur le constat que le destinataire était « un homme débile, malade ou faible ».

- La troisième rubrique recouvrait des cas plus hétérogènes. Elle concernait le manque d'ouvrage *sui generis* ou le chômage « économique » qu'il était impossible d'imputer à une caractéristique facilement identifiable d'un individu. En raison de la variété des cas, les décisions de secours exigeaient des explications rigoureuses des membres du bureau. Ils

prenaient en considération la personnalité du bénéficiaire, ainsi que sa situation de famille. L'octroi des secours était destiné, en priorité, à l'homme de « bonne conduite », « plein de bon vouloir » mais « nécessaire », à l'individu « laborieux, brave, honnête et dans le besoin ». Les éléments de l'environnement familial furent déterminants pour obtenir la clémence du bureau. La présence d'enfants en bas âge dans le ménage, l'état de la conjointe quand celle-ci était enceinte ou paralysée, la situation de veuvage ou de soutien de famille constituaient des facteurs de décisions favorables.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES SECOURS EXTRAORDINAIRES ACCORDÉS PAR RUBRIQUES.
PÉRIODE 1860–1862
(TABLEAU N°10)

	Secours versés en raison de l'âge du bénéficiaire			Secours versés en raison de la santé du bénéficiaire			Secours versés en raison de causes diverses			Totaux		
	Nombre	Total	Moyenne	Nombre	Total	Moyenne	Nombre	Total	Moyenne	Nombre	Total	Moyenne
1860 1 ^{er} semestre	20	513 F	25.65 F	10	258 F	25.80 F	23	679 F	29.52 F	53	1450 F	27.35 F
1861 1 ^{er} semestre	25	716 F	28.64 F	3	138 F	46 F	20	392 F	19.60 F	48	1246 F	25.95 F
1862 1 ^{er} semestre	24	944 F	39.33 F	5	227 F	45.40 F	28	1304 F	46.57 F	57	2475 F	43.42 F

Sources : états nominatifs récapitulatifs adressés à la préfecture du Rhône par la 149^e Société de secours mutuels au mois de février de chaque année.

Au cours de cette période, les montants globaux et moyens des secours extraordinaires furent en augmentation. La somme moyenne des indemnisations passa ainsi de 25,65 F à 39,33 F pour la rubrique 1, de 25,80 F à 45,40 F pour la rubrique 2 et de 29,52 F à 46,57 F pour la troisième rubrique. On constate également une tendance à la baisse du nombre des aides données au titre du manque d'ouvrage lié à l'état de santé des bénéficiaires. Cette catégorie est très largement inférieure aux autres types de secours. La sélectivité des indemnisations accordées à ce titre s'explique sans doute par le fait que la maladie était indemnisée au titre des secours ordinaires. Par contre, lorsqu'il était jugé digne d'aide, l'adhérent recevait des sommes conséquentes puisque le montant total des secours ne connut pas une baisse proportionnelle à celle du nombre de bénéficiaires. De même les allocations moyennes dans ce cas restent parmi les plus élevées.

RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES DÉPENSES ENTRE LES DIFFÉRENTES RUBRIQUES.
ANNÉES 1860 A 1862
(TABLEAU N° 11)

	Secours versés en raison de l'âge du bénéficiaire	Secours versés en raison de la santé du bénéficiaire	Secours versés en raison de causes diverses
1860	35,37 %	17,19 %	46,82 %
1861	57,46 %	11,07 %	31,40 %
1862	38,14 %	9,17 %	52,17 %

Sources : états nominatifs récapitulatifs adressés à la préfecture du Rhône par la 149^e Société de secours mutuels au mois de février de chaque année.

La répartition des secours extraordinaires entre les différentes rubriques permet de donner une tendance de l'activité de la société. La part consacrée à l'indemnisation du manque d'ouvrage lié à l'état de santé du demandeur resta toujours marginale, conséquence logique du fait que la maladie était déjà une cause d'indemnisation dans les statuts. Les subsides versés suite au chômage lié à l'âge du bénéficiaire ou dans des contextes non liés à la personne constituèrent l'essentiel des dépenses de la structure, avec une apparente prépondérance des seconds. Les données restent toutefois indicatives en raison des variations constatées, du caractère partiel des informations disponibles aux archives départementales du Rhône et de la brièveté de la période de référence.

L'initiative de la 149^e Société de secours mutuels des ouvriers approprieurs-chapeliers de Lyon créa des émules d'abord dans le même champ professionnel puis en s'étendant à un autre corps de métier.

En septembre 1865, les membres de la 27^e Société de secours mutuels, dite « des chapeliers fouteurs », s'adressèrent, eux aussi, au « Sénateur chargé de l'administration du département du Rhône ». Ils l'informèrent, que par délibération prise en assemblée générale, ils avaient opté pour une substitution pure et simple des statuts de la 149^e Société à leurs anciens statuts⁷²⁶. Par arrêté du 29 mars 1866, il leur fut donné satisfaction et les statuts de la 149^e Société de secours mutuels eurent, dès lors, vocation à régir de manière assez large la situation des ouvriers chapeliers lyonnais privés d'emploi. Quelques modifications, peu nombreuses et mineures, furent apportées au dispositif initial. Elles résultèrent davantage d'un souci d'ajustement du texte aux caractéristiques de la 27^e Société de secours mutuels que d'une volonté d'innovation réelle. Les conditions d'acceptation des membres restèrent ainsi identiques à celles préconisées par les statuts de la 149^e Société de secours mutuels. Une exception toutefois concerna les secours de passage qui furent plus restrictifs. Ils furent « fixés provisoirement à 3 francs » ce qui les rendit quatre fois moins attractifs que ceux prévus par les statuts de la 149^e Société de secours mutuels.

Un autre corps de métiers, celui des menuisiers, prévint également dans les statuts de sa Société de secours mutuels (la 189^e) des secours de chômage, en des termes assez semblables à ceux utilisés par la 149^e Société de secours mutuels. L'approbation de cette association fut également obtenue quelques années plus tard, en 1868.

Dans l'article premier de ses statuts, la 189^e Société de secours mutuels se fixa (notamment) pour objectif d'« allouer des secours temporaires aux sociétaires » dès lors qu'une impossibilité de se procurer du travail serait constatée. Mais, une mission plus ambitieuse encore fut assignée à la structure : le placement des ouvriers sans travail. À cette fin, « un bureau ou cercle » fut institué afin de recueillir « les adresses et toutes les indications utiles aux ouvriers sans travail ».

Le dispositif institué s'inspira fortement des statuts de la 149^e Société de secours mutuels. La plupart des règles statutaires concernant l'indemnisation du chômage reproduisirent, parfois textuellement, les dispositions de celle-ci : définition des secours, conditions d'octroi et de financement. Les similitudes entre les institutions et mécanismes mis en place furent encore plus marquantes pour les conditions d'octroi des prestations et le mode

⁷²⁶ Arch. Dép. Rhône 4 XP 45.

de financement des secours de chômage. Les mêmes restrictions relatives aux motifs des demandes de secours furent prévues par un article 49 commun aux deux institutions. Il précisa que seul le chômage « reconnu et pleinement justifié » était susceptible d'une indemnisation, et ce après intervention préalable du bureau des sociétaires. L'identité de dispositions apparut encore dans la possibilité partagée par les deux sociétés d'opter pour un ajournement des secours de chômage dès lors que « l'état de la caisse » le justifiait (article 15).

Par contre, la périodicité et le montant des secours firent l'objet d'une réglementation plus simple que celles de la 149^e Société de secours mutuels. Les statuts se contentèrent de limiter les secours de chômage. Ceux-ci ne purent ni être « quotidiens, ni hebdomadaires, ni mensuels, ni trimestriels, ni [...] être renouvelés dans le même trimestre à la même personne ». De plus, leur montant ne dut pas dépasser « le chiffre de 15 F pour une seule allocation » (articles 50 et 51).

S'agissant du financement des prestations chômage, les fondateurs de la 189^e Société de secours mutuels choisirent de tenir compte des vœux émis par la commission supérieure de surveillance et d'encouragement des sociétés de secours mutuels lors de la décision d'approbation de la 149^e Société de secours mutuels, en 1861. Le budget de la société reposa sur une distinction des comptes et une spécialisation des fonds⁷²⁷. De cette façon, les secours de chômage se trouvèrent alimentés par des recettes propres et leur délivrance ne put, en aucun cas, mettre en péril l'équilibre de l'institution.

Une dernière différence notable entre les deux sociétés résida dans l'absence totale d'intervention en matière de secours de départ par la 189^e Société de secours mutuels.

Par l'audace de leurs propositions et par leur détermination, les approprieurs-chapeliers ouvrirent donc le débat sur l'intérêt d'organiser un système d'indemnisation du chômage professionnel. Mieux encore, ils permirent de le consolider, de l'illustrer en lui donnant des bases rigoureuses. Outre le fait qu'ils firent des émules, leur expérience fut largement relayée tant au niveau local au national. L'initiative apparut, à bien des égards, innovante et remarquable dans le contexte de l'époque.

Remarquable tout d'abord, parce que la démarche consensuelle entreprise par la profession aboutit finalement à faire valider une proposition controversée dans une période de

⁷²⁷ Article 52 : « Le produit des cotisations annuelles des membres honoraires et participants [...] est divisé en deux parts distinctes formant deux catégories de secours. Dans la première catégorie, à laquelle seront affectés les deux tiers des recettes annuelles de toute nature, sont compris les secours ordinaires alloués en cas de maladie, honoraires des médecins, frais d'inhumation, gestion de la société [...]. Dans la deuxième catégorie, à laquelle sera affecté le tiers des recettes annuelles de toute nature, sont compris les secours extraordinaires accordés par la société dans le cas prévu par l'article 49, mais il sera prélevé sur cette somme le quart du tiers, laquelle somme sera spécialement affectée à une caisse de secours. »

grande méfiance vis-à-vis des associations intermédiaires et d'hostilité franche face au principe d'indemnisation du chômage des valides. Des statuts obtinrent une reconnaissance officielle alors qu'ils étaient complètement dérogatoires, non seulement aux lois et règlements généraux en vigueur au niveau national, mais aussi à une réglementation spéciale, élaborée dans un cadre lyonnais particulièrement opposé à toute manifestation d'organisation ouvrière. L'expérience parvint à prouver son utilité et sa crédibilité. En dépit d'un contexte défavorable, la corporation parvint à infléchir la position de l'administration et à obtenir la légitimation de sa pratique des secours de chômage. Alors que l'indemnisation du risque chômage restait par principe prohibée (ou officieuse), elle sut l'imposer comme une institution digne d'intérêt dans un paysage lyonnais peu ouvert. Elle devint une référence sur le plan national.

Remarquable ensuite, parce qu'elle fut fondée sur une démarche consensuelle de la profession des chapeliers : ouvriers et patronat s'accordèrent dans un objectif commun, en dépit de motivations initialement divergentes.

Remarquable enfin, parce qu'en conservant son caractère de mutuelle, la 149^e Société de secours mutuels se distingua des autres initiatives lyonnaises qui émanèrent d'associations ouvrières professionnelles à tendance syndicale. En effet, certaines d'entre elles initièrent également des dispositifs d'indemnisation chômage mais leur origine, leur inspiration, leur fonctionnement furent très différents de celui, officiel et reconnu des appropriateurs-chapeliers.

La démarche des chapeliers put toutefois aboutir en cette seconde moitié du XIX^e siècle en raison d'une évolution du régime. Dans les années 1860, sous la pression de l'opinion publique et des événements, le gouvernement impérial ébaucha un tournant libéral. Il se départit, de manière progressive, de sa sévérité à l'encontre d'une population ouvrière qui resta, plus que jamais, sur la défensive, en raison notamment de la confirmation du livret ouvrier et de la répression des grèves et coalitions. Selon Paul Pic, Napoléon III inaugura alors « une politique semi socialiste, destinée, dans sa pensée, à dériver à son profit le mouvement libéral et républicain qu'une politique répressive n'avait fait que rendre plus redoutable »⁷²⁸.

En effet, quel qu'ait été le succès du décret du 26 mars 1852, il n'atteint pas l'objectif de réconciliation des classes et de moralisation des individus initialement fixé par l'Empereur. Trop « interclassiste »⁷²⁹, son dispositif n'avait pas convaincu, ni rallié à lui les classes populaires. Napoléon III fut alors amené à prendre des initiatives d'ouverture en direction

⁷²⁸ P. Pic *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 224

⁷²⁹ M. Dreyfus, *Liberté, égalité mutualité : mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, op. cit., p. 45

d'une classe ouvrière dont la condition fut de plus en plus dénoncée par toute une partie de la population, mue par des sentiments religieux, humanistes, politiques. Il lui fallut désormais « être social [tout en restant] César »⁷³⁰ et convaincre le peuple que l'Empire se préoccupait du sort de tous.

Ce revirement de la politique impériale se traduisit par différentes actions destinées à convaincre l'opinion publique. Une des plus significatives et des plus symboliques fut sans doute le vote de la loi du 25 mai 1864 qui abolit le délit de coalition. Pour la première fois, un texte gouvernemental ébranla la loi Le Chapelier, pourtant maintenue par les différents régimes depuis la Révolution. Le droit de coalition fut désormais reconnu, même si son utilisation demeura limitée. Le délit d'atteinte à la liberté du travail en encadra strictement l'exercice.

L'inflexion s'exprima aussi à travers une plus grande prise en compte des particularismes et aspirations des ouvriers. Ainsi, sous l'impulsion de Jérôme Napoléon, l'homme de l'entourage impérial le plus populaire dans les milieux défavorisés, une représentation des travailleurs fut même organisée. L'Exposition universelle de Londres de 1862 donna au gouvernement l'occasion d'admettre le principe de l'envoi de délégations ouvrières aux expositions⁷³¹. La grande innovation de cette initiative résida dans le fait que les délégués furent désormais désignés par les ouvriers eux-mêmes⁷³² et que les frais occasionnés se trouvèrent pris en charge par l'État. Ces manifestations constituèrent des lieux de réflexions, de débats et d'échanges entre travailleurs de différents pays. Elles donnèrent aux ouvriers français l'opportunité de dialoguer avec leurs homologues étrangers, mais aussi d'exprimer au niveau national des vœux communs et d'influencer, le cas échéant, l'attitude du pouvoir central à leur égard⁷³³.

En 1866, par exemple, une « commission d'encouragement » fut nommée par arrêté ministériel, afin d'organiser l'élection des délégués ouvriers appelés à participer à l'exposition universelle de Paris l'année suivante. La commission fixa un nombre de délégués par profession et organisa les modalités du scrutin en encourageant la participation ouvrière : 112

⁷³⁰ M. Bouvier-Ajam, *Histoire du travail en France depuis la révolution*, op. cit., p. 159

⁷³¹ L'idée des délégations ouvrières aux expositions appartient à la chambre de commerce de Lyon qui, dès 1849 envoya, à ses frais, 12 chefs d'ateliers, contremaîtres et ouvriers à l'exposition universelle de Paris.

⁷³² En 1851 déjà, des ouvriers furent délégués à une exposition de Londres, mais la représentation des ouvriers émana d'une désignation des chambres de commerce et les prud'hommes employeurs.

⁷³³ Voir M. Cordillot, « Le mouvement ouvrier français à la croisée des chemins : mutualisme et /ou résistance à la fin du Second Empire », in M. Dreyfus, A. Gueslin, B. Gibaud, *Démocratie, solidarité et mutualité*, op.cit., p. 29. L'auteur évoque notamment des revendications autour de l'extension de compétences de sociétés de secours mutuels au service du chômage, de la retraite, du placement des sans-emploi et de la gestion des caisses de secours.

professions choisirent 316 délégués, dont les rapports furent publiés par les soins de la commission⁷³⁴. Au début de l'année 1868, ces délégués soumièrent au ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics un mémoire dans lequel ils insistèrent notamment sur la nécessité de créer des chambres syndicales. Ces structures devaient établir des rapports constants entre ouvriers de chaque profession et permettre d'étudier sérieusement les moyens de constituer des assurances contre la maladie, la vieillesse, les infirmités et le chômage⁷³⁵.

L'attitude bienveillante de l'Empire à l'égard des classes laborieuses se manifesta encore, bien que beaucoup moins formellement, par une multiplication de gestes de tolérance. Elle se traduisit notamment par la résurrection de caisses pourtant dissoutes pour faits de grève. Cette mansuétude permit aux premiers mouvements professionnels de défense collective de se développer, sans être contraints à la clandestinité. Le plus fréquemment cette évolution eut lieu à l'abri de sociétés de secours mutuels existantes. Le mouvement ouvrier s'empara de la logique de l'institution mutuelle proposée par l'autorité de tutelle pour la détourner au profit de la défense professionnelle⁷³⁶. Les structures formées revêtirent un caractère hybride. Entre institutions de prévoyance et groupements professionnels, elles se préoccupèrent non seulement d'entraide mutuelle et d'activités d'ordre social, mais également de revendications salariales et de résistance ouvrière. Or la prise en charge financière des chômeurs valides se trouva à la fois au centre de leurs préoccupations et (corrélativement) au cœur de cette mutation, en raison de leurs particularités. Ces secours permettaient de pallier le manque de ressources né d'une privation d'emploi ; en outre, ils procuraient aux travailleurs les moyens financiers de leur lutte en rendant possible un refus de tâche rétribuée de façon insuffisante à leurs yeux.

L'avènement de la République fut sur ce point, décisif. Le nouveau régime permit au mouvement de se poursuivre, notamment après 1879, lorsque les républicains contrôlèrent l'ensemble des pouvoirs. Mais il ne trouva finalement une possibilité de se développer qu'avec le vote de la loi du 21 mars 1884. Jusqu'alors, le nombre de sociétés de secours mutuels ayant joué un rôle de défense professionnelle n'avait guère été important⁷³⁷. Au

⁷³⁴ La commission décida que l'élection devait se faire sous la direction d'un président nommé par les ouvriers de chaque métier. Pour stimuler la participation au vote, un bulletin d'entrée à l'exposition fut offert à chaque votant, pour une journée de son choix.

⁷³⁵ D'autres questions furent présentées dans le mémoire, notamment celle de la réorganisation des conseils de prud'hommes et de la suppression des livrets ouvriers.

⁷³⁶ A. Cottereau « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres, questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle, au XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 68

⁷³⁷ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 199.

demeurant, malgré l'assouplissement de la politique à leur égard, leurs activités restent difficiles à analyser car ces structures n'en conservèrent pas moins une certaine méfiance à l'égard du pouvoir qui, de son côté, les considérait souvent comme une menace pour l'ordre public. À ce titre, elles firent toujours l'objet d'une surveillance rigoureuse.

La ville de Lyon fournit néanmoins quelques exemples de corps de métiers qui constituèrent un fonds permanent pour indemniser leurs membres dépourvus d'emploi.

Tel fut notamment le cas des ouvriers typographes qui, en 1861, créèrent en marge de leur 31^e Société de secours mutuels, une caisse annexe distribuant des secours de chômage à leurs membres. L'influence de celle-ci, son audience et l'importance de ses réalisations retiendront notre attention (§ 2).

D'autres professions eurent certes une démarche similaire, mais, compte tenu de l'illégalité de leur activité et du climat de suspicion qui régna alors, ces initiatives restèrent souvent éphémères et officieuses. Un légitime souci de protection conduisit alors les adhérents à éviter de laisser des traces tangibles et écrites de leurs actions. La méfiance fut d'autant plus grande que la réglementation nationale déjà peu favorable avait été rendue localement plus rigoureuse par les dispositions très restrictives du maire⁷³⁸. Des documents officiels tentèrent néanmoins de repérer les expériences menées mais sans possibilité de parvenir à une connaissance exhaustive de ces dernières. Pour la ville de Lyon, un rapport contient de précieuses informations pour améliorer la connaissance de ces institutions. Adressé au ministre du Commerce un an avant le vote de la loi sur les syndicats, ce document présenta, sous une forme synthétique, les caractéristiques de sociétés qui pratiquèrent les secours de chômage : effectifs, adresse, date de création, état financier, observations et renseignements divers les concernant⁷³⁹.

Outre les typographes, il précise que deux professions pratiquèrent, dans le cadre de leur société de prévoyance, des secours de chômage : les cordonniers et bottiers ainsi que les ouvriers tanneurs et corroyeurs. Les éléments présentés sous forme de tableau manuscrit décrivent succinctement les grands principes de fonctionnement des sociétés et leur état. Il n'offre que très peu d'indications sur la Société des compagnons et aspirants cordonniers et bottiers du Devoir. Le rapport précise simplement qu'elle octroya, le cas échéant, des secours

⁷³⁸ Voir ordonnance du maire de Lyon du 6 novembre 1822.

⁷³⁹ Disponible aux Archives départementales du Rhône, ce document ne mentionne aucun auteur, mais la lecture de son contenu permet de penser qu'il émanait des services de la préfecture et que son élaboration avait un objectif de surveillance. Arch. Dép. Rhône 4 XP 5.

quotidiens de 2 F pour ses membres au chômage, mais qu'elle se trouva alors en voie de dissolution.

Le témoignage est plus détaillé pour la Société de prévoyance et de solidarité des ouvriers tanneurs et corroyeurs de la Ville de Lyon et de la Région. Créée en 1866, l'institution rassembla en 1883 quelque soixante-dix adhérents. Au premier rang de ses préoccupations, elle plaça sa volonté de « venir en aide aux ouvriers [...] sans travail ... ». Toutefois, aucun élément relatif aux modalités concrètes de versement de cette prestation ne figura dans le rapport. Le document souligna le caractère subversif de la société dont les membres « s'occup[ai]ent de politique d'une manière assez active ». Il lui fut reproché « ses excitations », ainsi que la publication dans des journaux de bulletins qui « pouss[ai]ent les ouvriers à la résistance ». Influente, la société se trouva à l'origine de pratiques qui incitèrent les ouvriers de la corporation tout entière à l'entraide et à la solidarité pour se « procurer des ressources » propres à « indemniser les ouvriers sans travail ».

Plus ambitieuses et plus connues furent les réalisations de la 31^e Société de secours mutuels des ouvriers typographes.

§ 2 - Une caisse de résistance : la caisse des ouvriers typographes

Durant tout le XIX^e siècle, la presse connut à Lyon et dans sa région, un considérable développement. De nombreux courants idéologiques s'y exprimèrent et s'affrontèrent⁷⁴⁰. Corrélativement, cette expansion rapide provoqua un accroissement net des effectifs que ce secteur occupa.

Comme sous l'Ancien Régime, les ouvriers du livre se distinguèrent par leur détermination dans l'action collective, malgré la sévérité des autorités à leur encontre. Les pouvoirs publics se montrèrent toujours méfiants face à cette population ouvrière particulièrement qualifiée, alphabétisée et dont les activités représentaient un constant danger de diffusion d'écrits séditieux. Ils s'efforcèrent toujours de maîtriser le développement et l'organisation de la profession en la réglementant et en la contrôlant strictement. Les autorisations de travail ne furent accordées qu'à un nombre limité d'imprimeurs ce qui rendit l'accès à la corporation et l'évolution sociale difficile. Jusque dans le dernier tiers du XIX^e siècle, les imprimeries restèrent donc des entités de dimension modeste, dans lesquelles la

⁷⁴⁰ Voir sur ce point : F. Rude, *Le mouvement ouvrier à Lyon, op.cit.*, p. 25-27, 33 et suivantes ; F. Rude *la révolte des canuts 1831-1834, op.cit.*, p. 107- 118 ; P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours, op. cit.*, p. 272-275.

satisfaction des revendications professionnelles passa davantage par des négociations que par des conflits. Si les questions salariales furent au centre de ces luttes, rapidement le champ des demandes s'étendit à la prise en charge des événements menaçant la vie professionnelle : maladie, vieillesse et chômage. Les ouvriers typographes furent d'ailleurs particulièrement sensibilisés au problème du manque d'ouvrage, en raison des bouleversements que l'introduction du machinisme entraîna dans leurs méthodes de travail et des conséquences qui en résulta sur l'emploi. Il s'en suivit un considérable intérêt pour le développement d'institutions propres à le secourir et à organiser des mouvements de défense professionnelle.

À Lyon, dès la première moitié du XIX^e siècle, les typographes surent conserver leur tradition de solidarité combative. Leur mobilisation leur permit de créer rapidement les conditions d'une entraide mutuelle au sein de leur profession et de s'imposer comme de véritables interlocuteurs du patronat. Au contraire de la société de secours mutuels des appropriateurs-chapeliers, la caisse de secours de chômage des ouvriers typographes s'intégra dans la lutte corporatiste et l'affirmation identitaire d'une corporation dont elle ne peut être dissociée et qu'il est nécessaire d'évoquer en préambule.

Une des manifestations de ce dynamisme de la profession apparut dès 1822. Le 29 septembre fut fondée la 31^e Société de secours mutuels, dite des ouvriers typographes de Lyon. Ouverte à tous les ouvriers de la profession, elle se distingua par sa généralité, son audience et sa détermination à faire prévaloir les intérêts de la corporation. Certes, selon l'enquête de l'Office du travail, d'autres sociétés de secours mutuels étaient présentes en 1850, dans trois maisons d'imprimerie importantes au moins. Dans leur cadre restreint, elles délivrèrent à leurs malades des secours et organisèrent des collectes pour les ouvriers de passage. Cependant, ces autres associations mutuelles, au demeurant peu nombreuses, eurent un caractère beaucoup plus « confidentiel » que la Société de secours mutuels des ouvriers typographes. D'une part, elles ne recrutèrent leurs adhérents que dans le cadre restreint des imprimeries dans lesquelles elles fonctionnèrent⁷⁴¹. En outre, chacune d'elles eut aussi la qualité de membre de la 31^e Société de secours mutuels qui s'imposa donc comme une instance fédératrice.

De façon assez naturelle, cette dernière se trouva alors investie à Lyon d'une vocation très générale qui lui conféra un caractère dominant. Elle fut la seule instance susceptible de réunir tous les ouvriers de la profession. Elle se positionna, sans contestation, comme la principale association professionnelle lyonnaise des typographes. Sa crédibilité se fonda sur

⁷⁴¹ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 774.

l'efficacité de son fonctionnement comme sur l'importance de son audience. Ainsi, après une vingtaine d'années d'existence, elle ne compta pas moins de 77 membres et posséda à son actif plus de 4 000 F alors même que le contexte fut particulièrement hostile aux coalitions ouvrières.

Son action se développa, en premier lieu, dans le cadre d'une assistance mutuelle. Regroupant des adhérents de 16 à 40 ans, elle leur offrit, en contrepartie d'une cotisation annuelle de 30 F, la possibilité de bénéficier de deux types de prestations : des secours maladie à taux dégressif durant six mois (2,5 F/jour durant trois mois et 1,5 F/jour pendant les trois mois suivants) et des pensions de retraite destinées aux sociétaires âgés de 55 ans et ayant 30 ans de présence dans la société. Mais, parallèlement à ces pratiques « classiques », l'institution évolua vers une action professionnelle revendicative. Cette mutation fut rendue possible par un assouplissement du régime impérial.

En effet, dans les mêmes temps, l'action corporative exercée par les sociétés de secours mutuels fut reconnue « officiellement » lors de l'envoi de la délégation ouvrière à l'exposition universelle de Londres en 1862. Cette manifestation qui réunit délégués ouvriers anglais et français eut une influence décisive sur la formation de groupements de travailleurs. En facilitant les rencontres de la délégation française et des chefs des trade-unions, elle provoqua une évolution de la conscience ouvrière en France. Elle permit aux ouvriers présents d'être convaincus de la nécessité d'organiser en France des associations ouvrières puissantes et actives. La réunion aboutit, en outre, à la formalisation de sept objectifs pour le monde du travail. Parmi eux, plusieurs concernèrent directement les sociétés ouvrières : la création de chambres syndicales, le développement de sociétés de secours mutuels à l'ensemble des aspects de la vie ouvrière, la législation des sociétés de résistance en tant qu'organismes professionnels⁷⁴².

À Lyon, l'avancée eut un double effet : elle provoqua d'abord la constitution de nouvelles sociétés de secours mutuels professionnelles à tendance syndicale, qui furent dès lors « tolérées » par les pouvoirs locaux. De plus, elle favorisa la « mutation » de certaines sociétés existantes qui instituèrent alors des caisses annexes. Cette démarche de glissement vers un mutualisme orienté sur la défense professionnelle fut celle de la 31^e Société de secours mutuels des typographes de Lyon. Corrélativement, la nature des actions menées par

⁷⁴² Les autres objectifs furent la légalisation de la grève, la possibilité pour les chambres syndicales de devenir des centres d'éducation ouvrière, l'organisation de la fraternité internationale des classes ouvrières en vue d'un soutien mutuel à leur émancipation. De la rencontre de Londres naquit, deux ans plus tard, l'association internationale des travailleurs (AIT).

ces associations évolua et intégra une dimension plus « officiellement » revendicative qui ouvrit progressivement la voie à une prise en charge de l'indemnisation du chômage.

L'option ne fut certes pas nouvelle, déjà, par le passé, la défense des salaires représenta une préoccupation majeure des typographes lyonnais. Ainsi, en février 1848, aussitôt après la révolution, la corporation engagea le débat avec les patrons lyonnais afin d'obtenir, à l'instar des typographes de la capitale, un tarif uniforme pour toutes les imprimeries de Lyon et de la banlieue⁷⁴³. L'accord lyonnais fut finalement adopté le 8 avril 1848 après un mois de négociation. Il fut signé par 18 employeurs représentant les principales maisons lyonnaises. Sa fixation résulta d'après discussions en assemblée de délégués patronaux et ouvriers devant l'instance consultative et arbitrale que constituait alors la commission chargée de l'organisation du travail à Lyon.

Texte général, le tarif dépassa le simple cadre salarial pour contenir des dispositions impératives réglementant l'exercice de la profession et la condition de ses membres. La négociation porta, en effet, sur d'autres points que l'augmentation du niveau des revenus. Plus largement, l'ensemble de la profession (employeurs et ouvriers réunis) convint alors de reconsidérer les modalités d'exercice de la profession ainsi que les bases de calcul des salaires. L'accord imposa des normes relatives aux modalités d'accomplissement des tâches, au volume de travail exigible des ouvriers, aux rémunérations corrélatives et à l'accès à la profession. Une disposition concernait la quantité de travail qui pouvait être quotidiennement accomplie par chaque ouvrier : celle-ci fut variable selon la nature des ouvrages concernés. Une distinction fut établie entre le travail des journaux quotidiens et les autres tâches⁷⁴⁴. La différenciation fut reprise pour le calcul de la rétribution⁷⁴⁵. Le texte, très complet, comprit également des précisions relatives au paiement des heures supplémentaires et des travaux de nuit et jours fériés⁷⁴⁶. En outre, le tarif contenait des dispositions sur l'apprentissage. Il en spécifia la durée et limita le nombre d'apprentis à un pourcentage d'ouvriers adultes dans l'atelier⁷⁴⁷.

Concrètement, l'initiative se traduisit par l'élaboration d'une réglementation du système de rémunération globale et par la mise en œuvre d'une régulation de l'emploi à

⁷⁴³ Le premier tarif de l'histoire des professions du livre fut signé quelques années auparavant, en 1843, entre patrons et ouvriers, dans le cadre de la Société typographique parisienne.

⁷⁴⁴ Une distinction fut faite entre le travail des journaux quotidiens pour lequel le volume fut fixé à 7 000 lettres par jour et les autres travaux pour lesquels la limite eut une base horaire (10 heures).

⁷⁴⁵ On retrouva la distinction entre le travail des journaux quotidiens rétribués à raison de 60 centimes le 1 000 de lettres et les autres travaux rétribués à raison de 50 ou 55 centimes le 1000 de lettres.

⁷⁴⁶ La gratification eut pour base le taux de 3 F pour la nuit et 1,5 F pour les jours fériés.

⁷⁴⁷ Le nombre d'apprentis fut fixé à 1 pour 8 ouvriers. La durée de l'apprentissage fut de 3 ans.

l'intérieur de la profession. Les dispositions apparurent comme une préfiguration de convention collective, un « code de conduites acceptables », sorte de socle minimum de règles intangibles imposé à la profession. L'abondance de l'emploi de formules impératives et négatives, de verbes suggérant l'impossibilité, l'obligation morale ou le devoir montre la volonté des rédacteurs d'ériger le texte en référence, en norme. Peu de latitude fut laissée aux rapports et arrangements individuels. Les règles posées eurent un caractère contraignant aussi bien pour les employeurs que pour les salariés. Chacune des parties à la négociation dut s'attacher à en assurer le respect bilatéral et être attentive à sa correcte application. Enfin l'accord entendit favoriser le développement d'un climat consensuel entre les parties en prévoyant l'instauration d'une commission paritaire chargée du règlement des litiges éventuels.

Le tarif fut respecté durant trois ou quatre années ; il tomba ensuite en désuétude. Sa remise en vigueur fut néanmoins un des premiers objectifs de « la caisse annexe » créée en 1861 au sein de la 31^e Société de secours mutuels afin d'assurer le versement de prestations chômage. Dans ce contexte, les secours chômage dépassèrent le simple cadre de l'aide mutuelle d'ordre « humanitaire ». Ils s'inscrivirent dans le cadre d'une action revendicative efficace dont ils devinrent le corollaire. Ils furent un instrument essentiel pour assurer aux travailleurs des moyens de subsistance durant d'éventuels arrêts de travail et pour maintenir leurs motivations dans leur lutte pour le respect de leurs droits.

Dans cette volonté d'action commune et de revendication professionnelle collective s'ancrèrent les origines de la caisse de secours extraordinaire (ou caisse annexe) fondée dans le cadre de la 31^e Société de secours mutuels des ouvriers typographes lyonnais. Fruit d'une concertation entre les ouvriers typographes des diverses maisons lyonnaises, l'institution s'affirma, dès ses débuts, comme un moyen de pression à l'encontre du patronat. Certes, il ne s'agissait pas de la première tentative d'organisation de la corporation dans la ville. D'autres l'avaient précédée. La profession des typographes était traditionnellement organisée. La création d'une caisse annexe de secours extraordinaires en 1861 illustre son dynamisme (A) ; elle n'hésita pas à utiliser cette caisse spéciale pour défendre ses intérêts (B).

A. La caisse annexe ou caisse de secours extraordinaires, symbole de la combativité de la profession

En 1861, les membres des trois principales sociétés typographiques lyonnaises décidèrent d'organiser, dans le cadre de la 31^e Société de secours mutuels, une « caisse de

secours extraordinaires ». La décision procéda d'un constat d'insuffisance de la structure mutualiste existante. Il s'avéra impossible de satisfaire les besoins des adhérents dès lors que ceux-ci ne résultaient pas de la maladie. La caisse annexe fut donc conçue dans le but d'« augmenter » et de « compléter les bienfaits » de l'institution existante. Elle correspondit, en outre, à une véritable prise de conscience de la corporation face au chômage et aux souffrances engendrées par lui. Il fallait s'organiser pour atténuer les effets néfastes de ce phénomène sans dépendre de la charité d'autrui. La mise en place de la caisse annexe répondit donc à une nécessité née de la constatation de l'existence de besoins non satisfaits pour les travailleurs. Elle constitua un véritable aboutissement d'une démarche commune à la quasi-totalité des ouvriers de la profession. Contrairement aux approprieurs-chapeliers, les employeurs ne furent pas promoteurs de cette avancée qu'ils durent subir.

L'obtention du consensus fut difficile. De nombreuses dissensions entre personnels des diverses maisons lyonnaises entravèrent, durant plusieurs années, toute velléité d'union constructive en matière de solidarité. La fondation de la caisse constitua une étape décisive, en même temps qu'elle cristallisa des espoirs de cohésion et d'organisation de la profession. Elle devait permettre à « tous les cœurs dévoués » de l'industrie typographique de faire abnégation de leurs « piètres rivalités » afin de « marcher franchement sous le guidon corporatif »⁷⁴⁸.

Selon l'Office du travail, les typographes lyonnais avaient vraisemblablement été informés de l'existence d'une semblable institution dans la capitale depuis 1860⁷⁴⁹. L'affirmation est d'ailleurs confirmée par la lecture des comptes-rendus d'activité de l'Annexe qui mentionnent à diverses reprises l'existence de liens habituels entre la 31^e Société de secours mutuels et d'autres sociétés situées sur tout le territoire⁷⁵⁰. Le procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 évoque ainsi des relations avec les ouvriers typographes de Paris mais aussi de Nantes et de Dijon où des sociétés similaires fonctionnèrent. Le texte constata également que les contacts étaient aisés en raison de l'existence d'une correspondance régulière établie entre elles.

La création du mécanisme de la caisse annexe s'intégra dans le cadre d'une modification des statuts initiaux de la 31^e Société de secours mutuels (créée en 1822). Sur le plan formel, le mécanisme se matérialisa par un additif à ces derniers mais les deux organes

⁷⁴⁸ Procès-verbaux des séances du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels des 15 juin 1862 et 31 décembre 1866, Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁴⁹ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 774.

⁷⁵⁰ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 774.

(la société de secours mutuels d'une part et la caisse annexe d'autre part) restèrent néanmoins totalement indépendants dans leur fonctionnement respectif. Le changement statutaire fut établi conformément aux instructions et conseils donnés par l'autorité départementale chargée, dès le décret-loi du 26 mars 1852, de la surveillance et de l'encouragement des sociétés de secours mutuels. Par son intermédiaire, le pouvoir assura un contrôle sérieux de l'action des sociétés mutuelles et de leurs conditions de fonctionnement. La caisse annexe se trouva ainsi rigoureusement encadrée et définie par le dispositif mis en œuvre.

L'acceptation officielle de la démarche d'indemnisation du chômage mise en œuvre par la caisse annexe montra une inflexion du régime en faveur des initiatives ouvrières. Cette attitude récente de l'administration impériale apparut comme une évolution considérable dans le contexte législatif global. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler le mutisme du législateur sur la question du chômage, ainsi que l'opposition de l'exécutif aux secours de chômage considérés comme un principe de ruine et de démoralisation.

B. L'indemnisation des chômeurs

Les statuts de la caisse annexe⁷⁵¹, comme les comptes-rendus d'activité établis par le comité, retracent l'organisation et l'activité de l'institution. Ces documents, base de travail, fournissent d'intéressantes informations sur la pratique de l'institution comme sur l'état d'esprit de ses fondateurs. La recherche de la consultation et du consensus des ouvriers de la profession furent des points essentiels qui présidèrent à la constitution de la caisse. Les propos du secrétaire chargé de présenter un rapport sur la première année de la caisse furent, à cet égard, révélateurs. Avec regrets, le rapporteur déplora que les difficultés pratiques ne permettent pas l'organisation d'une consultation de l'ensemble des membres de la caisse par voie directe. L'option pour la mise en place d'une représentation des ouvriers par délégation se présenta donc comme « une solution de repli » regrettable mais nécessaire, face à l'impossibilité matérielle d'organiser une réunion plénière des 200 adhérents. « Si les circonstances l'eussent permis, toute la typographie eût été convoquée à cette assemblée [...], si les circonstances l'eussent permis, un résumé de tous les procès-verbaux de nos séances eut été lu ici ... »⁷⁵².

⁷⁵¹ Les principaux articles des statuts de la caisse Annexe sont reproduits (Annexe 3).

⁷⁵² Procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional C.G.T. d'Histoire Sociale, Lyon.

Il convient de garder à l'esprit que les éléments rapportés par les deux types de documents ne sont que des témoignages incomplets de l'activité effective de l'Annexe. En effet, même dans le contexte de libéralisation du régime, la latitude de ce type d'institution fut mince. Leur fonctionnement demeura étroitement surveillé. La population ouvrière, marquée par une tradition répressive du pouvoir, conserva toujours ses réflexes de méfiance bien compréhensibles. Par « mesure de prudence » et pour ne pas mettre l'autorité en éveil, les comptes-rendus élaborés restèrent volontairement imprécis et édulcorés. Les ouvriers délégués se virent donc investis d'une fonction délicate. Il leur fallut démultiplier l'information officielle mais aussi, parfois, la compléter et la commenter de manière à préciser sa véritable teneur. Le texte de l'assemblée des mandataires du 15 juin 1862 définit leur mission, en termes imagés : en tenant compte du « laconisme » de l'exposé, ces derniers devaient ainsi soulever « le voile transparent » sous lequel les faits étaient exprimés⁷⁵³.

Les secours de chômage furent organisés, non pas au sein de la 31^e Société de secours mutuels, mais dans une caisse annexe, autonome et spécialement destinée à leur financement. La volonté de séparer le fonctionnement s'afficha avec clarté : différents éléments furent garants de l'indépendance respective des deux institutions. La volonté de préserver l'autonomie de chaque instance se traduisit d'abord par la possibilité pour les membres de la 31^e Société de secours mutuels de refuser leur adhésion à la caisse annexe (article 2) qui demeura donc facultative. Corrélativement, l'ensemble des ouvriers de la typographie lyonnaise (y compris les non adhérents à la société de secours mutuels) put bénéficier des services de l'Annexe (article 4), sous la seule réserve de versements réguliers à celle-ci. Sur le plan financier, l'assurance de l'autonomie des deux instances fut assurée par l'article 3 qui posa l'exigence de comptabilités distinctes (article 3). Enfin l'existence d'organes de direction indépendants paracheva le dispositif. Un seul véritable point de convergence exista : le président de la 31^e Société de secours mutuels fut membre de droit du bureau de la caisse de secours extraordinaires. Ce personnage central permit d'établir un lien entre les deux structures et de marquer la prédominance de cette institution sur le dispositif.

L'Annexe fut conçue sur des principes de fonctionnement originaux dans leur recherche de représentation démocratique. La désignation des membres, notamment, résulta d'un processus relativement complexe.

⁷⁵³ Procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

Au cœur du dispositif se plaça « le comité » (bureau), organe essentiel de direction de la structure. Véritable émanation des ouvriers des diverses imprimeries lyonnaises, il fut fondé sur une participation de l'ensemble des adhérents répartis dans les institutions de la ville et composé de délégués des membres de chacune de ces entités. Leur désignation annuelle se déroula selon un suffrage direct à deux étapes. Les membres de la caisse annexe choisissaient, au sein des entreprises, des candidats en proportion de l'effectif adhérent (soit un candidat jusqu'à dix adhérents, deux candidats de onze à vingt adhérents, etc.). À l'issue de la sélection, une liste commune était établie, puis envoyée dans les ateliers où chaque sociétaire choisissait finalement neuf noms parmi des ouvriers de deux professions⁷⁵⁴. Les candidats ayant recueilli le plus de voix se trouvaient alors définitivement élus membres du bureau. Une fois installés, ils procédaient à la nomination du président⁷⁵⁵, vice-président, trésorier, comptable et secrétaire. Le comité se vit conférer les attributions classiques d'une instance de direction : il géra la gestion des affaires courantes de l'Annexe. En outre, en fin de mandat, il fut chargé de présenter le bilan de l'activité de l'institution à l'assemblée des mandataires de la typographie lyonnaise⁷⁵⁶.

Le financement de la caisse fut assuré grâce à des ressources propres, garanties d'autonomie et de fiabilité du dispositif. Les contributions financières des sociétaires furent versées sous la double forme de droit d'admission (de 5 F) et d'une cotisation hebdomadaire (initialement fixée à 25 centimes). La collecte s'organisa directement dans chaque atelier où des adhérents-receveurs se chargèrent d'accomplir l'opération. En fait, quelques mois après la création de la caisse, des défaillances apparurent dans le fonctionnement. L'intégralité des dépenses effectuées ne put être assumée par les recettes et un déficit fut à déplorer pour les mois de mars, avril et mai 1862. La situation préoccupa d'autant plus les instances dirigeantes de la caisse qu'aucune cause génératrice ne put être repérée. Aucune période de chômage intense ne s'était présentée et le montant des indemnités versées avait été modeste⁷⁵⁷. Cet état financier souleva des inquiétudes de la profession. Saisi, le comité proposa une augmentation des cotisations pour combler les pertes existantes et prévenir de situations conjoncturelles défavorables, hypothèses où « une disette de travail se [ferait] sentir dans la localité »⁷⁵⁸.

⁷⁵⁴ Six compositeurs et trois imprimeurs.

⁷⁵⁵ En 1875, suite à une modification statutaire, le président fut élu pour trois ans et une indemnité annuelle de 100 F lui fut allouée.

⁷⁵⁶ Initialement, l'assemblée des mandataires fut composée à raison de un mandataire pour cinq sociétaires.

⁷⁵⁷ Par contre, les secours maladie, eux aussi prévus par les statuts, avaient « absorbé la somme énorme de 565 F et les secours aux passagers 135 F ».

⁷⁵⁸ Procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

Le 15 juin 1862, lors de la première assemblée de la nouvelle société, il fut ainsi proposé que la cotisation subisse une hausse qui la porterait à 40, voire 50 centimes. Aux termes d'un vif débat, lors de la séance du 18 juin 1862, les sociétaires furent appelés, dans chaque atelier, à se prononcer sur l'opportunité de l'augmentation. Après dépouillement des bulletins, le chiffre de 40 centimes fut finalement retenu à la majorité relative, avec application dès le mois suivant⁷⁵⁹. En outre, cette séance du 18 juin 1862 fut une étape importante de l'histoire de la caisse. La profession prit conscience de la nécessité de rendre plus rigoureuses les conditions de fonctionnement d'une caisse dont elle souhaitait assurer la viabilité et la pérennité. Diverses autres mesures restrictives furent ainsi adoptées.

En premier lieu, une période de noviciat d'une durée de 15 jours fut introduite pour toute demande de réintégration intervenant à l'issue d'un défaut de paiement des cotisations. De façon logique, la décision d'acceptation ne put intervenir qu'après que le retard de paiement fût soldé. En second lieu, les personnes indemnisées pour manque de travail dans la ville se virent imposer une obligation de présence destinée à garantir leur disponibilité pour une reprise d'emploi immédiate dans l'hypothèse où celle-ci serait possible. Il fut précisé aux adhérents qu'ils devaient « être toujours à même d'accepter du travail ». Enfin, la décision d'indemnisation fut soumise à un certain formalisme : une déclaration préalable de la situation de chômage fut imposée. Ultérieurement, d'autres modifications statutaires eurent lieu dans le sens d'une baisse des prestations⁷⁶⁰ ou d'une hausse des cotisations⁷⁶¹, toujours dans un souci de maintenir l'équilibre financier et d'éviter la constitution d'un déficit durable, préjudiciable à l'institution.

Une étude plus précise des statuts permet d'affiner le contenu des prestations versées et la philosophie d'intervention de cette caisse annexe dont le but fut défini, avec clarté, par l'article 1^{er}. Conçue pour compléter l'action de la 31^e Société de secours mutuels à l'abri de laquelle elle se développa, l'institution affirma d'emblée sa mission de délivrance de prestations principalement liées à la privation de travail. En effet, si divers types de prestations furent mentionnés (secours de chômage, de passage maladie), la particularité du dispositif résida dans le fait que les deux premiers types de secours furent érigés en objectifs principaux ; au contraire, les prestations maladie ne furent évoquées que par l'article 8. Le développement qui suit ne les prendra donc en compte qu'incidemment.

⁷⁵⁹ Procès-verbal de la séance du 23 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁶⁰ Ainsi en 1870, des mesures plus sévères furent prises pour les secours aux passagers.

⁷⁶¹ Ainsi, en 1874, comme les opérations de la caisse annexe accusèrent un déficit de 300,70 F, la cotisation annuelle dut augmenter.

1° Les secours pour manque de travail

Une double condition présida à la délivrance des secours pour manque de travail qui furent, à dessein, qualifiés de « temporaires ».

La première visa l'état de nécessité dans lequel se trouva le sociétaire du fait de sa privation d'emploi.

La seconde se référa à l'impossibilité des membres de « se procurer du travail » (par l'article 10). Le texte précisa que le contrôle de cette donnée avait lieu au moment de la demande du bénéficiaire, laquelle était impérative pour recevoir la prestation. Qu'elle fût ou non « momentanée », cette condition dut faire l'objet d'une reconnaissance « préalable » à la décision d'indemnisation. La formulation choisie fut certes assez proche de celle utilisée par les rédacteurs des statuts de la 149^e Société de secours mutuels des approprieurs-chapeliers. Mais la rédaction du texte resta plus laconique. Là où des exigences supplémentaires furent insérées dans la corporation des chapeliers, aucune disposition de ce type ne figura dans le règlement de l'Annexe. Ainsi, l'impossibilité de trouver du travail n'eut pas à être « pleinement justifiée » pour les adhérents de l'Annexe. De même, l'obtention de prestation ne se trouva aucunement subordonnée aux conditions restrictives de montant, de durée, de périodicité⁷⁶² ou de caractère involontaire⁷⁶³ alors que les statuts de la 149^e Société de secours mutuels l'imposèrent aux approprieurs-chapeliers. Enfin, les dispositions de la 31^e Société de secours mutuels ne firent pas explicitement mention de l'existence d'une éventuelle autorité compétente pour juger de l'opportunité des secours. Les différences relevées entre les deux institutions dans les conditions d'obtention des secours ne furent pas fortuites. Elles traduisirent de véritables divergences d'approches de la part de chacune des professions.

La lecture des procès-verbaux des séances du comité de l'Annexe confirment l'analyse et rendent compte des dissensions des structures dans la manière d'appréhender la notion chômage indemnisable. Concrets, ces documents permettent d'avoir une connaissance plus fine des circonstances de délivrance des aides et des critères d'appréciation retenues, de manière habituelle. Toutefois, leur transcription trop ponctuelle ne permet guère d'en tirer des conclusions chiffrées générales⁷⁶⁴. Ce comité, véritable émanation de la profession, pouvait

⁷⁶² Articles 43 et 50.

⁷⁶³ Articles 52 et 55.

⁷⁶⁴ L'intervention du comité n'est mentionnée que dans des hypothèses de difficultés particulières qui ne sont pas révélatrices de l'activité réelle de l'Annexe. Ainsi, seule une décision d'indemnisation fut mentionnée dans le document. La raison de cette mention doit, semble-t-il, être recherchée dans le caractère peu ordinaire de la

être amené à se prononcer sur la légitimité des secours mais son intervention ne s'imposa que dans des hypothèses de difficultés particulières peu révélatrices de l'activité réelle de l'Annexe. La nature des décisions illustra les ambitions revendicatives de la 31^e Société de secours mutuels et de ses divergences d'appréciation et de conception avec la 149^e Société de secours mutuels. Aux soucis de sécurité, stabilité et moralité de la 149^e Société de secours mutuels, l'Annexe substitua des préoccupations de défense de la corporation et de lutte professionnelle. Dans l'Annexe, l'appréciation de la légitimité de la demande d'indemnisation releva, le cas échéant, de personnes désignées par les adhérents, en leur sein. Les (rares) refus consignés dans les relevés se fondèrent sur des considérations liées à l'incapacité physique du demandeur au travail. L'analyse de la situation fut effectuée dès lors qu'un cas douteux révéla une situation de chômage due à l'état de santé défaillant. La requête se trouva alors « requalifiée » pour donner lieu à des secours pour maladie⁷⁶⁵. Dans la 149^e Société de secours mutuels au contraire, la condition de chômage fit l'objet d'un examen systématique et soigneux par une instance explicitement désignée : le bureau. Compte tenu des caractéristiques de l'institution, l'appréciation du caractère involontaire du chômage ne put être que très distincte entre les deux institutions. La 149^e Société de secours mutuels, approuvée en 1861, compta en effet, en son sein, des membres honoraires qui infléchirent ses décisions. Largement représentés dans le bureau, ces membres eurent des préoccupations et objectifs fort différents de ceux des adhérents ouvriers ; ils tempérèrent, le cas échéant, des prises de position trop radicales.

Les différences entre ces deux dispositifs sont riches d'enseignements sur l'évolution du mouvement ouvrier, sur ses ambitions et sur sa place dans la société française. Menées à quelques années d'intervalles, ces expériences illustrent les choix et conceptions divergentes des organisations professionnelles durant le XIX^e siècle. Elles sont, en outre, emblématiques de la dichotomie qui exista alors entre « la logique institutionnelle »⁷⁶⁶ et patronale des sociétés de secours mutuels et les pratiques d'un mouvement ouvrier « rétif aux entreprises d'asservissement »⁷⁶⁷, désireux d'affranchir les ouvriers de la tutelle bourgeoise.

Le mécanisme de la 149^e Société de secours mutuels d'inspiration quasi-paternaliste fut conçu pour servir les intérêts de l'ensemble des acteurs de la profession (employeurs

demande : en effet, celle-ci présenta la particularité d'émaner, non de l'adhérent concerné par le secours, mais d'un membre du comité qui formula la requête pour lui.

⁷⁶⁵ Procès-verbal des 4 novembre 1862 et 22 décembre 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁶⁶ A. Cottereau « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres, questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle, au XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 68.

⁷⁶⁷ M. Moissonnier « Le mutuellisme lyonnais ». *op. cit.*, p. 56.

compris). Destiné avant tout à stabiliser les ouvriers dans leur emploi pour l'intérêt de l'économie, il fit l'objet d'une réglementation strictement encadrée et approuvée par le pouvoir. Au contraire, le système mis en place par la caisse annexe de la 31^e Société de secours mutuels fut nettement plus corporatiste. L'absence de règles précises laissa, sciemment, aux typographes une latitude quant à la destination des secours et à leur finalité. L'évolution de l'institution montra que ces secours constituèrent un des outils grâce auxquels la corporation organisa ses actes de résistance. Cette conception des secours mutuels fut celle que défendit ensuite Fernand Pelloutier dans le cadre des bourses du travail. Il préconisa qu'à un mutuellisme traditionnel jugé humiliant fût substitué un « mutuellisme proudhonien ». Dans sa conception, le secours chômage, paiement d'une dette de solidarité contractée par les syndiqués entre eux, devenait, lors de la privation d'emploi, un instrument de lutte et un moyen de soustraire le chômeur aux offres de travail dépréciées du patronat⁷⁶⁸.

Outre les secours de chômage, les statuts de l'Annexe prévirent également des secours de passage.

2° Les secours de passage

Ces secours de passage furent destinés aux typographes de passage à Lyon, dès lors qu'une impossibilité de trouver du travail les concernant pouvait être constatée dans la ville (article 1). Comme les secours de chômage, ces allocations furent versées dans le but d'atténuer les conséquences financières de la privation d'emploi. La pratique n'eut rien d'innovant : le principe des secours de passage était ancien et généralisé. Ainsi à Lyon, antérieurement à la fondation de la caisse de secours extraordinaires, des quêtes hebdomadaires furent organisées parmi les ouvriers afin de secourir les personnes de passage sans emploi. Le produit des souscriptions s'éleva, le plus souvent, à un montant conséquent puisqu'il put atteindre une vingtaine de francs.

La création de l'Annexe eut pour effet de rationaliser la pratique et de l'organiser. Des dispositions statutaires en limitèrent le montant, les membres bénéficiaires comme les conditions d'octroi. Les secours furent limités à 12 F et réservés aux membres de la caisse et des sociétés similaires. En outre, la récurrence des versements fut contrôlée, les prestations ne purent être accordées à un ouvrier qu'après écoulement d'une année, un intervalle destiné à éviter des fréquences de passage trop abusivement renouvelées dans la ville. Enfin, l'ouvrier qui sollicitait son bénéfice dut être muni de son livret.

⁷⁶⁸ F. Pelloutier, *Histoire des bourses du travail*, Paris, A. Costes, 1921.

En dépit de ces réserves, la prestation continua à générer des abus. Un procès-verbal du comité, daté du 16 janvier 1863, mentionna ainsi que les secours de passage furent souvent alloués à « des individus connus sous le nom de rouleurs, ennemis du travail, mendiant d'imprimerie en imprimerie, exploitant [la] confraternité par tous les moyens [...] fléau pour notre profession ». Ces abus motivèrent une décision restrictive de la part du bureau de l'Annexe. Il s'agissait de réserver les secours les plus élevés aux confrères possédant un livret de sociétaire de secours mutuels, celui-ci valant preuve qu'ils n'étaient pas « resté(s) en arrière pour supporter les charges qui incombent aux travailleurs »⁷⁶⁹. Comme ces secours destinés aux passagers représentèrent des montants très importants, il fallait limiter les interventions en faveur d'une prestation dont la part dans le budget de la caisse fut en constante augmentation. .

Devant les difficultés financières que leur délivrance généra, une modification statutaire s'imposa afin de rendre plus restrictives encore les conditions de délivrance de ce type de secours. Elle fut finalement décidée le 1^{er} février 1870. Des mesures sévères furent adoptées : le secours s'éleva désormais à 10 F pour les membres en règle des sociétés similaires et 5 F pour les ouvriers venant de villes où n'existait pas de société. Quant aux secours destinés aux autres passagers, ils firent l'objet d'une suppression pure et simple⁷⁷⁰. En outre, les collectes destinées aux passagers furent rigoureusement interdites dans les ateliers.

⁷⁶⁹ Procès-verbal de la séance du 16 janvier 1863 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁷⁰ Cette solution d'une exclusion des passagers non membres de sociétés typographiques similaires avait déjà été évoquée précédemment en 1864. Elle avait alors été jugée trop radicale, inappropriée et rejetée. Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1864 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

3° Les secours de départ

Ce type de secours fut versé à des sociétaires qui quittèrent la métropole lyonnaise. Dès lors qu'ils étaient en règle avec l'Annexe, cette prestation eut pour but de faciliter les conditions de leur départ de la ville. Son octroi fit l'objet d'une délibération du comité. L'intervention se justifia par le fait que le règlement ne prévoyait pas cette aide à l'origine. Dès 1862⁷⁷¹, le comité, saisi d'une première demande, précisa expressément que la décision prise avait vocation à « servir de précédent », ce qui fut le cas, puisque dès l'année suivante, le nombre d'indemnités de ce type accordées à des adhérents fut porté à six.

Les services de l'Annexe ne se limitèrent pas à de simples prestations financières. Elles s'étendirent au placement des chômeurs en se préoccupant de faciliter leur mise en relation avec les offreurs d'emploi. Ainsi, l'article 19 des statuts prévoit la mise en place d'un registre. Ce répertoire des coordonnées des sociétaires inoccupés fut consultable en permanence par les employeurs au siège de l'institution. Pour rendre la démarche plus effective et plus concluante, une modification statutaire intervint durant l'année 1865. Elle imposa à chaque chômeur de se présenter quotidiennement, à heures fixes (de 9 h à 10 h) au siège de la société afin de se mettre à la disposition des patrons ou de faire des remplacements dans les journaux.

⁷⁷¹ Procès-verbal de la séance du 17 octobre 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

4° Quelques repères quantitatifs

Il fallut attendre la fin de l'année 1862 pour avoir une vision significative de l'organisation de la caisse. Après « une année d'étude et de tâtonnement »⁷⁷², les données consignées dans le procès-verbal des séances du comité furent suffisantes pour présenter les premières observations sur les conditions de fonctionnement de l'institution. Jusqu'alors, le bilan trimestriel reproduit (pour les mois de mars, avril et mai 1862) ne permettait guère de commentaire. Il se contenta de rapporter, de manière évasive, que les secours de chômage faisaient l'objet de versement régulier, dès lors qu'un sociétaire en avait formulé la demande. Les observations se limiteront toutefois à 1862-1863, premières années d'existence de l'Annexe. Au-delà, aucune donnée fiable n'est consultable.

Le tableau ci-après reprend les dépenses effectuées par l'Annexe au cours des deux premières années de son fonctionnement. L'ensemble des dépenses est ici rapporté de façon à situer l'importance relative de l'activité consacrée aux prestations chômage.

RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES DÉPENSES DE L'ANNEXE ENTRE LES DIFFÉRENTES RUBRIQUES - ANNÉES 1862-1863
(TABLEAU N° 12)⁷⁷³

	1862	1863
Secours de chômage	653,00 F (28,78%)	790,00 F (18,75%)
Secours aux passagers	534,00 F (23,54%)	1.665,55 F (39,52%)
Secours de départ aux sociétaires	39,00 F (1,72%)	110,00 F (2,61%)
Secours de maladie	1 002,00 F (44,16%)	1 383,00 F (32,82%)
« Frais généraux »	40,95 F (1,80%)	265,85 F (6,30%)
Total des dépenses	2268,95 F	4214,40 F

Sources : Procès-verbaux des séances du comité.

L'ensemble des dépenses connut une considérable augmentation au cours de la période observée : l'accroissement s'éleva à 85,74 %. Cette intensification du recours aux services de l'Annexe est révélatrice de l'intérêt croissant suscité par l'institution et de sa

⁷⁷² Procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁷³ L'état récapitulatif ne concerne que les mois de mars à décembre 1862.

reconnaissance au sein des typographes lyonnais : de manière progressive, son utilité et de sa crédibilité s'imposèrent et le recours à l'institution se systématisa.

Dans cet ensemble, les sommes consacrées aux secours de maladie restent certes importantes et majoritaires. Toutefois, leur part relative dans les dépenses globales connaît une légère baisse (de 44,16 %, elles passent ainsi à 32,81 %). À l'inverse, celles consacrées (au sens large) aux chômeurs sont en hausse. Dans cette rubrique, peuvent être rassemblés « secours de chômage » et « secours aux passagers », ces derniers n'apparaissant que comme une forme particulière de secours destinés aux sans emploi. Leur valeur, comme leur part relative dans les dépenses connurent une sensible progression : de 52,30 % en 1862, elles passèrent à 58,27 % du total des sommes déboursées en 1863. En réalité, ce furent surtout les secours aux passagers qui connurent une remarquable progression : de 534,00 F en 1862 (23,54 % des dépenses), ils atteignirent 1 665,55 F en 1863 (39,52 % des dépenses), marquant ainsi un accroissement de 211,90 % en une année. Dans ces conditions, on comprend fort bien les inquiétudes des gestionnaires de l'Annexe, qui motivèrent en 1863 les premières restrictions dans l'octroi de ce type de prestations. Dans le même temps, les indemnités de chômage, strictement entendues, connurent une progression plus raisonnable qui fut de l'ordre de 21%).

En ce qui concerne les secours de départ, leur distribution demeura confidentielle, ce qui semble compréhensible, dans la mesure où ils n'étaient pas prévus par les statuts. Leur augmentation, qui apparaît sur le tableau entre les années 1862 et 1863, est très logique. Ce ne fut que par une délibération d'octobre 1862 qu'on commença à en accorder aux sociétaires.

Il résulte de l'ensemble de ces constatations que la pratique des secours de chômage initiée par l'Annexe correspondit à un réel besoin de la profession. Dès que son principe fut admis, les habitudes de recours devinrent rapidement naturelles pour les typographes.

On constate également une assez forte mobilité des ouvriers qui se traduit davantage par un afflux de main-d'œuvre passagère dans la ville que par des choix de départ. La métropole lyonnaise présenta pour les typographes une réelle attractivité, autant pour l'ouvrage qui y exista que pour les avantages procurés par la caisse annexe. Ainsi, bien que leur montant fût inférieur à celui des secours chômage, les secours de passage restèrent très attrayants. Les secours délivrés dans les petites villes voisines mais aussi dans des métropoles importantes comme Genève et Turin restèrent plus modestes⁷⁷⁴.

⁷⁷⁴ Pour la période 1862-1863, les secours furent fixés à 12 F. À titre comparatif, les secours de passage s'élevèrent ordinairement à 1 ou 2 F dans les petites villes. À Genève, le montant fut fixé à 5 F et à Turin à 10 F, sous réserve du respect de certaines conditions.

C. La défense de la profession : de la persuasion à la résistance

Deux types de données permettent d'apprécier l'activité de l'Annexe durant ses premières années d'existence : les procès-verbaux des séances du comité (années 1861 à 1863) ; le rapport établi par l'Office du travail sur les associations professionnelles⁷⁷⁵. L'ensemble des observations montre l'évident succès d'une institution dotée de moyens statutaires qui la positionnèrent comme une force de persuasion et de résistance dans la typographie lyonnaise. Sa stratégie d'intervention permit à la profession des typographes d'obtenir satisfaction de leurs revendications en raison du soutien apporté dans leurs luttes par l'Annexe. L'accroissement du volume des sommes consacrées aux secours de chômage alla de pair avec leur utilisation à des fins plus délibérément orientées vers la défense corporatiste. Les secours de chômage, instruments d'indemnisation du risque chômage, furent utilisés comme un outil de persuasion et de résistance. Initialement destinés aux chômeurs involontaires, ils devinrent, à la faveur d'une interprétation extensive de statuts peu contraignants, un moyen de pression efficace pour les ouvriers typographes. Les aspects mutualistes de l'Annexe s'estompèrent et, de manière progressive, elle acquit une dimension plus nettement syndicale et orientée vers l'aboutissement de revendications professionnelles. À l'instar des préconisations de Fernand Pelloutier⁷⁷⁶, secrétaire de la fédération des bourses du travail, les secours de chômage constituèrent, de plus en plus, un moyen de soustraire les travailleurs sans-emploi aux offres de travail dépréciées.

La première manifestation qui offrit à l'Annexe l'occasion de se positionner comme un véritable acteur de la profession fut certainement le rétablissement du tarif de 1848. Dès 1861, les membres dirigeants de l'association s'interrogèrent sur les méthodes propres à obtenir la remise en vigueur de ce tarif. Appliqué durant trois ou quatre ans, cet acte était tombé rapidement en désuétude bien qu'aucune disposition contraire ne l'ait abrogé de manière expresse. Comme il demeurait méconnu dans plusieurs maisons où la caisse compta des adhérents, le comité se résolut à convoquer ces derniers pour leur enjoindre de se conformer aux prescriptions générales de cet acte, sous peine d'une exclusion de l'association. Le rappel se trouva d'autant plus justifié que le tarif résultait de négociations entre ouvriers et patrons et qu'il s'imposait à ce titre à chacune des parties. L'impact de la

⁷⁷⁵ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 776 et suivantes.

⁷⁷⁶ F. Pelloutier (1867-1901), syndicaliste français proche des anarchistes. Il fut secrétaire adjoint puis secrétaire général de la fédération des bourses du travail, secrétaire général de la chevalerie française.

démarche fut réel : le procès-verbal du comité⁷⁷⁷ relata ainsi, qu'à la suite de cette intervention, il y avait eu une mobilisation massive des ouvriers typographes, renforcée dans le sentiment du bien-fondé de leurs revendications.

L'exemple de la maison Pélagaud fournit une illustration de l'audience de l'Annexe parmi des ouvriers de la profession. L'intervention de l'institution provoqua, en interne, une action collective des ouvriers afin d'obtenir la remise en vigueur du tarif. Elle fut couronnée de succès et se termina par un engagement de l'employeur de solder tous les ouvrages nouveaux selon l'usage et les prix prévus par le dispositif de 1848. L'exemple ne fut pas isolé. Dans le même temps, d'autres concessions furent obtenues. Diverses entreprises appliquèrent à nouveau le tarif de 1848 en l'améliorant, notamment dans ses dispositions relatives aux gratifications de nuit et de dimanche. Le comité exprima d'ailleurs sa satisfaction devant l'action menée et les succès acquis qu'il considéra comme autant de victoires dans les entreprises, de nouveau respectueuses du tarif. Le constat d'une corrélation entre l'institution des secours chômage et la remise en vigueur d'un statut inappliqué depuis une dizaine d'années fut perceptible. Par la mise en œuvre d'un système d'indemnisation du chômage, l'Annexe s'imposa comme une autorité morale et un organe de prévoyance. Elle permit aux ouvriers d'être plus audacieux et plus convaincants dans leur interface avec leurs employeurs et d'obtenir plus aisément satisfaction à leurs requêtes. Les employeurs prirent conscience, quant à eux, que les conditions nouvelles offertes par l'Annexe rendaient la main-d'œuvre moins malléable et lui permettaient de s'organiser.

Il est en outre intéressant de souligner le choix délibéré des dirigeants de la caisse de ne pas interférer directement dans les relations internes aux entreprises. Ils préférèrent à cette action directe une intervention en amont sur les adhérents eux-mêmes, pour leur fournir les instruments leur permettant de se forger une véritable conscience ouvrière et de faire aboutir leurs revendications. L'Annexe parvint ainsi à inciter les typographes à se mobiliser dans les contextes de travail difficiles. Elle les aida, les rendit plus responsables du choix de leurs conditions de travail, plus combatifs et vigilants sur le terrain. Par l'organisation de ce soutien, elle permit aux ouvriers d'acquérir les moyens de faire pression sur leurs employeurs sans toutefois les suppléer.

En même temps qu'une garantie contre les principaux risques de l'existence, l'adhésion à l'Annexe apparut aussi comme un choix, une acceptation de faire prévaloir moralité, « abnégation », « devoir », intérêt collectif de la profession. L'« égoïsme » tout

⁷⁷⁷ Procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

comme « l'envie » entre sociétaires y furent fustigés⁷⁷⁸. Des comportements louables et loyaux furent mis en exergue lors des séances plénières. On relata ainsi l'exemple d'un ouvrier qui, ayant reçu de son patron la proposition de diriger des femmes (main-d'œuvre à bas prix), « n'hésita pas un seul instant devant son devoir » et refusa de manière catégorique la proposition « bien que les conditions fussent belles »⁷⁷⁹. Voulant dépasser la simple « camaraderie », l'Annexe entendit susciter parmi ses membres une responsabilisation quant à la nécessité d'actions concertées, militantes, résistantes. La prise de conscience se trouva facilitée par le fait qu'un soutien de l'institution (moral comme financier) fut pratiquement acquis dès lors que des enjeux professionnels se trouvèrent en cause.

À partir de 1863, l'influence de la caisse s'accrut et les actes de soutien à des mouvements de résistance décidés au sein des imprimeries se multiplièrent. Durant cette année, grâce à la pratique des secours de chômage, des ouvriers grévistes congédiés purent être aidés et indemnisés. Parmi ses bénéficiaires, l'Annexe compta donc des personnes dont la situation de chômage résulta d'une privation d'emploi involontaire et d'autres qui, par leur refus délibéré de travailler aux conditions imposées par leur employeur, entendaient obtenir le respect de leurs droits ou la satisfaction de revendications nouvelles. Par son action et les possibilités nouvelles qu'elle offrit, l'institution donna aux travailleurs la force nécessaire pour affirmer leur volonté et le respect de leurs droits, dans leurs relations avec leurs patrons. Le compte-rendu de la séance de janvier 1864 du comité illustre la mission de l'Annexe et son influence dans les rapports de travail locaux à travers quelques exemples.

Le premier conflit opposa deux ouvriers à leur employeur (la maison Porte) à propos de l'introduction de femmes dans l'atelier de composition. La question du travail des femmes dans l'industrie en général se trouva alors fréquemment posée. Elle fut même mise à l'ordre du jour de plusieurs congrès ouvriers à partir de 1867⁷⁸⁰. Les débats opposèrent détracteurs et partisans du travail des femmes. Les premiers justifièrent leur place au foyer en mettant en avant leur faiblesse corporelle, les contraintes inhérentes à la maternité, la dégradation de leur condition morale et physique et enfin l'aviilissement du salaire résultant de l'inévitable concurrence qui en résulterait pour l'homme. Les seconds arguèrent de considérations humanitaires, tenant « haut et ferme le drapeau de la liberté », la femme enchaînée aux travaux de ménage n'étant selon eux que « l'esclave de l'homme ». Ils ajoutèrent que de

⁷⁷⁸ Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1864 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁷⁹ Procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁸⁰ Ce fut le cas pour la première fois à Lausanne en 1867, puis ultérieurement à Paris (1876) et Lyon (1878).

nombreux travaux nécessitaient dextérité plutôt que force musculaire⁷⁸¹. Les deux parties insistèrent néanmoins sur la nécessité d'améliorer la situation de la femme dans la fabrique afin que les conditions de travail fussent décentes. Pour les partisans du travail féminin, la question rentra, d'ailleurs, dans celle plus générale (et corrélative) de l'émancipation du travailleur, de l'être humain. Les ouvriers typographes furent, davantage que d'autres corporations, sensibilisés à cette problématique car les caractéristiques du métier comme son organisation permettaient l'intégration des femmes dans les travaux. Rapidement, les typographes virent dans l'arrivée de cette nouvelle main-d'œuvre un obstacle à l'uniformisation du tarif à un niveau qui fût le plus élevé possible. Par conséquent, la profession ne tarda pas à réagir pour stigmatiser la pratique qui consistait à admettre les femmes et à leur appliquer des tarifs inférieurs à ceux ordinairement en vigueur (et jugés à peine suffisants).

Dans un premier temps, les ouvriers de la maison Porte eurent recours à la caisse Annexe (quoiqu'ils n'en furent pas membres lors des faits) afin qu'elle usât de son autorité morale et de son pouvoir de persuasion. Les « observations ayant été reçues par la menace »⁷⁸² et la voie de la « persuasion » s'étant révélée vaine, les employés décidèrent alors de quitter immédiatement leur emploi, sous réserve qu'ils puissent compter sur une aide de la caisse. Suite à leur départ, tous deux firent l'objet d'une indemnisation. L'assistance de l'Annexe alla même jusqu'au placement d'un d'entre eux.

Une autre grève fut également soutenue, bien qu'indirectement, par l'Annexe. Le différend opposa la maison Robin à ses ouvriers typographes au sujet du journal *Le Courrier* de Saint-Etienne. Les travailleurs qui avaient refusé une baisse du tarif furent aidés initialement par la société stéphanoise avec « le bienveillant concours » de son homologue parisien⁷⁸³. Il en résulta une renonciation de l'employeur, ainsi que le maintien des prix aux conditions premières. Néanmoins, à la suite du conflit, sept des ouvriers furent débauchés et leur installation à Lyon motiva l'indemnisation de leur chômage par l'Annexe. La solidarité de l'Annexe avec les typographes injustement congédiés se manifesta aussi quand une personne, qui avait accepté de remplacer des salariés grévistes, se présenta pour bénéficier des

⁷⁸¹ On trouve un développement de ces arguments dans le journal *l'Avant garde*, organe de la fédération française des travailleurs du 1^{er} décembre 1877 qui reprit un rapport de la commission organisatrice du congrès de Lyon. L'article, rédigé bien antérieurement au conflit qui nous occupe, posa néanmoins clairement les termes du débat. *L'Avant-Garde* daté du 1^{er} décembre 1877. Arch. Dép. Rhône 10 M 353-355.

⁷⁸² Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1864 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁸³ Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1864 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

prestations. Ce type de requête fut considéré avec suspicion et sévérité. Un secours de route fut ainsi refusé à un travailleur venu de Paris pour s'embaucher dans la maison Robin aux termes de la grève. Estimant finalement son salaire trop faible, il sollicita, en pure perte, des secours de route de l'Annexe⁷⁸⁴.

Le procès-verbal de la réunion du comité du 14 janvier 1864 fit enfin référence à une intervention de la caisse pour soutenir dix-sept chômeurs par suite de la suspension pour deux mois du journal *Le Progrès* sur ordre du préfet.

Au cours des deux décennies suivantes, les actions de l'Annexe furent de plus en plus organisées, importantes, combatives et revendicatives. Leur impact sur la profession devint considérable⁷⁸⁵ et connut un incontestable succès⁷⁸⁶. L'Annexe constitue une illustration de l'ambiguïté de l'évolution du mouvement ouvrier et mutualiste au cours du XIX^e siècle. Cette institution fut initialement présentée comme complémentaire de la 31^e Société de secours mutuels des typographes. Née à l'ombre de cette dernière, elle développa, à côté - et sous couvert - de fonctions assurantielles, une action revendicative solide. Difficile à identifier dans les seuls statuts, la dimension syndicale s'imposa rapidement par la mise en œuvre des secours de chômage dans des circonstances qui lui permirent de révéler sa nature de société de résistance ouvrière.

Le 28 septembre 1883, le nom de « chambre syndicale », souvent employé pour désigner la caisse de secours extraordinaires ou Annexe, fut d'ailleurs définitivement adopté. Les statuts de cette chambre reproduisent, en grande partie, ceux de l'Annexe.

D'autres caisses lyonnaises s'engagèrent, elles aussi, dans l'indemnisation des chômeurs. Ces initiatives, peu nombreuses, firent l'objet de commentaires et furent répertoriées dans les enquêtes menées par l'Office du travail. Ces expériences concernèrent tout d'abord les cartonniers, les imprimeurs-conducteurs, les papetiers, certains travailleurs de la chaussure (coupeurs-brocheurs-cambreurs), les ferblantiers-lampistes, les mécaniciens-chauffeurs-électriciens et chapeliers. Elles sont retracées par l'enquête de 1896.

⁷⁸⁴ Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1864 du comité de l'Annexe de la 31^e Société de secours mutuels. Arch. Institut Régional CGT d'Histoire Sociale, Lyon.

⁷⁸⁵ Voir sur cette évolution : rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. 777-786.

⁷⁸⁶ En 1896, un rapport présenté à la chambre de commerce de Lyon dénombra 280 à 300 membres. Voir V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 107.

Aux dires d'auteurs comme Paul Rougier⁷⁸⁷ ou Valentin Pelosse⁷⁸⁸, ces caisses de chômage lyonnaises donnèrent des résultats assez satisfaisants. Mais tous deux attribuèrent pour partie ce succès au fait que leurs sphères d'action respectives demeurèrent limitées à un effectif restreint et qu'elles furent des annexes de syndicats professionnels. Un avis nettement plus nuancé fut émis au cours d'un débat qui eut lieu dans le cadre de la Société d'économie politique de Lyon, le 11 décembre 1896. Jules Cambefort⁷⁸⁹, président de la séance consacrée par la Chambre de commerce de Lyon à l'assurance contre le chômage, émit des réserves quant à la pérennité financière de caisse qu'il n'était « pas très difficile de fonder ». Ce banquier s'interrogea sur la viabilité des institutions. Il fit valoir qu'« une existence d'un an, de deux ans » était insuffisante pour émettre une opinion pertinente et que seule « l'épreuve du temps » pouvait « sanctionner les espérances » entrevues⁷⁹⁰.

Fondées sur des observations quantitatives chiffrées, les constatations de l'Office du travail paraissent moins polémiques, plus objectives. Le tableau qui fut établi suite à l'enquête de 1903 permet, six années après que les propos précédents aient été tenus, de nous renseigner partiellement sur le devenir des caisses. On constate que les cartonniers, les papetiers, les coupeurs-brocheurs-cambreurs, les ferblantiers et chapeliers furent en mesure de maintenir le service de secours aux chômeurs contrairement aux mécaniciens-chauffeurs-électriciens.

Après la destruction des bases corporatives de l'ancien régime, la solidarité associative mise en œuvre à Lyon permit de répondre aux besoins d'une partie de la population ouvrière. Consensuelles ou fondées sur une volonté de défendre les intérêts d'une profession, les solidarités mises en œuvre parvinrent à compenser le désengagement, voir l'hostilité des pouvoirs publics. Ces derniers n'envisagèrent guère la possibilité de reconnaître de véritables droits aux chômeurs avant l'année 1905. Il fallut en effet, que, préalablement, soit justifiée une intervention publique et qu'elle puisse se développer. De multiples controverses eurent lieu avant que cette évolution pût s'effectuer sur le plan national. Jusqu'au début du XX^e siècle, seules certaines communes sensibilisées à la question et fréquemment concernées par des périodes de chômage se préoccupèrent ponctuellement du sort des chômeurs.

⁷⁸⁷ Article de Paul Rougier dans *Le mutualiste lyonnais* du 1^{er} janvier 1898. Arch. Dép. Rhône PER 619.

⁷⁸⁸ V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 135 et suivantes.

⁷⁸⁹ J. Cambefort (1828-1906) : ce calviniste né dans une grande famille lyonnaise, fils de négociant, fut membre de la chambre de commerce de Lyon et de la Société d'économie politique. Ce libéral, proche d'Auguste Isaac fut administrateur au conseil d'administration de la compagnie universelle du canal de Suez.

⁷⁹⁰ V. Pelosse, *De l'assurance contre le chômage involontaire*, Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 142.

DEUXIÈME PARTIE

L'ASSURANCE- CHÔMAGE SOUTENUE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Dès la fin du XIX^e siècle, le principe de l'intervention des pouvoirs publics en faveur des sans-emploi et le choix des modes d'intervention éventuels suscita un grand nombre de débats et de polémiques. L'avènement de la III^e République et la montée en puissance du courant socialiste à la Chambre, à chacune des échéances électorales, contribuèrent à une prise en considération plus sérieuse du problème.

Le contexte justifia une telle évolution. La décennie 1880-1890 marqua l'avènement d'une ère nouvelle, riche en transformations économiques, politiques et sociales.

Sur le plan économique tout d'abord, des mutations essentielles intervinrent et modifièrent la physionomie du capitalisme français. Le tissu économique encore traditionnel subit de notables transformations à la suite d'une période de difficultés qui dura près d'une trentaine d'années⁷⁹¹. Cette grande dépression⁷⁹² se traduisit par une succession de phases de crises et de reprises, dont le paroxysme se situa durant la décennie 1880–1890. La période fut particulièrement éprouvante pour l'économie française qui connut un recul de la consommation, un effondrement de l'investissement intérieur ainsi qu'une fuite des capitaux vers l'étranger. Le mouvement n'épargna pas la métropole lyonnaise. Le krach boursier de 1882 y provoqua la faillite de deux banques locales : la banque de Lyon et de la Loire et l'Union générale. Jusqu'alors relativement épargnée, l'économie française subit un sévère mouvement de récession qui entraîna des bouleversements irréversibles pour le monde agricole comme pour l'industrie, encore largement empreinte de ruralité et de tradition⁷⁹³. Une phase inédite du processus de développement économique s'ouvrit alors. Le mouvement d'industrialisation apparut désormais inéluctable et l'émergence de nouvelles énergies et de nouveaux moyens de transports contribuèrent à accélérer sa mise en œuvre. Mécanisation de la production, introduction de méthodes scientifiques d'organisation du travail, systématisation des concentrations du capital, extension des unités de production, telles furent quelques-unes des données du paysage économique français en cette fin du XIX^e siècle.

⁷⁹¹ Des auteurs comme F. Crouzet, M. Lévy-Leboyer, A. Broder, J. Marczewsky, J-C. Toutain divergent sur la durée ainsi que sur les dates de début et de fin de cette crise. Les différences d'analyse semblent imputables au secteur concerné. Voir sur ce point J.F. Vidal, *Dépression et retour de la prospérité. Les économies européennes au XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan Logiques économiques, 2001.

⁷⁹² Voir sur cette notion P. Dockès et B. Rosier, *Rythmes économiques. Crises et changement social. Une perspective historique*, op.cit, p. 127-145.

⁷⁹³ Voir sur ce point J. Brasseul, *Petite histoire économique des faits sociaux*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 81 à 83.

Sur le plan politique, le débat sur l'assurance-chômage fut marqué par la consolidation d'un régime provisoirement fondé en 1870. À partir du vote des lois constitutionnelles de 1875, et surtout de la démission de Mac Mahon en 1879, la République s'enracina, s'installa définitivement et envisagea une intensification des réalisations sociales d'envergure. Le programme du parti républicain, en rupture avec l'ordre moral, comporta, dès l'origine, des mesures emblématiques, comme la suppression des prières à l'ouverture des sessions parlementaires, l'adoption du 14 juillet comme fête nationale, mais aussi l'instruction laïque et obligatoire, la séparation de l'Église et de l'État, la transformation des armées. À compter de 1875, apparurent d'autres revendications. Elles portèrent sur des thèmes symboliques comme la liberté de la presse ou celle d'association. Mais des questions comme l'instauration d'un régime municipal électif, l'épuration du personnel administratif ou celle d'une répartition plus optimale des impôts firent aussi l'objet d'attentions et de réclamations.

À la faveur d'un dépassement de la conception individualiste de la société, une législation sociale plus attentive à la classe ouvrière sembla désormais accessible. Une vision plus progressiste des rapports sociaux fut alors portée par des réformateurs, soucieux d'aborder la « question sociale » et de lui apporter des solutions concrètes. Des hommes politiques, des théoriciens mais aussi des syndicalistes, publicistes, juristes, magistrats, universitaires et médecins sociaux réalisèrent l'enjeu des problèmes sociaux. Ils réfléchirent, dans leurs sphères de compétence respective, à leur prise en compte comme objet d'étude et d'action. Leur détermination permit de mettre l'accent sur l'absence de politique sociale et la nécessité d'une nouvelle démarche s'appuyant sur le mouvement mutualiste et syndicaliste. Dans les mêmes temps, un premier (mais encore timide) consensus se dégagait sur un quasi devoir d'ingérence de l'État, dans l'organisation de la société. Ce programme novateur ne manqua pas de susciter des réactions antagonistes. Au sein de la classe ouvrière, il fit naître des espoirs quasi mystiques de justice sociale, de liberté, d'égalité et de fraternité. Dans les milieux plus fortunés, il attira, au contraire, une hostilité sans faille, de la part d'une minorité conservatrice. Malgré sa défaite, cette dernière resta très puissante dans le pays. Elle continua à détenir dans le pays d'importants secteurs et son influence demeura considérable. Le clergé, la haute administration, le monde industriel, commerçant et financier, tels furent les principaux bastions de l'opposition à la République. Les républicains furent alors dans une position délicate : le parti avait certes conquis le pouvoir sur la base d'un programme fort, mais au moment de passer à son application, il dut faire face à des « vaincus » dont la force et l'audience ne pouvaient être négligées.

Dans un contexte aussi délicat, il fallut parvenir à élaborer une tactique d'application du programme qui satisfît les hommes de doctrines et les militants, tout en restant réaliste et prudent, dans sa mise en œuvre. Un pari d'autant plus ambitieux, que, durant toute la III^e République, les différentes factions républicaines ne cessèrent de se diviser. En effet, si un réel accord exista sur la nécessité d'une intervention de l'État dans la question sociale, des divergences subsistèrent quant aux méthodes à employer.

À cet égard, l'histoire de la République de 1875 aux premières années du XX^e siècle apparut comme l'illustration d'un « pacte » toujours remis en question entre républicains de raison, rassurants, modérés et républicains de foi, militants plus enclins à une action rapide. La fragile entente dut sans cesse se créer, s'inventer, se maintenir, alors même que les forces conservatrices restèrent omniprésentes et puissantes dans le débat politique. L'environnement d'équilibre et de compromis général dans lequel évolua la République influença la manière dont fut envisagée la protection des grands risques nés de l'industrialisation massive et sauvage.

Sur le plan social enfin, le fait majeur résida dans l'émergence de nouvelles catégories au premier rang desquelles figura un monde ouvrier aux conditions d'existence marquées par la précarité. Certes, l'expérience de la Commune de Paris, si douloureuse et si mal comprise, ne favorisa pas la prise en compte de cette population démunie. Elle se conjugua à la défaite cuisante contre l'armée prussienne pour ralentir les travaux parlementaires en matière sociale. Décapité, le mouvement ouvrier mit un certain temps pour se réorganiser. Mais, rapidement, revendications et grèves reprirent et menacèrent le régime républicain. Un véritable prolétariat industriel se constitua, s'organisa, se mobilisa et affirma des attentes dans lesquelles le travail tint un rôle primordial. Corrélativement, le chômeur, victime directe de la société industrielle naissante et produit de celle-ci, acquit une position nouvelle. Il apparut comme un des symboles de la défaillance d'un système jusqu'alors idéalisé. Il devint en quelque sorte emblématique d'une forme de misère nouvelle, une « misère travailleuse⁷⁹⁴ », difficile à identifier et dont les causes devaient être recherchées dans l'appareil productif lui-même. D'une façon générale, les classes populaires, encore peu présentes sur le plan politique, devinrent désormais un enjeu de société. La question de leur place et de leur statut se posa. Des manifestations de sans-travail aux formes diverses s'intensifièrent à partir des années

⁷⁹⁴ P. Rosanvallon, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard folio essais, 1999., p. 464.

1883⁷⁹⁵ : humbles cortèges formés spontanément sur les chantiers et ateliers, rassemblements suscités par les organisations syndicales et les anarchistes, réunions ponctuelles organisées autour de meneurs locaux. D'importantes mesures policières et militaires furent généralement prises lorsque s'annoncèrent ces mouvements de chômeurs qui conspuèrent accapareurs, royalistes, prêtres et qui en appelèrent une République de travailleurs pouvant leur donner ouvrage et pain. La presse républicaine socialiste se fit assez largement l'écho de la volonté des ouvriers de former une composante active de la vie politique. *L'Avenir de Lyon*, « journal républicain socialiste », se mobilisa en faveur d'une classe ouvrière dont il rappela l'ardent soutien à la République et la lutte contre les derniers régimes monarchiques, aux côtés de Gambetta. En contrepartie de ses sacrifices, le titre fit valoir qu'il était naturel que ces travailleurs réclamaient « du travail », de la besogne » comme un « droit à la vie », un dû et non comme « une aumône ». Dans des lignes enflammées, l'auteur souligne la légitimité des attentes de ce peuple ouvrier au « cœur » « haut placé⁷⁹⁶.

Des motifs sécuritaires s'ajoutèrent aussi aux motifs humanitaires pour susciter des réformes législatives, âprement débattues. On a vu la lenteur et les discussions qui entourèrent les lois de 1884⁷⁹⁷ et 1898. L'idée d'une assurance-chômage encadrée par la loi, sujet encore plus sensible et controversé, devint l'objet de discussions sans fin. Elle n'entra que de manière indirecte dans les décisions gouvernementales. Elle fut d'abord consacrée par une loi de finances, puis organisée par un décret (chapitre 1). La responsabilité de la mise en place et de la surveillance de ce système fut confiée aux autorités locales. Il est vrai que certains départements n'attendirent pas les décisions nationales pour encourager et soutenir les efforts de solidarité ouvrière en matière de chômage. Cependant, souvent ce furent les municipalités, comme celle de Lyon, qui eurent les initiatives les plus intéressantes en ce domaine (chapitre 2).

⁷⁹⁵ M. Perrot, *Les ouvriers en grève : France 1871-1890*, Paris, Mouton La Haye, 1979, p.161-163 : M. Perrot relève une cinquantaine de manifestations de sans travail de 1883 à 1889 dont 14 dans le Centre-Est (et 3 à Lyon).

⁷⁹⁶ Article d'H. Séguret dans *L'Avenir de Lyon* n°62 du 21 septembre 1884, Arch. Dép. Rhône PER 50.

⁷⁹⁷ Sur les débats autour de la loi de 1884 : D. Barbet, « Retour sur la loi de 1884, la production des frontières du syndical et du politique », *Genèses du 3 mars 1991*, *op.cit*, p. 5-30.

CHAPITRE 1 - L'ASSURANCE-CHÔMAGE EN DÉBAT SUR LE PLAN NATIONAL

La fin du XIX^e siècle annonça l'émergence d'une réflexion d'ampleur sur les questions d'assistance. Les changements de la société française et la nécessité de prendre en considération de nouvelles composantes amenèrent le législateur à envisager un dispositif plus social, plus attentif aux démunis. Cette démarche fut facilitée par le fait que, parallèlement, on assista à un affermissement de la République, ainsi qu'à une montée en puissance des socialistes. En outre, les nouveaux parlementaires furent plus fréquemment issus des milieux populaires, voire syndicaux. Assez logiquement, la classe politique devint plus sensible aux difficultés des classes défavorisées. Elle s'engagea plus volontiers sur des sujets sociaux jusqu'alors ignorés. Un changement s'amorça par rapport à la période précédente (1840-1880) où l'État ne dépassait guère les limites de ses missions traditionnelles. L'importante loi sur la suppression du délit de coalition mise à part⁷⁹⁸, l'activité parlementaire était restée faible. Certes, la révolution de 1848 et les réalisations du Gouvernement provisoire de la République française ébranlèrent les fondements mêmes de la société française. Mais les réalisations effectives demeurèrent limitées car l'État n'eut alors ni la légitimité, ni les moyens de faire accepter les avancées sociales que constituèrent, notamment, la reconnaissance légale d'un droit au travail, la diminution de la journée de travail et, dans une certaine mesure, la création des ateliers nationaux. Cette fulgurante période n'apparut donc que comme une parenthèse dans quatre décennies de logique libérale, économique et gestionnaire. Le dispositif légal social demeura très restreint. Il fut réduit alors à quelques textes. Les trois principaux furent la loi du 22 mars 1841⁷⁹⁹ relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers, celle du 22 février 1851 relative aux contrats d'apprentissage et enfin la loi du 19 mai 1874 sur le travail des enfants et des filles mineures dans l'industrie. Ces réglementations demeurèrent parcellaires et limitées dans

⁷⁹⁸ Cette loi sur la cessation concertée du travail aboutit à une légalisation de la grève sans violence ni attentat à la liberté du travail. Elle fut suivie de nombreuses grèves (articles 414 à 416 du code pénal). Voir sur ce point P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 195-198.

⁷⁹⁹ Voir sur ce point, F. Hordern, « Loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers », *Histoire du travail par les textes*, t. 1 : de la Révolution à la première guerre mondiale, Cahiers de l'Institut Régional du Travail d'Aix-en-Provence, n°8, 1999, p.39-48. Ph. Sueur, « La loi du 22 mars 1841. Un débat parlementaire : l'enfance protégée ou la liberté offensée », *Mélanges Jean Imbert*, Paris, PUF, p. 494-508. N. Olszak, *Histoire du droit du travail*, op. cit., p. 48-50.

leur champ d'application. Elles ne visèrent qu'un nombre restreint d'entreprises et seules furent concernées certaines catégories de travailleurs dont il fallait assurer la protection en considération de leur jeunesse et de leur incapacité. Pour reprendre les termes de Jacques Le Goff, il s'agissait d'un dispositif réduit à « chétif trio », « une sorte de moignon juridique d'une effectivité de surcroît hautement problématique »⁸⁰⁰. La prise de conscience de l'importance du social contribua, tout au plus, à un infléchissement progressif du discours libéral à l'égard de la sphère religieuse. À partir de 1840, la religion catholique se vit également reconnaître, un rôle de moralisation de la classe ouvrière. Son réseau d'institution apparut comme un moyen de combattre les fléaux sociaux et de contribuer efficacement au maintien d'un ordre dont l'État était soucieux.

Au contraire, les dernières décennies du XIX^e siècle furent marquées par le souci de la « question sociale »⁸⁰¹, termes désignant d'une façon générale les dysfonctionnements sociaux liés à la société industrielle et la remise en cause de la cohésion sociale. Corrélativement, l'évolution des mentalités constitua le « creuset d'une nouvelle culture politique »⁸⁰² favorable à une remise en question du régime existant. En effet, durant la première partie du XIX^e siècle, la République resta, pour beaucoup, la solution globale aux maux de la société. Elle suscita toutes les illusions et cristallisa les espoirs de mieux-vivre et elle n'eut finalement d'opposants que sur sa droite. Jusqu'en 1848, l'idéal républicain resta intact et connut même un renforcement. À cette date, sa confrontation avec les réalités du pouvoir révéla toutes ses limites et lui fit perdre une part de son aura initiale et des illusions qu'elle avait contribuées à entretenir parmi les ouvriers. Fait nouveau, la République trouva alors des détracteurs en son sein. Il resta de cette période comme « une sorte d'opprobre à l'encontre de ces chimères sociales que 1848 [avait] fait lever dans la tête du salariat naissant »⁸⁰³. Il devint alors évident que l'harmonie sociale et la disparition des antagonismes de « classes » ne résulteraient pas du seul avènement de ce nouveau régime.

L'échec de la Seconde République et les espérances qu'elle avait suscitées dans le monde ouvrier restèrent néanmoins présents dans de nombreux esprits. Les principes hérités de la Révolution française (notamment la liberté et l'égalité de tous devant la loi) ne semblèrent plus pouvoir assurer le bonheur social dans le contexte nouveau de

⁸⁰⁰ J. Le Goff, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, *op. cit.*, p. 95.

⁸⁰¹ V. Viet « La question sociale et son traitement à la fin du XIX^e siècle », *Revue européenne d'histoire sociale. Histoire et sociétés* n°6, avril 2003, p. 7-8.

⁸⁰² V. Viet « La question sociale et son traitement à la fin du XIX^e siècle », *op.cit.*, p. 73

⁸⁰³ G. Delfau, *Droit du travail- Manifeste pour une nouvelle politique*, Malakoff : Desclée de Brouwer, 1997, p. 29.

l'industrialisation et de la paupérisation. Le paupérisme devint un « fait social »⁸⁰⁴ qui perturba la distinction établie jusqu'alors entre indigent involontaire secourable et mendiant oisif répréhensible. Ce phénomène nouveau ne put plus être traité par de simples subsides. Il aboutit à une remise en cause des fondements même de la société française autour des questions de l'assistance et du travail au cœur desquelles se trouvèrent les chômeurs. La réflexion sur la prise en charge des démunis hésita entre l'option d'un élargissement de l'assistance et celle d'une obligation d'assurance. La première solution renvoyait à des schémas connus et éprouvés ; la seconde, au contraire faisait appel à des techniques nouvelles, délicate dans le financement de leur mise en œuvre. Le passage d'une théorie à l'autre impliquait une évolution par rapport aux principes révolutionnaires, un changement dans l'étendue des missions assignées à l'État.

En cette fin de siècle, un fait s'imposa désormais avec certitude : le social devint un élément fondamental du débat public. La question sociale s'inscrivit au confluent de tendances diverses, courants économiques mais aussi philosophiques, sociologiques. Elle fut abordée par une partie des catholiques sociaux et du mouvement franc-maçonnique, inscrite dans les théories d'Emile Durkheim. La III^e République fut contrainte de la reconnaître, notamment sous l'influence de parlementaires qui en furent des relais efficaces auprès du pouvoir. Elle décida de la prendre en considération pour la maîtriser et éviter que les plus défavorisés ne s'identifient en classe sociale. La démarche apparut comme une nécessité pour assurer la survie du régime. La question de la légitimité de l'intervention publique en matière sociale se trouva définitivement posée et le rôle de l'État ne put plus, désormais, se limiter strictement à ses fonctions régaliennes. Toutefois, si le dogme libéral de non-intervention dans les relations sociales apparut de plus en plus dépassé et peu réaliste, les forces politiques et syndicales présentes sur la scène politique divergèrent tant sur les domaines et méthodes d'intervention de l'État que sur son degré d'implication.

Les radicaux se déclarèrent favorables à la mise en œuvre d'une protection destinée aux populations les plus démunies de façon à atténuer les conséquences d'un statut subordonné (inhérent au salariat) considéré comme indigne. La position des socialistes à tendance marxiste (guesdistes) fut plus audacieuse. Elle dénonça l'État comme un instrument de domination bourgeoise et prôna une réorganisation intégrale de la société. Quant aux autres tendances révolutionnaires (des anarchistes aux libertaires et syndicalistes), elles fustigèrent,

⁸⁰⁴ P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p.155

elles aussi, l'État comme appareil de répression de la classe ouvrière et obstacle à la mise en place d'une société fondée sur une libre association des travailleurs.

Les républicains modérés au pouvoir et les radicaux qui leur succédèrent durent gérer la question sociale : ils tentèrent de définir à l'État une mission sociale en recherchant une voie médiane (la plus consensuelle possible) entre l'individualisme absolu et le socialisme collectiviste. Le solidarisme permit, dans une certaine mesure, de fournir les bases partagées de ce modèle social républicain⁸⁰⁵. La doctrine fut développée, dans les années 1890, par Léon Bourgeois, président du parti radical⁸⁰⁶. Dérivée du positivisme, inspirée notamment par Charles Darwin et Émile Durkheim, elle permit de concevoir le programme social et économique dont le parti radical avait besoin. Elle partit du postulat que les individus vivant d'une société donnée souscrivaient entre eux des quasi-contrats, au nom d'une solidarité qui rendait chacun redevable d'obligations de toutes sortes, envers ses semblables. Aux termes de ce contrat préalable librement et également accepté, chacune des composantes de la société devenait ainsi créancière ou débitrice de ses pairs. Par l'introduction des concepts de solidarité et d'interdépendance, cette philosophie sociale nouvelle tendit à estomper les antagonismes entre les notions de droit et de devoir et celles de liberté de l'individu et d'intervention de l'État. Ce faisant, elle permit de déplacer la question des droits sociaux et légitima une intervention des pouvoirs publics hors de ses missions régaliennes. Largement critiqué⁸⁰⁷, le solidarisme n'en connut pas moins un succès notable sous la III^e République. Il avait l'avantage de gommer les clivages entre les différentes forces en présence autour de la nécessité de l'intervention régulatrice de l'État⁸⁰⁸. Il parvint à fédérer, sur certains thèmes, les positions radicales avec celles des catholiques sociaux, des syndicats réformistes et de certains socialistes. Dans ce schéma, l'État se vit conférer le rôle de garant d'une justice

⁸⁰⁵ Voir sur ce point V. Viet, « La question sociale et son traitement à la fin du XIX^e siècle », *op. cit.*, p. 13 à 17.

⁸⁰⁶ L. Bourgeois (1851-1925). Cet avocat entra dans l'administration préfectorale et commença sa carrière politique au sein du parti radical. Il occupa de fonctions parlementaires et ministérielles d'importance puisqu'il fut ministre de l'Intérieur, de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, de la Justice, des Affaires Étrangères, du Travail et de la Prévoyance). Il fut, en outre président du Conseil mais aussi président de la Chambre des Députés et du Sénat. Par ses différents ouvrages, *La Solidarité* (1896), *Essai sur la Solidarité* (1902), *La politique de la prévoyance sociale* (1914), L. Bourgeois s'efforça d'apporter une justification à l'interventionnisme social. Dans ce cadre, il préconisa, notamment, une assurance contre tous les risques de la vie. Sur le plan extérieur, il milita activement en faveur de l'arbitrage dans les règlements des conflits internationaux. Il fut d'ailleurs un des promoteurs de la Société des Nations dont il devint président en 1919. Sa volonté de réguler les relations entre États lui valut le prix Nobel de la paix en 1920.

⁸⁰⁷ P. Braud et F. Burdeau, *Histoire des idées politiques depuis la révolution*, Paris, Montchrestien, Précis Domat, 1983, p. 320-322.

⁸⁰⁸ Le solidarisme permit de concilier les conceptions radicales avec celles des catholiques sociaux, des syndicalistes réformistes, socialistes sur certains thèmes sans toutefois les ranger complètement sous sa bannière.

fondée sur la socialisation des risques. De cette manière, son intervention bienfaitrice se trouva justifiée et l'approche assurantielle put produire ses effets.

Dans cette deuxième partie du siècle, le droit social entra dans une phase de transformation fondamentale de son histoire. La législation de travail reposait essentiellement, depuis la Révolution, sur deux articles du Code civil relatifs au louage de services et qui faisaient du rapport de travail un simple contrat liant deux individus égaux. Des préoccupations sécuritaires avaient conduit les différents régimes à compléter cette conception strictement civiliste par des lois de police rétablissant et généralisant le livret ouvrier ainsi que par des prohibitions pénales concernant toute forme d'association professionnelle et de coalition⁸⁰⁹. Ces rares textes ne furent nullement appropriés aux évolutions de la société et aux nouvelles réalités sociales. L'émergence d'un corps de règles spécifiques prenant en compte la question sociale s'imposa comme une nécessité. Pour de nombreux auteurs, ce fait impliquait la création d'un droit nouveau, indépendant qui envisageait la relation de travail à partir d'un lien de subordination inscrit dans la durée. Cependant, ce droit devait préalablement se libérer des postulats individualistes et libéraux qui avaient présidé à l'établissement du code civil. En attendant l'étape symbolique de 1910 qui marqua la promulgation d'une compilation de textes sous le nom de code du travail, le social allait peu à peu acquérir, voire conquérir son statut juridique en cette fin de XIX^e siècle. Par différentes « lois ouvrières », la III^e République décida de rompre avec le libéralisme pour se préoccuper de travail et de vie ouvrière. Elle s'appliqua « à traduire en termes de politique sociale les principes révolutionnaires »⁸¹⁰ et elle s'engagea dans un effort législatif sans précédent en matière sociale.

L'orientation du droit du travail demeura toujours d'inspiration protectrice, mais l'objectif limité et hygiéniste des premières lois s'estompa progressivement au profit d'interventions de portée plus générale sur les relations professionnelles. Parmi ces lois « ouvrières », certaines furent particulièrement symboliques de l'évolution du rôle de l'État en matière sociale : la loi du 21 mars 1884 portant légalisation des syndicats, la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des femmes et des enfants, la loi du 12 juin 1893 concernant

⁸⁰⁹ Sur le livret ouvrier voir spécialement les lois du 22 germinal an XI, art.13 et 14 et du 22 juin 1854. Cette mesure de police eut pour but de stabiliser la main-d'œuvre. La loi se substitua aux formes de régulation sociale traditionnellement assurée par les corps et communautés qui exerçaient une fonction de police du travail par leur strict contrôle des déplacements des compagnons. Elle tomba en désuétude et fut supprimée par la loi du 2 juillet 1890. Sur les associations et coalitions, voir les différentes versions des articles 291-294 et 414-416 du code pénal ; le délit de coalition fut supprimé par la loi du 25 mai 1864. La liberté syndicale fut instaurée par la loi du 21 mars 1884.

⁸¹⁰ P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 150.

l'hygiène et la sécurité des mineurs, la loi du 9 avril 1898 sur l'indemnisation des accidents du travail, la loi du 30 mars 1900 sur la durée du travail, la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire et la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

Il ne suffisait pas de définir des règles et de concevoir des mécanismes de protection. Il fallait également s'assurer de leur correcte application et promouvoir, à cette fin, de nouveaux outils. Deux institutions furent mises en place. La première releva de la sphère judiciaire et fut constituée par les conseils de prud'hommes, apparus sous le Premier Empire et qui se multiplièrent lentement. La seconde fut créée par la loi du 19 mai 1874 sur le travail des femmes mineures et des enfants : l'inspection du travail. Ce maillon essentiel du paysage administratif permit un dispositif de surveillance, notamment lorsqu'il se développa avec la loi du 2 novembre 1892.

Dans cette transformation du paysage social, la question du chômage involontaire et celle de sa prise en charge financière furent négligées. À part quelques rares protestations, pendant longtemps, l'opinion publique ne chercha pas à lutter de contre ce fléau, pourtant très présent. Seuls des remèdes indirects et palliatifs furent alors envisagés. Sur ce point aussi, la fin du XIX^e siècle marqua un tournant : une réflexion nouvelle fut amorcée sur la pertinence d'un statut de l'indigent valide. Elle légitima un traitement des chômeurs, enfin détaché de la question pénale. Signe tangible du changement de perception, la population des sans-emploi fut même quantifiée par un dénombrement exhaustif en 1896. Cette opération de recensement fut menée par l'Office du travail, selon une méthodologie élaborée par ses soins⁸¹¹. Leur nombre oscilla alors entre 250 000 et 300 000 sur une population de 5 600 000 ouvriers de l'industrie et du commerce. Corrélativement, la concrétisation et la stabilisation de la définition du chômeur permirent l'intégration de cette question dans les politiques publiques. À cette époque, émergea l'idée de création d'un régime destiné à constituer des ressources pour venir en aide aux travailleurs sans-emploi. En outre, les événements accélérèrent le mouvement : à chaque crise industrielle sévère depuis 1880, la question du chômage prit d'autant plus d'ampleur dans le débat que le système d'assistance existant s'était épuisé à résorber les conséquences du mal.

De l'adoption d'une méthodologie de dénombrement des chômeurs à l'admission de la possibilité de leur prise en charge fondée sur le système d'assurance, il fallut néanmoins des

⁸¹¹ Rapport de l'Office du travail, *Les Associations professionnelles*, t. 1, *op. cit.*, p. p. 8. Voir sur la méthodologie employée par l'Office du travail : R. Salais, N. Baverez et B. Reynaud, *L'invention du chômage*, *op. cit.*, p. 31 et 59 ; C. Topalov, *Naissance du chômeur*, *op. cit.*, p. 321-334 ; N. Whiteside, M. Mansfield et R. Salais, (dir.), *Aux sources du chômage 1880-1914*, *op. cit.*, p. 258-262.

efforts et du temps. Mais cette démarche de différenciation ouvrit la voie à une prise en compte de leur indemnisation en « objectivant » la population des « sans-emploi ». « L'agrégation statistique » permit « de rompre avec les aspects moralisants dans lesquels « l'approche individualiste » emprisonna longtemps la réflexion. Elle conceptualisa « le cas individuel en termes de probabilité »⁸¹², le quantifia et rendit possible un traitement généralisé et plus rationnel du chômeur. Le pauvre sans-emploi acquit une identité car il y eut « convergence des préoccupations sociales », qui visaient la résolution du problème de la pauvreté et des « préoccupations économiques »⁸¹³, liées à une rationalisation du fonctionnement du marché du travail et à une volonté de stabilisation de la main-d'œuvre.

Si la nécessité d'adapter un système de protection des sans-emploi à la physionomie nouvelle du système productif apparut dès cette époque, la réalisation effective d'un système d'assurance nationale nécessita des décennies. Elle fut, dès 1893, précédée par de nombreux débats, tant au sein du Conseil supérieur du travail (section 1) qu'au Parlement (section 2).

Les premiers travaux de réflexion sur l'opportunité et les modalités d'une intervention de l'État en matière de protection des chômeurs furent engagés sous Alexandre Millerand⁸¹⁴.

⁸¹² J. Gautié « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses* n°46, mars 2002, p. 64.

⁸¹³ J. Gautié, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *op. cit.*, p. 62.

⁸¹⁴ A. Millerand (1859-1943) : inscrit au barreau de Paris, cet avocat important mena une carrière de journaliste et d'homme politique. Élu député de la Seine en 1885, il évolua rapidement du syndicalisme de gauche au socialisme et anima le groupe des socialistes indépendants. Sa conversion au socialisme fut motivée par son hostilité au boulangisme et par sa pratique d'avocat qui l'amena à intervenir pour la défense des ouvriers dans des contextes de conflits violents. Porte parole du socialisme réformiste, il appela à l'union toutes les tendances socialistes autour d'un programme commun fondé sur la collectivisation des moyens de production et sur la conquête du pouvoir par les élections (discours de Saint Mandé du 30 mars 1896). Il est connu pour être le premier socialiste à avoir participé, en 1899 à un ministère bourgeois (celui de Waldeck-Rousseau). Il y occupa le poste de ministre de Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes (1899-1902) dans lequel il mena plusieurs projets sociaux. Il créa notamment la direction du travail, fixa une durée maximale de travail de 11 heures par jour dans les usines mixtes (employant enfants et adultes, hommes et femmes) mais échoua à faire passer une loi sur les retraites ouvrières. Critiqué par la majorité des socialistes (notamment Jules Guesde et Rosa Luxembourg) pour cette entrée au gouvernement (auquel participa le général Galliffet, chef de la répression de la Commune), il rompit avec le mouvement après la formation de la section française de l'Internationale ouvrière (S.F.I.O) en 1905. De 1909, à 1915, il occupa différentes fonctions ministérielles : au ministère des Travaux Publics et des Postes et Télégraphes (1909-1910) puis de la Guerre (1912-1913 et 1914 -1915), période à laquelle il devint patriote puis créa la Fédération des gauches puis la Ligue républicaine nationale. Sa carrière politique culmina en 1920 avec sa nomination comme président du Conseil. Il réprima alors énergiquement les mouvements de grève menés par la Confédération générale du travail (C.G.T). Ensuite, suite à l'incapacité de Paul Deschanel de conduire son mandat, il lui succéda, en septembre 1920, à la présidence de la République. Par sa politique de fermeté vis-à-vis de l'Allemagne et sa volonté d'appliquer strictement le traité de Versailles, il s'opposa au président du Conseil, Aristide Briand, partisan d'un rapprochement franco-allemand, qu'il poussa à la démission en 1922. Cette action alla à l'encontre de la tradition de la III^e République qui voulut qu'un président de la République n'intervint pas dans l'action du gouvernement. En outre, il renforça les pouvoirs présidentiels au détriment de ceux du Parlement. Lors du discours d'Évreux, en 1923, il intervint, même, dans la campagne électorale, en faveur du Bloc national et contre les partis de gauche. Au lendemain de la victoire du Cartel des gauches, il se refusa, dans un premier temps à démissionner. Il fut ensuite dans l'obligation de s'exécuter après que le leader du Cartel Édouard Herriot eût refusé de former un ministère. Sénateur de 1934 à 1940, il n'occupa plus, dès lors, le devant de la scène politique. Voir R. Castel *les métamorphoses de la question sociales, op.*

L'homme était connu (et controversé) pour avoir été le premier socialiste à participer à un gouvernement. Dans ce ministère de coalition de Waldeck-Rousseau, il occupa d'abord les fonctions de ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes pendant trois années. Avocat de formation, il avait été sensibilisé aux questions ouvrières, notamment en défendant les ouvriers de Montceau, de Carmaux et de Decazeville, poursuivis après des grèves très violentes. Dans le cadre de sa mission, il initia un certain nombre de réformes sociales dont l'abaissement de la durée de la journée de travail et la garantie d'un temps de repos hebdomadaire.

Ces approches initiales de l'indemnisation du chômage n'aboutirent favorablement qu'avec la loi de finances du 22 avril 1905. Elles furent institutionnalisées par le décret du 9 septembre 1905 traditionnellement considéré comme la charte française de l'assurance contre le chômage.

Section 1 - La question de l'assurance-chômage devant le Conseil supérieur du travail

Ancêtre du ministère du Travail créé en 1891, le Conseil supérieur du travail joua un rôle essentiel dans l'institutionnalisation et la promotion de la législation sociale en France (§ 1). Son expertise technique permit au gouvernement de prendre des décisions argumentées sur des thèmes liés au travail. Ainsi, il apporta sa contribution sur des questions aussi diversifiées que bureaux de placement, arbitrage des conflits entre patrons et ouvriers, règlements d'ateliers, habitations à bon marché, création de chambres du travail, organisation du crédit populaire.

Le thème de l'indemnisation du chômage tarda néanmoins à être abordé. Il fallut attendre 1896 pour une première approche et surtout 1903 pour que le gouvernement prît l'initiative de le mobiliser sur ce thème. Le Conseil supérieur du travail procéda alors à une étude de la question de la prise en charge financière des chômeurs, de ses modalités et de l'opportunité de l'intervention des pouvoirs publics en la matière. Les débats qu'elle suscita furent denses de controverses et de compromis. Ils marquèrent ultérieurement les discussions qui eurent lieu au Parlement (§ 2).

cit., p. 516-517 ; sur le discours de Saint Mandé : A. Millerand, *Deux discours de M. Alexandre Millerand, Président de la République*, Documents pour l'histoire, Paris, M. Giard, 1923.

§ 1 - Le Conseil supérieur du travail, organe de promotion de la législation sociale

Le Conseil supérieur du travail fut créé par le décret du 22 janvier 1891. Cette décision fut précédée de plusieurs tentatives : la première initiée par Camille Raspail⁸¹⁵ en 1886 fut écartée par la commission d'initiative parlementaire qui souligna l'ambiguïté de sa mission ainsi que son coût. En 1890 et 1891, le même Camille Raspail réitéra sa demande en présentant de nouveaux projets : ils n'eurent pas plus de succès que le précédent et furent rejetés par une majorité inquiète de la création d'une structure encombrante et peu soucieuse de progrès social. La décision définitive de création fut finalement consécutive à une autre proposition de loi d'origine radicale : celle de Jules Roche⁸¹⁶, ministre du Commerce dans le gouvernement Freycinet. Pour déjouer les oppositions du Parlement et agir dans la rapidité, il choisit la voie réglementaire. Rattaché à l'origine au ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, le Conseil supérieur du travail il n'acquiesça son autonomie qu'en 1906 dans le cadre du ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale.

Le contexte de création du Conseil supérieur du travail et de l'Office du travail fut celui d'une République opportuniste puis radicale qui souhaita prendre en compte, pour la désamorcer, « la question sociale ». Sur le plan institutionnel, l'émergence du Conseil supérieur du travail traduisit une prise de conscience de la nécessité de créer une structure nationale qui eut à la fois une mission d'investigation et de conseil. Le Conseil fut conçu comme une structure d'information chargée « de renseigner le gouvernement sur les réformes réalisables » et d'« étudier à l'aide des documents fournis par un service statistique spécial, dit Office du travail, les projets de plus en plus nombreux se rattachant à cette branche du droit »⁸¹⁷.

⁸¹⁵ Camille Raspail (1827-1893) fut député radical-socialiste du Var de 1885 à 1889. Républicain convaincu, il fut connu pour ses idées égalitaires et antimonarchistes. À la Chambre, il intervint à de nombreuses reprises pour exprimer ses convictions sociales et lutter contre les inégalités entre patrons et ouvriers.

⁸¹⁶ Jules Roche (1841-1923) fut d'abord avocat, journaliste puis secrétaire de préfecture de l'Ardèche et du Var. En 1879, il est élu conseiller municipal de Paris Bercy et conseiller général de la Seine. En 1881, il devint député, fonctions qu'il conserva sans interruption jusqu'en 1919 (dans les départements du Var puis de la Savoie puis de l'Ardèche). Comme journaliste, il collabora à de multiples titres en province comme dans la capitale. Il publia également des ouvrages sur des thèmes essentiellement politiques. En tant que député, il se situa d'abord à l'extrême gauche de l'échiquier politique avant de se séparer de son groupe. Par ses articles, il combattit Jean Jaurès. Il fut ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies (mars 1890 à mars 1892), puis ministre du Commerce, de l'Industrie (mars à décembre 1892). Il s'opposa à la séparation des églises et de l'État et fut aussi contre l'impôt sur le revenu. Proche de ses origines ardéchoises, il resta longtemps maire de Serrières et conseiller général de l'Ardèche.

⁸¹⁷ P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 1122.

Cette instance devait être un instrument d'étude pour examiner les projets et préparer les solutions sur lesquelles le Parlement aurait à se prononcer. Par son travail préalable, elle était destinée à fournir de manière rapide et sûre les renseignements concernant les questions ouvrières et éclairer la réflexion et les décisions du pouvoir central. La démarche s'intégra dans cette fin de siècle qui vit « grandir un syncrétisme idéologique nourri de positivisme, de socialisme, de christianisme et qui rechercha une nouvelle appréhension du réel par le biais des sciences sociales naissantes »⁸¹⁸. Une phrase de Jules Roche prononcée, en 1891, lors de l'ouverture de la première session du Conseil supérieur du travail fut révélatrice de cet état d'esprit. Il rappela, au moment de la mise en place de l'institution, « le droit et le devoir de l'État d'intervenir dans certaines questions économiques auxquelles une opinion de plus en plus rare voudrait qu'on restât absolument étranger, sous prétexte de respect pour la liberté individuelle »⁸¹⁹.

Une telle ambition nécessita des instruments de connaissance des faits sociaux viables et utilisables pour mener une action concrète en matière sociale et améliorer la condition ouvrière. Pour la première fois, l'État mit alors officiellement en œuvre sa conception de l'ingénierie sociale⁸²⁰. Ce concept fut développé par Émile Cheysson, tenant de l'École de Frédéric Le Play⁸²¹. Fondée sur une observation directe ancrée dans la réalité sociale, la méthode consista en une analyse minutieuse du milieu social de vie des travailleurs afin de mieux le comprendre. Il s'agissait par cette approche concrète de mieux discerner les véritables besoins des ouvriers et de comprendre leurs aspirations pour assurer la paix sociale dans l'entreprise. L'État entendit ainsi connaître, de façon approfondie, la réalité sociale des lieux de production sur laquelle il souhaitait intervenir et asseoir son rôle de médiateur. En outre, le développement d'une telle méthodologie d'observation des faits sociaux nécessita la création de structures propres et nouvelles.

Doté d'attributions définies assez largement, le Conseil supérieur du travail répondit à ces besoins étatiques nouveaux. Il fut organisé en assemblée, sur un mode caractérisé par le paritarisme (A). N'ayant pas de sessions fixes, il se réunit uniquement sur convocation du ministre du Commerce chargé de fixer, à leur gré, leur date de session comme leur objet.

⁸¹⁸ I. Lespinet, « Rôle et fonctionnement de l'Office du travail », in J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, op. cit., p. 219 à 234.

⁸¹⁹ J. Roche cité par F. Birck, « Le positivisme ouvrier et la question du travail », in J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, op. cit., p. 58.

⁸²⁰ Sur concept, B. Kalora et A. Savoye *les inventeurs oubliés. Le Play et ses continuateurs Aux origines des sciences sociales*, Mâcon, Milieux Champ Vallon, 1989, p. 87-100.

⁸²¹ Voir sur F. Le Play, B. Kalora et A. Savoye *Les inventeurs oubliés. Le Play et ses continuateurs Aux origines des sciences sociales*, op. cit, p. 95-100.

L'organisme fonctionna à travers diverses instances (B). La commission permanente constitua son organe essentiel de fonctionnement mais une autre structure, l'Office du travail permit par son travail d'investigations, de recherches et d'enquêtes, d'améliorer le fonctionnement du dispositif.

A. Le paritarisme

À l'origine, le Conseil supérieur du travail comporta deux catégories de membres : dix membres de droit (notamment des directeurs de ministères) et cinquante membres nommés pour deux ans, par décret du ministre du Commerce. Assez rapidement cependant, l'organisation initiale souleva de nombreuses polémiques. Les remises en cause émises provoquèrent une réflexion globale sur le dispositif existant ainsi qu'un remaniement des attributions initiales. Les changements successifs se firent sous la pression des acteurs sociaux et toujours dans le sens d'une ouverture de l'institution sur le monde extérieur, notamment industriel et commercial. Les plus vives critiques portèrent sur l'exclusion initiale de tout élément électif : sur ce point, le monde du travail émit, dès l'origine, les plus vives réserves et protestations sur l'institution. Dès 1893, sous l'impulsion du ministre du Commerce, un projet de réorganisation fut mis à l'étude afin de permettre une représentation plus équitable des composantes ouvrières et patronales du Conseil. Le décret de septembre 1899 en constitua l'aboutissement : il introduisit le principe du recrutement des éléments patronaux et ouvriers⁸²² par voie élective. Ainsi constitué, le Conseil supérieur du travail n'en acquit que davantage de crédibilité et d'importance. Il apparut alors comme l'assemblée professionnelle la plus autorisée dans le pays⁸²³.

Dans cette réorganisation qui permit de créer le « noyau dur » du futur ministère du Travail, l'action d'Alexandre Millerand fut considérable. Il développa les structures paritaires

⁸²² Décret organique du 1^{er} septembre 1899. D'autres modifications eurent lieu ultérieurement. Pour l'essentiel, on peut retenir que :

- de 1891 à 1900, le Conseil supérieur du travail fut composé de vingt-neuf membres dont aucun ne fut élu.
- en 1900, un décret porta à soixante-sept le nombre de membres et modifia le mode de désignation : la plupart fut désormais élue. L'institution devint paritaire avec des représentants des syndicats ouvriers et patronaux.
- en 1904, un décret modifia encore la composition du Conseil supérieur du travail : vingt-sept membres furent nommés par les organisations patronales, vingt-sept membres par les syndicats ouvriers, trois sénateurs désignés par le Sénat, cinq députés élus par la chambre, un membre de la Chambre de commerce de Paris, un membre désigné par la chambre consultative des associations ouvrières de production, deux membres choisis par les membres de l'Institut et les membres de l'Université de Paris. (références P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 119 et suivantes, et F. Fagnot *Le chômage 2^o partie, Les subventions de l'État aux caisses syndicales*, op. cit., p. 109.

⁸²³ Sur la composition de l'Office du travail, voir I. Lespinet, « Rôle et fonctionnement de l'Office du travail », in J. Luciani (dir.); *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, op. cit., p. 223 à 228.

et incita les inspecteurs du travail à aller à la rencontre des organisations syndicales⁸²⁴. En outre, des tierces personnes, dont la légitimité se fonda sur leurs compétences économiques, sociale furent introduites dans l'institution. Par leur présence l'État entendit favoriser les discussions et dépasser les blocages provoqués par l'antagonisme des intérêts sur les lieux de production.

En 1903, au moment où se déroula le débat sur la question du chômage, le Conseil supérieur du travail compta soixante-sept membres : huit parlementaires, dix-neuf représentants des chambres de commerce, dix-neuf représentants des syndicats ouvriers, huit membres patrons et huit membres ouvriers des conseils de prud'hommes, un délégué de la Chambre de commerce de Paris, un délégué des bourses du travail, un délégué des associations de production. À ces personnalités politiques et professionnelles, s'ajoutèrent enfin deux membres de la faculté de droit de Paris. Les directeurs du ministère du Commerce participèrent aux débats, sans toutefois pouvoir prendre part aux votes. Le fait que le Conseil eut, lors de l'évocation de la question du chômage, ce type de composition hétérogène, influença considérablement la nature des débats et les décisions finales. Paul Pic définit d'ailleurs l'institution comme une espèce de « vaste syndicat mixte », lieu de rencontres et de débats entre patrons et employés sous la direction du gouvernement. Ainsi constitué, le Conseil supérieur du travail n'en acquit que davantage de crédibilité et d'importance : il apparut alors comme l'assemblée professionnelle la plus autorisée dans le pays. Ses actions restèrent néanmoins, générales, adossées à des initiatives de l'État, soumises à des négociations bipartites. En toute hypothèse, ses avis ne devinrent effectifs que lorsqu'ils étaient repris et entérinés par le gouvernement.

Parallèlement, le champ d'application du Conseil supérieur du travail évolua pour s'adapter aux besoins diversifiés du pouvoir. Ni le décret institutif, ni les décrets postérieurs n'avaient précisément délimité ses attributions qui restaient définies en termes généraux et ambitieux. En effet, l'institution avait pour objectif de mener toute étude de projets à soumettre au Parlement dès lors que ceux-ci concernaient les ouvriers et employés. Ces missions, toujours inscrites dans la technicité, influencèrent les orientations des autorités bien qu'elles demeuraient consultatives. Les débats aboutirent à des vœux « prudents »⁸²⁵ dont l'opportunité fut jugée par le ministre.

⁸²⁴ Voir sur ce point A. Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (dir.), *Les politiques du travail 1906-2006*, Presses Universitaires de Rennes, 2006, p.19.

⁸²⁵ M. Cointepas, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français », in J.-P. Le Crom (dir), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, *op. cit.*, p. 230.

Les publications du Conseil et des instances constitutives furent de véritables bases de réflexion et de travail. Elles se présentèrent sous deux formes : les rapports présentés au Conseil lors de sa session annuelle et les comptes-rendus des débats sur les questions à l'ordre du jour de la session. Jusqu'en 1898 (huitième session), les rapports, peu développés, furent imprimés avec un compte-rendu analytique des séances. Ensuite, débats et rapports firent l'objet de volumes séparés, souvent volumineux. Ce fut là une conséquence du décret de 1899 qui accrut l'intérêt des travaux du Conseil : les rapports se trouvèrent désormais élaborés par une commission permanente. Corrélativement, les comptes-rendus s'étoffèrent pour devenir de véritables procès-verbaux dactylographiés.

B. Les institutions

1° La Commission permanente, organe d'instruction

La commission permanente constitua un organe opérationnel, rouage essentiel de l'institution. Cette instance fut composée de membres élus au sein du Conseil supérieur du travail. Émanation de cette importante instance, elle en refléta la composition et la philosophie. Son effectif varia sensiblement selon les époques.

Lieu d'instruction et de préparation des dossiers présentés au travail du Conseil supérieur du travail, la commission eut pour mission de fournir des supports documentés à l'exécutif, en amont de l'évocation de l'étude de toutes questions liées au travail. Elle permit aux autorités exécutives de connaître les contours des débats, leurs enjeux et d'orienter leur action en pleine connaissance de cause, en se basant sur des données objectives et sérieuses.

La commission eut à la fois un rôle d'investigation et d'étude. Périodiquement, elle dressa, avec le concours du ministre et de l'Office du travail, le programme des thèmes à soumettre au Conseil supérieur du travail. L'établissement de cette liste préalable lui permit ensuite de définir ses axes de réflexion et de constituer des dossiers sur les points qui lui apparaissaient essentiels pour faciliter les discussions en assemblée plénière. En outre, la commission fut envisagée comme un outil adaptable. À la demande du ministre, elle put élargir son champ d'investigation initial pour y intégrer toutes enquêtes relatives aux problèmes ouvriers dont l'actualité était reconnue.

Dans le cadre de sa mission, la commission permanente prenait, la première, connaissance des documents et statistiques, base des travaux du Conseil supérieur du travail. Pour lui permettre d'avoir des informations judicieuses. Elle sollicitait, au besoin, des

compléments d'enquêtes, provoqua des témoignages écrits ou oraux de personnes compétentes. À partir de cette documentation, la commission permanente établissait des rapports d'ensemble pour le Conseil supérieur du travail avec les faits observés et commentés et les abus constatés. Mais son rôle alla au-delà de cette première analyse puisqu'il lui appartint aussi de suggérer les réformes souhaitables. Ce travail préparatoire constitua un élément essentiel du fonctionnement efficace du Conseil et de la crédibilité de ses interventions.

Le cas échéant, une autre instance constitutive du Conseil supérieur du travail pouvait être mise à contribution pour assister la commission permanente dans ses fonctions et étayer ses rapports : l'Office du travail. Les travaux de cet organe permirent de dresser des constats sur la vie économique et sociale en amont et en aval de la législation. Ils fournirent au Conseil supérieur du travail, à la commission du travail puis au ministre du Travail, des éléments de réflexion précieux dans la mise en œuvre de décisions.

2° L'Office du Travail, observatoire des rapports sociaux

Dès sa mise en place, le Conseil supérieur du travail décida la création par décret du 28 février 1991 de l'Office du travail. L'instance répondit à l'ambition d'une République radicale qui voulut créer un observatoire du monde du travail et des conditions de travail, un « laboratoire pour de nouveaux rapports sociaux »⁸²⁶. Destiné à la classe politique et à l'opinion publique, ce bureau de recherches et d'enquêtes fut chargé de diffuser une information sur la réalité du travail, de manière « dépassionnée »⁸²⁷. Il recueillit, coordonna, publia toutes les informations relatives au travail et apporta des éléments de réponse scientifique rationnelle à la question sociale. Il établit des statistiques, rassembla et vulgarisa tous documents concernant ce domaine. Véritable centre de recherches en sciences sociales, l'Office du travail utilisa les méthodes statistiques et les relevés des agents de terrain pour ses enquêtes et monographies, selon une méthode prônée par Émile Cheysson. Ses thèmes d'investigation furent largement entendus et diversifiés. Ils recouvrirent des sujets aussi divers que la production, l'organisation du travail et sa rémunération, les rapports du travail avec le capital ou encore la condition des ouvriers français par rapport à leurs homologues étrangers.

⁸²⁶ I. Lespinet, « Rôle et fonctionnement de l'Office du travail », in J. Luciani (dir.); *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, *op. cit.*, p. 219 ; J. Luciani, R. Salais, « Matériaux pour la naissance d'une institution : l'Office du travail 1890-1900 » in *Genèses* n°1, vol 2, *op.cit.* p. 83 à 108.

⁸²⁷ M. Cointepas, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français », in J.P. Le Crom (dir), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, *op. cit.*, p. 228.

À l'origine, les concepteurs de l'Office du travail furent soucieux d'éviter la constitution d'une organisation rigide et bureaucratique. Il fut donc conçu comme une structure légère et réactive au budget modeste⁸²⁸. Cependant, réduit lors de sa création, l'effectif de l'Office du travail, connu ensuite une sensible augmentation : de dix-sept personnes en 1891, il atteint une trentaine de collaborateurs dans les premières années du XX^e siècle.

L'originalité de cette instance reposa sur ses modes de fonctionnement et de recrutement. Composée de personnalités qualifiées, son fonctionnement s'appuya sur la sollicitation de deux services : l'un intérieur, l'autre extérieur, tous deux mobilisables en fonction des caractéristiques des opérations et réflexions à mener.

Le service intérieur eut une mission d'analyse, de synthèse de données statistiques et résultats de travaux publiés au sein de l'organisme. Pour accomplir sa tâche il disposa de personnels administratifs, tels que chef et sous-chef de bureau, rédacteur, traducteur, expéditionnaire, sténodactylographe et bibliothécaire. Ses fonctions complétèrent celles du service extérieur axées sur des missions d'investigation. Ce dernier effectua des enquêtes et recueillit des informations sur sites. Pour ce faire, l'Office du travail recruta ses enquêteurs essentiellement par recommandation et connaissance, en fonction de leur qualité et de leur notoriété.

La richesse et la souplesse de l'institution permirent de réunir, en son sein, les personnalités les plus diverses et les plus renommées. Les sphères scientifiques, juridiques et ouvrières de la société civile s'y trouvèrent représentées et sollicitées dans leurs domaines de compétence. De ce fait, les avis donnés eurent une portée importante ; ils firent l'objet d'une reconnaissance particulière.

Aux postes clefs, la présence d'ingénieurs de l'école des mines, d'inspecteurs des ponts et chaussées, de polytechniciens⁸²⁹ garantissait une sensibilisation aux questions

⁸²⁸ L'Office fonctionna avec dix-sept personnes et un budget de 152 000 F ce qui fut largement moins que les institutions similaires fonctionnant dans d'autres pays (notamment en Grande Bretagne). Voir sur la naissance, les missions de l'Office du travail : rapport de B. Touchelay « L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique, sociale », Revue des affaires sociales, Ministère de la Santé et des Sports, nov. 2006, p. 10-15.

⁸²⁹ Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, les ingénieurs furent, dans leur grande majorité, des fonctionnaires civils ou militaires qui incarnèrent l'État. Un important rôle fut dévolu aux grands corps techniques, notamment à ceux des Mines et Ponts et Chaussées, Génie Civil. Ils ajoutèrent alors à leurs tâches officielles d'importantes responsabilités administratives et se considèrent comme des dépositaires de l'intérêt général, des promoteurs des innovations techniques, de direction des entreprises, de valorisation du patrimoine collectif. J. Lax, et A. Fontaine appartenirent à ce milieu d'ingénieurs. Mais, on compta également dans le personnel de nombreux juristes, économistes, généralement placés sur des postes de moindres responsabilités..

sociales et industrielles. La direction de l'Office du travail fut assurée par des ingénieurs dont le rôle fut essentiel dans l'orientation et le déroulement des débats. Ce fut le cas de Jules Lax⁸³⁰, premier directeur de l'Office, de Camille Moron⁸³¹ qui participa à la consolidation de l'institution et d'André Fontaine⁸³², dont la personnalité permit de tisser des liens avec les milieux artistiques, philosophiques et littéraires. Ces trois personnalités éclairèrent les discussions lors des débats sur la question de l'indemnisation du chômage.

Arthur Fontaine joua un rôle considérable dans la naissance et le développement du droit du travail des années 1890 jusqu'à sa mort en 1931 : son rôle au sein de l'Office du travail puis de la direction du travail⁸³³, sa participation à des instances internationales⁸³⁴ en firent un interlocuteur incontournable sur les questions du travail. Il apporta à vingt-deux ministres successifs, le soutien, la permanence et les connaissances dont ils eurent besoin pour l'élaboration et l'application des projets et de la réglementation dans le domaine social⁸³⁵. Il apparut comme « l'avocat de la plupart des lois sociales de son époque »⁸³⁶.

⁸³⁰ J. Lax (1891-1893), inspecteur général des ponts et chaussées resta directeur de l'Office jusqu'en 1893. Il fut relevé de ses fonctions à cette date : il fut alors mis en demeure de choisir entre sa fonction de directeur et celle de directeur du centre d'exploitation des chemins de fer de Paris à Lyon à la Méditerranée pour laquelle il opta.

⁸³¹ Camille Moron (1846-1899), dirigeant du bureau de statistique du travail français, fut admis en 1895 à l'institut international de statistique. Il assura la présidence de l'Office du travail de 1893 à 1899.

⁸³² Arthur Fontaine (1860-1931). Ce polytechnicien, ingénieur des mines intégra, dès 1891, l'Office du travail comme chef de la première section dont l'activité fut consacrée aux statistiques du travail. Le directeur, J. Lax, cherchait alors un collaborateur parmi les jeunes ingénieurs des mines. Il créa le bulletin de l'Office et devint en 1894 sous directeur de l'Office. En 1899, il est recommandé par le corps des mines pour pouvoir au poste de directeur de l'Office, poste qu'il conserva durant 37 ans. En outre, il fut conseiller d'État, directeur honoraire du travail, président des conseils d'administration du réseau de l'État et des mines de la Sarre, président du conseil d'administration du bureau international du travail. Il fut en outre un grand artisan de paix sociale et de paix internationale. Sur la personnalité d'A. Fontaine (1899-1920) : I. Lespinet « Arthur Fontaine, grand commis de la nation et ambassadeur de France », in *Revue européenne d'histoire sociale – Histoire et sociétés n°6*, Paris, éditions SCOP SA-Alternatives économiques, avril 2003, p. 111 à 120.

⁸³³ Alexandre Millerand obtint la création d'une direction du travail (dont Arthur Fontaine fut directeur) qui rassembla en une seule structure de bureaux épars dans plusieurs directions de divers ministères et il lui associa l'Office du travail.

⁸³⁴ Il participa à l'Association internationale des travailleurs, à l'Association internationale de lutte contre le chômage et fut président du Bureau international du travail.

⁸³⁵ Voir sur les rapports d'Arthur Fontaine et des ministres : M. Cointepas qui évoque, quant à lui, quatorze ministères : M. Cointepas, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, op. cit., p. 233-234 ; I. Lespinet-Moret, « Arthur Fontaine, de l'Office du travail au Bureau international du travail, un promoteur du droit international du travail (1891-1931) », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 240-241. Sur le décompte des ministres du Commerce dont Arthur Fontaine fut le conseiller : M. Guillaume « Arthur Fontaine, premier directeur du travail, in F. de Baecque (dir.), *Les directeurs de ministère en France, XIX-XX^e siècles*, Genève, Droz, p. 82.

⁸³⁶ I. Lespinet-Moret, « Arthur Fontaine, de l'Office du travail au Bureau international du travail, un promoteur du droit international du travail (1891-1931) », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, op.cit., p. 241. Ce fut le cas de la durée du travail, de la fin du marchandage pour les marchés de l'État, de la réorganisation des conseils prud'hommes, de la sécurité des travailleurs et de l'indemnisation du chômage.

À l'Office du travail, Arthur Fontaine fut d'abord responsable des statistiques, puis sous-directeur, avant d'en devenir le directeur en 1899, lors de l'arrivée d'Alexandre Millerand au ministère du Commerce⁸³⁷. Il forgea l'Office comme un outil de défense de la cause du travail et un vecteur de paix sociale au service de la protection des ouvriers⁸³⁸. Pragmatique à court terme et idéaliste à long terme⁸³⁹, Arthur Fontaine fut marqué par différents courants de pensées. Gravitant dans les sphères leplaysiennes au début de sa carrière, il fut également sensible aux thèses positivistes, solidaristes et son catholicisme social diffus ne l'empêcha pas d'être proche des socialistes⁸⁴⁰. Humaniste, l'homme resta extérieur aux appareils politiques. Il fournit aux parlementaires et ministres les éléments de réflexion et de discussion nécessaires à la compréhension des problèmes sociaux. Par ailleurs, Arthur Fontaine fut proche des milieux socio-économiques et présent dans le tissu associatif⁸⁴¹. Il assista souvent aux débats de la Chambre des députés en matière de législation sociale. Lors de ces derniers, il n'hésita jamais à prendre la parole pour défendre une cause dès lors qu'elle lui sembla juste.

L'Office du travail fut fortement marqué, tant dans sa pensée que dans ses méthodes, par certaines doctrines très influentes de la fin du XIX^e siècle, notamment les courants positiviste, solidariste et leplaysien. On lui dut l'adoption de plusieurs textes de loi, comme celui relatif aux accidents du travail ou au placement municipal.

Il joua un rôle décisif dans l'institutionnalisation du travail et des rapports sociaux, dans la structuration des débats et la constitution d'un appareil statistique moderne. Innovation majeure, ses interventions se fondèrent sur une expertise et une analyse préalables des données sociales ainsi que sur une évaluation des actions menées. L'Office du travail sut, selon Isabelle Lespinet « ... créer une mouvance d'intellectuels, de syndicalistes et d'ouvriers [...] passionnés par un même projet, la réforme sociale ... » et qui jonglèrent avec « ... des

⁸³⁷ Lespinet, « Rôle et fonctionnement de l'Office du travail », in J. Luciani (dir.); *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, op. cit., p. 223-224.

⁸³⁸ Voir sur cet aspect : I. Lespinet-Moret, « Arthur Fontaine, de l'Office du travail au Bureau international du travail (1891-1931) », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, op. cit., p. 241.

⁸³⁹ I. Lespinet-Moret, « Arthur Fontaine, de l'Office du travail au Bureau international du travail, un promoteur du droit international du travail (1891-1931) », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, op. cit., p.243.

⁸⁴⁰ I. Lespinet-Moret, « Arthur Fontaine, de l'Office du travail au Bureau international du travail, un promoteur du droit international du travail (1891-1931) », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, op. cit., p. 246-249.

⁸⁴¹ M. Cointepas, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, op. cit., p. 234-236.

héritages, des expériences et des théories nouvelles pour tenter de trouver une voie nouvelle qui se voulait artisanale... »⁸⁴².

S'agissant plus précisément de la question du chômage, la création de l'Office du travail et la nouvelle approche de la réalité sociale se révélèrent très enrichissante. L'institution élaborait une méthodologie de recensement des sans-emploi et formula des principes pour leur dénombrement, avant que le Conseil supérieur du travail ne mît sérieusement le problème à l'ordre du jour (en 1895-1896). Ce travail classificatoire eut l'avantage de permettre de mieux cerner la nature du risque, de mieux connaître la population des chômeurs, d'opérer entre eux une distinction suffisamment pertinente pour assurer la conception d'actions appropriées et efficaces. De même, la participation aux débats du Conseil supérieur du travail de Camille Moron et d'Arthur Fontaine contribuèrent à l'avancée de la question de l'indemnisation du chômage au sein de l'instance mais aussi dans les sphères parlementaires et gouvernementales.

§ 2 - L'assurance obligatoire entre réticences et controverses

Envisager la question de l'indemnisation des chômeurs impliqua que fût préalablement abordé, dans le débat national, le problème du chômage lui-même, de sa limitation, de sa définition. Or, le Conseil supérieur du travail n'intervint sur ce thème qu'au cours de sa quatrième session, à partir de 1894 dans un contexte d'augmentation du nombre de chômeurs dans le pays. Jusqu'alors ignorée, cette question commença, dans les mêmes temps, à sensibiliser des parlementaires dès 1893.

A. La lente émergence de la question du chômage

La question du chômage tarda à être évoquée devant le Conseil supérieur du travail, alors même que la France avait connu, durant son histoire, des périodes de crises cycliques. Le programme de la première session en 1891⁸⁴³ n'y fit aucune allusion. Les questions prévues lors de la première séance portèrent sur l'arbitrage, les bureaux de placement, les conflits entre patrons et ouvriers, les salaires et la création de l'Office du travail.

⁸⁴² I. Lespinet, « Rôle et fonctionnement de l'Office du travail », in J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914, op. cit.*, p. 232.

⁸⁴³ Arch. Nat. AD XIX W. Conseil supérieur du travail, *Première session* (février 1891), compte-rendu de séance, Paris, Imprimerie nationale, 1891.

Finalement, le chômage n'apparut qu'en onzième position de la prévision des travaux confiés à long terme à l'Office du travail. Encore faut-il préciser qu'on parla alors encore des chômages et non du chômage comme phénomène identifié. Le sujet du chômage n'ayant pas été posé, il sembla logique que les modalités d'une quelconque prise en charge financière des individus n'eussent pas davantage été envisagées.

Situation paradoxale, d'un strict point de vue économique, car les circonstances semblèrent pourtant propices au développement de ce type de préoccupations au sein d'un Conseil chargé de l'étude des projets et réformes éventuelles dans les domaines de la prévoyance et travail⁸⁴⁴. L'avènement de la grande industrie avait multiplié les crises cycliques⁸⁴⁵, généralement de courte durée, avec une alternance de périodes d'intense activité et de régression. Elle avait révélé une situation de paupérisme persistant dans le pays. Corrélativement, elle avait accru l'importance du chômage et l'intérêt qui lui fut porté sur la scène publique. Sur le plan politique, « les républicains de progrès » et socialistes indépendants prêtèrent notamment attention à la question, à ses liens avec la régulation du travail, l'organisation du placement. Ils pointèrent l'insuffisance des bureaux municipaux et syndicaux et de la nécessité d'une prise en charge financière des chômeurs. Ces années furent difficiles pour les salariés victimes de périodes de « chômages réitérés »⁸⁴⁶ et « d'abaissement de salaires »⁸⁴⁷ fréquents. La dépression fut marquée par des troubles sociaux sérieux. Des manifestations de sans-travail se produisirent, accompagnées parfois de violents mouvements d'agitation contre les bureaux de placement. Les plus dures et les plus populeuses intervinrent en 1883 à Paris⁸⁴⁸. Mais dans toute la France, on assista à des mobilisations sans précédent des chômeurs les moins organisés qui n'appartenaient à aucune corporation susceptible de leur apporter une aide. Ainsi, à Lyon où l'industrie de la soie fut paralysée, de violents mouvements eurent lieu, avec réunions publiques et invasions de magasins⁸⁴⁹.

En dépit de la multiplication de mouvements de cette nature jusqu'en 1889, divers éléments firent obstacle à ce que le chômage fût érigé comme un problème d'ordre national. Le chômage n'apparut pas, à ce moment, comme une réalité sociale autonome, digne d'être

⁸⁴⁴ P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 1122.

⁸⁴⁵ G. Lefranc, *Histoire du travail et des travailleurs*, op. cit., p. 277. La première crise observée en 1825 fut ainsi suivie de près d'une dizaine d'autres, durant le XIX^e siècle : 1838, 1847, 1862, 1864/1866, 1882/1887, 1890. Voir également L-H. Parias (dir.), *Histoire générale du travail, l'ère des révolutions (1765-1914)*, Paris, Nouvelles librairies de France, p. 263-269.

⁸⁴⁶ Le taux de chômage fut alors estimé à 9-10 % de la population ouvrière dans les années 1883-1884.

⁸⁴⁷ Arch. Dép. Rhône 10 M 182 Aides aux chômeurs. Termes employés dans une pétition des délégués tisseurs au préfet, pour décrire la condition des ouvriers lyonnais, lors de la crise de 1866-1867.

⁸⁴⁸ Le nombre de participants fut évalué à 20 000 à la manifestation des Invalides le 9 mars 1883. M. Perrot, *Les ouvriers en grève : France 1871-1890*, op. cit., p. 161.

⁸⁴⁹ F. Rude, *La révolte des canuts*, op. cit., p. 44-64.

prise en compte en tant que telle, hors du modèle global de la pauvreté. De manière significative, le vocabulaire de l'époque traduisait bien « le non-être »⁸⁵⁰ qui caractérisa alors les chômeurs considérés comme des sans-travail. Dans ce contexte, le traitement du chômage resta minimaliste avec un recours à l'octroi de secours ponctuels et l'organisation de travaux publics de grande envergure mais non inscrits dans la continuité. Immédiate, l'allocation de sommes aux bureaux de bienfaisance fut destinée à soulager dans le court terme des besoins d'ouvriers miséreux et de leur famille. Quant aux travaux de grande ampleur, ils eurent pour but restreint d'occuper les sans travail, de leur procurer des ressources minimales tout en préservant la conception révolutionnaire de la société et les grands principes de la moralité bourgeoise. De telles opérations furent périodiquement prévues, effectuées, mais aussi suspendues selon l'intensité du chômage⁸⁵¹. Cependant, aucune réflexion d'ampleur sur des mesures concrètes destinées à adoucir durablement les souffrances liées au chômage ne fut entreprise.

Dans un tel contexte, l'évocation du chômage devant un organisme officiel comme le Conseil supérieur du travail n'apparut jamais comme prioritaire. Inenvisageable pour les milieux patronaux, cette question du chômage (et de son indemnisation éventuelle) n'interpella pas davantage les pouvoirs publics ou syndicalistes français, également présents dans l'institution.

Les pouvoirs publics se contentèrent d'appréhender le phénomène de fluctuations de travail à travers les paramètres basiques et classiques, que constituèrent l'activité du Mont de Piété ainsi que celle des bureaux de bienfaisance. Ainsi, en 1884, en pleine crise économique, Jules Ferry⁸⁵², alors Président du Conseil, déclara à la Chambre que l'activité de ces deux

⁸⁵⁰ M. Perrot, *Les ouvriers en grève : France 1871-1890, op. cit.*, p. 160.

⁸⁵¹ De telles opérations furent souvent entreprises dans le département du Rhône (notamment dans les années 1838-1842) : travaux sur les quais Saint Antoine et Fulchiron, travaux d'entretien et d'ouverture des routes, travaux de terrassement des rives du Rhône et de la Saône, travaux du Fort de Loyasse, travaux de gazonnement de la digue des Brotteaux. Arch. Dép. Rhône 10 M 176 Aides aux chômeurs. À Paris, il y eut notamment le Plan Freycinet ainsi que les chantiers de l'Exposition Universelle à partir de 1880.

⁸⁵² Jules Ferry (1832-1893). D'abord avocat au barreau de Paris, il se tourne très vite vers le journalisme où il se montra très brillant. Républicain, il mena une carrière politique en tant que député (1879-1889) puis sénateur (1891-1893). Il fut, en outre, plusieurs fois ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts et Président du Conseil. J. Ferry est particulièrement connu pour sa politique scolaire. Sous son impulsion, plusieurs lois sont votées entre 1881 et 1884. Leur philosophie générale bouleversa les schémas existants : elle peut être résumée en trois mots, « gratuité, obligation, laïcité ». La gratuité est votée en juin 1881, l'obligation scolaire (entre 6 et 13 ans) en mars 1882 comme la laïcité. De plus, une École normale de jeunes filles est fondée. Il fit aussi voter la loi sur la liberté d'opinion et la liberté de la presse. Il engagea la France dans les entreprises coloniales : il établit un protectorat sur la Tunisie, il fit occuper Madagascar et fit voter des crédits pour la conquête du Tonkin. Ses fonctions politiques l'amènèrent enfin à présider le Sénat en 1893 avant son décès.

institutions étaient révélatrices du « thermomètre de la misère »⁸⁵³. Force est de constater que les priorités de l'État républicain n'allèrent alors guère aux secours des sans travail. À titre comparatif, sous le ministère Ferry⁸⁵⁴, pas moins de 340 millions de francs furent consacrés à la conquête du Tonkin alors qu'il fut systématiquement refusé de débloquer le moindre crédit pour les chômeurs.

Dans le même ordre d'idée, en 1895, dans un contexte qui avait pourtant évolué, Florent Guillaïn⁸⁵⁵, conseiller d'État, membre du Conseil supérieur du travail aborda le thème du chômage avec un laconisme révélateur de son indifférence et de sa méconnaissance du sujet. Lors de son intervention dans l'élaboration du rapport présenté au nom de la commission permanente par Camille Moron, Auguste Keufer et Isidore Finance⁸⁵⁶, il se référa au critère de la durée des grèves pour apprécier la limite des chômages que l'ouvrier pouvait supporter sans souffrir réellement⁸⁵⁷. Il ne s'agissait pas là, de propos isolés. Pourtant une appréciation sur les analyses alors développées, l'historienne Françoise Birck évoque ainsi des « discours récurrents » qui tendirent « à montrer que dans certaines sphères de l'État, le chômage persist[ait] à être considéré comme un mal chronique normalement supportable, qui ne mérit[ait] une attention qu'en cas de crise exceptionnelle et dans sa conséquence la plus extrême : la misère »⁸⁵⁸.

Le mouvement syndicaliste français dominé par ses orientations révolutionnaires ne fut pas davantage sensible à la question. L'idée d'intégration fut refusée par la majorité des militants qui rejeta toute forme de négociation avec l'État. Les lieux institutionnalisés comme le Conseil supérieur du travail suscitérent de la méfiance, voire de l'hostilité. De même, leur participation (directe ou indirecte) à l'élaboration du droit du travail ne leur apparut pas, alors,

⁸⁵³ Brouillons de discours de J. Ferry conservé à la Bibliothèque de Saint Dié des Vosges. Cité par J. Luciani, (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914, op. cit.*, p. 52.

⁸⁵⁴ Le ministère Ferry dura de mai 1883 à mars 1885.

⁸⁵⁵ Florent Guillaïn (1844-1915) fut un brillant ingénieur. Suite à sa formation à l'École des ponts et chaussées, il participa à l'élaboration de travaux d'ampleur (constructions et améliorations de ports, réalisation d'une écluse, pose câble télégraphique sous-marin entre la France et l'Angleterre...). Il fut nommé conseiller d'État en service extraordinaire en 1889. Parallèlement, il mena une brillante carrière d'homme politique. Il fut élu député du Nord en décembre 1896, puis fut nommé, en 1898 ministre des Colonies, fonction éphémère dont il démissionna en juin 1899 avant de faire valoir, en 1904, ses droits à la retraite.

⁸⁵⁶ I. Finance (1848-1918). Ce peintre en bâtiment, syndicaliste actif fut actif dans la renaissance du mouvement ouvrier après l'épisode de la Commune. Il fonda un cercle des ouvriers positivistes dont il céda la présidence à A. Keufer. Grâce aux milieux positivistes, il entra au ministère du Commerce et dirigea, en qualité de chef de bureau à l'Office du travail, une enquête sur les associations professionnelles ouvrières.

⁸⁵⁷ Note de F. Guillaïn, conseiller d'État, directeur des routes, de la navigation et des Mines dans le rapport présenté au nom de la commission permanente par C. Moron, I. Finance, A. Keufer au Conseil supérieur du travail. Arch. Nat. AD XIX W. Conseil supérieur du travail, *Sixième session* (décembre 1896), compte-rendu de séance, Paris, Imprimerie nationale, 1897.

⁸⁵⁸ F. Birck, « Le positivisme ouvrier et la question du travail », in J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914, op. cit.*, p. 52.

comme un moyen d'action privilégié. Les syndicats se concentrèrent sur la question de la grève et sur l'action de terrain. Plus que les transformations et réformes partielles de la société, ce type d'agissements leur sembla constituer les moyens de lutte efficaces pour parvenir à la transformation radicale et immédiate de la société qu'ils visèrent. Selon Louis Varlez⁸⁵⁹, avocat belge initiateur d'un système de secours chômage pour les caisses syndicales à Gand, il fut étonnant « que les ouvriers français, toujours si prêts à proclamer leur esprit de solidarité et d'assistance mutuelle, n'aient pas adopté davantage, dans leurs syndicats, l'organisation de l'assurance-chômage ». Critique, l'auteur imputa ce manque d'empressement aux spécificités d'un « caractère gaulois » peu enclin à la persévérance. Il nota qu'il était certes plus « facile d'enflammer les enthousiasmes » que d'obtenir une concession, « pas à pas », aux termes d'un « lent et patient effort, sans cesse renouvelé ». Refus du réformisme et choix d'une identité fondée sur des thèses révolutionnaires marquèrent profondément le syndicalisme français à partir de cette période et le distinguèrent de celui des pays industrialisés voisins⁸⁶⁰. De ce fait, une réflexion générale sur les secours de chômage ne fut pas au centre des intérêts du monde syndical, durant cette période.

Finalement, la thématique du chômage intéressa surtout les « milieux savants », attentifs aux questions relatives au travail au XIX^e siècle. Leurs préoccupations, leur sensibilité, leurs origines influencèrent, de façon directe, l'appréhension française de l'indemnisation du chômage. Leur façon théorique d'aborder la question les poussa, en effet, davantage vers des travaux de définition du chômage, de distinction entre bon et mauvais chômeur, que vers une recherche pragmatique des moyens propres à atténuer les conséquences financières d'une absence de travail et la misère des ouvriers.

En 1894, pour la première fois, le problème de chômage (et corrélativement celui de l'intervention préventive de l'État) fut posé, avec sérieux, devant le Conseil supérieur du travail. L'initiative en revint à Auguste Keufer⁸⁶¹ qui s'imposa, dès lors, comme un acteur essentiel et décisif des débats sur l'indemnisation du chômage. Il les impulsa, les alimenta, montra leur intérêt et il permit une véritable évolution de la question dans le pays.

Au cours de la quatrième session du Conseil supérieur du travail en 1894, Auguste Keufer demanda que à l'assemblée d'examiner « dans quelle mesure et de quelle manière il

⁸⁵⁹ L. Varlez, *Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage*, Paris, Bibliothèque du Musée Social, A. Rousseau, 1903, p. 241.

⁸⁶⁰ Sur les débats de la pensée ouvrière entre syndicalisme révolutionnaire et réformiste : P-A. Carcanagues, *Le mouvement syndicaliste réformiste en France*, Paris, A Schleicher, 1913.

⁸⁶¹ A. Keufer (1851-1924), alsacien, typographe fut un personnage central de la fédération française du syndicat du livre. Disciple d'A. Comte, il prôna, au sein du prolétariat l'idée de la nécessité d'une élévation du niveau d'éducation intellectuelle, morale, civile.

appartenait à l'État de contribuer à atténuer l'effet des crises industrielles en créant un capital de réserve destiné à l'exécution des travaux qui pourraient être entrepris et ajournés à volonté selon l'intensité du chômage »⁸⁶². Ce syndicaliste n'envisagea pas le chômage sous un angle philosophique ou moral. Plus concret, plus pragmatique, il visa les solutions susceptibles de permettre une prise en charge de ses conséquences financières sur les individus et impulsa une réflexion sur le rôle susceptible d'incomber à l'État dans ce processus. En retrait de l'idéologie révolutionnaire dominante dans le mouvement syndical français, Auguste Keufer eut une influence notable sur les propositions qui résultèrent des réflexions menées et débats.

1° La personnalité d'Auguste Keufer

Lorsqu'il formula sa proposition, Auguste Keufer était secrétaire général de la fédération française du livre depuis 1884. Progressivement, il était d'ailleurs parvenu à en unifier peu à peu les composantes. Cette qualité lui conféra tant dans les milieux politiques, que syndicaux et professionnels une crédibilité certaine. La fédération du livre constituait alors la première organisation syndicale française. Organisée, structurée, active, elle avait, en outre, mis en œuvre dès sa fondation un service de viaticum au profit de ses adhérents⁸⁶³.

Comme tous les autres membres ouvriers du Conseil supérieur du travail, Auguste Keufer fut nommé par le gouvernement. Deux raisons guidèrent le choix des autorités sur ce typographe, membre du parti socialiste : son expérience syndicale, mais surtout son appartenance au courant du syndicalisme réformisme tenu à l'écart par la mouvance révolutionnaire largement majoritaire dans le paysage syndical français. Il fut également proche des milieux républicains et modérés. Un autre trait distinctif de l'homme résida dans son adhésion à la doctrine positiviste, diffusée dans les milieux ouvriers sous l'impulsion d'Auguste Comte. Auguste Keufer avait été initié à cette doctrine, en adhérant au cercle des prolétaires positivistes.

Ce groupe de réflexion et de proposition fut en phase avec les mouvements qui, dans la dernière décennie du XIX^e siècle, contribuèrent à la prise de conscience qui eut lieu dans les sphères intellectuelles, politiques, autour des questions relatives au travail. Le cercle des prolétaires positivistes avait été voulu par Auguste Comte qui, à la suite des événements de

⁸⁶² F. Birck, « Le Positivisme ouvrier et la question du travail », in J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, op. cit., p.58.

⁸⁶³ Le service de viaticum ou secours de route fut institué au profit de ses affiliés qui se trouvaient sans travail dans la localité de leur résidence et partaient pour chercher un emploi dans une autre ville du pays. À partir de 1892, la fédération songea à fonder une caisse fédérale de chômage. Finalement mise en place à partir de 1900, cette institution bénéficia d'un champ d'application plus étendu que le service de viaticum et ses conditions de fonctionnement furent beaucoup plus complètes que ce dernier.

1848, fut convaincu que le plein épanouissement de ses théories ne pouvait être possible qu'avec l'appui des prolétaires. Allier philosophes et prolétaires, développer les capacités morales et intellectuelles des milieux ouvriers, tels furent les objectifs du programme d'éducation systématique dont le groupe fut le vecteur. Actif, ce dernier ne recruta jamais plus d'une cinquantaine d'adhérents. Volontairement, il demeura restreint et sélectif. L'admission très élitiste n'intervait qu'après plusieurs années d'études, et un parcours initiatique exigeant qui impliquait que les postulants pussent accéder et comprendre l'œuvre d'Auguste Comte. De ce fait, elle ne concerna qu'un nombre infime d'ouvriers souvent très qualifiés et dont l'emploi était stable. Le cercle eut des ramifications en Province (notamment à Lyon) ainsi que des liens avec des organisations de même nature, à l'étranger (Angleterre, Hongrie et Suède). La formation des membres fut assurée par des cours dispensés par les membres de la société positiviste.

Du fait de ses origines et de son parcours intellectuel, Auguste Keufer apporta une contribution originale dans les débats du Conseil supérieur du travail. Sur le plan idéologique, il se situa en marge du mouvement ouvrier, traditionnellement révolutionnaire. Néanmoins, il resta toujours profondément proche de ce dernier. Il sut d'ailleurs toujours conserver à son action ce caractère pragmatique que lui conféra la connaissance de la réalité des rapports de travail ainsi qu'une expérience de terrain véritable. Cet attachement au mouvement ouvrier put encore se mesurer par deux éléments : ses liens constants avec son organisation d'origine⁸⁶⁴ d'une part ; sa participation au niveau national et international à l'effort d'organisation de la classe ouvrière, d'autre part. Ses préoccupations eurent la caractéristique de demeurer concrètes dans une période où le discours moral prédomina dans les sphères intellectuelles et politiques. Compte tenu de son parcours et de ses expériences, l'apport d'Auguste Keufer au sein du Conseil fut source d'enrichissement et d'innovation. Loin d'acquiescer et de participer aux tentatives de définition du « bon » et du « mauvais » chômeur, il s'efforça toujours de déterminer des mesures destinées à soulager réellement les souffrances liées au chômage. Son pragmatisme s'affirma notamment dans son souci de contribuer à une amélioration du sort des chômeurs, dans la société existante et en tenant compte des caractéristiques et contraintes de celle-ci.

En 1906, lors du premier congrès international pour la lutte contre le chômage organisé par la Societa Umanitaria, Auguste Keufer tint des propos révélateurs de sa réflexion

⁸⁶⁴ Il s'agissait de la fédération française du livre, au sein de laquelle il fut cependant largement contesté.

sur la question du chômage et de son indemnisation. L'homme assista à cette importante réunion, en qualité de représentant officiel de la République française.

Fondation philanthropique milanaise d'initiative privée, la Societa Umanitaria fut créée en 1893. De part sa large vocation, elle s'efforça de procurer aux « sans avoir » adhérents, appui, travail et instruction afin de les aider et de les inciter à se prendre en charge. Outre ces missions d'assistance classiques, elle eut un rôle d'instruction, d'information, de réflexion et de diffusion de la connaissance auprès des classes laborieuses. Pour assurer ces dernières, son fondateur, Prospero Moisé Loria, franc-maçon, lui légua notamment un patrimoine dont une part fut consacrée à « l'atténuation du chômage ». L'apport financier permit le versement de subsides aux caisses de chômage, la fondation d'une maison d'assistance par le travail, la création d'un bureau du travail destiné, entre autres, à faire des relevés statistiques du phénomène du chômage⁸⁶⁵.

Organisé par la Societa Umanitaria en septembre 1906, ce congrès mobilisa dix-neuf nations (et deux cent cinquante-neuf participants) autour du thème du chômage⁸⁶⁶. La diversité marqua la composition de l'assemblée qui rassembla des représentants / fonctionnaires des différents États, des parlementaires de tous bords, des intellectuels et syndicalistes. Cette tribune de choix fournit à Auguste Keufer l'occasion d'évoquer son scepticisme face aux positions défendues par la tendance révolutionnaire du syndicalisme français. Il lui reprocha sa volonté de transformation trop radicale de la société, sa tendance à condamner « toute amélioration partielle » sous prétexte qu'elle perpétuait « une organisation générale vicieuse ». Plutôt que d'adhérer à cette manière de voir et d'attendre une improbable « transformation sociale complète », « une société idéale », cet homme pratique préféra chercher à améliorer, de façon immédiate, la situation de ceux qui peinaient et souffraient. Devant l'impossibilité de faire disparaître subitement le chômage, Auguste Keufer appela, par

⁸⁶⁵ Cette société s'adressa à tout individu moyennant le versement d'une somme annuelle d'une lire. Un corps composé de cinquante délégués annuellement élus contrôla son budget et se chargea de l'application de son règlement. Un comité directeur de dix personnes élues (auxquelles s'ajoutèrent des délégués nommés par le conseil municipal de Milan) présida aux destinées de la société. On dut à l'institution l'organisation du premier Congrès international pour la lutte contre le chômage organisé à Milan en 1906.

⁸⁶⁶ Sur les 259 participants, 173 furent de nationalité italienne. La délégation internationale compta 86 personnes dont 24 français. La délégation française fut représentée par des envoyés du gouvernement (Arthur Fontaine, Auguste Keufer, François Fagnot), des spécialistes des questions sociales (notamment Philippe de Las Cases et Maurice Bellom), six parlementaires de toutes tendances (dont Fernand Dubief, Justin Godart, Edouard Vaillant, Alexandre Millerand), ainsi que le monde du travail représenté par soixante syndicalistes (issus des bourses du travail, chambres syndicales, fédération de la typographie...).

pragmatisme, l'ensemble des « partisans de l'évolution économique du prolétariat » à « étudier les moyens d'y contribuer pour atténuer l'intensité des phénomènes sociaux »⁸⁶⁷.

2° Les propositions innovantes d'Auguste Keufer

L'initiative d'Auguste Keufer consista à provoquer un débat sur le problème du chômage et de l'intervention de l'État devant le Conseil supérieur du travail. Elle fut la première du genre en France. Innovante, elle ne connut aucun succès en 1894, lors de la quatrième session du Conseil supérieur du travail. On se contenta de prendre acte de la demande⁸⁶⁸. Cependant, la tentative ne fut pas totalement vaine puisqu'elle entraîna toute une série d'enquêtes, études et rapports sur la question.

Malgré l'échec de cette première tentative, l'apport d'Auguste Keufer sur la thématique du chômage fut alors essentiel. Alors que les réflexions scientifiques, politiques et philanthropiques envisagèrent le chômage sous un angle statistique ou moral, cet ancien ouvrier opta pour une démarche délibérément pragmatique et novatrice. Son but ne consista pas à opérer un discernement entre les critères susceptibles d'établir une distinction entre chômeurs. Il s'appliqua, au contraire à dépasser cette approche pour proposer de véritables moyens de le prendre en compte et d'en atténuer les effets négatifs. En précisant le sens de sa demande au Conseil supérieur du travail, Auguste Keufer explicita sa conception du modèle de représentation du chômage. Sa définition de la notion de chômage résulta de l'observation des réalités du travail. Elle reposa sur une connaissance fine des usages professionnels qui seuls permettaient, selon lui, une distinction entre suspensions du contrat de travail et situations de chômage : dans le premier cas, la cessation d'activité qui procédait d'un risque intuitivement prévisible, probabilisable et calculé n'avait pas à être prise en charge ; à l'inverse, dans la seconde hypothèse il y avait lieu de réfléchir sur les modalités d'indemnisation d'une privation de travail qui résultait d'une incertitude radicale et imprévisible.

À la session suivante en 1895, Auguste Keufer, convaincu, réitéra sa demande.

La question fut alors renvoyée pour étude complémentaire à la commission permanente du Conseil. Cette dernière sollicita l'Office du travail pour une enquête sur les travaux de secours dans les communes durant les périodes de chômage⁸⁶⁹. Les travaux

⁸⁶⁷ A. Keufer, *Le chômage*, publié sous les auspices de la Società Umanitaria, Paris, Giard et Brière, 1907, p. 40-41.

⁸⁶⁸ Arch. Nat. AD XIX W. Conseil supérieur du travail, *Troisième et quatrième sessions* (décembre 1893-janvier 1894), compte-rendu de séance, Paris, Imprimerie nationale, 1894.

⁸⁶⁹ Office du travail, *Documents sur la question du chômage*, *op. cit.*

préalables furent conjointement menés par Isidore Finance et Lucien March⁸⁷⁰. Les approches des deux hommes furent très complémentaires en raison de leurs différences d'origines et d'expériences. Le premier, ouvrier peintre en bâtiment, proche d'Auguste Keufer et président du cercle des prolétaires positivistes, fut initié au positivisme par un proche d'Auguste Comte, Fabien Magnin⁸⁷¹. Le deuxième fut un haut fonctionnaire du ministère du travail, polytechnicien et ingénieur des mines. En fait, la requête donna lieu à une recherche complète de données sur tout le problème du chômage et sur ses différents aspects.

Élaboré à partir de cette étude préalable, le document final, communiqué au nom de la commission permanente, fut signé de Camille Moron (alors directeur de l'Office du travail), d'Auguste Keufer, et d'Isidore Finance. Conséquent, il envisagea les chiffres et les causes du chômage, l'assurance officielle contre le chômage, les sociétés privées d'assistance par le travail et les caisses de chômage fondées par les syndicats ouvriers en France et à l'étranger. Son importance et son impact furent réels : pour la première fois, la notion du chômage se trouva analysée dans son intégralité et sa diversité. Cette approche permit de poser les bases des débats ultérieurs et d'asseoir les réflexions du Conseil. Elle apporta en outre, une contribution déterminante à la délimitation des contours de la notion de chômage. Or, de la définition retenue allait dépendre la détermination de l'étendue du champ d'application qui serait attribué aux caisses de secours des chômeurs.

Les statisticiens de l'Office du travail eurent recours à la technique de la catégorisation pour opérer une distinction parmi les sans-emploi et identifier les chômeurs susceptibles d'indemnisation. Mais, contrairement aux travaux menés en Grande Bretagne⁸⁷², la classification française n'eut pas une visée ouvertement punitive. Elle consista à discerner, au sein de la population dépourvue d'emploi, des catégories d'individus selon l'origine de leur situation de chômage. Deux principaux types de chômages furent différenciés : d'une part, le chômage libre et personnel ; d'autre part, le chômage forcé, immérité. Dans la première catégorie, l'absence de travail fut attribuée à l'individu. Elle recouvrit notamment les cas de chômage involontaire résultant de défaut d'aptitude (personnel physique ou moral, professionnel par manque de formation...), de même que ceux consécutifs à des conflits du travail. Dans la seconde rubrique, les statisticiens de l'Office du travail distinguèrent le

⁸⁷⁰ Lucien March (1859-1933). Cet ingénieur, statisticien d'État lié au mouvement eugéniste britannique, eut une carrière placée au carrefour de recherches, débats, actions qui concernèrent la mécanisation du recensement, les questions démographiques, la philosophie des sciences, la méthodologie de la science économique. À ce titre, il travailla sur les questions de chômage, de salaires, de prix.

⁸⁷¹ Fabien Magnin était un ouvrier menuisier, qui, à la fin de sa vie initia Finance, puis A. Keufer au positivisme.

⁸⁷² L'inventeur de cette nomenclature fut un armateur à Liverpool, C. Booth. Voir sur ce point C. Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910, op. cit.*, p. 216-228 et p. 243-250.

chômage saisonnier (inhérent à l'activité et récurrent), de celui provenant de fluctuations conjoncturelles ou structurelles, (donc par nature non prévisible). Ce document fut le premier en France à utiliser, à de nombreuses reprises, les termes « chômage » et « chômeurs », sans qualificatif, ni précision, pour désigner le manque d'ouvrage et les sans-travail⁸⁷³.

Après de laborieuses discussions au sein de la commission permanente, les résultats furent soumis en séance plénière au Conseil supérieur du travail. En 1896, Auguste Keufer qui avait participé aux travaux, fut alors chargé de la présentation orale du rapport⁸⁷⁴ devant le Conseil supérieur du travail. Sa prestation ne refléta pas clairement les vœux émis par la commission permanente. En réalité, l'homme profita de l'opportunité et de l'auditoire réuni pour faire part de ses réflexions personnelles sur ce thème et affirmer sa conviction que la prise en charge du chômeur ne pouvait qu'incomber à l'État, au nom de la société tout entière. Il tenta de forcer l'adhésion de l'auditoire en transformant les conclusions de la commission permanente. L'absence d'objectivité n'échappa pas aux autres participants qui réagirent.

D'emblée, dans sa présentation Auguste Keufer envisagea le chômage comme un « problème social » qui avait des implications pour l'ensemble des composantes de la société. Son intervention entendit sensibiliser l'assemblée sur la responsabilité du patronat et son imprévoyance dans l'aggravation de phénomène du chômage. Auguste Keufer considéra que les employeurs ne pouvaient se soustraire à leurs responsabilités et se contenter de rechercher une meilleure compétitivité ou une augmentation de leurs bénéfices. En bons administrateurs, il convenait aussi qu'ils établissent des prévisions pour les moments difficiles⁸⁷⁵. Auguste Keufer introduisit ainsi une variable nouvelle dans un débat traditionnellement orienté vers la seule responsabilité ouvrière qui permettait la distinction entre les bons chômeurs et les autres. Son approche permit de développer une théorie centrée sur l'idée d'une responsabilité largement entendue. Il s'agissait pour lui d'une notion pivot, à dimension collective qui lui permit de distinguer trois stades de prévoyance : le niveau individuel, le niveau professionnel (patronal ou syndical) et le niveau global, du corps social. À chacun d'eux furent associés des degrés de prévoyance respectifs.

⁸⁷³ C. Topalov parle même, à ce sujet, d'un « coup de force lexical » annonciateur des mots de l'avenir. Il s'agissait effectivement là d'une innovation sans précédent dans le vocabulaire et d'un premier pas vers la reconnaissance du « chômage » et des « chômeurs » comme des réalités effectives. Voir sur ce point : C. Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, *op. cit.*, p. 163 et suivantes.

⁸⁷⁴ Arch. Nat. AD XIX W. Conseil supérieur du travail, *Sixième session* (décembre 1896), *Rapport sur la question du chômage* présenté au nom de la Commission permanente par Camille Moron, Isidore Finance et Auguste Keufer, Paris, Imprimerie nationale, 1897.

⁸⁷⁵ Conseil supérieur du travail, *Sixième session* (décembre 1896), compte- rendu de séance, *op. cit.*

- La prévoyance individuelle incombait aux travailleurs de certains métiers cycliques. Elle concernait essentiellement de courtes périodes dont la récurrence conférait au chômage un caractère prévisible (comme le secteur du bâtiment).
- La prévoyance professionnelle patronale ou syndicale fut fondée sur la maîtrise des incertitudes ou la solidarité professionnelle.
- La prévoyance sociale fit, quant à elle, intervenir la collectivité communale ou étatique.

À partir de ce postulat initial, Auguste Keufer dressa un constat de carence des deux premiers niveaux de prévoyance, en argumentant ses propos.

Le niveau « prévoyance individuelle », tout d'abord, lui sembla inefficace pour combattre les conséquences financières désastreuses du chômage. Contrairement à la plupart de ses contemporains, Auguste Keufer tint en la matière, un discours original : il renversa les schémas de raisonnement habituels. Alors que l'inactivité des ouvriers fut traditionnellement imputée à leur nature imprévoyante, Auguste Keufer soutint l'idée que les comportements des employeurs étaient directement responsables de la privation d'emploi. Dans cette approche inédite et audacieuse, le patronat se trouva directement mis en cause en raison de son manque d'effort pour assurer la permanence et la stabilité des relations professionnelles. L'auteur reprocha même aux employeurs de rendre impossible toute démarche ouvrière de prévoyance individuelle. Il fit valoir que le comportement patronal était trop immature et irresponsable pour permettre aux ouvriers d'anticiper l'avenir et de se prémunir, de manière durable, contre l'éventualité de difficultés matérielles.

La prévoyance syndicale, lui parut, quant à elle, concevable mais injuste et illogique. Injuste, car elle amenait l'ouvrier à faire efforts et concessions, alors que le patron se trouvait lui, dispensé de tout sacrifice. Illogique, car l'exercice du droit syndical était généralement peu encouragé (voire bafoué) au sein des entreprises. De cette double constatation, Auguste Keufer déduisit qu'il était incohérent de compter sur une initiative syndicale pour régler les conséquences du chômage : une pareille responsabilité sociale n'avait pas lieu d'incomber aux syndicats. Le raisonnement ne fut pas étranger aux convictions positivistes d'Auguste Keufer. Il lui importait que le syndicat se concentrât sur sa mission et restât un instrument de défense des salariés, de soutien des grèves, d'équilibrage des rapports de force face au patronat. La diversification des actions syndicales, notamment au sein de caisses de secours, ne lui semblait pas souhaitable : elle devait, au contraire, rester secondaire en raison des efforts financiers que leur organisation imposait, nécessairement, à leurs membres.

À partir de la constatation d'échec des deux premiers niveaux de prévoyance, Auguste Keufer déduisit une obligation pour l'État de prendre en charge le chômeur, au nom de la société toute entière. L'intervention étatique des pouvoirs publics dans les relations économiques lui parut nécessaire et logique. À ce titre, il préconisa la constitution d'un capital de réserve destiné aux chômeurs et l'utilisation de fonds publics dans la lutte des misères inhérentes au chômage. La démarche lui sembla de nature à estomper la logique d'assistance pour la remplacer par une politique de prévoyance. Mais cette option ne put prétendre réaliser un consensus. Dans la France libérale du XIX^e siècle, la proposition audacieuse se heurta à l'opinion de la majorité des membres de la commission permanente.

Aussi, après l'exposé d'Auguste Keufer, Camille Moron (qui avait participé à l'élaboration et à la rédaction du rapport) prit la parole pour apporter des précisions. Il déclara sans ambiguïté que les propos précédemment tenus par Auguste Keufer ne reflétaient pas, avec exactitude, les travaux et conclusions de la commission permanente. Vigilant, le second rapporteur fit part de ses réserves quant à la teneur du discours de son collègue auquel il reprocha d'être un mélange de réflexions de la commission et d'idées personnelles sur la question du chômage. Il exprima, par la même, toute sa crainte que ce résumé peu fidèle n'amenât l'auditoire à faire une confusion, notamment quant aux modalités d'intervention des pouvoirs publics.

En effet, Auguste Keufer avait préconisé une participation des autorités dans le financement de l'indemnisation du chômage. Or, pour vaincre les réticences de ses interlocuteurs et obtenir leur adhésion, il avait tenté d'infléchir leurs positions en rendant l'idée d'implication des pouvoirs publics plus admissible. À cette fin, il avait suggéré que la contribution des pouvoirs publics pour la constitution des fonds d'indemnisation eût lieu par le biais d'une inscription au budget des communes. D'un point de vue idéologique et politique, cette solution pouvait paraître plus acceptable à l'assemblée : elle avait l'avantage de ménager la conception libérale de l'État central⁸⁷⁶. Or, sur ce point, Camille Moron s'appliqua à procéder à une rectification des conclusions de la commission permanente. Il réfuta avec netteté la thèse d'une prise en charge obligatoire de l'indemnisation du chômage au titre des budgets municipaux.

Malgré les efforts d'Auguste Keufer, la proposition ne convainc pas ses détracteurs influents et elle ne fut pas adoptée. Le principe de l'utilisation des fonds publics pour l'indemnisation du chômage ne franchit pas le barrage de la commission permanente. La fin

⁸⁷⁶ En outre, la formule avait déjà été éprouvée (et approuvée) puisque la loi du 30 octobre 1886 prévoyait une intervention obligatoire des communes selon ce procédé, pour la création et l'entretien des écoles primaires.

de non recevoir fut d'importance. Ce ne furent pas les modalités mais le postulat de l'utilisation des fonds publics (quelle que fût leur origine) qui se trouva condamné.

Au vu du rapport de la commission permanente, éclairé par les documents recueillis par l'enquête de l'Office du travail, le Conseil supérieur du travail émit finalement un vœu en janvier 1897. Ce vœu fut ratifié par l'administration compétente. La version retenue fut édulcorée et partielle par rapport aux ambitions initiales d'Auguste Keufer. Elle se résuma en une série de recommandations qui porta sur les modalités d'exécution des travaux à faire réaliser par les communes en cas de chômage, notamment pendant l'hiver. En cette fin de siècle, la question de l'indemnisation du chômage resta donc étrangère aux préoccupations des pouvoirs publics. Elle continua à n'être abordée que sur le traditionnel terrain des professions et de la solidarité collective.

Il fallut finalement attendre 1900 pour que le problème du chômage se posât, à nouveau, devant la commission permanente du Conseil supérieur du travail. Le contexte politique et social avait évolué, de même que la composition du Conseil supérieur du travail. Suite à la crise provoquée par l'affaire Dreyfus, la France se trouvait déchirée. Pierre Waldeck-Rousseau avait pris en 1899 la présidence du Conseil et formé un gouvernement de défense républicaine. Alexandre Millerand, ministre socialiste, s'était vu confié le ministère du commerce alors chargé des questions relatives au travail. Sa participation à ce cabinet avait été décidée contre l'avis de la plupart des socialistes, mais avec le soutien de Jean Jaurès. La démarche eut pour objectif de démontrer que, dans le contexte politique existant, il était possible de faire passer des réformes prévues par le programme socialiste et de relancer notamment la politique d'ouverture à l'égard des syndicats.

En outre, l'approche de l'exposition universelle (et la menace des difficultés de fin de travaux) l'amena à s'intéresser plus précisément au problème du chômage et à demander au Conseil supérieur du travail d'inscrire, à l'ordre du jour de sa session de 1900, le problème des caisses de secours municipales et syndicales contre le chômage.

Les discussions s'engagèrent, cette fois, sur les propositions de François Fagnot, proche d'Auguste Keufer, alors chargé d'élaborer un rapport sur les caisses de chômage en qualité de secrétaire-adjoint du Conseil supérieur du travail. Ce typographe de formation fut sensibilisé aux théories positivistes à Clermont-Ferrand où il travailla. Autodidacte, il approfondit ses connaissances par une correspondance suivie avec Auguste Keufer (son parrain en positivisme), avant son adhésion définitive au Cercle Positiviste en 1890. Parallèlement, il demeura très actif au sein du mouvement ouvrier dans lequel il multiplia ses

responsabilités syndicales⁸⁷⁷. D'abord correspondant bénévole de l'Office du travail, François Fagnot fut nommé enquêteur en 1895⁸⁷⁸, dans des conditions difficiles, alors que le courant positiviste était affaibli. Dans un premier temps, sa délégation fut temporaire, mais en fait, un renouvellement annuel eut lieu jusqu'à sa nomination définitive qui intervint en 1906. Auguste Keufer, qui avait conservé son poste de président de la commission permanente, participa aux travaux mais il se trouva alors nettement en retrait des débats.

Le rapport décrivit les divers modes de fonctionnement des caisses de chômage en France et à l'étranger et résuma les propositions émanant des membres de la commission. L'enjeu avait évolué, et la formule introductive au rapport résuma sans ambiguïté les préoccupations. Il s'agissait de savoir si les pouvoirs publics, et notamment l'État, devaient favoriser le développement des caisses de chômage involontaire. D'une réponse affirmative à la première interrogation, découla la question du choix du mode d'intervention des pouvoirs publics.

À l'évidence, une étape fut franchie dans les débats, par rapport aux années 1895-1897. Les éléments d'enquête de l'Office du travail et les discussions antérieures avaient attiré l'attention des spécialistes, de l'administration supérieure et facilité une prise de conscience collective du problème du chômage.

B. La douzième session du Conseil supérieur du travail

En novembre 1903, le Conseil supérieur du travail eut donc à discuter la question à partir du rapport élaboré par la commission permanente. Il ne s'agissait plus, comme en 1896 de réfléchir sur les causes du chômage et les moyens de le faire disparaître. La polémique, plus pragmatique, porta, d'une part, sur le principe même d'une intervention publique auprès des caisses et d'autre part sur les modalités de cette intervention. La formulation contenait, en elle-même, une volonté de soutien des pouvoirs publics. La nécessité et la légitimité d'une pareille intervention n'étant plus contestées, on put passer d'une réflexion sur les secours en nature et l'assistance par le travail, à l'examen des caisses de chômage et de leur fonctionnement.

La réflexion eut lieu en deux étapes : le débat devant le Conseil supérieur du travail fit suite à un examen préalable devant la commission permanente.

⁸⁷⁷ En 1884, il adhéra à la chambre syndicale des ouvriers typographes de Clermont-Ferrand. En 1889, il accéda aux fonctions de secrétaire et en 1892, il devint président de l'union des syndicats de Clermont-Ferrand.

⁸⁷⁸ En fait, près de quatre années furent ainsi nécessaires à son intégration définitive : pressenti en 1891 par I. Finance pour un poste d'expéditionnaire, il fut finalement intégré en 1895.

1° La première phase, l'examen préalable par la commission permanente

La question fut d'abord soumise à l'examen de la commission permanente dans le courant de l'année 1903. Un travail préparatoire approfondi avait été mené. Il avait repris, en les complétant, les études antérieurement faites sur la question. De plus, une enquête très complète fut alors diligentée par François Fagnot sur les caisses d'assurance françaises et étrangères. Elle constitua une base de réflexion essentielle pour l'institution.

Pour la France, le ministre du Commerce adressa un questionnaire aux secrétaires de toutes les institutions d'assurance contre le chômage par manque de travail. Le document visa, de la manière la plus exhaustive possible, toutes les structures concernées par l'objet défini, qu'elles fussent indépendantes ou rattachées à un syndicat professionnel, à une société de secours mutuels ou à une association quelconque. Détaillé, il comprenait une vingtaine de points. Le but fut d'associer les pouvoirs publics aux efforts des ouvriers des associations syndicales ou mutuelles pour assurer des indemnités aux chômeurs involontaires. Les réponses qui parvinrent permirent d'avoir une vision générale des réalisations.

À partir des éléments recueillis et des discussions préalables devant la commission, François Fagnot élaborait un rapport ainsi qu'un projet de résolutions détaillé. Il occupait alors les fonctions de secrétaire adjoint du Conseil supérieur du travail. Sa synthèse décrivait les divers modes de fonctionnement des caisses de chômage en France et à l'étranger et résumait les propositions émanant des membres de la commission. Ainsi, quand le débat s'ouvrit devant le Conseil supérieur du travail⁸⁷⁹, les membres disposèrent d'informations suffisantes pour leur permettre de se prononcer en pleine connaissance de cause.

Trois solutions différentes furent soumises au débat. Elles reflétèrent l'hétérogénéité de la composition du Conseil supérieur du travail (et de ses organes). Les deux premières théories confrontées, s'opposèrent ; la troisième, plus modérée, apparut davantage comme un compromis « nécessaire ».

- La première proposition prôna l'initiative privée en matière d'organisation des caisses d'assurance-chômage. Elle se trouva largement en retrait par rapport aux deux autres, plus audacieuses et innovantes. La position fut présentée par Charles-Émile Heurteau⁸⁸⁰, au

⁸⁷⁹ F. Fagnot *Le chômage 2^e partie, Les subventions de l'État aux caisses syndicales*, op. cit. L'auteur retrace, avec précision les débats contradictoires qui eurent lieu sur le problème de l'opportunité, du principe et du mode d'intervention des pouvoirs publics.

⁸⁸⁰ Charles-Émile Heurteau (1848-1927). Cet ingénieur des mines fut vice-président du Conseil supérieur du travail de 1904 à 1923. En outre, il assura, durant de longues années, la direction de la compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans. Il fut président du conseil d'administration de la compagnie des forges et aciéries de

nom du patronat. Compte tenu des caractéristiques de son auteur, la thèse défendue ne surprit pas : elle prôna la voie du recours à une initiative privée (par nature facultative) et désigna les organisations syndicales ouvrières comme les plus aptes à assurer efficacement leurs adhérents contre les conséquences pécuniaires du chômage. La formule s'inspira de l'exemple des syndicats ouvriers anglais qui étaient parvenus à organiser des caisses de chômage prospères sans aucune intervention étatique. Fort de cette expérience étrangère, l'intervenant prôna son extension pure et simple à la France. En outre, il conforta ses propos par des illustrations nationales qu'il considérait comme probantes : celles des professions de la lithographie et de la typographie. Néanmoins, Charles Emile Heurteau eut l'honnêteté de souligner que le plein développement de ces initiatives syndicales n'avait été effectif et probant qu'après une période conséquente de près de 70 années. Aussi, pour abréger ce délai et rendre plus rapidement l'idée viable, les tenants de la proposition suggérèrent qu'une intervention des pouvoirs publics pouvait se justifier mais de façon limitée.

La proposition ne satisfît nullement François Fagnot. Il pointa l'incongruité d'une référence à l'Angleterre et à un système peu opérationnel qui révélait de multiples insuffisances qu'il explicita. Il fit valoir que le dispositif anglais générait des inégalités et que ses résultats n'étaient convaincants que pour quelques grands groupes d'industries, traditionnellement organisés et dans lesquels les ouvriers étaient susceptibles d'acquitter des cotisations régulières et conséquentes. Il regretta qu'à l'inverse il laissât sans protection les travailleurs les plus démunis, les plus instables, donc ceux qui en auraient le plus besoin, en raison de périodes de chômage fréquentes ou prolongées. Une pareille disparité lui semblait de nature à discréditer la thèse de l'initiative privée et à justifier pleinement une intervention de l'État. En outre, le rapporteur souligna les différences de contextes entre les deux nations et la non pertinence de sa transposition. À ses yeux, le tissu syndical français n'avait pas atteint un développement tel, qu'il puisse rendre, dans le pays, un pareil système cohérent et opérationnel. De plus, il lui sembla peu réaliste de concevoir, que, dans un avenir proche, un développement suffisant puisse être atteint pour assurer le succès de cette proposition qu'au demeurant il trouvait discutable. De l'ensemble de ces considérations, François Fagnot déduisit la nécessité d'une implication des autorités publiques pour organiser un système d'indemnisation des chômeurs en France. Ses arguments furent convaincants car ce projet à caractère libéral et patronal fut écarté.

la Marine et d'Homécourt (1915) et de la compagnie d'Anzin (1920) et administrateur de plusieurs sociétés dont le crédit national et la compagnie française des pétroles.

Les deux autres propositions développèrent une approche plus innovante et plus aboutie car elles prirent position sur l'intervention des pouvoirs publics et ses modalités.

- La seconde préconisation porta sur la création d'une assurance nationale contre le chômage. Solution à l'opposé de la précédente, elle émana de Victor Dalle qui eut une importante action politique dans le cadre du mouvement socialiste et fut également un actif militant⁸⁸¹ sur le plan syndical. Ce conseiller municipal de Paris légittima l'intervention des pouvoirs publics dans l'indemnisation du chômage par un devoir de solidarité du corps social envers des ouvriers qui ne pouvaient être tenus pour responsables d'un manque de travail dont ils étaient les victimes.

La proposition reposa sur la reconnaissance des trois niveaux de prévoyance (individuelle, professionnelle et sociale) déjà évoqués par Auguste Keufer. À partir de ces derniers, Victor Dalle envisagea un mode de financement tripartite basé sur le versement de cotisations ouvrières, patronales ainsi que sur les subventions des pouvoirs publics. Cette solution impliqua des obligations pour chacun des acteurs concernés : tout d'abord, l'assurance contre le chômage devenait obligatoire pour les ouvriers ; ensuite, une contribution était imposée aux employeurs pour assurer la viabilité du système. La mise en œuvre du dispositif permettait ainsi au travailleur involontairement privé d'emploi de recevoir des subsides, dans l'attente d'un travail. Son droit relevait de l'assurance, non de l'assistance ou de la charité.

Le projet eut les faveurs de François Fagnot qui rédigea un long rapport pour le gouvernement. Cette solution lui semblait être la seule acceptable, dans la mesure où elle reposa sur le postulat que l'ouvrier n'était pas responsable du chômage qu'il subissait. Néanmoins, il formula, à l'encontre du projet, diverses objections inspirées par sa connaissance des rapports sociaux de terrain. Ces réserves portèrent notamment sur les difficultés prévisibles de mise en œuvre que l'auteur ne manqua pas de développer. Pour asseoir leur crédibilité et l'intérêt de sa démonstration, il se servit de l'évocation d'expériences réalisées à l'étranger.

Les difficultés d'application du principe de cotisation impérative, pivot du dispositif, ne manquèrent pas d'être soulignées, lors des discussions. L'appréciation de la pertinence du système, de sa pérennité et des risques d'échec nécessita la prise en compte des réticences de l'ensemble des partenaires en présence. En effet, la transposition de la proposition de Victor Dalle à l'échelle d'un pays comme la France semblait particulièrement délicate à envisager en

⁸⁸¹ Victor Dalle fonda la chambre syndicale des employés de commerce et d'industrie et créa la fédération des employés.

raison d'un double écueil : le refus patronal d'assumer des charges supplémentaires ; la tendance ouvrière à s'abriter derrière l'insuffisance des salaires pour se soustraire au paiement de primes et renvoyer l'obligation aux patrons ainsi qu'à l'État. Cette attitude fut, il est vrai fort répandue au sein des milieux syndicalistes révolutionnaires. De plus, à ces réserves déjà conséquentes, s'ajouta la question de la mise en place de contrôles efficaces et propres à maîtriser les fraudes.

En outre, plusieurs points furent évoqués lors des débats. La discussion partit de la difficulté à établir une distinction entre bon (vrai) chômeur et mauvais (faux) chômeur. Comme le chômage volontaire ne revêtait aucun caractère distinctif, cette opération parut délicate. À cette question traditionnelle, s'ajouta des questions de nature plus technique. La première concerna les modalités de fixation d'un taux de primes, adapté et cohérent pour chacune des professions. La seconde porta sur l'ampleur des conséquences financières de la mise en œuvre du système. Il s'avéra nécessaire de réfléchir à une évaluation préalable⁸⁸² pour déterminer l'importance des contributions respectives des acteurs et d'éviter des débordements désastreux. Il résulta de ces considérations que le financement d'un tel système serait de conception délicate⁸⁸³ et surtout que l'acceptation de son principe par le ministre des Finances se révélerait difficile. En outre, de manière plus concrète, la proposition n'avait pas donné, dans la pratique, des résultats probants dans les différents pays où elle avait été essayée (notamment en Suisse où un énorme déficit était à déplorer). Instauré dans le canton de Saint Gall, le dispositif avait, selon le rapport, provoqué une recrudescence des cas de fraudes ainsi qu'une émigration des ouvriers dans les communes voisines, pour se soustraire à l'obligation de cotisation.

Les discussions eurent pour effet d'écarter cette proposition soutenue par François Fagnot qui se heurta à de multiples résistances et dont l'application immédiate s'avéra compromise. Or, le contexte économique et la détérioration de la situation des ouvriers impliquaient que l'on aboutisse de manière rapide à une solution opérationnelle et que, corrélativement, on prenne en considération les contraintes et exigences de chacune des parties en présence. De ces controverses et des réflexions qu'elles suscitèrent au sein de

⁸⁸² Un premier diagnostic permit de chiffrer un coût indicatif pour le budget de l'État. L'analyse prit comme point de départ la statistique de 1901 qui avait dénombré 300.000 chômeurs sur un total de 5.600.000 travailleurs et déterminé un taux de chômage de 5,6 %. À partir de ces données, d'une évaluation de la durée d'indemnisation (6 mois) et de l'indemnité journalière de l'indemnité chômage (2 francs), le montant prévisible des sommes nécessaires à l'indemnisation fut fixé à 150 000 000 francs.

⁸⁸³ En agissant sur les paramètres du taux et/ou de la durée d'indemnisation, F. Fagnot considéra que l'adoption du régime était possible sur le plan financier. Il lui sembla cependant difficile d'en faire accepter le principe au ministère des Finances.

l'assemblée, il résulta un dispositif « de compromis » que François Fagnot jugea imparfait, palliatif et qu'il admit d'ailleurs plus qu'il ne le choisit.

- Plus consensuel, le troisième projet prévoit l'organisation d'un régime dans lequel les institutions privées recevraient des encouragements pécuniaires des pouvoirs publics. La proposition, politiquement neutre avait été avancée par un proche d'Alexandre Millerand, Jean-Baptiste Dubief⁸⁸⁴. Alors membre du Conseil supérieur du travail, cette importante personnalité radicale-socialiste fut député de la Saône et Loire, ministre du Commerce, puis de l'Intérieur. Dans le cadre de ses missions, il se préoccupa continuellement des questions sociales. Il participa à de nombreuses commissions parlementaires sur le travail ouvrier et fut l'auteur de propositions de lois sur ce sujet. Sa vision s'inspira du système adopté par la Ville de Gand (Belgique) et dont le promoteur ne fut autre que Louis Varlez, bien connu pour ses travaux sur l'assurance chômage⁸⁸⁵. L'initiative privée et l'esprit de solidarité sociale en constituèrent les fondements. Le postulat de départ résida dans l'application du principe de la prévoyance et de la mutualité à l'indemnisation des chômeurs. Ce ne fut plus une organisation innovante qui fut alors recherchée mais la possibilité d'une mise en œuvre rapide et opérationnelle. Moins ambitieuse et plus pragmatique, la solution consista à s'appuyer sur l'existant, (c'est-à-dire les institutions déjà actives et opérationnelles en matière de secours apportés aux chômeurs), pour promouvoir plus efficacement l'action des pouvoirs publics en la matière. Concrètement, elle revint à subventionner sur fonds publics, les caisses de chômage qui remplissaient certaines conditions. Ce système eut les faveurs des intervenants pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il fut d'une ampleur mesurée par rapport aux autres propositions, ce qui favorisa la réalisation d'un consensus. Ensuite, il impliqua, pour les intéressés, des sollicitations financières moindres, compte tenu que l'on projeta de faire appel à la prévoyance et à la mutualité. Enfin l'intervention des pouvoirs publics resta limitée à une simple subvention qui pouvait rester peu élevée, tout en atteignant le but fixé.

Plus modérée que les précédentes et plus réaliste, la proposition eut le mérite de permettre l'admission du principe d'intervention des pouvoirs publics plus facilement. Dès

⁸⁸⁴ Fernand Jean-Baptiste Dubief (1850-1916) : Ce médecin, député radical socialiste entra en politique comme député Saône-et-Loire. Homme politique influent, il montra, dans le cadre de ses responsabilités parlementaires et ministérielles un intérêt constant pour les questions sociales. Élu député en 1893, il présenta notamment une proposition de lois interdisant des retenues et amendes sur les salaires ouvriers et une proposition de loi sur les subventions aux caisses de secours contre le chômage. Au cours de sa carrière, il fut président de la commission du travail au Parlement puis ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes (janvier à novembre 1905), fonctions dans lesquelles il prit part aux discussions sur la codification des lois du travail de novembre 1905 à mars 1906), il occupa enfin les fonctions de ministre de l'Intérieur.

⁸⁸⁵ Les expériences des municipalités de Dijon et Limoges furent également relatées, mais dans une moindre mesure.

lors, une étape supplémentaire fut franchie : les débats purent se porter plus précisément sur les modalités de la subvention. Les membres de la commission permanente furent alors interrogés afin de déterminer si cette dernière devait incomber à l'État central ou aux communes. Autrement posée, la discussion porta sur le point de savoir s'il fallait opter pour un système de caisses subventionnées ou pour un projet de service national (portant financement conjoint des employeurs, des ouvriers et intervention de l'État).

Après débats dans ses séances des 4 mai, 22 juin et 20 juillet 1903, la commission permanente proposa finalement que les caisses locales de chômage fussent subventionnées par les municipalités. Réflexe libéral de refus (systématique) d'intervention étatique, comportement patronal de méfiance vis-à-vis des caisses ouvrières non locales, les objections aboutirent à rejeter toute velléité d'intervention de l'État en matière d'indemnisation du chômage.

À la suite de cet examen préalable, le Conseil supérieur disposa d'éléments suffisants pour pouvoir se prononcer sur la question. Le vœu qu'il présenta aux termes de multiples débats revêtit une importance déterminante dans l'élaboration de la loi ultérieure.

2° La deuxième phase, le débat devant le Conseil supérieur du travail

Le travail de la commission permanente fut examiné par le Conseil supérieur du travail, en novembre 1903, lors de sa douzième session⁸⁸⁶.

Pour assurer une correcte information des membres, François Fagnot procéda en plusieurs étapes. Dans un premier temps, il décrivit les différents modes de fonctionnement des caisses de chômage en France et à l'étranger. Ensuite, après l'exposé de ces éléments de réflexion, il présenta, à un auditoire informé, les propositions qui émanèrent des membres de la commission permanente⁸⁸⁷. Enfin, la question fit l'objet d'une étude très approfondie, qui se prolongea durant six séances et aboutit à un accord sur un ensemble de vœux qui prépara l'adoption du régime voté par le Parlement en 1905.

Lors de l'énoncé de l'ordre du jour, il fut précisé que l'expression « chômage involontaire » utilisée recouvrait les seuls cas de chômage involontaire par manque d'ouvrage : la commission avait exclu délibérément de son champ d'étude, les cas de chômage par suite de grève, maladie et accident de travail. Il en résulta une nouvelle

⁸⁸⁶ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la Commission permanente, Paris, Imprimerie nationale, 1903.

⁸⁸⁷ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la Commission permanente *op. cit.*

acceptation des termes chômage et chômeur, prélude à une réflexion sur un traitement différencié et spécifique de ce cas de privation de travail particulier et si peu évident à appréhender. Cette définition et les travaux du Conseil influencèrent, sur le fond, comme sur la forme, les propositions de loi déposées à compter de la fin de l'année 1903.

Le débat s'engagea sur trois points complémentaires : le premier concernait la question du principe même de l'intervention des pouvoirs publics. Le second fut relatif aux acteurs susceptibles d'apporter leur concours financier pour indemniser les chômeurs : il apparut comme particulièrement révélateur des divergences et des clivages idéologiques des composantes de l'institution. Enfin, le dernier se rapporta aux modalités de prise en charge des subventions.

* **La question du principe d'intervention des pouvoirs publics** fut, bien évidemment, l'occasion pour les membres des diverses composantes de l'institution⁸⁸⁸ de s'exprimer et de s'affronter.

La discussion porta, pour l'essentiel, sur des points déjà évoqués devant la commission permanente. De manière classique, elle opposa les partisans des différentes options de financement. Épargne individuelle, assurance obligatoire ou simple intervention des pouvoirs publics, telles furent les solutions « classiques » évoquées lors des discussions préalables à la validation des positions de la commission.

- La première position dont la paternité revint au lyonnais Auguste Isaac, ne prêta guère à controverses. Ce tenant de l'école libérale, représentant de l'industrie de la soie et président de la Chambre de commerce de Lyon, se fit le thuriféraire de l'épargne individuelle. Il considéra ce moyen comme optimal pour préserver l'ouvrier des conséquences de la privation d'emploi. L'initiative privée lui sembla beaucoup plus féconde que toute autre pour se protéger des aléas de l'existence. L'épargne et les économies des jours de prospérité constituèrent, à ses yeux, les moyens naturels pour lutter contre les conséquences financières résultant des jours de chômage. Ce notable reprit à son compte un discours moralisateur traditionnel et fort répandu : il critiqua l'attentisme des ouvriers victimes du chômage et mit en cause leur volonté de trouver, par eux-mêmes, un remède à leur situation. Cette thèse, très radicale, ne correspondait cependant plus aux réalités et préoccupations d'un débat qui avait évolué. Les enquêtes d'ordre sociologique et économique avaient permis de prendre conscience de l'inanité de l'épargne pour les classes laborieuses, en raison de leur très bas niveau de salaire. En outre, la position se trouva en marge des réflexions et de la position des

⁸⁸⁸ Voir F. Fagnot, *Le chômage 2^e partie, les subventions de l'État aux caisses syndicales*, op.cit, p. 110 et suivantes.

différentes composantes de la commission. Elle remit en cause de façon inopportune le principe même de l'intervention alors que celui-ci avait fait l'objet de discussions et qu'il se présentait désormais comme un postulat de base.

La position fut combattue, avec véhémence, par la composante ouvrière de l'institution pour laquelle Pierre Coupat⁸⁸⁹ intervint et préconisa, quant à lui, une solution contraire à cette proposition libérale. Ce secrétaire de la fédération des mécaniciens se distingua par son intérêt pour la question du chômage. Dans son intervention, l'orateur s'appuya sur des considérations réalistes pour montrer la stérilité et l'impuissance de l'épargne individuelle. Fort de sa connaissance des milieux ouvriers, il dénonça la médiocrité quasi-générale de leurs salaires, qui, selon lui, rendait l'épargne ouvrière impossible et ne permettait pas d'économiser suffisamment pour vivre durant les périodes de chômage. Il vanta les intérêts des caisses de solidarité ainsi que les avantages de l'entraide et du devoir social. Ces deux options trop radicales ne retinrent pas l'attention du Conseil supérieur du travail. À l'issue des discussions, elles furent abandonnées, sans susciter de grand débat.

- Plus sérieuses furent les discussions qui opposèrent partisans et adversaires du système de l'assurance obligatoire. Schématiquement, les parties en présence furent aussi les deux composantes antagonistes du Conseil : d'une part les ouvriers, d'autre part le patronat.

Les membres ouvriers préconisèrent l'assurance obligatoire. Ils considérèrent cette solution comme la plus optimale pour réduire, au maximum, les conséquences négatives du chômage. Seul un mode contraignant leur sembla efficace pour généraliser aux travailleurs une prévoyance nécessaire et pour en étendre le bénéfice aux individus les plus insouciants⁸⁹⁰. La proposition fut portée devant le Conseil supérieur du travail par Victor Dalle, dont l'intervention devant la commission permanente avait été soutenue par François Fagnot. Ses propos entendirent convaincre l'assemblée de la nécessité d'une action contre le chômage, généralisée à l'ensemble du territoire. Face à l'accentuation, à la récurrence et à la gravité des crises, l'orateur souligna l'inadaptation d'un système de subventions conçu dans le cadre limité d'une solution palliative et provisoire. Pour venir en aide aux plus démunis, il justifia

⁸⁸⁹ Pierre Coupat (1860-?). Natif de Saint-Étienne, cet ouvrier métallurgiste contribua à l'introduction du socialisme dans la région stéphanoise avant de se consacrer au syndicalisme. Il fut secrétaire de la fédération des ouvriers mécaniciens. Il fut un des porte-parole les plus en vue du courant réformistes au sein de la C.G.T de Paris de 1906.. Ce positiviste dont un des maîtres à penser fut Maurice Bellom, professeur à l'école nationale des mines, fut un ami d'Alexandre Millerand dont il défendit la loi sur les retraites ouvrières. Il fut membre du Conseil supérieur de travail (dont il sera vice-président de 1910 à 1912). Il participa notamment à la conférence sur le chômage de 1910. Il appartient à l'association française pour la lutte contre le chômage constituée en 1911. En outre, il occupa des fonctions de secrétaire d'État à l'Enseignement Technique du 20 janvier 1920 au 15 janvier 1921 dans le gouvernement d'Alexandre Millerand et celui de Georges Leygues.

⁸⁹⁰ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), compte-rendu de séance, Paris, Imprimerie nationale, 1903.

l'organisation d'un système d'assurance nationale obligatoire, au nom du devoir de solidarité. À ses yeux, seul un dispositif de cette nature et de cette ampleur était susceptible d'atteindre ses objectifs protecteurs, en raison de son caractère général et impératif.

La proposition fit des émules dans l'assistance. Raoul Jay⁸⁹¹, professeur à la faculté de droit de Paris, auteur d'une étude sur l'assurance obligatoire contre le chômage, conforta la position de Victor Dalle et défendit le projet dans des termes proches. Pour lui, l'assurance ouvrière devait être obligatoire pour exister. En l'absence d'impératif réel de mise en œuvre, cette solution ne pouvait être que partielle et partant de là, dépourvue d'intérêt. Seul un cadre contraignant lui sembla donc pouvoir assurer que les personnes les plus concernées par ce type dispositif, en bénéficient de manière effective⁸⁹². L'avis fut également partagé (ce qui paraît peu étonnant) par Eugène Guérard⁸⁹³. Pour ce secrétaire du syndicat national des employés des chemins de fer, écarter l'assurance obligatoire revenait à abandonner la seule solution complète au profit d'un remède fragmentaire et inachevé.

À l'inverse, l'assurance obligatoire trouva des détracteurs. Elle fut résolument combattue par les membres patronaux qui firent de son abandon, une condition à la poursuite des débats. Ainsi, Henry Darcy⁸⁹⁴, président du comité central des houillères de France, déclara sa franche opposition à une organisation centralisée de l'assistance contre le chômage. Il souligna toutes les difficultés pratiques inhérentes à sa concrétisation. Les ambiguïtés liées à la détermination du chômeur indemnisable, celles relatives au constat du chômage constituaient des préalables qui rendaient, à ses yeux le projet irréalisable ou, dans les meilleurs cas, le voueraient à un échec certain et complet⁸⁹⁵.

En sa qualité de rapporteur, Eugène Touron⁸⁹⁶, membre influent de la composante patronale, représentant de l'industrie du coton et sénateur de l'Aisne invita alors les ouvriers à abandonner le projet qu'il repoussa de façon irréductible, avec ses collègues patrons⁸⁹⁷. Aux termes de multiples discussions, les ouvriers abandonnèrent finalement l'assurance obligatoire

⁸⁹¹ Raoul Jay fut membre de l'Association pour la protection légale des travailleurs aux côtés de Millerand, Fagnot, Keufer. Il s'intéressa à l'assurance obligatoire contre le chômage dans le canton suisse de Saint Gall.

⁸⁹² Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), compte-rendu de séance, *op. cit.*

⁸⁹³ Eugène Guérard (1859-1931). Ce proche des milieux syndicalistes révolutionnaires fut, en outre, quatrième secrétaire général de la CGT (1901).

⁸⁹⁴ Henry Darcy (1803-1858) mena une carrière d'ingénieur à Dijon où il exécuta ses œuvres principales (notamment dans ouvrages hydrauliques). Il eut aussi des activités extra-professionnelles d'assistance publique : il fut administrateur des hôpitaux, participa à la création de la caisse d'épargne et devint un dans fondateurs de la société dijonnaise de secours mutuels.

⁸⁹⁵ Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), compte-rendu de séance, *op. cit.*

⁸⁹⁶ Eugène Touron (1857-1924), industriel, fut élu à trois reprises, sénateur de la III^e République.

⁸⁹⁷ Voir F. Fagnot, *Le chômage 2^e partie, Les subventions de l'État aux caisses syndicales*, *op. cit.*, p. 123-124. L'auteur présente les arguments d'E. Touron,

et le Conseil supérieur du travail se prononça contre l'organisation d'un service national d'assurance obligatoire contre le chômage. Les débats s'engagèrent alors sur une proposition plus consensuelle.

- En effet, la dernière théorie présentée fut moins radicale. Elle se limita à préconiser une simple intervention des pouvoirs publics. Ses partisans invoquèrent, pour la défendre, des arguments que résumèrent assez fidèlement, les propos d'Arthur Fontaine qui participa aux débats en qualité de représentant de l'État⁸⁹⁸. Par sa personnalité, son expertise, ce haut fonctionnaire marqua le Conseil supérieur du travail dont il parvint, en règle générale, à contrôler le fonctionnement: Par ailleurs, ce défenseur de la protection des travailleurs contribua à l'avancée de la question de l'indemnisation lors du débat⁸⁹⁹.

Son argumentation devant le Conseil partit d'une constatation simple : parmi les causes du chômage accidentel, l'une des principales était le perfectionnement de l'outillage industriel qui bénéficiait largement, à la société tout entière. À partir de ce constat préliminaire, Arthur Fontaine dénonça un paradoxe et une incohérence dans la réaction du corps social face à cette évolution. En effet, d'une part la société profitait des progrès réalisés par les mutations économiques ; d'autre part, elle continuait à demeurer indifférente au sort des travailleurs, victimes de plein fouet d'évolutions techniques bénéfiques au plus grand nombre. Des considérations de logique et de justice sociale poussèrent donc l'intervenant à prendre position pour une évolution des mentalités du corps social face aux plus démunis. Il préconisa que désormais les membres de la société se préoccupassent de cette fraction de la population privée de son emploi et démunie en raison du changement des modes de production. Pour convaincre son auditoire du bien-fondé d'une action des pouvoirs publics en matière de secours de chômage, Arthur Fontaine ajouta à ces raisons théoriques, d'ordre économique et « humanitaire », une dimension pratique, non moins percutante sur un plan politique. Plus utilitariste et sécuritaire, l'argument fit valoir que les grands centres de chômage étaient également d'importants foyers de misère et d'agitation et qu'il était de

⁸⁹⁸ Arthur Fontaine fut une personnalité essentielle des débats. Il fut le seul à pouvoir faire face à la fois aux frayeurs de la délégation patronale et aux ardeurs de la délégation ouvrière. Sa maîtrise de la réglementation et sa connaissance du terrain lui permit d'allier connaissances pratiques et théoriques, d'expliquer, d'argumenter et d'obtenir des positions consensuelles au sein du Conseil supérieur du travail. Il prépara, avec Auguste Keufer, Président de la commission permanente, l'ordre du jour de l'institution. Les deux personnages se complétèrent, Auguste Keufer, « par son autorité sur la délégation ouvrière » et Arthur Fontaine par la reconnaissance dont il fit l'objet dans le groupe de personnalités. M. Cointepas, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français », in J.-P. Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, op. cit., p. 230 à 231.

⁸⁹⁹ Sa fibre humaniste poussa d'ailleurs Arthur Fontaine à participer à la création et à l'activité de l'Association internationale de lutte contre le chômage (qu'il subventionna) et qui entendit étendre l'expérience de la municipalité de Gand.

l'intérêt de tous de ne pas laisser empirer un état de chômage et de misère, néfaste au maintien de l'ordre public.

L'orientation modérée de la proposition soutenue par Arthur Fontaine convainquit les délégations patronale et ouvrière. Aux termes de ces exposés, les patrons et ouvriers votèrent finalement la résolution suivante : « Le Conseil supérieur du travail est d'avis que la création et le développement d'institutions de secours contre le chômage sont désirables à tous les égards et doivent être facilités ». Adoptée à l'unanimité, la résolution eut l'avantage d'être acceptable pour tous, sur le plan idéologique. Elle ne prit pas position sur le fond des questions posées mais elle permit de clore les débats en des termes consensuels qui laissèrent possibles les discussions ultérieures. François Fagnot se félicita de l'issue des délibérations même si, concrètement, aucune avancée n'avait eu lieu sur le principe de l'intervention des pouvoirs publics en faveur des chômeurs. En particulier, il souligna l'intérêt et la force des arguments présentés par les tenants de chacune des théories.

Après ces débats approfondis, la situation fut donc la suivante : les patrons avaient admis l'intervention des pouvoirs publics et les ouvriers avaient renoncé à l'assurance obligatoire. Un accord avait ainsi été trouvé sur une question de principe qui opposait, initialement, les deux tendances du Conseil. Du fait de cette avancée, les points concrets de mise en œuvre de l'intervention purent être abordés, sous un angle plus opérationnel. Le Conseil supérieur du travail put se prononcer sur les différentes modalités d'intervention des pouvoirs publics. Il le fit dans une importante délibération prise en novembre 1903, texte qui préconisa, outre l'indication du régime, les précisions nécessaires à son fonctionnement.

*** La question des acteurs susceptibles de concourir sur le plan financier à l'indemnisation des chômeurs.**

La nécessité d'une intervention des pouvoirs publics en faveur des chômeurs ne posa guère problème. Trois types d'intervenants furent évoqués dans ce cadre : les communes, le patronat, l'État.

Un consensus se forma sur le principe d'intervention financière des communes qui fut retenu sans causer d'importants débats : les patrons acceptèrent l'idée des subventions et les ouvriers se contentèrent d'acquiescer à ce premier point. À l'unanimité, le Conseil supérieur du travail émit donc le vœu que les caisses locales de secours contre le chômage fussent subventionnées par les municipalités. Sur cette base, il fut prévu que la répartition des subventions s'effectuât entre toutes les caisses de chômage existantes dans la localité dès lors qu'elles satisfaisaient à certaines conditions générales. En outre, il fut prévu que, pour chacune de ces caisses, la part de subvention normale annuelle dut rester inférieure aux

cotisations des membres participants. Le choix de la commune comme niveau d'intervention sembla opportun à plusieurs égards. L'entité, plus proche des travailleurs, apparut comme la plus apte à combattre les suites du manque de travail et à prévenir des abus en permettant un contrôle de proximité des personnes sans travail. L'option eut, en outre, l'avantage de ménager les diverses tendances présentes au sein de la structure. Par volonté du collègue patronal présent au Conseil supérieur du travail, il fut précisé que la subvention municipale ne devait pas être exclusivement destinée aux caisses ouvrières : l'avis rendu visa donc une répartition égalitaire entre toutes les caisses localement implantées, quelle que fût leur origine. Certes, le mérite et les avantages des caisses ouvrières ne furent pas contestés : ces dernières constituèrent bien les structures sur lesquelles tout le dispositif s'arc-boutait, compte tenu de leur compétence et de leur audience. Logiquement, la majorité des subventions communales leur serait, en toute hypothèse, consacrée. Les délégués ouvriers, quant à eux, donnèrent, sur ce point, entière satisfaction à leurs interlocuteurs, pour montrer qu'ils ne redoutaient aucune concurrence.

L'entente ne fut pas si facile sur les modalités du concours financier du patronat au fonctionnement des caisses et sur celui, si sensible, de l'intervention de l'État.

Le bénéfice d'une contribution financière des employeurs aux caisses de chômage ne manqua pas d'être sollicité par les membres ouvriers du Conseil. Des raisons tant économiques que morales vinrent à l'appui de leur démarche. Inspirées par Raoul Jay, ces considérations se référèrent notamment aux principes de solidarité et de justice sociale chers à cet intervenant qui n'appartenait à aucun des deux collèges antagonistes du Conseil. La composante ouvrière ne manqua pas d'évoquer l'illogisme d'une organisation de l'assurance-chômage basée sur les seuls efforts ouvriers et elle justifia en conséquent, la contribution patronale⁹⁰⁰. Aucun de ces arguments ne fut contesté. À l'issue des discussions, une résolution fut présentée par un Auguste Isaac dont l'opinion sur la question avait évolué par rapport au début des échanges. Ce tenant de l'épargne individuelle fit adopter, à l'unanimité, la résolution suivante :

« le Conseil supérieur du travail émet le vœu que les caisses locales reçoivent aussi des subventions des corps constitués tels que conseils généraux, chambres de commerce,

⁹⁰⁰ Raoul Jay s'exprima ainsi dans la séance du 10 novembre 1903 du Conseil supérieur du travail : « Dans l'organisation syndicale actuelle de l'assurance, toutes les charges sont supportées par les ouvriers. Or j'estime que la contribution patronale devrait être, en toute justice, une des ressources des institutions contre le chômage ; car on n'a pas le droit de jeter les ouvriers dans la rue, en abandonnant le soin de les faire vivre à l'assistance publique ou privée ».

syndicats patronaux, de même que des institutions d'épargne et de prévoyance générales établies dans certaines villes ».

Sur ce même point, une autre résolution, plus précise (et plus contraignante pour les employeurs) fut alors présentée par le syndicaliste Eugène Guérard. Elle fut votée à une courte majorité et avec une forte abstention de vingt-trois membres. La résolution comporta la proposition suivante :

« le Conseil supérieur du travail estime qu'il est du devoir du patronat d'apporter son concours aux caisses de chômage ».

Compte tenu de sa teneur, cette décision n'entraîna pas l'adhésion du patronat : la faiblesse de la participation au vote fut essentiellement imputable à l'élément patronal qui considéra n'avoir aucune injonction à recevoir en matière de devoir. Outre l'opposition de la composante patronale, la proposition ne recueillit pas non plus une adhésion massive de la part du collège ouvrier qui appréhenda les conséquences de l'intervention financière patronale sur l'autonomie des caisses. Ce fut notamment par la voix de François Fagnot que s'exprimèrent ce souci et les réticences que ce choix lui inspira. Après une série de considérations d'ordre pratique et théorique, ce syndicaliste conclut à la supériorité d'un financement public. Un système de subventions d'origine publique, étatique plutôt que communal lui sembla préférable à toutes autres solutions. Seul ce type d'intervention lui sembla pouvoir apporter aux caisses (surtout locales) la garantie d'une indépendance et d'une sécurité nécessaire tout en préservant aux ouvriers leur dignité. Il jugea néanmoins que la contribution financière directe des syndicats patronaux pouvait se justifier. Elle devait alors se concevoir, dans la prudence, en procédant par la mise en œuvre d'« un impôt spécial, dont le produit couvrirait en tout ou partie la subvention allouée par les pouvoirs publics »⁹⁰¹.

Ce fut finalement la question de l'intervention de l'État qui donna lieu, devant le Conseil supérieur du travail, au débat le plus âpre et le plus important. Les vœux formulés résultèrent ainsi d'une discussion par étapes. Initialement, l'état d'esprit des forces en présence était le suivant : le patronat estima s'être trop engagé en admettant les interventions de la commune, du département et des institutions patronales (chambres de commerce, syndicats patronaux) au profit des caisses locales ; à l'inverse, la délégation ouvrière était dans un tout autre état d'esprit. Elle entendit obtenir une subvention de l'État : en raison de son caractère général, cette formule lui sembla la plus efficace pour l'atteinte de ses objectifs. Elle pensa ainsi favoriser la fondation et le développement de caisses fédérales. À l'appui de

⁹⁰¹ Voir pour une présentation détaillée de ces arguments : F. Fagnot, *Le chômage, 2^o partie, les subventions de l'État aux caisses syndicales*, op. cit., p. 133-134.

la requête, les ouvriers avancèrent les avantages de ce type de caisses qui, selon eux, facilitait les placements, permettait une répartition plus uniforme des dépenses et optimisait l'efficacité des contrôles⁹⁰².

Sensibles aux arguments développés, les patrons firent un pas vers la subvention de l'État en proposant que cette dernière fût allouée aux caisses de chômage syndicales ou autres, dès lors qu'elles s'occuperaient de trouver des emplois aux chômeurs involontaires et que leur l'organisation se prêterait à un contrôle efficace. En outre, les employeurs exigèrent que ces subventions soient spécialement destinées à contribuer aux frais de déplacement des chômeurs et qu'elles ne dépassent pas, pour chaque caisse, 50 % des indemnités de déplacement payées au cours de l'année. Ce premier résultat fut constaté par un vote positif.

Forts de cette avancée, les ouvriers invitèrent les patrons à s'engager davantage, en admettant la subvention de l'État pour les seuls services des caisses fédérales. Ils furent soutenus, dans leur démarche, par les représentants du Parlement au Conseil supérieur du travail : Jean-Charles Chaumet⁹⁰³, député de la Gironde, Jean-Baptiste Dubief député de Saône et Loire et Paul Doumer⁹⁰⁴, député de l'Aisne. Ces trois personnalités furent toutes appelées, durant leurs carrières, à des responsabilités ministérielles. Forts de leur réflexion au sein du Conseil, ces parlementaires jouèrent, d'ailleurs, un rôle non négligeable dans les débats ultérieurs sur la question de l'indemnisation de chômage devant le Parlement. En dépit de leur volonté d'influencer la position des employeurs, leurs efforts échouèrent. Ils se

⁹⁰² Ces avantages furent largement développés par Pierre Coupat dont la personnalité a déjà été évoquée et par Edmond Briat (1884-1948). Ce dernier fut une importante personnalité syndicaliste. Secrétaire du syndicat des ouvriers en instruments de précision de Paris, il occupa aussi des fonctions de président des banques coopératives de production, de vice-président du Conseil supérieur du travail et fut délégué des bourses du travail et membre du Conseil national économique : voir sur ce point, F. Fagnot, *Le chômage - 2^o partie les subventions de l'État aux caisses syndicales*, op. cit. p. 136-137.

⁹⁰³ Après des études de droit, Jean-Charles Chaumet (1866-1932) entra dans le journalisme, Il devint rédacteur à *La Gironde*, puis rédacteur en chef de *L'Avenir*. Il créa *La Tribune ouvrière*, journal syndicaliste, puis *La Tribune agricole* (devenue *Le Monde agricole*., Il fit des conférences en faveur de la mutualité, de l'entraide sociale et des oeuvres de prévoyance. Il débuta en politique comme député de la Gironde, mandat qu'il conserva jusqu'en 1919. Inscrit au groupe de l'Union démocratique, puis au groupe de la gauche démocratique, puis au groupe des républicains de gauche, il eut une intense activité parlementaire. Son action fut toujours dominée par le souci des grands problèmes économiques et sociaux, des questions de mutualité encore balbutiantes et de celles du commerce ou de l'industrie pouvant intéresser sa région. Il appartient à diverses commissions spéciales et fut également membre du Conseil supérieur du travail. De mars 1911 à mars 1913, il occupa des fonctions de sous-secrétaire d'État aux Postes et Télégraphes. En 1917, il obtint le portefeuille de ministre de la Marine en 1917 et celui du Commerce et de l'Industrie en 1925 alors qu'il avait été élu comme sénateur de sa Gironde natale. J-C Chaumet conserva son poste de sénateur jusqu'à son décès, en restant très actif sur la scène politique. Il fut en outre président de la ligue maritime et coloniale, de l'association des grands ports français, de l'union des Chambres de commerce maritimes, du comité interparlementaire du commerce et conférencier à l'École des hautes études sociales.

⁹⁰⁴ Paul Doumer (1857-1932). Ce député radical fut, à plusieurs reprises, député puis sénateur au cours de la III^e République. En outre il occupa les fonctions de ministre des Finances, de Président du Sénat et enfin de Président de la République.

heurtèrent, en particulier, à la ferme opposition d'une partie du patronat qui vit, dans la caisse fédérale, une concentration organisée (donc dangereuse), de la force syndicale. Il ne fut donc pas question pour eux de participer au développement de cette entreprise, fût-elle propice à l'organisation de services de chômage efficaces. Cependant l'opposition patronale ne fut pas complète, certains acteurs se contentèrent, en effet, de s'abstenir de voter la proposition.

Cette position permit l'adoption des vœux suivants par le Conseil supérieur du travail :

- « en ce qui concerne les subventions de l'État, le Conseil supérieur du travail estime qu'il y lieu de reconnaître aux caisses de chômage syndicales ou autres s'occupant de trouver des emplois aux chômeurs involontaires et dont l'organisation se prête à un contrôle efficace, la facilité de recevoir des indemnités de l'État destinées spécialement à concourir aux frais de déplacement des chômeurs et ne dépassant pas, pour chaque caisse, 50 % des indemnités payées au cours de l'année ».

- « Le Conseil supérieur du travail n'est pas d'avis que l'État ou le département subventionne les caisses ouvrières non locales groupant les adhérents d'une région ou de la France entière qui donnent des secours de chômage. ».

- « D'une manière générale, le Conseil supérieur du travail est d'avis que l'État doit intervenir dans la création et le développement des institutions de secours contre le chômage par des encouragements et des subventions ».

*** La question des modalités de prise en charge des subventions fit l'objet d'une entente plus aisée des éléments patronaux et syndicaux du Conseil.**

Aux termes de discussions, un accord fut trouvé sur la définition du maximum de chaque subvention ainsi que sur les principales conditions d'organisation des caisses. Les résolutions suivantes furent unanimement adoptées :

- « le Conseil supérieur du travail est d'avis que l'indemnité allouée aux chômeurs ne doit pas, dans l'ensemble, dépasser la moitié du salaire courant dans la profession ; qu'un maximum doit être fixé aux secours de chômage pouvant être alloués à un même ouvrier pendant un exercice ».

Pour reprendre l'esprit du débat, il s'agissait d'éviter tout encouragement à la paresse. Les dispositions envisagées devaient contribuer à garantir qu'on ne développerait pas un mal que l'on souhaitait combattre. La résolution se termina sur des considérations comptables. Il fut précisé que la comptabilité des secours de chômage alloués pour manque de travail [devait] être distincte de la comptabilité de toutes autres dépenses de l'institution qui a créé la caisse ».

La solution préconisée suite aux débats du Conseil supérieur du travail présenta l'avantage d'être immédiatement applicable. En outre, elle avait un caractère « rassurant » car elle appliqua à l'indemnisation du chômage le principe de la prévoyance et de la mutualité (considéré comme si vertueux pour les classes laborieuses). Son caractère consensuel permit enfin un accord entre les différentes composantes du Conseil supérieur du travail. Cette solution apparut comme acceptable aux différentes tendances présentes sur le champ politique. Les libéraux virent en elle non pas une solution de « substitution » à l'initiative privée mais une voie médiane limitant l'intervention publique et la subordonnant à l'initiative privée qu'on espérait développer. Les socialistes apprécièrent cette avancée, en considérant que, concrètement, les caisses subventionnées seraient essentiellement de nature syndicale (puisqu'elles avaient été fondées majoritairement par ces derniers) ; de ce fait, les syndicats pourraient devenir les vecteurs du développement de l'assurance-chômage et, ainsi, se développer.

Par contre, la décision du Conseil ne posa pas le problème de l'indemnisation des chômeurs de façon globale et ambitieuse. Ainsi, les questions de l'obligation et de la fraude furent éludées. L'indemnisation du chômage resta subordonnée à une adhésion à une caisse, formalité que conserva un caractère libre donc facultatif. De même, le contrôle de la réalité du chômage ne fut pas prévu de façon uniforme. Son opportunité releva de l'initiative de chaque institution, en fonction de ses propres critères, sans qu'aucune unité ni cohérence ne fût recherchée au niveau national.

Dans un dernier avis, le Conseil supérieur de travail rappela que l'instauration d'un régime d'assurance-chômage obligatoire n'était que différée, le système ayant un caractère transitoire.

- « Le Conseil supérieur du travail est d'avis qu'il y a lieu de mettre à l'étude un régime législatif spécial d'institution d'assurance contre le chômage ».

Ce dernier vœu ne resta pas lettre morte même si sa concrétisation demanda presque deux années. La question du chômage fut également (et souvent parallèlement) évoquée devant le Parlement. À cet égard, on ne peut que constater combien les travaux et interventions du Conseil supérieur du travail en influencèrent les débats à partir de 1903.

Section 2 - L'assurance-chômage devant le Parlement

À part quelques rares protestations, l'opinion comme les sphères gouvernementales se désintéressèrent du problème de l'indemnisation directe du chômage. Seuls se trouvèrent évoquées des solutions palliatives, remèdes indirects, toujours destinés à faire face à des situations d'urgence et qui intervinrent dans des contextes souvent limités territorialement ou temporairement. Le chômage fut d'abord considéré comme un phénomène transitoire et aléatoire, précédant un retour au plein emploi. À ces considérations, s'ajouta le fait que le phénomène était complexe et qu'il était délicat de l'appréhender : le chômage faisait en effet, intervenir, à côté de facteurs politiques et économiques, des variables propres aux individus, ce qui impliquait l'instauration d'un strict contrôle destiné à éviter d'institutionnaliser un chômage volontaire.

À partir des années 1890, néanmoins, à la faveur d'un renforcement de la présence du courant socialiste au Parlement, une réaction se produisit dans le sens d'une prise en compte plus globale de la question du chômage. Ce fut alors que l'on envisagea la création d'un régime destiné à se substituer à l'assistance, par la constitution de ressources propres à venir en aide aux travailleurs privés d'emplois. Dans les mêmes temps, pour de nombreux théoriciens, l'assurance qui se développa alors dans des domaines les plus divers constitua le remède idéal contre les conséquences préjudiciables du chômage.

Les premiers projets abordèrent toujours la question du chômage sous un aspect essentiellement politique : les parlementaires ne s'intéressèrent qu'accessoirement aux conditions dans lesquelles le glissement vers l'assurance devait s'opérer. Les controverses ne portèrent ainsi jamais directement sur le principe d'une intervention des pouvoirs publics ni sur la mise en œuvre d'un système d'assurance-chômage. Il fallut du temps et de nombreux débats pour qu'une telle conception puisse émerger, et plus encore, se concrétiser. L'enjeu de cette mutation était considérable : l'évolution était de nature à modifier les fondements juridiques de la société⁹⁰⁵ et son rapport à la valeur travail. De plus, elle contribuait à imposer une délimitation nouvelle des personnes secourables. Le décret sur les subventions aux caisses de chômage en constitua un aboutissement, après que, durant plus de dix années, des approches et travaux eurent été menés sur la question.

⁹⁰⁵ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 463-468.

Les discussions des parlementaires autour des politiques d'indemnisation du chômage furent marquées par les divergences des forces politiques. Outre la présence d'un Sénat peu enclin à réfléchir à un projet d'assurance obligatoire, les libéraux restèrent hostiles à l'instauration d'une obligation de secours chômage à la charge de l'État. Seuls certains parlementaires socialistes développèrent des propositions en rupture avec les principes de l'assistance. Ils s'employèrent à tenter de leur substituer des dispositifs davantage fondés sur l'assurance sociale. Parmi les socialistes eux-mêmes, des contestations s'élevèrent toutefois car la supériorité d'une assurance sociale fondée sur la seule valeur travail ne fit pas l'unanimité. Il lui fut reproché d'introduire, dans la société, un clivage entre populations et d'exclure de sa sphère tous les non-salariés.

Les premières tentatives d'instauration d'une assurance-chômage se matérialisèrent par le dépôt de différentes propositions de loi dont aucune ne fut immédiatement adoptée. Principalement initiées par des acteurs politiques de gauche, elles eurent le mérite d'inscrire le débat des secours aux demandeurs d'emploi dans une continuité et une perspective propre à sensibiliser l'opinion, comme les pouvoirs publics. En outre, pour la première fois en France, apparut l'idée que le système de l'assurance avait vocation à trouver son application pour les sans travail et qu'il devait être impulsé par la puissance publique pour finalement se substituer à la logique traditionnelle de l'assistance. Il convient de relever les propositions de lois les plus significatives.

Jusqu'en 1895, les initiatives parlementaires restèrent généralement peu élaborées et fragmentaires. Énoncées dans un objectif social ou statistique, elles n'envisagèrent pas le problème des secours de chômage en l'intégrant dans un mécanisme assurantiel durable. Elles ne s'intégrèrent pas davantage dans un projet de société réfléchi et durable. Elles eurent cependant le mérite d'être innovantes et de poser officiellement la question du chômage. L'année 1895 fut, au contraire, marquée par la présentation de propositions plus sérieuses et plus complètes dans leur approche de l'indemnisation du chômage. Signes d'une inflexion dans les mentalités, toutes s'écartèrent du concept traditionnel d'assistance et du clivage traditionnel capables / incapables de travailler. Elles contribuèrent à un changement dans l'appréhension du travailleur privé d'emploi, en le présentant comme un créancier et non plus comme un solliciteur. Ces premières approches permirent ensuite l'aboutissement de certains projets plus importants et plus structurés : ceux de Camille Jouffray, de Jules Coutant, de Charles Dumont, de Pierre Colliard, plus spécifiques retiendront l'attention en raison de l'état d'esprit qu'ils traduisent ou de l'influence qu'ils eurent sur les discussions ultérieures au Parlement.

Ce fut à César Paulin-Méry⁹⁰⁶, député boulangiste et nationaliste de la Seine, que revint la première véritable évocation du sujet. En effet, dès le mois de juin 1893, ce dernier attira l'attention de la Chambre des députés sur le chômage, mais dans un but uniquement statistique. Il entendit alors établir un service permanent, de nature statistique, pour déterminer, à côté du chiffre des ouvriers étrangers, celui des ouvriers français inoccupés. Son organisation par mairie ou arrondissement devait en outre permettre d'apprécier la durée et la cause du chômage et de connaître les professions concernées⁹⁰⁷.

Deux autres propositions, plus construites, émanèrent des milieux socialistes. Elles illustrèrent à certains égards deux tendances qui, durant cette période, façonnèrent le socialisme français : d'un côté, le Parti Socialiste de France, de l'autre, le Parti Socialiste Français. Le premier courant eut pour chefs de file Jules Guesde et Édouard Vaillant. Proche de la doctrine marxiste, il développa un programme de rupture avec le capitalisme. Le deuxième incarné par Aristide Briand, Jean Jaurès (et dans une moindre mesure Alexandre Millerand) se voulut plus réformiste.

La particularité commune aux deux conceptions présentées fut l'utilisation du mot « chômage »⁹⁰⁸, de façon exclusive, pour désigner le manque d'ouvrage. Par cet apport terminologique, ces approches contribuèrent à l'identification du chômage comme concept spécifique. Elles furent portées plus précisément par Victor Dejeante et Édouard Vaillant, deux hommes proches des préoccupations populaires, l'un par son activité professionnelle et l'autre par son action politique. Tous deux se situèrent dans une mouvance révolutionnaire.

La proposition de Victor Dejeante⁹⁰⁹, en 1893, se présenta davantage comme un acte de condamnation de l'assistance que comme un raisonnement en faveur de l'assurance sociale (et, partant de là, de l'assurance-chômage). Cet ouvrier chapelier siégea à la Chambre avec le groupe socialiste. Il considéra le chômage comme la question sociale, par excellence. Véritable profession de foi en faveur de l'établissement d'une justice sociale, la théorie s'inscrivit dans le cadre d'un programme de progrès social que son auteur avait toujours défendu. La proposition ne développa pas une véritable conception de l'assurance. Son

⁹⁰⁶ César Paulin-Méry (1860-1913). Ce docteur en médecine prit une part très active dans la campagne boulangiste de 1889 à 1902 et s'opposa lors de l'élection de J. Ferry à la présidence de la République. Fondateur de la fédération républicaine révisionniste, il fut député de la Seine de 1890 à 1902. Pendant son dernier mandat, il appartint au groupe nationaliste.

⁹⁰⁷ Proposition Paulin-Méry, Journal officiel, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance du 24 juin 1893, annexe n° 2860, p. 723.

⁹⁰⁸ C. Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, op. cit., p. 169.

⁹⁰⁹ Victor Dejeante (1850-1927) fut député de la Seine (1893-1919). Ouvrier chapelier, il fonda la société générale des ouvriers chapeliers puis appartint au secrétariat national du travail (ébauche du comité fédéral de la C.G.T). Il fut membre de la commission du travail. Il milita au Parti Socialiste et rejoignit sa tendance révolutionnaire (ultérieurement appelé Parti Socialiste de France).

objectif principal consista à prévoir un dispositif d'aide aux ouvriers sans travail. Le mécanisme basique prévoit une simple inscription au budget de ministère de l'Intérieur, le crédit supplémentaire de cinq millions de francs devait être attribué aux travailleurs et à leurs familles, victimes du chômage. La répartition des sommes octroyées passa par le niveau plan local. Elle s'arc-bouta sur un concours de l'administration et des professions : elle prévoit, à ce titre, l'intervention de délégations des conseils municipaux avec participation éventuelle des groupes corporatifs et des chambres syndicales ouvrières⁹¹⁰. Après une discussion qui occupa les séances des 12 et 13 novembre 1894, la Chambre des députés repoussa purement et simplement cette proposition quelque peu passionnée. Les parlementaires rejetèrent l'idée de solutions consistant en des aumônes périodiques impliquant des prélèvements dans le budget de l'État. Cet échec ne mit pas un terme aux tentatives de projets.

Dans les mêmes temps, en octobre 1894, une seconde proposition fut présentée par Édouard Vaillant⁹¹¹. Membre du groupe parlementaire des socialistes influencé par le courant marxiste, l'homme fut connu pour sa participation à l'action de la Commune et son intransigeance. Ce fervent défenseur de la laïcisation de l'État montra son intérêt pour la question du chômage et il dénonça toutes formes d'intervention fondée sur l'assistance. À de nombreuses reprises, il insista sur l'intérêt d'une approche plus empirique du phénomène du chômage. Pour lui, il était important de diligenter des enquêtes ouvrières en collaboration avec les intéressés et de disposer de statistiques fiables et d'indicateurs probants. La construction livrée aux débats des députés reposa sur l'idée d'une suppression du budget des cultes sur lequel Édouard Vaillant proposa de prélever quarante millions de francs pour les réaffecter aux municipalités. Ainsi, les communes seraient en mesure de reconstituer leur domaine et de faire entreprendre des travaux de culture par les ouvriers inoccupés relevant de leur champ territorial. Un tel remède lui paraissait être de nature à arrêter le chômage. Cette proposition de loi fut, sans doute, celle qui alla le plus loin dans la dénonciation des modes d'intervention antérieurs ainsi que dans la tentative de définir l'assurance sociale. Aucune suite ne fut donnée au projet⁹¹².

⁹¹⁰ Proposition Dejeante, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance des 12 et 13 novembre 1894, annexe n° 171, p. 192.

⁹¹¹ Édouard Vaillant (1840-1915), ancien communal, député socialiste de la Seine (1893-1895). Il développa son activité politique essentiellement dans des domaines tels que la défense et la laïcisation de l'État (notamment le débat de la séparation de l'Église et de l'État).

⁹¹² Proposition Vaillant, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance du 23 octobre 1894, annexe n° 928, p.1424. La proposition sera reprise par son auteur, notamment au cours de l'année 1902.

Ces initiatives ouvrirent la voie à d'autres interventions. À partir de 1895, différentes autres propositions furent successivement présentées au Parlement. Plus concrètes et plus élaborées que les précédentes, elles divergèrent sensiblement, tant dans leurs fondements que dans leurs préconisations. Néanmoins toutes partirent d'un postulat commun : elles érigèrent le chômage en un problème d'ampleur nationale dont les conséquences devaient être traitées à la base, d'une manière générale, et non pas ponctuellement, dans les seules périodes de crise. De plus, toutes envisagèrent le principe d'un régime permettant de procurer des ressources (secours en argent) aux chômeurs, par la création d'institutions, qui, bien que diversifiées, pouvaient toutes se regrouper sous la dénomination de caisses de chômage. En outre, toutes s'interrogèrent sur les modalités d'intervention des pouvoirs publics.

§1 - Les propositions de loi

De multiples initiatives parlementaires eurent lieu à partir des années 1890 pour renouveler un système d'intervention en faveur des chômeurs qui restait fondé sur l'assistance et la bienfaisance. Pour la plupart d'entre elles, ces propositions furent portées par des parlementaires qui n'étaient pas isolés. Elles s'inscrivirent dans un mouvement plus ample et plus fondamental de remise en cause du système social.

Beaucoup furent abandonnées en raison de leur incohérence, de leur caractère partiel ou au contraire, parce qu'elles remirent trop en question, le système existant. Elles eurent toutefois le mérite d'interpeller les pouvoirs publics sur la nécessité de réfléchir à la mise en place de secours d'un genre nouveau. Il fallait prendre en compte la situation d'ouvriers devenus misérables en raison de l'irrégularité de leur activité professionnelle et de circonstances économiques auxquelles ils se trouvaient étrangers. Toutes contribuèrent à animer le débat social. Au nom de la solidarité, elles envisagèrent la prise en charge du chômeur par l'assurance sociale et condamnèrent les pratiques utilisées dans le cadre de l'assistance et, sans toutefois parvenir à rompre totalement avec elles.

Dans cette phase de transition, les dispositifs de financement présentés ne reposèrent jamais exclusivement sur les salaires : participation patronale et subventions publiques continuèrent toujours à être sollicitées. De même, les indemnités ne furent que rarement déconnectées de la situation personnelle ou financière du chômeur. L'appel au principe de solidarité pour fonder l'assurance-chômage semble compréhensible : les parlementaires promoteurs des premiers dispositifs se situèrent à la gauche de l'échiquier politique. Leurs convictions les amenèrent, assez naturellement, à adosser leurs propositions à un esprit

solidaire. Par ce biais, ils entendirent conférer à la technique assurantielle mobilisée une dimension sociale.

A. Les premières initiatives

La première proposition qui permit au Parlement d'aborder le thème de l'assurance obligatoire contre le chômage dans sa globalité fut déposée le 25 janvier 1895 par Camille Jouffray⁹¹³. Complète, elle envisagea les questions du fondement et celles du mode d'intervention des pouvoirs publics⁹¹⁴, en les ancrant sur le principe de mutualisation, alors cher aux pouvoirs publics. Ce projet novateur, ambitieux et construit constitua, pendant longtemps une référence de réflexions et de discussions. Son auteur, député de l'Isère eut, au sein de l'assemblée un positionnement atypique. Sur le plan politique, il se démarqua de la plupart des parlementaires qui s'intéressèrent au problème de l'assurance-chômage. Républicain hostile à l'Empire, il n'appartint à aucun parti politique même s'il vota régulièrement avec les républicains modérés.

La proposition Jouffray fut élaborée à partir de constatations simples qui permirent à l'auteur de justifier la reconnaissance d'un véritable « devoir du législateur » de prévenir les conséquences du chômage. Camille Jouffray se référa à la notion de justice sociale pour inciter le corps social à prendre en charge une détresse inhérente à des progrès techniques et économiques bénéfiques au plus grand nombre⁹¹⁵. Le député affirma que le législateur ne pouvait ignorer les conséquences du chômage « mal inévitable et cruel », engendré par l'introduction de nouvelles technologies et la concentration de l'industrie dans « quelques mains privilégiées ». Pour éviter que « des familles entières » fussent laissées « sans aucun moyen d'existence », le principe assurantiel devait trouver application et être mobilisé pour permettre la couverture du risque chômage. L'assurance généralisée lui sembla être l'unique

⁹¹³ Camille Jouffray (1889-1940). Cet ingénieur civil travailla à Vienne, sa ville natale, avant d'être mobilisé puis de partir durant onze ans au Canada. En 1884 à son retour, il devint conseiller municipal de Vienne, conseiller général de l'Isère (1884 à 1892), maire de Vienne en 1886 où il se préoccupa d'assistance publique, d'enseignement, de monuments historiques. Il entama une carrière politique de parlementaire d'abord comme député de l'Isère (1889-1898), puis comme sénateur de l'Isère (1901-1920). Il intervint sur des problèmes particuliers relatifs aux caisses d'épargne, aux affaires locales, à la ganterie de l'Isère, aux questions de travaux publics, d'enseignement agricole, de protection de l'industrie française contre la concurrence internationale. Sans appartenance politique il vota avec les républicains avancés.

⁹¹⁴ Proposition Jouffray, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session 1895, annexe 1142, p.34.

⁹¹⁵ En 1903, Arthur Fontaine développa également devant le Conseil supérieur du travail des propos dénonçant l'égoïsme de la réaction du corps social face au sort misérable des travailleurs victimes des évolutions techniques bénéfiques au plus grand nombre.

moyen « juste et pratique » de traiter les problèmes résultant d'un fléau résultant d'une organisation économique profitable à quelques privilégiés.

Selon Camille Jouffray, cette assurance devait être avant tout l'œuvre des intéressés directement concernés par le chômage : l'ouvrier tout d'abord, qui avait intérêt à consentir un sacrifice financier léger, mais régulier pour éviter les conséquences désastreuses du risque considérable du chômage ; le patron ensuite, qui avait avantage à diminuer le chômage dont la prolongation et la récurrence ne pouvaient que détériorer les conditions d'embauche et diminuer la main d'œuvre disponible, en provoquant mouvements d'exode et changements de professions. Directement impliqués, ces parties au contrat de travail devaient être soumises, de façon impérative, au régime de l'obligation qui seul permettrait d'avoir un nombre d'adhérents suffisant pour permettre au système d'être viable.

À ces contributions, Camille Jouffray ajouta toutefois la nécessité de l'intervention d'acteurs indirectement concernés par la question du chômage mais essentiels au fonctionnement du dispositif : les communes, les départements et l'État devaient selon lui agir en vertu de la solidarité, dans le but d'éviter des charges trop importantes dans les contextes de crise. Une participation externe que le parlementaire justifia par une motivation tant philosophique, que politique et sociale. Chez Camille Jouffray la solidarité incombait à la communauté dans sa globalité. Elle s'imposait naturellement à l'ensemble des acteurs de la société, sans distinction de classe sociale.

Le postulat fut hardi en pleine période libérale. La méthode de rénovation des principes d'intervention sociale proposée sembla originale. Elle dépassa la simple mise en œuvre d'une logique d'assurance et impliqua la contribution du corps social. Par l'introduction de la technique de l'assurance, la proposition remit profondément en cause les modes d'intervention traditionnels en matière sociale. Elle se trouva en rupture avec les institutions d'assistance existantes, embryonnaires, volontairement peu développées qui reposaient principalement sur les bureaux de bienfaisance. L'idée de Camille Jouffray impliqua, en outre, d'autres avancées. Son projet de rénovation des principes d'intervention sociale reposa également sur l'affirmation que l'État avait un devoir social vis-à-vis des plus faibles. En outre, ce parlementaire novateur préconisa que les institutions chargées de prendre en charge le risque chômage exercent un contrôle social sur les assurés et s'occupent également de leur reclassement.

L'exposé de motifs de la proposition fut révélateur de l'état d'esprit dans lequel le projet fut formulé. Camille Jouffray y dénonça les « économistes orthodoxes » et leur vision trop restrictive qui les amenait à voir l'État comme « un entrepreneur de sécurité à la fois

soldat, gendarme, juge et geôlier ». À ses yeux, cette façon d'envisager le rôle de l'État manquait « de grandeur et de noblesse » : inspirée des théories de Charles Darwin, elle méconnaissait « les vaincus » et ne permettait aucun « progrès moral » en n'organisant pas « l'aide mutuelle » entre citoyens ni la « protection du malheureux et du faible ».

Le projet décliné en treize articles fut bien plus élaboré que ceux qui le précédèrent. Envisagé dans ses grandes lignes, il se ramena à des principes de fonctionnement inspirés par les expériences du « vaillant peuple suisse », notamment celles des gouvernements de Bâle-ville, Zurich et Saint Gall.

Partiellement inscrite dans une logique d'assurance, la proposition impliqua une intervention des communes. Elle prévoit, pour ces dernières, le droit de réunir, dans une assurance mutuelle contre les risques de chômage involontaire, tous travailleurs répondant à divers critères. La proposition concernait les travailleurs des deux sexes, âgés d'au moins 15 ans, dès lors qu'ils avaient acquis un domicile de secours, que leur salaire n'excédait pas 2000 F par an et qu'enfin ils n'étaient pas affiliés à une société autorisée leur garantissant une indemnité équivalente.

Le dispositif fut conçu à partir d'un financement à caractère tripartite prévoyant interventions des pouvoirs publics, contributions patronales et enfin versements de primes des ouvriers assurés. Le financement public devait être réalisé par le biais de subventions versées par une (ou des) commune(s) intéressée(s), mais aussi par le département et l'État. Les participations ouvrières et patronales furent, quant à elles, déterminées en fonction de deux variables : la spécialité de l'ouvrier et le montant du salaire perçu par ce dernier. La distinction s'inspira d'une logique qui avait présidé à la typologie des chômeurs telle qu'elle avait été établie par l'Office du travail. Or, la proposition formulée par cette institution introduisit des catégories au sein de la population ouvrière, selon les formes d'emploi. Elle distingua d'une part, les ouvriers dotés d'emplois réguliers dont le chômage était imputable à des causes industrielles et, d'autre part, les ouvriers dont l'alternance entre périodes d'emploi et de non emploi se trouvait inscrite dans la nature même de la profession. La différence de nature entre les deux types de profession justifia un régime de contribution différencié. Compte tenu du risque accru de chômage, les taux de participation furent plus élevés pour le second type de travailleurs⁹¹⁶.

Sur la base du travail effectué par l'Office du travail, Camille Jouffray préconisa un calcul des cotisations variable selon la position respective de l'ouvrier par rapport au

⁹¹⁶ Voir sur cette typologie C. Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, op. cit., p. 312 à 333.

chômage. Il classa les assurés potentiels en la répartissant en deux catégories, selon le degré de risque présenté au regard de la situation de chômage : dans une premier groupe se trouvèrent rassemblés les ouvriers des usines, fabriques, magasins, boutiques, etc., pour lesquels le chômage n'avait pas un caractère périodique ou habituel ; le second ensemble recouvrit les ouvriers terrassiers du bâtiment, de l'agriculture pour lesquels le chômage était une conséquence des saisons et de la nature même du métier exercé. En outre, Camille Jouffray proposa d'introduire à l'intérieur de ces deux catégories une subdivision en fonction du montant des salaires perçus : la première classe visa les ouvriers dont le salaire eut un montant maximum de 2,50 F ; la seconde classe, ceux dont le salaire fut compris entre 2,50 F et 4 F ; la troisième classe enfin, ceux dont le salaire excéda 4 F ; la situation de chômage devait quant à elle, donner lieu à exonération d'indemnité.

Participations patronales et primes ouvrières mensuelles difféèrent en fonction des niveaux de salaires et de la catégorie à laquelle les chômeurs appartenaient. Le plafonnement patronal varia selon la catégorie concernée ; en outre, les travailleurs irréguliers se virent imposer une obligation de s'acquitter d'une prime plus élevée que les autres.

L'article 6 de la proposition de loi résuma l'économie du dispositif en matière de fixation des cotisations patronales et ouvrières.

RÉSUMÉ DES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'ARTICLE 6
(TABLEAU N° 13)

Catégorie et classe	Participation ouvrière	Participation patronale
Ouvrier 1^{ère} catégorie		
« 1 ^{ère} classe »	0,15 F	0,10 F maximum
« 2 ^e classe »	0,25 F	«
« 3 ^e classe »	0,35 F	«
Ouvrier 2^e catégorie		
« 1 ^{ère} classe »	0,20 F	0,15 F maximum
« 2 ^e classe »	0,30 F	«
« 3 ^e classe »	0,40 F	«

À ces sources de financement régulières purent aussi s'ajouter des dons et legs.

Les articles 8, 9 et 10 donnèrent, quant à eux, des précisions sur les indemnités versées. L'auteur n'alla pas jusqu'à appliquer le principe d'assurance aux modalités d'attribution des prestations. Ces dernières, en effet, furent déconnectées du montant des prestations versées pour varier selon les charges de famille de l'assuré et ses besoins. En toute hypothèse, elles ne purent excéder un seuil maximum (2,50 F). Des restrictions furent apportées dans leur versement, dans la durée de la période indemnisée comme dans la cause du chômage indemnisable⁹¹⁷. Ainsi, l'indemnité ne fut pas due en cas de chômage de moins d'une semaine en un trimestre. De plus, elle fut limitée à 75 jours par an. Aucun secours ne fut versé en cas d'abandon volontaire de l'emploi, de congédiement consécutif à une grève ou à un agissement fautif, de prise en charge par une autre caisse du fait de maladie ou d'accident. Enfin l'ouvrier ne put se prévaloir d'une aide lorsqu'il avait refusé un travail rémunéré à un salaire usuel, sans motif sérieux. L'association du versement de secours chômage et de l'aspect placement / contrôle des recherches d'emploi apparut comme un élément fondamental de la proposition.

Pour défendre sa proposition, Camille Jouffray soutint que le montage financier préconisé servait l'intérêt de chacune des parties concernées. Les salariés, grâce à un sacrifice régulier mais modéré, se voyaient protégés contre un risque grave et préoccupant ; les employeurs y trouvaient aussi un avantage (certes moins net) pour la profession toute entière

⁹¹⁷ J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit. , p. 85.

puisque l'assurance-chômage leur permettait d'éviter des fuites de main-d'œuvre vers des secteurs d'activité moins sensibles au phénomène du chômage. Enfin, l'État contribuait à la préservation de l'ordre et de la paix publique tout en respectant les principes inhérents au contrat social.

De vives et multiples critiques furent néanmoins adressées à la proposition. Il fut notamment reproché au dispositif à la fois, d'introduire la contrainte et de ne pas suffisamment insister sur les sanctions de l'obligation imposée. De même, les difficultés prévisibles des journaliers pour opérer les prélèvements requis sur son salaire ne manquèrent pas d'être relevées. Enfin, le choix d'un système fondé sur la répartition des intéressés selon leurs risques professionnels trouva des objecteurs.

Le texte fut renvoyé devant la commission d'assurance et de prévoyance sociale qui, en 1898 (c'est-à-dire en fin de législature), n'avait pas déposé son rapport car elle n'eut pas le temps matériel de le rédiger. La Chambre des députés n'eut donc pas à se prononcer sur l'institution projetée et elle tomba dans l'oubli.

Bien que non inscrite dans une pure logique d'assurance, cette proposition alla loin dans la dimension assurantielle de par les techniques qu'elle préconisa. À travers elle, Camille Jouffray se montra critique face au système existant et innovant car il dépassa la conception de l'État sécuritaire qui prévalut alors. En outre, il fut le premier parlementaire à avoir préconisé la participation des employeurs à l'organisation de l'assurance contre le chômage. Sa réflexion fut une étape dans l'évolution de la vision du concept d'indemnisation des chômeurs.

À la suite de cette proposition, une trêve parut se produire durant quelques années quant à la prise en compte par le Parlement du problème du chômage. Certes, cette question se présenta à nouveau aux parlementaires mais rarement dans le cadre d'un projet construit, prenant en considération la question de l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi d'une façon globale et sérieuse. Le thème du chômage fut alors évoqué essentiellement à l'occasion d'interpellations⁹¹⁸ ou encore lorsque la Chambre des députés fut saisie par Louis Lacombe⁹¹⁹ d'une motion (non discutée) de la commission du travail en faveur d'une enquête sur le chômage⁹²⁰. Quelques parlementaires déposèrent même, durant la période, des

⁹¹⁸ Ce fut notamment le cas en 1896 et 1897, sur impulsion d'Édouard Vaillant.

⁹¹⁹ Louis Lacombe (1853-1927) fut député de l'Aveyron. Républicain, inscrit au groupe de la gauche radicale, il fut notamment membre de la Commission du travail. Il s'intéressa au problème des retraites ouvrières et de la sécurité du travail.

⁹²⁰ J.O. Chambre des députés, session 1897, n°2381, p. 886

propositions⁹²¹ qui eurent la particularité de ne pas envisager le problème des ressources susceptibles d'être octroyées durablement aux personnes dépourvues d'emploi.

Parmi les plus notables, celle de Louis Montaut⁹²² déposée le 5 juillet 1897 eut un objet très particulier. Elle invita le législateur à décider qu'une mesure de fermeture temporaire d'un établissement industriel ou d'une usine suite à condamnation judiciaire ou administrative devait entraîner de plein droit une amende spéciale. Cette dernière devait correspondre au montant total des salaires de tous les employés pendant la durée de la fermeture. Corrélativement, le produit de cette amende devait être réparti pour secours entre tous les employés⁹²³. Le champ d'application de l'initiative resta donc très restreint et spécifique.

La proposition d'Édouard Vaillant en date du 13 novembre 1900 surprit par son audace et l'ampleur de la remise en cause de la société existante. D'emblée, sa volonté de secourir les chômeurs s'inséra dans un projet d'ensemble plus global et « plus digne d'une démocratie républicaine ». Ce parlementaire, dont on a évoqué l'influence marxiste, s'engagea dans une dénonciation des modes d'intervention sociale existants et condamna sévèrement leur fondement assistantiel et charitable.

La formule fut précédée d'un long exposé des motifs. Édouard Vaillant y rappela les principes révolutionnaires de « devoir social », d'« obligation de secours et d'assistance au pauvre », ainsi que l'absence (regrettable) de sa mise en œuvre pratique « au fur et à mesure de développement du capitalisme ». Il imputa la « misère et l'insécurité constante » des ouvriers à « l'insignifiance » de l'« infime restitution des richesses » par « la classe maîtresse des pouvoirs ». À ses yeux, cette attitude contribuait à discréditer l'« assistance publique » et à la rendre « presque aussi impuissante » que le système de charité à la veille de la chute de l'ancien régime. De ses considérations, il déduisit l'impérieuse nécessité de reconnaître « le développement du travailleur et du pauvre » et d'instituer légalement « une assurance sociale ».

Édouard Vaillant proposa, en dix-huit articles, rien de moins qu'une réforme structurelle des institutions sociales. Il l'inscrivit dans une logique ambitieuse d'assurance sociale et de solidarité. Il proposa, pour ce faire, de remplacer les services d'assistance par un système d'assurances sociales car sa vision de la solidarité ne pouvait se satisfaire du maintien des principes d'assistance. Le parlementaire se référa au modèle bismarkien d'assurances

⁹²¹ Les députés Bouveri et Coutant demandèrent ainsi l'ouverture d'un crédit extraordinaire destiné à venir en aide aux ouvriers sans travail.

⁹²² L. Montaut, député de Seine et Marne de 1885 à 1899, date à laquelle il décéda.

⁹²³ Proposition Montaut, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, Chambre des députés, documents parlementaires, session 1897, n°2637, p. 1525.

obligatoires sans toutefois y adhérer totalement. Il envisagea ainsi une contribution financière des employeurs, principalement responsables des risques inhérents au mode de production capitaliste. La formule proposée visa la protection des travailleurs contre l'ensemble des risques auxquels ils pouvaient être exposés, et pas seulement contre ceux résultant du chômage⁹²⁴. La question du chômage y fut envisagée, non pas de façon spécifique, mais dans le cadre d'un débat plus large et plus ambitieux sur l'assurance sociale et sur ses modalités de financement⁹²⁵.

Au contraire des propositions précédentes, celle de Jules Coutant prit en considération la question du chômage dans sa globalité et sa spécificité. Cette proposition d'assurance fondée sur la notion de devoir social fut déposée sur le bureau de la Chambre des députés, en 1899. Non examinée dans le courant de la législature, elle fut ensuite reprise par son auteur en novembre 1902, pour être soumise à la commission de prévoyance et d'assurance sociale⁹²⁶.

Jules Coutant⁹²⁷, député de la Seine, intervint en qualité de parlementaire, défenseur des revendications prolétariennes. Cet ouvrier mécanicien, actif syndicaliste, fut successivement inscrit au groupe socialiste révolutionnaire (1893-1906), puis au groupe socialiste unifié (1906-1910) avant de rejoindre le groupe républicain socialiste (à partir de 1910). Il tint à la Chambre, une place considérable. Il présenta une foule de propositions de loi dont celles concernant le placement des employés et des ouvriers des deux sexes, celle demandant l'amnistie pour les faits politiques, grèves et atteintes à la liberté du travail ou celle préconisant la création d'une caisse nationale de retraite pour la vieillesse. Il monta à la tribune à de nombreuses reprises. Ce fut notamment le cas lors de la présentation de la proposition de création d'une caisse nationale contre le chômage.

Dans un long et complexe exposé des motifs qui contient moult tableaux et précisions statistiques, Jules Coutant pointa l'inefficacité du système de prise en charge des chômeurs. Comme certains de ses homologues, il réprouva, avec fermeté, des pratiques d'assistance qu'il assimila à la charité d'ancien régime et jugea humiliantes. Il considéra, en particulier que l'organisation des ateliers d'assistance par le travail constituait une pratique anachronique qui, en outre, portait atteinte à la dignité du travailleur et au principe de libre concurrence. Selon lui, l'intervention de l'État en matière économique était désormais nécessaire. Seul ce moyen

⁹²⁴ Proposition Vaillant, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session extraordinaire du 13 novembre 1900, n°1933, p. 50.

⁹²⁵ Voir sur ce point C. Daniel et C. Tuschszirer, *L'État face aux chômeurs*, op. cit., p. 61-65.

⁹²⁶ Proposition Coutant, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session extraordinaire de 1902, annexe n°448, p. 292.

⁹²⁷ Jules Coutant (1854-1913) eut des fonctions de député pour le département de la Seine de 1893 à 1913.

permettait d'« obliger le plus fort envers le plus faible » et de promouvoir « une solidarité » propre à « ennoblir l'industrie ». D'emblée, le parlementaire mit ainsi en exergue des valeurs de solidarité et de justice sociale pour étayer ses propos et convaincre du bien fondé d'une solution basée sur la pénalisation financière de « la force motrice » (c'est-à-dire les machines industrielles). L'approche évoqua la notion de justice sociale développée par Camille Jouffray en 1895 ainsi que les propos, plus modérés qu'Auguste Fontaine développa, en novembre 1903, devant le Conseil supérieur du travail. Lui aussi en appela à l'équité pour que les conséquences négatives pour les ouvriers des progrès réalisés par les mutations économiques fussent prises en charge par le corps social tout entier.

Toutefois, la proposition revêtait un caractère plus politique que celle de Camille Jouffray. Contenue dans vingt-quatre articles, elle procéda d'un raisonnement qui mettait en cause le machinisme auquel était imputé le chômage moderne. Sa thèse était étayée par de nombreuses statistiques sur l'utilisation des machines dans les différents secteurs de l'industrie française ainsi que sur le nombre de chômeurs. Selon Jules Coutant, les conséquences de « l'industrialisme » moderne sur l'accroissement du chômage légitimaient un droit à réparation puisqu'il contribuait à conférer la puissance à un nombre très restreint de producteurs. Dans ce contexte, le parlementaire préconisa un dispositif dont les fondements se voulurent réparateurs d'une situation d'inégalité génératrice d'antagonismes entre la classe possédante, bénéficiaire du système et la classe ouvrière qui en était victime. L'application d'une taxe sur les machines (au profit des chômeurs) lui paraissait donc logique et légitime. Elle permettait, par la solidarité, de pourvoir à des besoins dont l'origine directe se trouvait dans l'introduction du machinisme dans le processus de production.

De ces différentes considérations, Jules Coutant déduisit une proposition qui reposa, de manière exclusive, sur une taxation des machines devenues « les ennemies du travailleur ». Destinées à certains secteurs exposés⁹²⁸, cette taxe spéciale sur la force motrice incombait au seul patronat. Elle fut destinée à alimenter une caisse nationale de secours contre le chômage, et ce, jusqu'à concurrence des besoins. L'article 1^{er} précisa que « la force motrice (machines à vapeur, machines hydrauliques, moteurs à gaz, à pétrole et à alcool) employée dans les compagnies de chemin de fer, de tramways, de navigation, entreprises de mines et dans toutes les industries ou commerces serait imposée d'une taxe de cinq francs par cheval-vapeur ». Bien entendu, ce système fut exclusif de toute cotisation ouvrière dont le principe, même, lui

⁹²⁸ La proposition soumit à l'impôt les seuls employeurs munis d'appareils à vapeur comme nous l'avons précisé. Les industriels de l'alimentation et du vêtement par exemple ne furent redevables d'aucune cotisation, alors même que leurs ouvriers de ce type de secteurs ne furent pas exclus des secours par le système conçu.

paraissait inéquitable et inacceptable. L'article 2, quant à lui, affecta « le produit de l'impôt ...à la création d'une caisse nationale de chômage jusqu'à concurrence de ses besoins ». Ce particularisme fit qualifier cette proposition comme étant « d'esprit communiste »⁹²⁹. Son auteur n'hésita pas, il est vrai, à critiquer la « liberté du laisser-faire et du laissez-passer », source d'enrichissement des détenteurs de moyens de production et de ruine pour les autres.

Les modalités de fonctionnement du dispositif furent envisagées dans le reste du texte de manière cohérente et détaillée dans une perspective qui prenait en considération placement et secours et dont les aspects locaux étaient relayés au niveau national. Les bénéficiaires du dispositif furent largement entendus : il s'agissait des travailleurs des deux sexes, âgés de plus de dix-huit ans et de moins de soixante ans. Mais l'auteur introduisit, dans l'octroi des prestations, une dimension sociale en le soumettant à une condition de ressources. Les ouvriers ne devaient pas posséder un revenu annuel supérieur à trois cent soixante-cinq francs, ce qui correspondait au seuil très faible de un franc par jour. L'indemnité était due à dater du premier jour de la deuxième semaine suivant la cessation du travail.

Comme dans la proposition Camille Jouffray, le système de l'assurance fut abandonné au profit de modalités de calcul faisant intervenir des éléments inhérents aux demandeurs. La fixation du montant des prestations fut établie sans référence au salaire antérieurement perçu ; les indemnités eurent un caractère forfaitaire et leur niveau varia en fonction de la situation familiale des intéressés. La détermination des motifs permettant de prétendre aux prestations fut influencée par la philosophie d'intervention des syndicats dans le versement de secours aux chômeurs. L'auteur établit une distinction entre chômage pour accident et maladie et chômage par manque de travail. Pour ces derniers, le projet fut particulièrement audacieux. Le versement de l'indemnité fut même prévu en cas de grèves suscitées par certains motifs d'ordre nettement professionnel et dont le caractère volontaire ne fut pas discutable : diminution de salaire, embauche exagérée d'ouvriers étrangers, non-acceptation de marchandises, refus de faire plus de dix heures de travail par jour. En outre, dans les cas de chômage consécutif au renvoi illégal d'ouvriers syndiqués, règlement abusif d'atelier, le droit au secours fut envisageable ; il se trouva toutefois soumis à appréciation du conseil de prud'hommes ou du juge de paix saisi pour l'occasion. Enfin, des secours de route purent être délivrés comme une sorte de prime incitative à la mobilité : ils furent destinés aux travailleurs

⁹²⁹ Voir G. Denjean, *L'assurance-chômage*, *op. cit.*, p. 189.

qui acceptèrent du syndicat ou du bureau de placement municipal un emploi distant de plus de cent kilomètres de la commune où ils habitaient depuis au moins deux ans.

Le droit au secours du travailleur fut associé à un devoir de retrouver du travail pour le bénéficiaire. La décision d'indemnisation du chômage se trouva ainsi liée à une stricte obligation d'accepter un travail, partout où les bureaux de placement municipaux, chambres syndicales ou groupes corporatifs furent en mesure de lui en procurer. Dès lors que le salaire offert au chômeur avait un montant usuel, correspondant à la norme salariale en vigueur sur le marché, les secours pouvaient lui être refusés. Seuls des motifs avalisés par des commissions dites « de chômage » exonérèrent, le cas échéant, les intéressés de cette contrainte. Composées de façon tripartite, ces instances sises au sein de chaque commune apparurent comme des maillons importants du dispositif. Leur implantation de proximité visa à permettre une relation étroite avec les chômeurs. Elles furent chargées de recevoir les demandes de secours, de mener des enquêtes et de s'assurer de la bonne administration de l'institution de prévoyance. Elles se virent confiées également la gestion de la caisse nationale⁹³⁰. Jules Coutant paracheva le dispositif en prévoyant, toujours au niveau communal, l'institution d'un bureau de placement destiné à recevoir offres et demandes de travail. Comme Camille Jouffray qu'il cita dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, Jules Coutant lia versement de secours et placement. Sa proposition coupla son système de secours d'un mécanisme destiné à rationaliser le marché de l'emploi : l'instauration d'un contrôle entendit permettre de vérifier que les chômeurs secourus respectaient correctement leur devoir de retrouver un emploi dans les conditions normales du marché. Dans ce cadre, une procédure de constatation des journées de chômage devait être diligentée par les mairies sur un livret, dit de chômage, qu'elles devaient délivrer à leurs administrés âgés de plus de dix-huit ans.

La proposition ne créa pas une assurance contre le chômage puisqu'elle exonéra le travailleur de toute cotisation, au nom d'un principe de solidarité cher à l'auteur. Ce postulat fut révélateur d'une conception de la société fondée sur des rapports antagonistes. Il correspondit, en outre, à la personnalité de son promoteur, délibérément engagé dans la défense de la cause prolétarienne. Cependant, un tel système, exclusif de toute participation financière des travailleurs, comporta des risques de dérives financières. Son fonctionnement

⁹³⁰ L'article 18 de la proposition institua dans chaque commune une commission dont la composition varia selon l'importance de la population : pour les communes de moins de 20.000 habitants, elle compta deux conseillers municipaux, deux patrons et cinq ouvriers ; pour les communes de plus de 20.000 habitants, l'effectif passa à trois conseillers municipaux, trois patrons et sept ouvriers (une variante fut, en outre introduite pour les communes divisées en arrondissements). Les ouvriers et patrons membres de la commission furent élus par les électeurs de la commune.

aboutit à laisser ses principaux bénéficiaires en marge de ses prévisions puisque qu'il reposa sur la création d'un établissement d'assistance dirigé par les administrations municipales avec un financement patronal. En dépit d'une participation aux commissions de chômage, il était à craindre que les travailleurs soient peu impliqués - et peu responsabilisés - par ce dispositif.

Bien entendu, la proposition souleva nombre d'objections. Elle rencontra notamment une violente opposition de la part des milieux industriels, en raison de la critique de la liberté économique qu'elle induisit. Arbitraire et injuste, telles furent les principales critiques émises à son encontre : arbitraire, car le machinisme ne pouvait être décemment considéré comme cause unique du chômage ; injuste, car elle aboutissait à faire porter aux seuls patrons de certains types d'industrie l'ensemble des charges de constitution et de fonctionnement d'une caisse nationale de chômage. Un extrait d'un rapport émanant de la Chambre de commerce de Paris en 1904 fut révélateur de l'hostilité qu'elle suscita. Soucieux de préserver leurs intérêts, ses auteurs firent valoir que « l'état de l'industrie nationale » n'offrait plus « une élasticité suffisante pour supporter de nouvelles impositions comme celles qui résulteraient de l'assurance obligatoire contre le chômage ». Ils regrettèrent que le tissu industriel subisse « chaque jour » des atteintes plus graves, en raison des réformes menées : selon eux, «...les taxes fiscales plus lourdes que chez aucune autre nation, la durée du travail de plus en plus réduite, les dépenses causées par la nouvelle législation ouvrière, les transformations imposées au nom de l'hygiène [...], l'insécurité de l'avenir industriel » aboutissaient à détourner les capitaux du pays et faisaient « obstacle aux entreprises de longue haleine ». En outre, dans une phase de réflexion sur la mise en œuvre de contributions pour financer les retraites ouvrières, les industriels firent valoir que le moment était inopportun pour décider de nouvelles taxes relatives à la création d'une caisse nationale de chômage⁹³¹.

La proposition fit l'objet d'un rapport soumis au Parlement lors du vote de la loi définitive, en 1905. Elle ne fut pas retenue mais elle constitua néanmoins une base de travail lors des débats qui précédèrent l'adoption de cette dernière.

Plus fragmentaire que les précédentes, la proposition Dumont fut initialement présentée le 28 octobre 1901. Suspendue, elle fut reprise le 19 juin 1902. Plus restreinte⁹³² que les précédentes, elle contient des dispositions dont l'ambition et la nature furent bien différentes. Son auteur, Charles Dumont (1867-1939) appartenait au groupe des radicaux. Il fut député du Jura (1898-1924), sénateur (1924-1939) et plusieurs fois ministre (d'abord des

⁹³¹ Voir G. Denjean, *L'assurance-chômage*, op. cit., p. 71-72.

⁹³² Proposition Dumont, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance du 19 juin 1902, annexe n° 99, p. 580.

Travaux Publics, ensuite des Finances et enfin de la Marine Militaire). Le projet de l'auteur resta d'ambition modeste et pragmatique. Pour agir contre le chômage, « misère sociale » irrégulière et difficile à soulager, il préconisa d'intervenir sur certaines de ses causes : celles sur lesquelles « le législateur » pouvait « avoir prise ». Sans chercher à « supprimer le chômage, ni même à garantir les ouvriers contre toutes les causes possibles de chômage, il souhaita que fût mis en place un dispositif qui faisait de l'assurance contre le chômage une « annexe » de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents. En outre, la proposition fut limitée aux cas de chômage résultant de circonstances particulières : incendie ou destruction des locaux de travail. Peu soucieux de développer des fondements théoriques à l'appui de son raisonnement, l'auteur fut concis et pratique : il centra le fonctionnement du système sur la simple instauration d'une taxation obligatoire. L'unique article du projet définit son champ d'application par rapport à la législation sur les accidents du travail. Il prévoit que les chefs d'entreprise devaient assurer leur personnel contre les risques du chômage résultant de l'incendie de leurs usines, chantiers ou manufactures jusqu'à concurrence d'un mois et demi de salaire.

Comme la précédente, cette proposition rencontra une farouche opposition de la part du patronat. Diverses chambres de commerce émirent sur elle un avis nettement défavorable⁹³³. Les principales polémiques portèrent sur le coût prévisible du mécanisme, sur son caractère obligatoire, ainsi que sur son inadaptation aux besoins. Ses détracteurs soulignèrent, tout d'abord, qu'elle était susceptible d'entraîner de graves conséquences financières pour les employeurs en alourdissant leurs charges. À cet argument de nature financière, s'ajouta un autre type de réserve fondé sur la constatation qu'un grand nombre d'entreprises entrant dans le champ d'application de la loi de 1898 ne rencontraient que très occasionnellement des risques de chômage résultant d'incendies ou de destruction de locaux. Pour ces dernières donc, la proposition était inopérante. D'autres objections ne manquèrent pas d'être formulées : les plus fréquentes portèrent sur l'inadéquation de la formule par rapport aux spécificités du phénomène du chômage volontaire. On fit par exemple valoir la radicale différence de nature, entre un risque (d'accident du travail), spécifiquement inhérent à la nature même du travail industriel, et l'incendie. De même, on reprocha à la proposition de loi d'introduire une distinction critiquable entre chômeurs, sans que celle-ci ne fût fondée. On craignit qu'elle n'aboutisse à créer un privilège pour une catégorie d'ouvriers alors que les

⁹³³ Ce fut le cas des Chambres de commerce de Perpignan, Paris, Auch, Vienne.

victimes des autres chômages resteraient exposées aux conséquences de l'interruption de travail.

Les offensives les plus vives contre la proposition Dumont furent menées par les Chambres de commerce de Paris et Vienne⁹³⁴. Elles témoignent du climat d'hostilité générale qui entourait les discussions suscitées par le projet. Les membres de la Chambre de commerce de Paris firent remarquer qu'une assimilation entre risque professionnel et incendie d'usine paraissait peu judicieuse. Le premier, en effet, était inhérent à la nature même du travail alors que le deuxième constituait un risque commun à tous. De ce fait, la proposition Dumont qui faisait de l'assurance-chômage une annexe de la loi de 1898 deviendrait « sans objet pour un grand nombre de ceux qu'elle atteindrait ». Un argument juridique termina leur démonstration : il fut reproché au projet de faire de l'obligation, la base de son système, tandis que la loi de 1898 censée lui servir de cadre n'avait pas admis l'assurance obligatoire. Dans une délibération, elle émit le vœu que la proposition Dumont ne fut pas adoptée

En des termes non moins véhéments, les membres de la Chambre de commerce de Vienne rejoignirent les positions de leurs homologues parisiens. Ils consignèrent leurs griefs dans des conclusions. L'instance consulaire pointa l'inéquité de traitement entre chômeurs en fonction de leurs entreprises d'appartenance. Il fut reproché à la proposition de créer « un privilège injustifié pour une catégorie d'ouvriers en prévision d'une cause spéciale de chômage, assez rare » alors qu'elle refusait toute protection « aux nombreuses victimes des autres chômages », plus fréquents et plus onéreux résultant de crises commerciales, d'intempéries ou d'arrêts complets consécutifs à des grèves. En outre, la Chambre fit valoir qu'il n'était pas envisageable d'aggraver les charges de l'industrie française alors qu'elle se trouvait dans un état précaire et que les pouvoirs publics lui imposaient déjà des sacrifices en raison de l'application des lois sur les accidents et la réglementation du travail.

La fronde patronale contre la proposition Dumont fut porteuse, les demandes furent entendues et les parlementaires n'eurent pas à se prononcer sur le contenu de la proposition qui ne fut pas renvoyée devant la commission d'assurance et de prévoyance sociale.

La question de l'assurance-chômage continua néanmoins à susciter interventions et propositions au sein de l'hémicycle. Celle de Pierre Colliard⁹³⁵ fut conçue dans une philosophie qui visa à la réparation des dommages causés aux travailleurs⁹³⁶. Ce

⁹³⁴ Propos cités par H. Cagninacci, *Le chômage et les moyens d'y remédier, particulièrement par l'assurance*, op. cit., p. 189.

⁹³⁵ Pierre Colliard (1853-1925).

⁹³⁶ Proposition Colliard, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session extraordinaire, séance du 05 novembre 1903, annexe n°1271, p. 138.

parlementaire socialiste occupa, durant une période conséquente, différentes fonctions liées aux problématiques du travail. D'abord conseiller municipal de Lyon (1880-1896) puis député du Rhône (1898-1919), il devint en 1917 (et pour deux années) ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale. Membre de la commission du travail dès 1902, il en fut son président de 1905-1917. Il appartint également au Conseil supérieur du travail.

Pierre Colliard développa, à partir de considérations humanistes, sa philosophie et sa proposition d'actions. Les conséquences des périodes de ralentissement ou de disparition d'activité justifiaient, selon lui, qu'on vînt en aide « aux travailleurs, dont le seul capital est le travail ». L'exposé des motifs très complet évoqua des expériences de mise en œuvre de secours chômage françaises et étrangères. Caisses de chômage professionnelles et municipales furent citées en exemples. En s'appuyant sur les expériences de la fédération du livre, ainsi que sur celles des municipalités de Limoges et de Lyon, le parlementaire formula sa proposition. Selon ses propres termes, le système était conçu dans l'objectif d'amoindrir les effets négatifs « d'une production industrielle » à « l'état anarchique » et son corollaire, le chômage. Comme Camille Jouffray, Édouard Vaillant, Jules Coutant avant lui, Pierre Colliard en appela au « devoir social » pour prendre en charge les conséquences d'un chômage auquel les travailleurs étaient étrangers et qui était, la plupart du temps, « la conséquence du manque d'organisation et de prévoyance du chef d'industrie ». Au nom de l'entraide et des devoirs du corps social, l'auteur exposa ses propres préconisations d'intervention financière en faveur des chômeurs. Il justifia ainsi un concours financier de l'État dont il savait qu'il attirerait les critiques les plus vives des tenants du libéralisme, « adversaires de l'intervention de l'État dans les questions sociales ».

Une proposition de loi articulée sur quatre articles suivit un exposé de motifs marqué par une abondance d'arguments. La formule envisagée se rapprocha de celle de Jules Coutant, dans sa demande de création d'une caisse nationale de chômage. Les bases de chacun des systèmes restèrent néanmoins très différentes.

Le dispositif de la caisse nationale fut décrit par l'article 2, de façon précise. La création de la nouvelle structure devait relever d'une décision du ministre du Commerce. Cette instance constitua une pièce essentielle du dispositif. L'auteur prévoit que l'alimentation financière du système fût assurée par des ressources provenant de différentes origines. Les sources impliquèrent quatre type d'acteurs, selon des proportions variables : l'État, la commune, les éléments patronaux et les ouvriers. Chaque ouvrier devait y contribuer à raison de 0,25 F par mois de même que chaque patron. Le solde fut réparti entre la commune (dont

l'apport se limita à 0,10 F par mois) et l'État auquel il incombait d'assurer le principal apport en donnant 0,40 F par mois.

Des limitations encadrèrent la prestation accordée tant dans les montants que dans la durée. L'indemnité maximale pouvant être octroyée aux chômeurs eut un caractère fixe : d'un montant minimal de deux francs par jour, elle fut versée au maximum pendant trois mois par an. En toute hypothèse, le secours ne put pas dépasser la moitié du salaire de la profession (article 3). Là encore, la technique contributive ne fut pas mobilisée, les prestations ne se référant pas au salaire antérieurement perçu.

Cette proposition sembla plus ou moins faire écho aux tendances qui régnaient en matière de retraites ouvrières et paysannes. La question faisait alors l'objet d'innombrables débats au sein et hors du Parlement. La première version déposée à la Chambre en 1890, mit une vingtaine d'années pour aboutir, sous une forme édulcorée en 1910. Or, pour résoudre le problème des retraites ouvrières, on réclamait avec force, un régime basé sur le concours de l'ouvrier, du patron et de l'État.

Assez logiquement, le projet fut écarté : la société française avait encore un ancrage trop profond dans le libéralisme pour pouvoir l'accueillir. La mise en œuvre du dispositif fut jugée trop dangereuse pour le budget de l'État parce que sa contribution n'était pas limitée. L'objection se référa, en particulier, aux périodes de crises durant lesquelles le manque de réalisme et les dangers financiers de la proposition étaient particulièrement redoutés. En effet, il était prévisible que l'État serait surtout sollicité dans des contextes économiques difficiles, donc précisément au moment où le rendement des impôts serait le plus faible. On souligna aussi que ce projet revenait à imposer aux contribuables des sacrifices d'autant plus lourds que les indemnités à verser coïncideraient avec des crises qui, par hypothèse, réduiraient les profits des contribuables.

La proposition de Pierre Colliard eut l'intérêt d'initier une réflexion plus profonde sur la problématique du chômage. Elle prit en considération, non pas seulement des causes subjectives tenant aux seuls chômeurs, mais également des raisons objectives liées au système de production et à son organisation. Pas plus que les précédentes, elle ne fut retenue mais elle fit toutefois l'objet d'un rapport pour alimenter les débats préalables au vote de la loi de définitive.

Ces premières tentatives furent difficiles à mettre en œuvre, en raison de leur caractère partiel, irréalisable ou parce leur idéologie était trop engagée. Elles contribuèrent à une évolution de la réflexion autour du thème de l'indemnisation du chômage même si seulement

deux d'entre elles furent transmises à la commission d'assurance et de prévoyance sociale qui intervint antérieurement au vote définitif de loi : celle de Jules Coutant et Pierre Colliard.

Deux autres propositions parlementaires des 17 et 20 mai 1904 présentèrent des approches plus cohérentes. Influencés par les travaux du Conseil supérieur du travail, elles eurent la particularité de concevoir des systèmes d'indemnisation des chômeurs moins ambitieux et moins radicaux que les précédents. En outre, elles intervinrent dans un contexte de changement d'état d'esprit général face au chômage. La détérioration de la condition ouvrière impliquait désormais que les pouvoirs publics trouvent, le plus rapidement possible, des solutions concrètes au chômage. Par pragmatisme et réalisme, on songea alors qu'il serait préférable d'améliorer les structures existantes plutôt que d'essayer de penser à concevoir une organisation nouvelle. On pensa alors à tirer parti d'une institution qui existait, fonctionnait et était connue et acceptée des travailleurs, à savoir, les groupements professionnels. Ce fut là une reconnaissance implicite et officielle de dispositifs – souvent officieux – qui avaient été mis en œuvre dans le cadre d'une solidarité collective ouvrière pourtant tant décriée et combattue dans les décennies précédentes.

Le Conseil supérieur du travail (notamment dans sa douzième session) s'était fait, comme on l'a vu, le promoteur de cette idée. Sa délibération de 1903 (comme la discussion qui la précéda) eut ainsi un impact pratique considérable dans le débat public. Elle contenait non seulement l'indication d'un régime permettant une indemnisation des chômeurs, mais encore des précisions sur son fonctionnement.

Il en résulta que les discussions à la Chambre des députés se trouvèrent désormais fortement influencées par la conception du Conseil supérieur du travail. Les propositions de loi qui intervinrent n'eurent plus pour ambition d'instituer une assurance générale contre le chômage. Plus modestes, moins engagées sur le plan idéologique, elles préconisèrent l'inscription au budget d'un crédit destiné à subventionner des caisses de secours contre le chômage, préalablement créées. Par la même, elles devinrent plus politiquement plus acceptables pour les pouvoirs publics.

B. Une approche de plus en plus cohérente

En mai 1904, deux théories furent présentées pour appliquer les préconisations du Conseil supérieur du travail. Toutes deux généralisèrent l'usage des expressions « chômage involontaire » et « chômeur involontaire ». Néanmoins, leur contenu différa sensiblement : la première émana de républicains modérés, l'autre de radicaux avancés. En

raison de leur intérêt, elles furent renvoyées pour être étudiées par la commission d'assurance et de prévoyance sociale qui prépara la discussion de la loi devant le Parlement.

1° La proposition modérée de Jean Chaumet, Max Dormoy⁹³⁷ et Jules Siegfried⁹³⁸

Présentée en date du 17 mai 1904⁹³⁹, cette proposition fut d'inspiration modérée. D'emblée, ses trois concepteurs, tous députés, repoussèrent le principe d'assurance obligatoire au profit de l'institution d'initiative privée. En revanche, la proposition n'exclut pas « le concours de l'État », reconnue pour son utilité, sa propension à encourager des initiatives privées encore insuffisantes et auxquelles une pleine liberté d'action devait être conférée.

Après avoir, par des formules d'usage, constaté l'ampleur du chômage involontaire, sa diversité et les souffrances imméritées auxquelles il exposait les travailleurs privés d'emploi, les auteurs précisèrent leur projet. À l'instar du Conseil supérieur de travail, ils affirmèrent l'impossibilité d'instituer une assurance obligatoire qui fût généralisée à l'ensemble du territoire. Leur réflexion les amena à privilégier un système d'assurance adossé aux caisses de chômage existantes et encouragé par l'État. Pour assurer le succès et la viabilité du dispositif, les parlementaires préconisèrent, en outre, un appel à une contribution de l'État qui fût proportionnelle à l'ampleur des efforts de prévoyance fournis par les intéressés. Ils assignèrent à l'État un véritable rôle d'impulsion sur les initiatives d'ordre privé, quelles qu'elles fussent. Les promoteurs de la proposition espéraient que l'effort financier de l'État susciterait des subventions complémentaires, notamment de la part des municipalités, conseils généraux mais aussi des patrons isolés ou groupés en syndicats. L'exposé des motifs fut, à cet égard, riche d'enseignements. Les auteurs de la proposition en appelèrent à l'ensemble des acteurs pour qu'ils contribuent à la promotion de leur proposition : en premier lieu, le Parlement fut sollicité afin de donner l'exemple, « assuré qu'il sera bientôt suivi par toutes les municipalités et tous les conseils généraux qu'anime un sincère amour de la démocratie ». « Les patrons isolés ou groupés en syndicats » furent aussi interpellés pour apporter aux

⁹³⁷ Max Dormoy (1862-1941) fut député de la Gironde de 1902 à 1906. Il appartient au groupe de l'union démocratique. Chef d'entreprise, il créa en 1899, une société de secours mutuels pour les ouvriers de son usine.

⁹³⁸ Jules Siegfried (1837-1927) fut député (1885-1897 ; 1902-1922) et sénateur (1897-1900) de la Seine inférieure, ministre du Commerce et de l'Industrie (1892-1893). Son activité parlementaire fut considérable dans diverses commissions : budget, colonies, commerce, législation sociale.

⁹³⁹ Proposition Chaumet, Dormoy et Siegfried, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 17 mai 1904, annexe n°1690, p. 595.

caisses de chômage « une contribution d'autant plus précieuse qu'elle sera volontaire ». Enfin ils assignaient à l'État un rôle mobilisateur car sa contribution était essentielle au succès du dispositif. L'État fut incité à « proportionner ses subsides aux efforts des travailleurs eux-mêmes ». À leurs yeux, il ne pouvait y avoir « plus sûr moyen de provoquer les efforts » et « d'encourager les initiatives, que d'appliquer rigoureusement le principe : aide-toi, le ciel t'aidera ».

Le fonctionnement opérationnel du dispositif fut décrit dans deux articles complémentaires. Le premier porta sur les modalités de financement du système. Il prévoit que l'État accordât des subventions aux caisses d'assurance-chômage régulièrement constituées par les syndicats professionnels, sociétés de secours mutuels, fédérations de syndicats, fédérations mutualistes (et plus généralement par toutes les associations de travailleurs). La fixation du montant du concours de l'État eut un caractère incitatif : son montant dépendait directement des cotisations des adhérents auxquelles elle était proportionnelle, de façon maintenir chez d'eux, un effort contributif personnel constant. Ce paramètre fixa, en outre, les limites de la contribution de l'État prévue jusqu'à concurrence de 25 % des sommes versées par les participants. Une limitation d'ordre plus général fut enfin prévue par les concepteurs, soucieux de préserver l'équilibre budgétaire de l'État. L'appel fait aux finances étatiques en vue de soutenir et de développer les initiatives privées devait se limiter, au total, à une somme de 30 000 F inscrite au budget. L'article second précisa, quant à lui, le rôle des institutions impliquées dans le dispositif.

La proposition entendit mobiliser la Nation tout entière pour parvenir à développer les caisses de chômage sur le territoire national. Le réalisme des propositions de mise en œuvre motiva un renvoi pour examen devant la commission d'assurance et de prévoyance sociale. Elle fut ensuite reprise dans le rapport qu'Alexandre Millerand établit pour documenter les députés, lors des discussions sur la création d'une caisse nationale contre le chômage.

2° Le choix du système de Gand : la proposition Millerand - Dubief⁹⁴⁰

La dernière proposition de loi, présentée le 20 mai 1904, ne fut pas la moins notable, tant en raison de l'attention qu'elle suscita, que de la personnalité de ses auteurs. En effet, elle fut soutenue par Alexandre Millerand et par un de ses proches, Jean-Baptiste Dubief. Alexandre Millerand avait alors été le premier socialiste à occuper des fonctions ministérielles ; ministre de Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes de 1899 à

⁹⁴⁰ Proposition Dubief et Millerand, Journal officiel, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 20 mai 1904, annexe n°1698, p. 625.

1902, il avait pu élaborer une abondante législation sociale. Jean-Baptiste Dubief fut membre du Conseil supérieur du travail et partie prenante des travaux réalisés par celui-ci sur le problème de la prise en charge financière des chômeurs.

La proposition de loi de Jean-Baptiste Dubief et Alexandre Millerand eut la particularité de prendre en compte les principales propositions de loi précédemment examinées. En outre, elle s'inspira largement des travaux du Conseil supérieur du travail, dans sa définition du chômage, dans ses précisions statistiques et dans ses références aux expériences des caisses syndicales de chômage.

Alexandre Millerand et Jean-Baptiste Dubief abordèrent le thème des secours de chômage de façon globale et synthétique. Pour eux, aucune question ne présentait « un plus grand intérêt social que celle du chômage » et il convenait que l'État lui-même la prenne en considération et qu'il intervienne en faveur des chômeurs. Comme d'autres parlementaires avant eux, ils firent appel au principe de solidarité pour justifier la prise en charge financière des chômeurs. Mais le contenu que ces deux députés confèrent à la notion fut nettement plus politique que dans les propositions antérieures. Du concept de solidarité fut ainsi déduit un devoir social. Comme Camille Jouffray et Jules Coutant, ces parlementaires partirent du postulat que la « société tout entière » tirait profit « des progrès réalisés par les inventions nouvelles ». À ce titre, il leur paraissait inconcevable qu'elle n'ait pas l'obligation corrélatrice « de pourvoir momentanément et dans une mesure déterminée aux besoins des ouvriers privés tout à coup de leur travail ». Au nom du combat contre l'injustice sociale et d'un devoir de réparation, les deux auteurs en déduisaient une obligation des pouvoirs publics (et notamment l'État) de venir en aide aux chômeurs.

En outre, les deux parlementaires ajoutèrent, à cette raison théorique d'intervention des pouvoirs publics, un mobile politique d'ordre sécuritaire. Sous cet aspect, l'argumentation eut un caractère stratégique : elle fut de nature à convaincre plus aisément leurs pairs du bien fondé de leur opinion et de la nécessité d'un passage à l'action. Les deux auteurs de la proposition firent, en effet, valoir que l'instauration d'un système d'assurance-chômage généralisé constituait le meilleur moyen de conserver, dans le pays, un climat social préservant « l'intérêt bien entendu de la société... ». Ce moyen permettait d'éviter le développement dangereux de « grands centres de chômage... » générateurs de « misère et d'agitation ». Ces motivations firent, en outre, écho à celles développées, en 1903, par Arthur Fontaine, devant le Conseil supérieur du travail. Les vœux émis par ce dernier se trouvèrent d'ailleurs intégralement repris dans la motivation des auteurs, ce qui n'était guère étonnant, Jean-Baptiste Dubief étant l'un des représentants du Parlement au sein de cet organisme.

Les principes de fonctionnement du système préconisé ne firent pas l'objet de longs développements. En préambule, les auteurs de la proposition prirent soin de préciser la nature de la privation de travail susceptible de donner lieu à indemnisation. Reprenant les études de l'Office du travail, la définition du chômage indemnisable exclut toute forme de chômage volontaire de son périmètre d'action. Seul fut concerné par la proposition, le chômage involontaire par manque de travail.

Le corps de la proposition tint, quant à lui, en un unique article qui prévoit l'allocation de subventions aux caisses de secours contre le chômage. Afin d'assurer ce financement, il fut prévu de solliciter auprès du ministre du Commerce l'ouverture d'un crédit extraordinaire sur l'exercice 1904. Pour les années suivantes, un prélèvement annuel d'une somme de 100 000 F devait pourvoir aux besoins des caisses. Une répartition entre les diverses caisses susceptibles de prétendre à l'aide devait être équitablement effectuée. La somme prévue correspondit à l'équivalent des sommes versées par les caisses syndicales de chômage, au titre de l'ensemble de leurs prestations chômage. La proposition prévoit en outre, que la subvention serait proportionnelle aux efforts des ouvriers accomplis dans le cadre des caisses syndicales de chômage.

Le dispositif proposé, de manière conjointe, par Alexandre Millerand et Jean-Baptiste Dubief, repoussa donc l'idée d'une assurance obligatoire d'État contre le chômage, essentiellement pour des arguments financiers. En effet, la limitation de l'intervention étatique de l'État semblait raisonnable, dans le contexte du vote de la loi sur l'assurance vieillesse au Parlement.

Comme la précédente, cette proposition fut renvoyée à la commission d'assurance et de prévoyance sociale.

À partir de cette époque, la question de l'intervention des pouvoirs publics en matière d'indemnisation du chômage se trouva désormais sérieusement inscrite dans un débat public qui en exclut toute idée de d'obligation et d'universalité des bénéficiaires. En effet, cette assurance-chômage facultative ne fut destinée qu'aux chômeurs adhérents à une caisse syndicale et son financement associa effort mutuel et financement public.

§2 - La loi de finances pour l'année 1905, charte de l'assurance-chômage.

La multiplicité des propositions législatives et les vœux formulés par le Conseil supérieur du travail aboutirent finalement devant le Parlement. Le contexte général fut, à ce moment, favorable à cette évolution. Outre l'évolution de la réflexion sur la question, l'augmentation du chômage fut sans doute déterminante : on dénombra alors 230 000 personnes sans-travail.

En 1905, le principe de l'assurance-chômage fut finalement admis en France par un acte budgétaire et il put recevoir application. Ce fut dans la sobriété qu'intervint le législateur : l'article 55 de la loi de finances pour 1905 prévoit seulement la répartition d'une somme de 110 000 francs entre les différentes caisses de secours contre le chômage involontaire et il laissa toute latitude au gouvernement pour en établir les modalités de répartition. Ce mécanisme de « délégation » fut critiqué par le courant libéral car il aboutissait à priver le Parlement de débats sur la question. Daniel Bellet⁹⁴¹, secrétaire perpétuel de la société d'économie politique, professeur à l'institut de sciences politiques, regretta cette « pratique parlementaire déplorable »⁹⁴². Il déplora, en outre, la faiblesse de cette somme qui ne représentait que « fort peu » sur « le total formidable » du budget.

Même si la solution retenue resta finalement en retrait des ambitions sociales et des prévisions des différentes propositions de lois qui en précédèrent l'adoption, elle apparut comme une étape historique importante, la première de l'instauration d'une assurance-chômage facultative. Ce faisant, la France fut, en effet, le premier État à s'engager sur le plan budgétaire et à un niveau national, dans le domaine des secours aux chômeurs. Les discussions antérieures à la mise en place du dispositif définitif furent denses. Elles reflétèrent les interrogations qui, de toute part, fusèrent sur la question de l'assurance-chômage. Des hommes politiques exprimèrent des positions très divergentes dans un climat passionné. Un véritable débat social fut entamé.

Au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociale, Alexandre Millerand présenta à la Chambre des députés, le 21 octobre 1904, un rapport sur la création d'une caisse nationale contre le chômage. L'homme s'était alors écarté de la politique « active » et il se consacra à la présidence de ladite commission ainsi qu'à son métier d'avocat. Le document qu'il présenta fut très complet. Afin qu'il permette l'examen le plus approfondi possible de la

⁹⁴¹ D. Bellet, *Le chômage et son remède, op.cit.*, p. 246. L'auteur précise que la somme avait été fixée sans qu'il existe préalablement d'« évaluation susceptible de donner une base sérieuse à ce chiffre ».

⁹⁴² D. Bellet, *Le chômage et son remède, op.cit.*, p. 243.

question, il rassembla différents éléments de réflexion : les deux propositions de 1904 furent concernées mais également, celles antérieures de Jules Coutant et de Pierre Colliard, ainsi que sur les vœux émis par le Conseil supérieur du travail. Il exclut toutefois de la présentation au Parlement les propositions Jouffray et Dumont⁹⁴³.

Dès le début de son intervention, Alexandre Millerand souligna que, dans le contexte d'évolution générale de la législation sociale que connaissait la France, il lui paraissait « inévitable que l'attention des pouvoirs publics se tournât vers cette forme cruelle d'insécurité qui s'appelle le chômage ». Sa proposition se poursuivit par des considérations plus précises.

Fort de sa connaissance des études de l'Office du travail, Alexandre Millerand procéda tout d'abord à une délimitation du caractère du chômage indemnisable : il le réserva strictement aux ouvriers privés d'emploi par manque de travail, en raison de l'inadaptation du système productif existant. Les cas de chômage dont l'origine était volontaire, comme ceux liées à des causes extérieures (telles que la maladie, la vieillesse ou l'accident), se trouvèrent donc exclus des prévisions. Signe d'une profonde évolution par rapport aux théories libérales, la proposition se prononça également sur le caractère des secours : ceux-ci devaient être nécessairement constitués de sommes en argent. Les subsides visés par le projet furent donc exclusifs de toute autre forme d'aide relevant ou pouvant être assimilé à de la charité gratuite ou à des contreparties de travaux. Le rejet de ces formes d'aides, considérées comme des expédients, s'inscrivait dans les conceptions présentées au Parlement depuis 1895. Le fait d'écarter le concept traditionnel d'assistance constitua une considérable évolution par rapport à l'approche libérale : pour la première fois, la prise en charge des chômeurs s'envisagea dans le cadre d'une réelle indemnisation de la privation de travail. Elle ne revêtit plus seulement un caractère ponctuel et sa mise en œuvre impliqua désormais la puissance publique.

Certes, Alexandre Millerand reconnut l'insuffisance de la solution. En théorie, le meilleur système d'assurance contre le chômage demeurait, selon lui, celui de la caisse nationale obligatoire, alimentée par la triple contribution des ouvriers, des patrons et des pouvoirs publics largement entendus (puisqu'ils visaient l'État, départements et communes). En dépit de tout l'intérêt qu'elle représentait à ses yeux, l'auteur n'opta pas pour cette

⁹⁴³ La proposition Jouffray avait été renvoyée à la commission d'assurance et de prévoyance sociale mais n'avait pas fait l'objet d'un rapport de la part de celle-ci. Elle était intervenue en fin de législature et la commission n'avait pas eu le temps matériel de rédiger un quelconque document. De ce fait, le projet n'eut aucune suite en raison de circonstances particulières. La proposition Dumont ne fut pas davantage objet d'une discussion parlementaire en raison de la farouche opposition qu'elle avait suscité dès sa publication, notamment de la part de diverses chambres de commerce.

solution, davantage par pragmatisme que par conviction. Deux raisons, d'ailleurs liées, l'amènèrent toutefois à repousser cette formule pour lui préférer un système plus humble mais réalisable.

La première tint à l'importance de la somme, au temps et aux difficultés que la mise en place effective du système exigerait. En effet, pour assurer le fonctionnement d'une caisse centrale, de très importants budgets seraient nécessaires. Bien que justifiés et voués à une « haute destination sociale », de tels prélèvements ne semblaient pas judicieux.

La seconde, de caractère plus conjoncturel, n'en était pas moins décisive. L'argument avait déjà été évoqué par le patronat lors des discussions autour des premières propositions de loi. Il ne semblait guère opportun de choisir l'heure où le Parlement s'attaqua au problème des retraites de vieillesse pour mettre en chantier une entreprise de cette ampleur et de cet intérêt. La Nation se trouva, en effet, à la veille de la création d'une caisse nationale des retraites et de la vieillesse. Dans ce contexte, Alexandre Millerand jugea donc plus raisonnable d'opter, en matière d'indemnisation du chômage, pour une solution moins ambitieuse mais réellement viable.

Dans une phase qu'il espérait « d'attente », Alexandre Millerand se prononça finalement pour la généralisation du système de Gand. Il proposa de stimuler l'initiative publique de façon à systématiser la délivrance de subventions par des caisses syndicales de chômage organisées sur des bases élargies. Concrètement, il s'agissait de venir en aide aux fédérations, syndicats, sociétés en tout genre qui accepteraient de faire les sacrifices requis par les pouvoirs publics.

Alexandre Millerand conclut son intervention en rappelant le caractère transitoire et expérimental de la proposition. Il souligna en outre que la solution avait le mérite de mettre en relief le problème du chômage et d'attirer l'attention publique sur sa gravité et sur l'urgence à s'en préoccuper, avec sérieux. Le rapport se termina par une demande d'inscription de crédit adressée au ministère du Commerce pour l'année 1905. Le crédit fut destiné à alimenter la contribution financière de l'État. Présentée sous forme de subventions, cette participation devait être distribuée aux caisses de secours contre le chômage involontaire par manque de travail.

Concis, le texte de la proposition de loi fut contenu dans un article unique :

« Un crédit de 100 000 francs est ouvert au ministre du commerce pour l'exercice 1905 pour subvention aux caisses de secours contre le chômage involontaire par manque de travail. Le montant du crédit sera prélevé sur les ressources ordinaires de l'exercice 1905. Il

sera réparti suivant les règles déterminées par un arrêté ministériel qui sera inséré au Journal Officiel ».

La discussion du budget pour l'année 1905 permit à Alexandre Millerand, d'approfondir sa proposition. Dans la séance du 20 novembre 1904 consacrée aux questions budgétaires, Édouard Vaillant interpella le ministre du commerce, Georges Trouillot⁹⁴⁴. Ce parlementaire auteur d'un projet audacieux et proche des préoccupations populaires et entendit sensibiliser le pouvoir sur la nécessité de mesures immédiates en faveur des chômeurs.

Alexandre Millerand saisit l'occasion pour s'expliquer sur les résolutions de la commission d'assurance et de prévoyance sociale ainsi que sur sa proposition dont il demanda la validation par la loi de finances. Il rappela que la période lui semblait peu propice pour envisager sérieusement la consécration d'un système trop ambitieux dont l'envergure impliquerait une remise en cause trop profonde des valeurs de la société. Bien que trop modérée à ses yeux, sa préconisation de proportionner les subventions de l'État aux efforts de l'initiative privée lui paraissaient présenter l'avantage d'être acceptable car elle était adaptée au contexte et raisonnable dans ses possibilités d'application effective. En outre, il la considérait comme une simple étape préalable, prélude nécessaire à l'organisation ultérieure du régime d'assurance obligatoire. Il ajoutait que les enseignements tirés de cette première mise en œuvre seraient d'un grand intérêt pour nourrir la réflexion sur un dispositif ultérieur : ils permettraient l'élaboration (et l'adoption) d'une loi future, plus adaptée, plus complète mais aussi plus contraignante pour l'État.

Le parlementaire se justifia encore de ses choix raisonnés en précisant la philosophie du système, en des termes révélateurs de ses convictions réformistes et de son ambition de rallier les classes laborieuses à l'idéal républicain. Il fit valoir que ce système permettait rapidement à tous ceux qui avaient déjà accompli un effort de « trouver près de l'État le concours qui leur [était] dû ». La solution préconisée entendit inciter les syndicats ouvriers à travailler « au grand jour » et à « mériter le concours des pouvoirs publics par l'utilité de leur propre effort ». En institutionnalisant un encouragement et un soutien aux assurances ouvrières, Alexandre Millerand voulut éveiller, stimuler les « énergies ouvrières », les détourner « des agitations verbales et vaines » pour les orienter vers « des besognes de réalité et de paix ».

⁹⁴⁴ Georges Trouillot (1851-1916) fut député, sénateur du Jura et ministre dans plusieurs gouvernements de la IIIe République : ministre des Colonies et ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes du 7 juin 1902 au 24 janvier 1905, fonction qu'il exerça lors de la discussion sur l'assurance.

Alexandre Millerand assigna à son décret, différents objectifs dont l'atteinte lui paraissait essentielle à la pleine réussite de la future assurance-chômage. En premier lieu, le dispositif (si embryonnaire et modeste fût-il), devait permettre de participer à l'œuvre d'« organisation » et d'« éducation » des masses⁹⁴⁵. Ensuite (et en filigrane), son promoteur attendait de lui qu'il participe à la mission de préparation de la société pour qu'elle évolue, de manière progressive, vers un mode d'intervention étatique éloigné des pratiques régaliennes libérales.

Le rapport fut reçu de manière positive, notamment en raison de la richesse des éléments d'analyse qu'il introduisit dans le débat. En outre, Alexandre Millerand vit sa position confortée par l'appui Paul Doumer⁹⁴⁶, alors président de la commission du Budget. La motion fut acceptée et reprise par la loi de finances du 22 avril 1905.

Dans son article 55, le texte contenait la disposition suivante :

« L'emploi du crédit ouvert au ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes pour subvention aux caisses de secours contre le chômage involontaire sera réglé par un décret contresigné par le ministre du Commerce et par le ministre des Finances. Un rapport annuel du ministre du commerce au Parlement de la République rendra compte du fonctionnement du service de la répartition du crédit ».

L'architecture juridique prévue fut relativement traditionnelle. Elle reposa sur un article contenu dans une loi de finances, un décret et des circulaires et règlements d'application. Conformément à l'article 55 de la loi de finances, les deux ministres préparèrent le décret fixant les règles de répartition, d'organisation et de fonctionnement auxquelles devaient satisfaire les caisses de chômage pour prétendre à une subvention.

Avant de procéder à une étude plus approfondie du décret du 9 septembre 1905, texte d'attente et d'essai, il convient de s'arrêter sur l'expérience de Gand, référence du système alors mis en place en France.

⁹⁴⁵ Proposition Millerand, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 30 novembre 1904, p. 2274 et suivantes.

⁹⁴⁶ Lorsqu'il soutint la proposition d'Alexandre Millerand, Paul Doumer avait été ministre des Finances dans le gouvernement de Léon Bourgeois, sous la présidence de Félix Faure (novembre 1895-avril 1896).

A. Une solution consensuelle : Le système de Gand

1° Un contexte favorable

Bien avant la France, la Belgique conçut des systèmes de subventions originaux. Très tôt, les syndicats belges s'emparèrent de la question et mirent en place des systèmes efficaces. Ainsi, dès 1867, l'association libre des compositeurs et imprimeurs de Bruxelles offrit à ses membres certaines formes d'assistance pécuniaire. Mais ces expériences ne se cantonnèrent pas au plan corporatif. Elles furent également l'œuvre de municipalités. Principalement mises en place et expérimentées à Liège et Gand, elles permirent à l'assurance-chômage d'atteindre un développement rapide.

Le contexte belge fut favorable à ce que la question fût évoquée sur la scène publique et à ce qu'elle fasse l'objet d'un débat national. Depuis 1886, le pays était touché de plein fouet par la crise économique et des mouvements populaires violents avaient éclaté dans les grandes villes. Parallèlement, le parti socialiste belge se développait au travers d'institutions comme les syndicats, mutuelles et coopératives. Dans un premier temps, le succès des tentatives syndicales permit à l'idée d'assistance pécuniaire auprès des adhérents sans-emploi de se répandre, dans l'industrie du livre et dans certains métiers du luxe⁹⁴⁷. Ensuite, elle se généralisa aux groupements professionnels de la plupart des secteurs. Interpellés par ces exemples, les pouvoirs publics s'intéressèrent à la question de leur intervention dans la mise en œuvre d'un système plus global d'assurance-chômage dans la dernière décennie du XIX^e siècle. La ville de Bruxelles (1893)⁹⁴⁸ d'abord, puis la province de Liège(1897)⁹⁴⁹ devinrent ainsi les précurseurs d'une nouvelle forme d'intervention des autorités par la création d'organismes spéciaux nommés « fonds de chômage ». En France, dans les mêmes temps (plus précisément à partir de 1896), quelques villes, comme Dijon et Limoges s'engagèrent également dans l'allocation de subventions aux caisses syndicales de chômage.

Deux principaux systèmes furent expérimentés par les cités de Gand et de Liège. Tous deux partirent d'un postulat identique : l'organisation de l'assurance-chômage devait être confiée aux syndicats. Il fut donc prévu que les subventions octroyées par les pouvoirs publics seraient d'abord versées aux groupements professionnels avant d'être définitivement réparties

⁹⁴⁷ Il s'agissait des gantiers, carrossiers et diamantaires.

⁹⁴⁸ À cette date, la ville pensa établir une caisse d'assistance contre le chômage. Elle organisa une enquête sur le chômage et institua un concours pour l'élaboration du régime à instituer.

⁹⁴⁹ Cette province vota une subvention de 1 500 F aux caisses mutuelles de chômage.

par eux, aux ouvriers. La proposition expérimentée par la ville de Gand suscita beaucoup d'intérêt en France. Elle inspira directement le dispositif qui résulta du décret fondateur du 9 septembre 1905.

Dans sa séance du 19 décembre 1898, le conseil communal gantois décida de la constitution d'une commission spéciale chargée d'enquêter sur le chômage et d'étudier les moyens d'y remédier⁹⁵⁰. Désignée par arrêté du 13 mars 1899, l'instance fut composée paritairement de composantes issues du monde du travail (six ouvriers et six employeurs auxquels furent adjoints six élus (conseillers municipaux) et quatre économistes. Les délibérations prirent fin le 14 juin 1900, date à laquelle le rapporteur, Louis Varlez⁹⁵¹, véritable promoteur du fonds gantois, présenta un projet soulignant l'utilité d'un fonds de chômage et expliquant le mécanisme du système. L'homme, enseignant et avocat, était connu pour son intérêt pour les problèmes de travail, de chômage et d'émigration. Il occupa un grand nombre de fonctions en lien avec le chômage. Il fut notamment secrétaire au congrès international de législation du travail de Bruxelles (dès 1897), secrétaire général puis président de l'association internationale pour la lutte contre le chômage (1910-24), directeur à la Société des Nations et enfin conseiller technique au Bureau international du travail (1919-1924). À Gand, il assura la présidence du fonds de même que celle de la bourse du travail. En outre, il devint par la suite le propagandiste du système qu'il initia, dans de nombreux pays étrangers. Sous son impulsion, le conseil communal de Gand décida de la mise en place du fonds de chômage pour une période de trois ans et il en arrêta les statuts. Un comité chargé de sa gestion fut nommé le 18 mars 1901 et installé le 28 avril de la même année. Après rédaction du règlement intérieur, le fonds commença ses activités au deuxième semestre de l'année 1901.

L'institution fit l'objet d'une large reconnaissance. Les propos de Crosson du Cormier, auteur d'un ouvrage sur les caisses d'assurance-chômage reflétèrent, quelques années plus tard, tout l'intérêt que la réalisation présenta. À ses yeux, le fonds de chômage de Gand ne fut « pas seulement une institution de belle allure administrative, d'ordonnance impeccable » ; elle constitua « une œuvre avant tout utile, une œuvre de soutien et de relèvement social »⁹⁵².

Le conseil communal vota chaque année un crédit alimentant un service spécial : le fonds de chômage, administré par un comité et nommé par le conseil communal pour encourager la prévoyance des ouvriers. Les sommes mises à disposition du fonds devaient

⁹⁵⁰ À ses commissaires, furent ajoutés trois employés à partir du 30 juin 1899.

⁹⁵¹ Voir pour une étude détaillée du système : L. Varlez, *Les formes nouvelles de l'assurance-chômage*, op.cit.,.

⁹⁵² M. Crosson du Cormier, *Les caisses syndicales de chômage en France et en Belgique*, op.cit., p. 62.

servir à majorer (pour, si possible, la doubler) l'indemnité de tout ouvrier qui accomplissait des efforts pour se préserver des effets du chômage. Peu importèrent la qualité du demandeur, les modalités de la démarche : elle pouvait être menée via un système d'épargne ou d'assurance organisée par un syndicat, une société mutuelle ou par tout autre procédé. Le système concernait donc, sans restriction, tout ouvrier (adhérent à un syndicat ou épargnant individuel) qui souhaitait se protéger des conséquences de son chômage. L'originalité du dispositif fut de prévoir des versements de subsides, non pas au profit, mais via une caisse syndicale : de ce fait, lorsque le demandeur n'était pas syndiqué, la caisse ne constitua qu'un instrument, un guichet de distribution des subsides publics, une sorte de cogérant d'un service municipal. Chaque fois qu'un chômeur touchait de sa caisse syndicale un subside, le fonds de chômage augmentait le montant de l'allocation, dans une proportion variable et pendant une durée limitée. Quant aux chômeurs non affiliés, la majoration prit comme point de référence les retraits d'épargne opérés par les déposants gantois en cas de manque de travail : eux aussi, se trouvèrent doublés, dans certaines limites. Concrètement, la formule renforça toutefois l'attractivité des syndicats, en raison de leur implication antérieure dans la pratique des secours de chômage et de leur positionnement comme interlocuteurs naturels des travailleurs sur la question. Ce fut presque exclusivement des syndiqués qui recueillirent les fruits de cette intervention : 99 % des subventions se trouvèrent remises aux secrétaires des syndicats pour leurs membres.

Les majorations concernèrent les cas de chômage involontaire strictement entendus : en furent notamment exclues les indemnités versées par les syndicats pour maladie, accident, grève involontaire ou forcée, lock-out ou secours de voyage, etc... Par contre, les indemnités versées en cas d'incendie de fabrique, d'atelier, de bris de machines furent visées à condition toutefois, que ce chômage provoqué influe gravement sur le salaire et qu'il ne soit pas de quelques heures par jour. Les montants octroyés et la durée des prestations furent enserrées dans des limites destinées autant à assurer la viabilité et la pérennité du dispositif qu'à encourager les chômeurs à reprendre le travail. L'institution de modalités restrictives assez complexes permit de tenir compte des situations de chômage prolongé et de les dissuader.

La formule rejeta toute référence à la logique d'assistance. Conditionnés à l'effort préalable des ouvriers, les secours ne furent pas destinés aux travailleurs « imprévoyants ». En outre, la subvention communale ne fit que transiter par les caisses syndicales : elle fut versée directement au chômeur, qui reçut, avec son indemnité syndicale (correspondant aux sacrifices qu'il s'était imposés), un encouragement de la ville. De cette manière la maîtrise du

fonds d'aide aux chômeurs et ses modalités de distribution relevèrent des autorités municipales. Le secours constitua un supplément, sorte de prime à la prévoyance ouvrière.

L'organisation mise en œuvre par le conseil provincial de Liège se différençia de celle de Gand. Par un geste symbolique, une somme de 1 500 F fut destinée à encourager l'assurance dans la cité. Les aides furent versées, non pas aux épargnants individuels mais aux caisses de chômage prises en qualité d'organismes d'assurance. Le mécanisme tenait donc compte des allocations distribuées aux chômeurs de même que des cotisations versées par les affiliés, à la caisse. Sur la base de ce paramètre, le fonds accorda un subside équivalent à 25% de l'ensemble des cotisations ce qui permit aux syndicats de constituer des réserves pour les périodes de crise.

Ce type d'expériences ne fut pas rare dans le pays. À l'image des deux cités, la plupart des provinces belges consacrèrent alors des subventions modérées à l'indemnisation des chômeurs, par constitution de fonds communaux ou versements directs aux caisses de chômage. En France, ce fut toutefois l'expérience gantoise qui retint l'attention. Ses résultats satisfaisants lui permirent de devenir définitive en 1904 (après une série de modifications de détail) et surtout d'acquérir une valeur d'exemple.

2° L'administration du fonds gantois

Le fonds établi par la ville de Gand et trois communes environnantes⁹⁵³ fut administré par un comité de dix membres renouvelés tous les trois ans, et dans lequel figurèrent trois conseillers communaux et cinq représentants des syndicats et associations affiliés au fonds. Les membres du comité furent nommés par le conseil communal mais les représentants ouvriers furent préalablement désignés au choix du conseil, par leurs syndicats respectifs. Les trois autres communes parties prenantes dans le fonds furent chacune représentées par un délégué au comité. Le fonds tenta, en outre, d'impliquer le patronat dans l'assurance-chômage. Celui-ci resta néanmoins toujours réticent par rapport à un dispositif dont il craignit qu'il n'eût pour conséquence de renforcer les syndicats. Le bourgmestre de Gand (ou un échevin délégué) qui présida le comité eut voix prépondérante en cas de partage.

Le comité exerça différentes attributions, classiques pour une instance de cette nature. Il établit le budget du fonds. Il encouragea la prévoyance en vue du chômage involontaire, par deux moyens révélateurs de sa volonté d'ouvrir le dispositif au plus grand nombre. Il s'engagea donc à majorer les indemnités d'assurances payées par les unions professionnelles

⁹⁵³ Ledberg, Gend Brugge et Mont Saint Amand.

affiliées à leurs membres sans travail. En outre, ce mécanisme fut complété par l'octroi de subventions sur le montant des retraits d'épargne effectués par les chômeurs. Il suffisait pour cela qu'ils aient constitué une épargne, soit individuellement, soit collectivement (en faisant partie d'une association créée à cette fin).

Le comité fut le garant du bon fonctionnement du fonds. À ce titre, il édicta un certain nombre de dispositions destinées aux différentes caisses dans lesquelles transita la subvention municipale ainsi qu'aux bénéficiaires finaux des fonds.

S'agissant des institutions, le comité mit en place des mécanismes de contrôle. Point fort du système gantois, ces procédures de vérification servirent d'ailleurs de modèle dans de nombreuses autres cités. Les syndicats notamment se montrèrent fort préoccupés par le respect des consignes budgétaires. Ils furent très efficaces dans leur mission de gestionnaires. L'examen systématique des statuts des associations qui sollicitèrent leur affiliation auprès du fonds constitua un premier contrôle : dès lors qu'une d'entre elles entendait participer aux subventions, elle devait communiquer ses documents de fonctionnement (statuts, règlement intérieur). Cette transmission systématique constitua une garantie de transparence des modalités d'organisation des structures et de conformité des dispositifs à la philosophie du système. Ce contrôle à priori fut complété par un suivi de l'activité financière quotidienne des associations à travers l'accomplissement de deux formalités : tout d'abord la remise mensuelle du relevé des indemnités payées ; ensuite, la transmission annuelle du bilan des opérations. De plus, à tout moment, le comité bénéficia de l'opportunité de consulter la comptabilité des syndicats et le livre des chômeurs. La publicité des cas de fraudes vint parachever un dispositif fondé sur la prévention, la dissuasion. Selon François Fagnot ce contrôle fut « évidemment la partie délicate de l'institution »⁹⁵⁴.

À côté de ces dispositions applicables aux institutions, le comité imagina un certain nombre de garanties de fonctionnement pour garantir la correcte utilisation du fonds par les bénéficiaires. Il obligea ainsi tout ouvrier jouissant d'une indemnité syndicale et désirant obtenir des majorations de la commune à déclarer son chômage à la bourse du travail (bureau de placement à administration paritaire) et à se faire inscrire comme demandeur d'emploi sur les registres de la bourse ; à défaut, la majoration communale ne pouvait lui être délivrée. Le système de contrôle devint ainsi opérationnel : tout emploi vacant enregistré à la bourse avait vocation à être proposé au chômeur indemnisé, ce qui permit de tester sa motivation à rechercher un emploi et d'en tirer les conséquences. Le refus d'une place sans motif légitime

⁹⁵⁴ F. Fagnot, *Le chômage 1^o partie, Institutions de secours et d'assurance, caisses syndicales. Leurs résultats*, op. cit., p. 98.

était susceptible de justifier un retrait d'indemnité, par le syndicat ou le fonds ou les deux. Parallèlement à ces procédures de vérification « automatiques », le fonds de chômage officiel et les syndicats se livrèrent encore à des vérifications personnelles instituant une sorte de contrôle « mutuel » protéiforme⁹⁵⁵.

Accueilli avec enthousiasme par la classe ouvrière, l'institution du fonds de chômage gantois eut, dès l'origine, un grand succès, en ce qui concerna les caisses de chômage⁹⁵⁶. Crosson du Cormier parla de « résultats au-dessus même de toute espérance »⁹⁵⁷. François Fagnot, quant à lui, émit l'idée de donner au dispositif gantois, le nom de « système » en même temps qu'il se félicita de son « succès rapide et réel »⁹⁵⁸.

L'exemple ne tarda pas à être repris en Belgique (notamment à Anvers) et à être mis à l'étude dans un certain nombre de pays européens (comme les Pays-Bas, le Danemark, le Luxembourg et plusieurs villes allemandes). En France, le système de Gand influença les travaux de conseils municipaux comme Paris ou Lyon. Il inspira les discussions au Conseil supérieur du travail, dont les résolutions favorables au système mis en place furent transmises au Parlement. Le succès du fonds gantois apparut comme un élément déterminant lors des discussions parlementaires, pour déterminer le rôle des acteurs sociaux et le mode d'intervention des pouvoirs publics.

Les conclusions devaient néanmoins prendre en compte les particularités de l'expérience de Gand, développée dans un contexte social particulièrement propice et dont le champ d'application demeurerait celui d'un territoire limité. Selon François Fagnot, la présence d'éléments constitutifs d'un « milieu social particulièrement favorable »⁹⁵⁹ impliquait une vigilance particulière afin d'éviter les écueils d'une transposition trop simpliste. En effet, Gand était alors un important centre textile dont la population ouvrière développait, par tradition, un esprit associatif, essentiel dans les rapports sociaux. Les syndicats et syndiqués s'y trouvaient nombreux et représentatifs des différentes tendances existantes : socialistes,

⁹⁵⁵ Voir V. Mage, *La possibilité de l'assurance-chômage d'après les expériences belges et françaises*, op.cit., p. 76.

⁹⁵⁶ Malgré une intense propagande, le système échoua dans ses dispositions relatives aux personnes qui, pour se garantir contre les effets du chômage, prenaient un livret de caisse hors de tout lien avec des caisses syndicales. En effet, outre les subventions aux membres des caisses de chômage, le fonds prévoit que les sommes retirées par les chômeurs seraient majorées selon des procédures identiques à celles applicable aux ouvriers syndiqués. L'objectif visait au maintien d'une égalité entre syndiqués et non syndiqués mais il ne connut que peu de succès.

⁹⁵⁷ M. Crosson du Cormier, *Les caisses syndicales de chômage en France et en Belgique*, op. cit., p. 67.

⁹⁵⁸ F. Fagnot, *Le chômage 1^o partie, Institutions de secours et d'assurance, caisses syndicales. Leurs résultats*, op. cit., p. 99.

⁹⁵⁹ F. Fagnot *Le chômage, 1^o partie, Institutions de secours et d'assurance, caisses syndicales. Leurs résultats*, op. cit., p. 99.

catholiques antisocialistes, libéraux et neutres. En prenant les caisses syndicales comme base du système, les fondateurs de l'institution profitèrent de ce tissu local privilégié. Ils purent, grâce à son existence, établir un lien suffisamment étroit entre le comité et les syndicats adhérents. La situation syndicale avec ses multiples tendances (parfois antagonistes) constitua un élément favorable à un fonctionnement régulier du fonds dans la mesure où le contrôle entre syndicats y était facilité.

Inspiré par ce système, le régime instauré en France par le décret du 9 septembre 1905 fut davantage qu'une simple transposition de la formule gantoise. Certes, il reprit, dans les grandes lignes, l'organisation de la cité belge qui faisait alors l'objet d'un consensus politique. De même, le principe de base des deux systèmes demeura identique : encourager par des subventions les initiatives privées. Le dispositif français introduisit cependant une notable différence par rapport au modèle de référence : le rôle assigné aux caisses syndicales fut bien différent. À Gand, les caisses syndicales ne servirent que d'intermédiaires, de « guichet » entre le comité de répartition et le sociétaire privé d'emploi. Elles ne participèrent au fonctionnement de ce mécanisme que de manière réduite, sans être destinataires des sommes. En France, au contraire, les caisses se virent conférées un rôle essentiel dans le dispositif. Les subventions respectives leur furent directement destinées après détermination de leur montant, au regard des effectifs des adhérents. Les relations des caisses avec leurs adhérents ne furent prises en compte que pour définir un cadrage général mais les détails restèrent de la compétence des institutions.

Le législateur français se refusa à fonder ou à faire fonder des institutions de type « service public » étatique et généralisé pour parer aux conséquences négatives du chômage sur les revenus de subsistance. Il se proposa simplement d'aider les organisations créées par les travailleurs eux-mêmes, pour qu'elles secourent les chômeurs involontairement privés d'emploi. Progrès pour les forces de gauche, la solution soutenue par Alexandre Millerand fut aussi acceptable pour les libéraux : l'intervention de l'État proportionnelle à l'initiative privée encourageait la prévoyance individuelle sans toutefois se substituer à elle.

B. Les subventions de l'État et le décret du 9 septembre 1905

Le décret du 9 septembre 1905 constitua, selon Louis Ladoux, auteur d'une thèse sur l'assurance-chômage, « la charte même de l'assurance française contre le chômage ». La formule semble, avec un peu de recul, garder toute sa valeur. À partir de cette date, les bases du régime français d'assurance-chômage furent scellées et le dispositif initial expérimental et

transitoire, se pérennisa. En dépit de retouches réglementaires d'ordre essentiellement conjoncturel, il perdura au moins jusqu'à la seconde guerre mondiale.

Désormais, la logique de la prise en charge financière du chômage se fonda sur une dichotomie qui présida jusqu'à nos jours la philosophie de notre système : la gestion de l'assurance-chômage incombait désormais à des organismes de droit privé. L'État, quant à lui, apporta son soutien financier par voie de subventions. Parallèlement, le régime juridique résulta de sources mixtes : les dispositifs de base d'origine législative et réglementaire furent complétés par des textes d'application de nature conventionnelle.

Le principe choisi fut révélateur de l'idée fondatrice du système qui entendit encourager par des subventions, l'initiative privée, tout en sollicitant l'effort individuel par un avantage versé à une caisse syndicale.

1° L'analyse du décret : le régime des subventions

Le principe d'engagement de l'État dans l'indemnisation des chômeurs trouva son origine dans un acte budgétaire. Au titre de la loi de finances du 22 avril 1905, le ministère du Commerce et de l'Industrie se vit doté d'un crédit de 110 000 F pour subventionner les caisses de secours d'assurance-chômage. Afin de permettre sa mise en application, le décret du 9 septembre 1905 institua et codifia les conditions d'attribution des subventions publiques aux organismes privés de secours. Ce faisant, il instaura, dans le pays, un système novateur qui reposa sur le principe d'une assurance facultative des travailleurs auprès d'organismes syndicaux.

Affirmé par l'article premier du décret, le principe d'intervention de l'État en matière d'assurance-chômage consista à allouer des subventions aux caisses venant « en aide à leurs membres en chômage, soit par des secours sur place, soit par des secours de route ou de déplacement ». La généralité de la formule « venant en aide » fut révélatrice d'un certain réalisme du législateur qui choisit de rester volontairement imprécis dans la terminologie employée. Dès le départ, en effet, l'ampleur des difficultés liées à l'instauration d'un dispositif d'indemnisation performant et opérationnel n'échappa pas aux pouvoirs publics. Daniel Bellet, par exemple, relate que les milieux parlementaires s'étaient rendus compte que la mise en œuvre effective d'une assurance resterait longue⁹⁶⁰ et que l'organisation des caisses d'assurance-chômage « laisserait longtemps à désirer »⁹⁶¹.

⁹⁶⁰ D. Bellet, *Le chômage et son remède*, op. cit., p. 244.

⁹⁶¹ D. Bellet, *Le chômage et son remède*, op. cit., p. 247.

Dans ce système conçu dès l'origine comme perfectible, des contraintes furent imposées aux caisses qui entendaient bénéficier des subsides. Un certain nombre de dispositions furent introduites par le décret institutif pour sécuriser sa mise en œuvre et garantir une correcte utilisation des sommes allouées sur les fonds de l'État. Le texte précisa les conditions dans lesquelles les caisses pourraient demander des subventions, les obligations à respecter par elles en contrepartie de cette faculté et enfin les modalités ministérielles de répartition des subventions. En outre, il cadra les grands axes auxquels les institutions durent se conformer pour attribuer les indemnités à leurs adhérents.

a/ Définitions des caisses susceptibles d'obtenir des subventions

Les pouvoirs publics entendirent ouvrir, à un grand nombre d'institutions, la possibilité de bénéficier des subventions étatiques. Le décret partit d'ailleurs de l'affirmation générale du principe d'intervention étatique.

Deux types de mesures furent toutefois introduits par le décret pour délimiter son champ d'application. La première, basique, resta très large et peu contraignante pour les caisses candidates. La seconde, fondamentale, porta sur la définition du chômage indemnisable ; elle fit écho aux nombreux débats de fond qui eurent lieu, sur ce sujet tant devant le Conseil supérieur du travail que devant le Parlement.

En premier lieu, les caisses de chômage qui entendirent participer au dispositif étatique durent mentionner, dans leurs statuts, la délivrance de secours sur place, secours de route ou encore secours de déplacement⁹⁶². L'éligibilité fut entendue de manière extensive puisque dès lors qu'une seule des prestations était visée, l'objet de l'institution s'inscrivit dans la conformité des exigences posées par le décret. Aucune nécessité de versement cumulatif des trois prestations ne résulta du texte et un grand nombre de caisses purent, à priori, prétendre à l'application du décret.

La seconde condition, plus restrictive imposa un chômage involontaire par manque de travail. La rédaction claire et précise de l'exigence et sa position en firent un préalable sans appel. Par un encadrement strict des causes génératrices des subventions, les pouvoirs publics entendirent laisser le moins de latitude possible à une interprétation extensive. De cette rigueur, il résulta que tout autre type de chômage ne serait pas concerné par le dispositif législatif. Bien entendu, l'exclusion concerna les caisses qui choisiraient d'indemniser la privation de travail volontaire, provoquée par l'ouvrier du fait de sa paresse, de son inconduite

⁹⁶² S'agissant des secours de route, il faut rappeler que le *viaticum* fut en principe accordé par la fédération des bourses du travail.

ou de son insubordination. Mais elle s'étendit aussi aux hypothèses de chômage involontaire dues à la maladie de l'intéressé, ces dernières pouvant être prises en charge à travers d'autres modalités⁹⁶³. Sans les citer formellement, l'interdiction générale enleva aussi du champ d'application du décret les jours de chômage consécutifs à des grèves. La précision ne fut pas reçue avec surprise ou mécontentement par les caisses. La distinction secours de grève - secours de chômage était déjà fréquente au sein des caisses syndicales. Pour un grand nombre d'entre elles, l'admission des jours de grève comme chômage indemnisable avait d'ailleurs fait l'objet d'un refus de principe de la part des administrateurs des institutions.

Si les encouragements de l'État furent destinés à priori au plus grand nombre de caisses, il n'en demeura pas moins, qu'en pratique, l'intervention financière fut conçue de manière à réserver le concours étatique aux grandes caisses fédérales et à favoriser l'implantation d'un réseau plutôt national, fondé sur les principes de l'assurance. Cette volonté d'encouragement spécial des caisses de type fédéral se matérialisa par l'application d'un taux de calcul plus avantageux pour ces caisses.

Le décret du 9 septembre 1905 modifié par les décrets du 20 avril et du 31 décembre 1906 élaborera d'ailleurs une typologie des caisses bénéficiaires, révélatrice du raisonnement des dirigeants, de leurs intentions, de leurs options. Principalement fondé sur l'importance des effectifs, le classement s'appuya aussi sur des critères relatifs à la structure des caisses et à leur origine. Quatre grands types de caisses de chômage furent susceptibles de bénéficier des subventions de l'État :

- les caisses professionnelles comptant au minimum 100 membres,
- les caisses professionnelles ayant un effectif compris entre 50 et 100 membres,
- les caisses interprofessionnelles dans les communes de moins de 50 000 habitants,
- et enfin les caisses de secours formées par des unions d'associations.

Le texte s'adossa sur le principe de professionnalité. Les caisses candidates durent, selon les termes du décret, être composées de « membres exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes... ».

Ce type de caisses avait paru présenter un maximum de chances de succès et de garanties de contrôle dans la mise en œuvre du dispositif. Tout d'abord, la caisse professionnelle avait pour avantage de rassembler des ouvriers dont le risque chômage était sensiblement identique. Compte tenu de l'uniformité des contextes de travail et des montants de salaires, ce type d'institution fut considéré comme de nature à faciliter et à fiabiliser le

⁹⁶³ L'indemnisation du chômage pour maladie fit l'objet d'autres subventions dans les budgets de l'État et des communes.

calcul des cotisations. En outre, d'autres éléments militèrent en faveur de cette solution : d'une part, les modalités de contrôle en cas d'abus préjudiciables furent rendus plus aisés ; d'autre part, les possibilités de placement des chômeurs semblèrent accrues en cas d'appartenance des adhérents à des professions similaires ou connexes. L'efficacité pouvait être d'autant plus réelle que les caisses avaient juridiquement l'obligation d'assurer un service gratuit de placement des chômeurs par application de la loi du 14 mars 1904. D'un tel type de fonctionnement des bureaux de placement, on pouvait donc espérer des conditions optimales de fonctionnement et d'efficacité.

Des précisions nuancèrent toutefois la règle de professionnalité. En fait, le caractère professionnel fut requis, non pas de la part de l'association qui avait créé la caisse de chômage, mais de la caisse de chômage proprement dite. Concrètement, des associations non professionnelles purent obtenir, pour leurs caisses de chômage, le bénéfice des subventions étatiques dès lors qu'elles créèrent, en leur sein, une ou plusieurs caisses de chômage professionnelles, entre ceux de leurs membres qui appartenaient à un même métier ou à des métiers similaires. En outre, le principe connut une exception notable car l'hétérogénéité fut admise pour les caisses en fonction dans les communes de moins de 20.000 habitants et celles organisées uniquement en vue de secours de route par des unions d'associations.

Comme la viabilité du dispositif envisagé leur sembla compromise en deçà d'un certain seuil (cent adhérents), les promoteurs du système introduisirent des différences de traitement entre les caisses selon les effectifs et ils furent plus exigeants pour les caisses à effectifs modestes.

Pour les caisses professionnelles de cent membres au moins, les modalités de délivrance furent facilitées. Les institutions accédèrent à la subvention étatique directement et à titre principal. Leur effectif sembla suffisant au législateur pour rendre concevable un soutien financier des chômeurs créé sur des bases mutualistes. L'obligation pour les caisses de réunir un chiffre déterminé d'adhérents répondit, en outre, au vœu du Conseil supérieur du travail. L'instance avait manifesté sa préférence pour les caisses fédérales, régionales ou nationales, lors de sa session de 1903 : l'importance de leur personnel comme leur répartition géographique sur les divers points du pays lui semblaient être des atouts pour fonder, avec succès, en leur sein, une organisation scientifique (ou du moins rationnelle) de l'assurance.

En deçà de cent adhérents, l'intervention de l'État fut envisagée avec davantage de circonspection et de façon conditionnelle, en termes dérogatoires. Le texte envisagea différentes hypothèses selon les caractéristiques des institutions.

Pour les caisses professionnelles de cinquante membres au moins, le soutien financier de l'État fut conditionné à un certain nombre de circonstances. L'obtention ne fut possible que lorsque l'apport financier étatique ne représenta qu'un simple complément d'une subvention communale ou départementale. Cette dernière précision fut ajoutée par le décret du 31 décembre 1906 afin de prendre en compte les subventions existant dans plusieurs départements en faveur des caisses de chômage. L'assimilation subventions municipales et subventions départementales comme condition d'intervention de l'État, eut pour but d'encourager les unions départementales à solliciter l'aide des conseils généraux et à mettre à l'abri les caisses des décisions municipales arbitraires. La même exception concerna les caisses interprofessionnelles comprenant 50 membres dans les communes de moins de 50.000 habitants (20.000 habitants aux termes du décret initial de 1905). Pour elles aussi, la dérogation impliqua une subvention parallèle des pouvoirs locaux. La modification introduite dans le seuil d'effectif requis visa à développer l'organisation de l'assurance contre le chômage dans certains centres urbains. L'ajout permit de prendre en compte la spécificité de villes industrielles dont les effectifs de chacun des secteurs professionnels restèrent insuffisants pour accéder à la création de caisses de niveau professionnel, si on les considérait de façon isolée. L'objectif de cette recherche de partenariat financier de niveau local, fut de conférer aux décisions de subventions du pouvoir central des « garanties » de fonctionnement normal, cohérent, tout en suscitant et en incitant les initiatives communales comme départementales. Ce régime exceptionnel se justifia par des considérations réalistes par rapport au paysage français : la situation était alors caractérisée par une faible présence des caisses fédérales au sein des petites communes. L'État n'en resta pas moins désireux de privilégier, avant tout, une implantation de type fédéral, et ceci sur l'ensemble du territoire. La promotion de ce type d'organisation visa à mutualiser les risques sur une plus large échelle et à développer les principes de l'assurance en matière de secours de chômage.

Enfin, une dernière catégorie de caisse fut mentionnée comme possible bénéficiaire des subventions de l'État. Cette dernière fit abstraction de la profession exercée par les adhérents. La dérogation fut justifiée par la nature des caisses comme par l'objet de leur prestation : il s'agissait des caisses de secours de route formées par des unions d'associations et alimentées par les cotisations de chaque association adhérente. Néanmoins – et contrairement au vœu antérieurement adopté par le Conseil supérieur du travail – aucune distinction des caisses selon « le niveau » ne fut introduite. L'institution avait, en effet, préconisé que les subventions fussent réservées aux seules caisses de niveau fédéral, régional

ou national, comptant un grand nombre d'adhérents répartis sur tout le territoire et donc inégalement soumis au chômage.

À ces dispositions structurantes, le décret ajouta d'autres exigences pour assurer le sérieux du fonctionnement des caisses, leur pérennité, leur capacité à développer et à ancrer, parmi leurs adhérents, un sentiment d'entraide mutuelle.

b/ Les obligations des caisses subventionnées

La mise en œuvre du dispositif issu du décret du 9 septembre 1905 s'avéra délicate. Elle reposa pleinement sur les caisses syndicales et sur leur possibilité d'exécuter leur mission conformément aux objectifs du texte. L'État profita donc de la mise en place du système de subvention pour s'assurer d'une certaine « cohérence » du réseau d'institutions sur lequel il entendit s'appuyer. Il en profita pour imposer aux institutions intéressées l'insertion d'un socle de règles de fonctionnement commun. De nature comptable et financière, les exigences formelles requises furent largement inspirées par les règlements des caisses déjà en vigueur depuis un certain nombre d'années. De ce fait, elles ne bouleversèrent que peu les dispositifs existants. Le respect des dispositions se traduit par la vérification de la conformité des statuts : ce document de base contenait les informations nécessaires pour permettre à l'administration de connaître les droits et devoirs des adhérents et d'évaluer la régularité du fonctionnement régulier de la caisse.

Si la forme des subsides octroyés ne donna lieu à aucune précision, un certain nombre d'obligations fut néanmoins imposé aux caisses candidates. Les rédacteurs du décret furent sur ce point guidés par un esprit pragmatique et une volonté d'assurer l'adhésion des syndicats au système. Ils préférèrent toutefois exiger des caisses l'insertion de certaines dispositions statutaires plutôt que de leur imposer une rédaction de statuts types, jugés trop rigides⁹⁶⁴. Le décret exigea que les statuts et règlements fussent conformes à certains impératifs, contrepartie des avantages financiers concédés et garantie d'un service d'indemnisation au fonctionnement pérenne et conforme à sa destination.

*** Une grande partie de ces mesures visa à sécuriser la mise en œuvre de la prestation de secours destinée aux chômeurs, que ce fût dans leur mode de détermination ou dans leur contrôle.**

Il s'agissait de prévenir les risques de « dérapage » du dispositif, d'en assurer la viabilité et d'éviter les fraudes. Les institutions candidates durent par exemple démontrer leur

⁹⁶⁴ Le ministère du Travail publia néanmoins un projet de statut de caisse de secours de chômage afin de faciliter l'action pratique ; mais celui-ci ne fut accessible que sur demande.

capacité à inscrire leur action dans la durée : six mois de fonctionnement préalable furent nécessaires pour prétendre aux subventions (article 5).

L'article 11 subordonna en outre, la subvention étatique à une alimentation de la caisse qui devait être régulière et provenir de cotisations ouvrières de membres actifs. Il apparut essentiel que ces derniers contribuassent par leurs efforts constants à la participation aux ressources de l'institution. Une caisse ne fut donc admise à bénéficier des subventions, pour un semestre écoulé que si, pendant la période, les cotisations versées (au titre du chômage involontaire) avaient été au moins égales au tiers des indemnités allouées aux chômeurs. Toutefois, à titre exceptionnel, les sommes prélevées par une caisse sur ses fonds de réserve purent être assimilées à des cotisations. Le critère de cotisation ouvrière ne fut pas poussé à son extrême : les pouvoirs publics savaient que la situation des caisses ne leur permettait pas d'avoir comme source unique de financement la contribution des adhérents et que rares auraient été celles qui auraient pu solliciter l'aide de l'État. L'exigence étatique resta donc réaliste : les deux tiers des indemnités purent provenir d'autres sources de financement que des cotisations⁹⁶⁵. De plus, aucun principe de proportionnalité indemnités allouées / cotisations versées ne fut exigé. L'introduction de la disposition eut plusieurs effets : elle exigea des adhérents un effort contributif personnel constant qui favorisa un développement de l'aspect solidaire des caisses de chômage et une responsabilisation de leurs membres. Elle conféra aux caisses subventionnées un caractère mutualiste souhaité par l'autorité. En outre, en réservant l'aide aux caisses alimentées par cotisation ouvrière à raison de 33 % minimum, elle écarta différents types d'institutions du bénéfice des subventions : les caisses philanthropiques, les œuvres de charité, les institutions financées, en majeure partie par un ou plusieurs patrons. La décision des pouvoirs publics d'exiger la régularité des cotisations ouvrières caractérisa l'esprit de l'intervention du législateur fondé sur un rejet des principes d'assistanat et sur une adhésion à un fondement des secours de chômage plus directement inspiré des techniques assurancielles. Il s'agissait d'opérer, par une politique plus dynamique, un glissement vers une prise en charge des chômeurs par des institutions basées sur une solidarité volontaire, réciproque et active entre les intéressés. Le bénéfice des subsides fut délibérément réservé aux institutions ayant un caractère de prévoyance : le législateur s'inscrivit donc dans une démarche qui divergea des méthodes préconisées par les tenants du libéralisme.

⁹⁶⁵ Il pouvait s'agir notamment des apports de membres bienfaiteurs.

*** À côté de ces mesures relatives au fonctionnement des caisses, le décret mit en place les moyens propres à organiser une systématisation des interventions du ministère de tutelle et à renforcer un contrôle.**

Tout d'abord, une obligation générale de communiquer un exemplaire des statuts ou règlements au ministère fut posée par l'article 3 du décret. Cette transmission permit à l'administration d'apprécier la conformité de l'objet de la caisse, de sa mission par rapport aux dispositions du texte. De façon logique, le paragraphe 2 du même article prévoit que toute modification au texte initial devait suivre une procédure identique afin de déjouer les calculs de rédacteurs qui, éventuellement, seraient tentés de transformer les statuts et règlements après l'obtention du droit à subventions.

Le contrôle de l'activité fut, quant à lui, assuré par l'instauration d'une procédure de transmission semestrielle de différents états (article 15). L'accomplissement de cette formalité conditionna l'obtention des subventions. Adressés au ministre du Travail, ces documents continrent des informations précieuses pour connaître l'activité quotidienne des caisses et avoir une vision globale de leur fonctionnement. Grâce à eux, l'autorité de tutelle pouvait vérifier, avec régularité, d'importantes données comme le nombre des membres actifs, le produit des cotisations du semestre, les recettes, le nombre de chômeurs indemnisés, le nombre et le montant des secours sur place, des indemnités de départ et des secours de route⁹⁶⁶. En outre, les états devaient contenir, le cas échéant, l'indication des fonds de réserve de la caisse. La responsabilisation des dirigeants des institutions se concrétisa par une obligation de signature des membres du bureau de la caisse : elle permit de certifier la sincérité de l'état fourni et de désigner des interlocuteurs. Par souci d'uniformisation et de simplification des traitements, le ministère fournit des formulaires. Toutefois, rien n'interdisait qu'une caisse fit imprimer son propre état, sous réserve du respect de certaines procédures (précisées par l'article 16) et à condition que l'intégralité des éléments précédemment mentionnés fut reprise.

Les contraintes les plus strictes se rapportèrent aux aspects financiers.

Les plus rigoureuses concernèrent la « comptabilité spéciale au chômage involontaire », point délicat du fonctionnement des caisses. Lors de la parution du décret, le risque que l'aide délivrée ne contribuât à alimenter une lutte revendicative n'échappa pas aux pouvoirs publics. En effet, fréquemment, les missions d'entraide et de revendications se trouvèrent mêlées dans les institutions, tant dans leur fonctionnement que dans leur

⁹⁶⁶ Les caisses divisées en sections devaient fournir ces renseignements par sections.

comptabilité. Comme on l'a vu, l'ambiguïté fut même utilisée pour favoriser le développement de caisses dont la validité, fut, au regard des dispositions législatives, discutable. Les autorités veillèrent donc à ce que le décret imposât, pour chaque caisse, une séparation claire et précise entre fonctions de revendication et mission de secours. À cette fin, plusieurs dispositions furent introduites.

Les articles 6 et 7 introduirent une première exigence pour faciliter la clarification des comptes. Les caisses qui allouèrent des secours sur place ou des indemnités chômage durent fixer, dans leurs statuts, le chiffre de la cotisation perçue par chacun des membres actifs pour le service du chômage ainsi que le montant, la durée des indemnités journalières et, s'il y avait lieu, la quotité des secours de départ. Pour les secours de route ou viaticum, des dispositions similaires existèrent quant au mode de calcul, au taux de l'indemnité, au maximum de chaque indemnité et à la somme totale pouvant être acquise par le voyageur durant une période déterminée. Par contre, la caisse de viaticum ne fut pas tenue de verser une cotisation spéciale pour ce service.

En outre, l'administration se réserva une prérogative de contrôle de la « comptabilité spéciale au chômage involontaire ». Ce fut l'article 19 qui formalisa cette « intrusion » dans les affaires internes de la caisse. Limitée aux secours pour chômage involontaire, cette exigence impliqua la désignation de personnes préposées de la caisse pour répondre à toutes demandes d'explications de l'autorité sur ces mêmes prestations. La disposition permit donc à l'administration d'exercer, de manière effective et dissuasive, son pouvoir général de vérification et de répression sur la prestation.

En cas de fraudes consommées ou tentées, elle fut investie du droit non pas de dissoudre (ou faire dissoudre) les caisses, mais de celui de les exclure momentanément du bénéfice des subventions par arrêté ministériel. Cette prérogative fut toutefois limitée, elle ne concerna que les prestations relatives au chômage involontaire et non les autres services de la caisse. En outre, la décision de sanction n'intervint qu'après avis d'une commission des caisses de chômage⁹⁶⁷ et audition ou communication écrite des explications des administrateurs de la caisse.

S'ajoutèrent au dispositif, des obligations inhérentes aux règles de comptabilité publique. Elles différèrent selon qu'il s'agissait de recettes ou de dépenses.

Pour les recettes, le décret n'exigea pas l'inscription des cotisations des membres actifs sur un registre spécial. Les caisses disposèrent donc d'une grande latitude pour

⁹⁶⁷ La composition de cette commission fut inscrite dans l'article 20 du décret.

l'enregistrement des recettes. L'absence de formalité eut pour objectif de simplifier les écritures des syndicats (notamment lorsque le nombre d'adhérents fut important). Le trésorier put donc mentionner, en bloc, la cotisation versée par le sociétaire sans détailler sa destination précise : elle s'appliquait alors à tous les services du syndicat. Cette option de simplicité fut plébiscitée par Louis Ladoux ou Jean Lefort. Ces auteurs firent valoir en particulier son pragmatisme ainsi que les difficultés et le manque d'intérêt de la tenue d'un registre particulier pour un service souvent obligatoire en raison de l'annexion quasi-systématique des caisses aux syndicats⁹⁶⁸. Ils trouvèrent dans les responsables des caisses de grande importance un soutien conséquent : ces derniers ne manquèrent pas de souligner les problèmes de mise en œuvre d'une distinction entre la part revenant au chômage et celle affectée aux autres services. Ces positions n'entraînèrent cependant pas l'unanimité. Daniel Bellet⁹⁶⁹, notamment, déplora « la suppression d'une comptabilité déjà élémentaire » et la « facilité déconcertante » avec laquelle l'institution bénéficiaire potentielle de la subvention se trouva dispensée de l'obligation d'inscrire sur un registre spécial les cotisations des membres actifs. Cette option facilitatrice ne dispensa toutefois pas de tout formalisme : les caisses durent faire connaître leurs effectifs, le produit des cotisations et surtout justifier que ces dernières étaient au moins égales au tiers des indemnités. Les caisses procédant au versement de secours de route furent, quant à elles, dispensées par l'article 18, de toute règle de comptabilité relative aux cotisations.

Au contraire des cotisations, les dépenses de chômage ou de *viaticum* firent l'objet d'une rigoureuse réglementation. Aux termes d'un article 8 très clairement rédigé, « la comptabilité des dépenses du chômage involontaire [devait] être entièrement distincte de celle des autres services de la caisse ou de l'association ». Toutes les institutions participant au régime des subventions se virent soumises à l'obligation d'établir une comptabilité spéciale, distincte de celle des autres prestations servies par la caisse. Cette règle essentielle de spécialisation des dépenses s'ancra, notamment, dans le traumatisme laissé par les expériences des caisses de chômage lyonnaises qui, en 1822, avait motivé une intervention

⁹⁶⁸ Les auteurs partirent de constats relatifs aux conditions réelles d'organisation des caisses. Avec justesse, ils firent valoir que, compte tenu de l'annexion des caisses aux syndicats, l'adhésion à la prestation chômage était généralement obligatoire pour l'ensemble des membres syndiqués. De ce fait, la cotisation versée était le plus souvent unique ou plutôt indivise pour le syndicat et pour tous les services de celui-ci : caisses de grève, caisses de chômage. Voir : J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op.cit., p. 118 ; L. Ladoux, *La question du chômage involontaire en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 167.

⁹⁶⁹ D. Bellet, *Le chômage et son remède*, op. cit, p. 249.

municipale restrictive⁹⁷⁰. Elle permit de balayer l'idée selon laquelle les secours de chômage risquaient d'épuiser les ressources des caisses mises ainsi dans l'impossibilité de mener à bien les autres missions qui leur étaient dévolues.

*** Enfin, le choix de la logique syndicale et du principe de professionnalité permit aux pouvoirs publics de fonder une autre obligation : celle du placement.**

Reprenant partiellement une idée déjà développée par Camille Jouffray et Jules Coutant, le décret lia délivrance des subventions étatiques et placement. L'article 4 imposa que soit organisé, au sein des caisses candidates aux subventions, un service de placement dont la gratuité fut requise. Concrètement, ce type de prestation fut rendu possible par la loi du 14 mars 1904, qui conféra désormais aux syndicats professionnels, les moyens nécessaires à l'accomplissement de cette nouvelle mission de placement des chômeurs⁹⁷¹. Par l'insertion de cette disposition, les pouvoirs publics entendirent rappeler aux bénéficiaires que l'indemnité n'était qu'un simple subside, non une ressource : son service, momentanément par définition, avait pour seul objectif de pallier un défaut d'emploi auquel il fallait mettre un terme, dans les délais les plus brefs.

c/ Les conditions d'octroi des indemnités aux chômeurs.

Si le décret ne rentra pas dans le détail des relations des caisses avec leurs adhérents, il énonça toutefois quelques principes de base. Le pouvoir voulut ainsi cadrer, par les statuts, les conditions de délivrance des indemnités de chômage aux sociétaires et procéder à une certaine uniformisation des pratiques sur le territoire. Les obligations posées par les pouvoirs publics entendirent ancrer, dans l'esprit des membres, l'idée que les sommes ne pouvaient être que des subsides et non des ressources. Délivrées à titre transitoire, elles devaient seulement permettre de subsister dans l'attente d'un retour à la situation normale de travail.

Le texte exigea ainsi que les institutions mentionnassent, dans leurs documents statutaires, une disposition précisant que chaque adhérent ne pouvait appartenir qu'à une seule caisse de chômage pour chaque nature de secours (secours de chômage sur place ou secours de route). La disposition eut un double objectif : d'abord éviter un cumul susceptible d'aboutir à une indemnisation égale ou supérieure à son salaire habituel ; ensuite, inciter le sociétaire à chercher un nouvel emploi.

⁹⁷⁰ Voir ordonnance municipale du maire de Lyon du 6 novembre 1822.

⁹⁷¹ Voir sur l'économie de cette loi du 14 mars 1904, P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, op. cit., p. 620-625.

Egalement inspirée par un souci de responsabilisation des bénéficiaires, une obligation fut faite aux institutions d'insérer dans leurs statuts une clause exigeant du sociétaire qu'il accepte tout emploi proposé.. Pour apprécier le comportement du sociétaire avec objectivité, le décret introduisit une définition de l'emploi « acceptable ». L'obligation ne fut pas absolue : elle visa tout emploi appartenant à la profession indiquée par la caisse et renseignée de façon suffisamment exacte.

En corollaire, une préfiguration de contrôle de disponibilité du chômeur fut mise en place. Le plus souvent, la vérification se matérialisa par une obligation de signer un registre, trois fois par semaine au moins, aux heures de travail. Elle imposa au sociétaire indemnisé d'effectuer une démarche au siège de la caisse ou dans tout autre endroit désigné par elle. Mais cette modalité ne fut pas impérative. Le contrôle pouvait aussi résulter des prévisions statutaires (notamment pour ce qui concernait les secours de route). Il suffisait qu'il offrît des garanties équivalentes.

Pour éviter des inscriptions abusives, effectuées dans le seul but de recevoir des indemnités, une période transitoire fut imposée aux adhérents avant que le bénéfice des indemnités ne fût effectif : les statuts durent expressément indiquer que l'indemnité ne serait versée qu'aux cotisants admis depuis six mois au moins. Sur le plan financier, cette précaution permit de s'assurer que les ressources destinées à compenser l'indemnité se trouvaient réunies.

En dernier lieu, le décret systématisa l'obligation de prévoir des pénalités dans les règlements des caisses : par ce moyen, il assura que les adhérents qui auraient usé de moyens frauduleux dans le but de toucher des indemnités seraient sanctionnés. Selon les cas, il put s'agir d'exclusion de la caisse ou de perte des droits pendant une durée déterminée.

d/ La répartition et contrôle des subventions

Le crédit annuel mis à disposition du ministre du Commerce et de l'Industrie pour subventionner les caisses de secours d'assurance-chômage se divisa en deux fractions identiques, semestrielles, sans possibilité de report des sommes non réparties. Le taux permettant de déterminer le montant de la subvention pour chaque caisse éligible ne fut pas fixé par avance : les modalités de cette opération résultèrent des articles 12 et 13 du décret. La décision finale incombait tous les six mois au ministre du Travail. La décision officielle du ministre fit l'objet d'une publication au journal officiel ainsi qu'au bulletin officiel de l'Office du travail. Elle ne fut effective qu'après intervention de la commission des caisses de chômage dont le rôle fut notable dans le suivi de l'application du décret

Placée sous l'autorité du ministre du Travail qui en nomma ses membres, l'instance eut un rôle essentiel dans le fonctionnement du dispositif (articles 20 et 21). Les détails de son fonctionnement furent réglés par arrêté ministériel du Commerce du 10 novembre 1905. Elle fut renouvelée chaque année et des personnalités comme François Fagnot qui la dirigea de 1905 à 1926 y siégèrent. Elle réunit en son sein, deux hommes politiques (un député, un sénateur), cinq fonctionnaires représentant de l'administration (direction du travail et ministère des Finances) et quatre membres des organismes délivrant des secours de chômage. Dans cette institution tripartite, les représentants des caisses de secours chômage y restèrent néanmoins toujours minoritaires. Après le 31 décembre 1906, « un membre du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuel élu par ce conseil » compléta bien cet effectif mais l'ajout ne permit pas d'accéder à une parité : les représentants des pouvoirs publics, largement entendus restèrent toujours majoritaires. La présence de ce dernier membre permit de prendre en compte les intérêts et spécificités de la composante mutualiste qui pouvait former des caisses de chômage en application de la loi du 1^{er} avril 1898. Elle s'avéra d'une grande utilité même si la majorité des caisses de chômage fut formée par des fédérations et syndicats professionnels. Outre l'affectation des crédits, la commission effectua un suivi global des caisses et elle donna, le cas échéant, son avis sur toutes les difficultés pouvant survenir.

Pour effectuer la répartition des crédits, la commission totalisa les indemnités payées durant le semestre précédent. Sur cette base, elle proposa un taux de répartition calculé sur le total des indemnités et le crédit disponible. Le dispositif se fonda sur une différenciation des taux qui prit en compte le type, l'effectif et le champ d'intervention géographique des institutions. L'article 12 du décret distingua deux catégories de caisses. Pour les caisses locales, le taux maximum de la subvention fut fixé à 16 % du total du montant des indemnités versées par les caisses au cours du semestre précédent. À l'inverse, pour les caisses fédérales

qui fonctionnèrent dans trois départements au moins et qui comptèrent 1 000 membres actifs au minimum, le pourcentage maximum fut majoré de moitié par rapport au taux fixé pour les caisses locales. Par conséquent, lorsque le taux maximum des caisses locales s'éleva à 16 %, celui des caisses fédérales put atteindre 24 %. Cette différence de traitement se justifia par une volonté d'encouragement spécial des caisses fédérales compte tenu de leurs caractéristiques. En situation de crise industrielle, celles-ci semblèrent, en effet, être les mieux à même de supporter le coût lié à la prise en charge d'un afflux de chômeurs de longue durée. En outre, elles furent censées rendre possible une mutualisation des risques à un niveau géographique plus large. De cette façon, les ouvriers des localités épargnées par le chômage purent assumer plus aisément les charges des villes voisines plus défavorisées et les subventions des localités concernées seraient plus aisément allouées.

Le décret du 31 décembre 1906 vint ajouter à cet article 12 un paragraphe additionnel qui posa des restrictions à l'octroi des allocations de l'État. La subvention minimum fut alors fixée à 10 francs, sans pouvoir être allouée à des caisses qui n'eurent pas, par application de leurs statuts, acquitté au moins 30 francs d'indemnités durant le semestre. La modification survint suite à la constatation de l'inadaptation de la version initiale de l'article 12 dans certaines situations. En application de cette disposition, en effet, l'État avait été amené à accorder des subsides aux caisses, quelle que soit l'importance des indemnités versées par elles : ainsi, en 1905, cinq institutions (deux durant le premier semestre et trois au cours de deuxième semestre) avaient reçu des subventions égales à 10 francs. Or, ces sommes, si minimes, parurent disproportionnées par rapport aux exigences liées à l'instruction des demandes, aux formalités requises des intéressés ainsi qu'au temps globalement passé pour assurer le respect des procédures. Dans le rapport précédant le décret de 1906, le ministre des Finances comme celui du Travail et de la Prévoyance Sociale justifiaient donc la modification limitative par un souci de rationalité d'organisation.

En outre, toute indemnité versée par les caisses ne fut pas susceptible de majoration : des limitations furent imposées sur les montants et à les durées de référence. Aux termes des articles 9 et 10, le calcul de la subvention ne prit en compte les indemnités versées que par référence à une somme forfaitaire de deux francs par jour. Au dessous de cette somme, seul le chiffre réel des indemnités allouées fut retenu pour la détermination de la majoration. Au dessus de ce montant, une différence de régime fut introduite : la subvention étatique ne fut alors calculée que par rapport au seuil de deux francs et ce, quelle que soit l'indemnité versée ; au-delà de ce montant, les sommes versées furent insusceptibles de majoration. Bien entendu, les caisses eurent la faculté de dépasser ce « plafond » pour leurs adhérents, mais,

dans cette hypothèse la partie des subventions excédant les taux réglementairement, se trouva soumise à un régime différent : elles n'entrèrent pas en compte pour le calcul de la répartition. Concrètement, il y eut écrêtement dès lors que l'indemnité fut supérieure à deux francs. Cette disposition n'eut pas beaucoup d'impact. La plupart des caisses ne servirent pas de secours supérieurs à cette somme ; la réglementation ne changea donc pas l'économie des caisses car elle s'était alignée, pour l'essentiel, sur les règles alors en vigueur dans les institutions. Une limitation d'un même ordre fut introduite quant à la durée de l'indemnisation susceptible de donner lieu à majoration : la période prescrite fut fixée à soixante jours par phase de douze mois. Là encore, les caisses disposèrent d'une grande latitude pour déterminer le temps pendant lequel elles entendaient indemniser le chômage de leurs membres.

Les deux plafonds fixés comme repères correspondirent assez largement aux règles alors en vigueur dans la majorité des caisses existantes. En effet, les pouvoirs publics privilégièrent une démarche de réglementation conforme aux pratiques des caisses et ils prirent soin de prévoir des seuils alignés sur les statuts réglementaires en vigueur⁹⁷².

Louable dans son esprit d'équité, la disposition de double limitation eut pour but d'éviter le risque d'inégalité entre caisses bénéficiaires. Il fallait s'assurer que des institutions groupant des ouvriers d'élite – donc susceptibles de s'accorder d'importantes indemnités au regard des cotisations qu'ils pouvaient consentir régulièrement – n'absorbent pas la majeure partie du crédit, au détriment d'associations et de caisses plus modestes. Le législateur eut le souci d'assurer un soutien étatique qui prît aussi en considération les caisses qui ne purent délivrer à leurs adhérents que des avantages minimums. La règle eut une portée générale en ce sens qu'elle s'appliqua, avec certains aménagements, aux secours de route⁹⁷³. Cette conception extensive constitua une faveur pour les ouvriers relevant de métiers où de nombreux déplacements furent nécessaires pour trouver un emploi. Elle fut d'autant plus notable que le crédit annuellement consenti aux caisses par le budget fut limité.

Pour parachever le dispositif, des mesures de contrôles furent instituées. L'article 23 prévoit que le ministre pouvait, après avis de la commission, dispenser certaines caisses, d'une ou de plusieurs prescriptions du décret. Au départ, cette mesure ne concerna que la seule année 1905. En réalité, l'opportunité se présenta à nouveau pour les années 1906 et 1907.

⁹⁷² D'après l'enquête réalisée par l'Office du travail, les caisses prévoyant une indemnité journalière supérieure à deux francs, furent rares. Certaines institutions, en revanche, se montrèrent plus généreuses quant à la durée du versement, l'indemnité pouvant même être versée durant trois mois. Office du travail, *Les associations professionnelles ouvrières*, *op. cit.*

⁹⁷³ Pour les secours de route, il était interdit de calculer le secours de route ou *viaticum* sur un total d'indemnités supérieur à cent-vingts francs par an pour le même chômeur.

Initialement payables à terme échu, les subventions furent réglées à trimestre échu, après modification apportée par le décret du 20 avril 1906. Le texte prévoit que le montant des subventions serait fixé par l'arrêté ministériel dans les six mois qui suivirent le dernier jour du semestre auquel elles s'appliquèrent. L'imputation de la dépense correspondante fut déterminée par la date de l'arrêté ministériel. La nouvelle rédaction évita les lenteurs de paiements sur exercice clos, sans rien changer au fond du dispositif. Elle permit de répondre aux besoins de célérité des caisses car les versements furent effectués aussitôt après vérification et accomplissement des formalités requises par le décret fondateur.

2° L'application du décret

L'application de ce décret fut suivie avec attention par le gouvernement et les réformateurs. Compte tenu du caractère expérimental du système, les réalisations donnèrent lieu à une évaluation périodique. Conformément aux dispositions de l'article 22, un rapport annuel fut établi par la commission, pour renseigner le Parlement et le public sur le fonctionnement du service et la répartition des crédits. Ce document descriptif fut élaboré par les services du ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale. Il contient de multiples informations sur le fonctionnement du service d'indemnisation chômage institué par le décret et sur les résultats obtenus. Sa présentation sous forme de tableaux reparaît périodiquement les mêmes paramètres et indications et elle rendit plus aisée la compréhension des données en facilitant leur visualisation comparative. Elle apparut comme une base de réflexion précieuse et sérieuse sur le développement des caisses subventionnées.

En 1906, le rapport fut inséré au Journal Officiel et au Bulletin de l'Office du travail, revue du ministère du Travail. À partir de ces données objectives, il apparut que le décret n'eut que partiellement l'effet incitatif que lui avait assigné les pouvoirs publics. Jusqu'à la première guerre mondiale, l'adhésion des caisses au dispositif resta timide. La mise en oeuvre de l'assurance chômage se fit dans un contexte où le rôle de l'État fut très lié aux conceptions du Code Civil. Elle s'inscrivit dans une double perspective d'extension de la responsabilité de l'État et de préservation des principes politiques libéraux de la République.

Les résultats furent (notamment) commentés et analysés par Léon Bourgeois, à l'occasion de sa participation à la Conférence internationale sur le chômage⁹⁷⁴. Sur le plan politique, cette figure du courant radical joua un rôle important dans l'histoire de la III^e

⁹⁷⁴ Voir sur ce point L. Bourgeois., *La question du chômage en France rapport n°20 - Compte-rendu de la conférence internationale du chômage*, Paris, Librairie des sciences politiques et sociales. M. Rivière, 1911, p. 13 et suivantes.

République. Auteur d'un traité philosophique sur le solidarisme et fondateur de l'école du même nom, il fut en outre, un des inspirateurs des réformes sociales en France.

À partir des années 1880, ce type de congrès international sur les questions sociales se multiplia. Organisées autour de thèmes précis et actuels, ces grandes rencontres permirent de mobiliser politiques, spécialistes, acteurs du monde du travail, d'institutionnaliser des échanges et de poser la nécessité d'une réflexion à un niveau supra national⁹⁷⁵.

La conférence internationale sur le chômage fut organisée dans la continuité du congrès international pour la lutte contre le chômage qui eut lieu à Milan en 1906. La réunion, eut, pour la première fois, une envergure véritablement internationale. Du 18 au 21 novembre 1910, 585 spécialistes du chômage provenant de vingt-sept nations purent croiser leur vision sur le thème du chômage. Louis Varlez, dont la notoriété n'était plus à démontrer, s'occupa d'établir les contacts internationaux nécessaires. Max Lazard⁹⁷⁶ organisa, quant à lui, la conférence pour la France. La conférence eut un caractère fermé : les délégations furent essentiellement composées de spécialistes scientifiques ou statistiques, de professeurs d'économie politique, de juristes, de sociologues mais aussi d'hommes politiques membres des majorités parlementaires de leurs pays et de représentants d'institutions (sociétés savantes, organisations syndicales...) connus pour leurs idées réformistes. La conférence aborda, à travers trois rapports, les statistiques du chômage, les questions de l'emploi et du placement ainsi que celle de l'assurance-chômage. En outre, les débats débouchèrent sur la création d'un lieu international permanent de veille sur le sujet avec la fondation de l'Association Internationale pour la lutte contre le chômage dont l'activité perdura jusqu'à la veille de la première guerre mondiale⁹⁷⁷.

Le tableau ci-après récapitule les données pour les années 1905 à 1908. Ces résultats permirent d'avoir une première approche, fut-elle partielle et imparfaite, du régime légal des subventions aux caisses d'assurance contre le chômage.

⁹⁷⁵ Voir E. Lecerf, « Les conférences internationales pour la lutte contre le chômage au début du siècle », *Cahiers Georges Sorel*, 1989, vol.7, p. 99-126.

⁹⁷⁶ Le nom de Max Lazard resta inconnu jusqu'en 1909, jour de publication de sa thèse portant sur l'établissement d'un rapport entre chômage et profession exercée. L'ouvrage reçut un très bon accueil et devint une véritable référence pour le dénombrement des chômeurs.

⁹⁷⁷ Cette association fut placée sous la direction de L. Bourgeois avec pour secrétaires L. Varlez et M. Lazard. Elle fut constituée exclusivement par des adhérents de la conférence qui en furent membres de droit. À cette nouvelle association fut assigné un triple objectif : la création d'un centre international d'études des questions relatives au chômage et la publication de revues sur ce thème ; la création de groupes de pression pour assurer la publicité internationale aux initiatives gouvernementales jugées dignes d'intérêt, l'observation des évolutions des organisations professionnelles dans leur pays. Son activité perdura jusqu'à la veille de la première guerre mondiale. Elle renaîtra ensuite en 1923.

EVOLUTION DU NOMBRE DES CAISSES SUBVENTIONNÉES - ANNÉES 1905-1908
(TABLEAU N° 14)

	1905	1906	1907	1908
Total caisses subventionnées.	47	64	68	89
Nombre moyen d'adhérents	33 682	39 053	38 562	39 573
Nombre moyen de chômeurs indemnisés	6 645	10 322	7 041	8 211
Jours de chômage	90 700	107 667	82 011	119 210
Indemnités versées	167 713	218 488	166 541	215 865
Indemnités entrant dans le calcul	135 467	196 295	155 282	196 300
Subventions	27 690	42 495	32 240	47 824

Sources : Compte-rendu de la conférence internationale du chômage

Les chiffres ci-dessus permettent de suivre l'évolution du dispositif dans les premières années de sa mise en œuvre et de mettre en évidence un bilan quantitatif du décret globalement peu convaincant.

Certes, les données témoignent d'un frémissement dans la progression de la cause du chômage. Il se traduit par une augmentation du total des caisses subventionnées de 89,4 %. En volume, le nombre de caisses bénéficiaires resta toutefois peu significatif dans un pays où la population ouvrière augmentait et où le total des caisses « bénéficiaires potentielles de subventions » dépassait alors trois cents. En fait, la généralisation du dispositif se heurta à la fois à des difficultés techniques et à des résistances de mentalités des milieux syndicaux.

Le décret du 9 septembre 1905 affirma vouloir ouvrir à un nombre d'institutions le plus large possible la possibilité de bénéficier des subventions étatiques. Différents éléments du dispositif rendirent néanmoins son application délicate et réduisirent sa portée.

Tout d'abord, même s'il ne fut pas avoué, l'encouragement du législateur fut paramétré, avant tout, comme une promotion des caisses fédérales d'importance. Concrètement, un certain nombre de caisses ne se trouvèrent pas en mesure de remplir les conditions requises et de prétendre aux subventions, en raison de la faiblesse de leur taille. De plus, les petites caisses interprofessionnelles ou professionnelles comptant moins de 50 membres et pour lesquelles l'aide de l'État fut conditionnée à une intervention financière des pouvoirs locaux ne prirent que peu d'extension : le concours des collectivités territoriales

espéré fit défaut. De plus, la mise en œuvre du décret posa des difficultés de nature technique : en interne, elle requit la présence de personnes initiées et suffisamment formées qui ne se trouvèrent pas nécessairement dans les petites institutions. L'exigence posa notamment des problèmes de vérification du respect de la règle de comptabilisation spécifique du risque chômage, de celle exigeant que les cotisations représentent au minimum le tiers des cotisations versées ou enfin des obligations formelles exigées.

À ce premier obstacle s'ajouta une dimension délicate à appréhender et à prendre en compte pour les pouvoirs publics. Par tradition, les groupements professionnels préférèrent se cantonner dans des services traditionnels (bureaux de placement, bibliothèques professionnelles). Ils n'adhérèrent que faiblement au dispositif proposé et ils restèrent, de manière globale, peu intéressés par les incitations financières résultant du décret de 1905.

Un autre point marquant - et une autre explication de l'insuccès du décret - résida dans le caractère limité du volume des adhérents syndiqués susceptibles de bénéficier de secours chômage. L'option d'allouer les subventions de l'État, non aux chômeurs eux-mêmes mais aux caisses de chômage eut une conséquence immédiate : elle apparut, d'emblée, comme fortement réductrice du champ d'application de la législation. Seuls les travailleurs organisés purent être effectivement concernés par le dispositif. Or, le plus souvent, ces derniers se confondirent avec les ouvriers les plus stables, les plus qualifiés et donc les moins exposés au chômage et les moins démunis. Ainsi, en 1909, seuls 40 016 ouvriers syndiqués furent affiliés à une caisse syndicale prenant en charge le risque chômage. Or, à cette même période, la France compta près d'un million de syndiqués. Les groupements professionnels n'avaient donc que faiblement adhéré au dispositif proposé.

Enfin, le dispositif intégra les efforts individuels des travailleurs comme un paramètre essentiel de sa réussite. Or, le nombre de travailleurs syndiqués acquittant régulièrement les cotisations se révéla limité. Il fut même encore plus restreint que la population de syndiqués, (déjà peu conséquente) qui fut éligible au décret. Les mentalités ouvrières n'avaient pas suffisamment évolué pour que la contribution financière en période d'activité fût considérée comme indispensable pour constituer des ressources en cas de perte d'emploi future. De plus, l'appartenance à un syndicat ne concerna qu'une minorité privilégiée de travailleurs. Par conséquent, la proportion de travailleurs effectivement protégée contre le chômage resta alors infime.

Il résulta de ces données une grande disparité dans la délivrance des aides de l'État. Le rapport Bourgeois qualifia d'ailleurs la répartition des adhérents entre caisses subventionnées (et donc par secteurs d'industrie) de très inégale, en se fondant sur les données précises

relevées. Le document releva que l'ensemble des subventions fut destiné à 6 groupements et 83 autres sociétés. Les 6 groupements regroupèrent seulement quatre professions et ils rassemblèrent 23 800 membres. Parmi eux, on retrouva bien entendu les fédérations du livre (avec ses 167 sections et ses 10 800 membres) de la lithographie (35 sections, 2 000 membres environ), mais aussi celle des mécaniciens (40 sections, 6 000 membres environ) ; s'y ajoutèrent trois caisses de plus de 1 000 membres : celle des employés de Paris et de Rouen et celle des ouvriers en instruments de précision de Paris. Les 83 autres sociétés subventionnées ne totalisèrent qu'environ 16.000 adhérents. Parmi elles, les syndicats de la céramique à Limoges et ceux des textiles fournirent à eux seuls des contingents importants.

Durant les premières années de mise en œuvre du régime, les crédits votés demeurèrent, dans une large mesure, inemployés. Après trois années d'expérience, le crédit initial de 110 000 F ne fut jamais épuisé par les allocations versées. Il avait pourtant été estimé à partir des indications transmises par l'Office du travail sur les sommes distribuées en 1903 par les caisses de chômage. Les subventions allouées par l'État ne dépassèrent même pas la moitié du crédit initial fixé. Ainsi, l'année 1906 qui fit apparaître le montant de consommation le plus élevé (soit 42 595 F) représenta un peu moins de la moitié du crédit initial. Pour combler cette lacune, le ministre adressa, avec le texte du décret, deux circulaires, l'une destinée aux préfets⁹⁷⁸, l'autre aux associations d'ouvriers et d'employés. Il appela leur attention sur les encouragements de l'État aux caisses de chômage et indiqua que l'on comptait sur le concours des communes et départements pour seconder les efforts entrepris. En outre, les pouvoirs publics prirent en 1906 une décision d'augmentation du taux de subvention, sans crainte de dépasser la somme prévue au budget. Un décret du 31 décembre releva à 20 % pour les caisses locales et 30 % pour les caisses fédérales le maximum de la quotité de la subvention.

Avancée donc peu probante pour ce début d'application. La première année fut certes consacrée à la création et à l'organisation du nouveau service. Il parut normal que les résultats fussent modestes dans un contexte où les nouvelles dispositions restèrent, dans un premier temps, largement méconnues. De nombreuses associations ignorèrent jusqu'à l'existence du crédit budgétaire. Ce résultat minime et les difficultés d'implantation d'un réseau national d'assurance contre le chômage ne signifièrent cependant pas que le décret ne suscita aucun intérêt parmi les caisses syndicales. Ainsi, Jean Lefort déclara qu'il serait « radicalement injuste de nier les progrès obtenus » par l'introduction du nouveau dispositif et qu'il fallait

⁹⁷⁸ Voir circulaire du 20/12/1906 du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale aux préfets. Arch. Dép. Rhône 10 M 169.

reconnaître une « tendance à une amélioration »⁹⁷⁹. Un avis indulgent, partagé par Louis Ladoux qui évoqua l'impossibilité « d'arriver immédiatement à un régime parfait ». L'auteur reconnut en outre aux initiateurs du décret « le mérite d'avoir essayé de réglementer l'institution des caisses de chômage »⁹⁸⁰. Compte tenu de la brièveté de la période retenue, il semble prudent de ne pas porter d'appréciations définitives sur le dispositif et de nuancer des appréciations trop restrictives. En 1906, le rapport sur les subventions aux caisses de chômage signala un progrès par rapport à l'année précédente. Bien que modeste, la progression timide se confirma au cours des quatre années suivantes. Le décret suscita donc globalement un intérêt difficile à apprécier, à la seule lecture des chiffres des caisses subventionnées relevés dans les premières années. Ainsi, le nombre de subventions octroyées ne refléta pas le nombre de demandes de subventions initiales présentées à l'administration : il le dépassait largement ; à titre d'illustration, durant le premier semestre de l'année 1905, seulement 35 des 71 caisses ayant demandé des subventions obtinrent satisfaction de leur demande de subvention. Après examen des pièces fournies, il s'avéra que 5 caisses ne remplirent pas les conditions fixées par le décret et que les 23 autres ne fournirent pas les renseignements, dans le délai imparti. Pour le second semestre, seulement 39 des 77 demandes présentées furent jugées recevables.

En outre, il apparut difficile d'apprécier les impacts idéologiques d'un dispositif dont un des objectifs essentiels consista pour l'État à inciter les organisations syndicales à prendre en charge le chômage par des mouvements de solidarité organisés (et ce, au détriment des œuvres philanthropiques et patronales). Cela impliquait qu'on déterminât la part (et l'augmentation) respective des subventions étatiques par rapport aux indemnités versées par les adhérents. Or cette opération était fort délicate car la part des subventions étatiques était en progression (de 18,3 % en 1905, elle passa progressivement à 25 % en 1909).

Les mécanismes instaurés correspondirent à une avancée sans précédent dans l'histoire du chômage en France. Toutefois, le bénéfice de la loi n'en demeura pas moins réservé à une minorité « privilégiée » d'ouvriers, en raison de diverses dispositions qui minorèrent la portée du dispositif.

⁹⁷⁹ J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 137.

⁹⁸⁰ L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 172-173.

CHAPITRE 2 - DES EXPÉRIENCES LOCALES

L'intérêt porté par les pouvoirs publics au développement d'institutions propres à indemniser le chômage ne fut pas limité aux seules instances de l'État. Avant même que l'assurance chômage ne fût l'objet d'une réglementation d'ampleur nationale, diverses collectivités territoriales prirent en considération cette problématique. Elles tentèrent de lui apporter, au plan local, des solutions concrètes, dont certaines furent relatées à l'occasion de la douzième session du Conseil supérieur du travail en novembre 1903. Lors des travaux préparatoires qui se déroulèrent devant la commission permanente, Jean-Baptiste Dubief soumit aux débats une proposition remarquée et consensuelle qui influença les débats ultérieurs. Fortement marqué par le système de Gand, ce parlementaire radical socialiste, proche d'Alexandre Millerand, fut influent dans les options prises par le législateur en 1905. Il évoqua des expériences locales pour étayer sa thèse favorable à l'organisation d'un régime dans lequel les institutions privées recevraient des encouragements pécuniaires des pouvoirs publics. Il prit en exemple les municipalités de Dijon et de Limoges, pionnières en la matière.

Les informations publiées par le bulletin de l'Office du travail⁹⁸¹ sur les subventions accordées aux caisses syndicales d'assurance contre le chômage permettent d'aborder, par quelques exemples marquants, les principales caractéristiques des expérimentations locales. Conseils généraux et municipaux eurent, en la matière, des engagements très variables, tant dans leur intensité que dans leur contenu. De la même façon, la diversité se retrouva dans les méthodes employées. Ces avancées ne donneront pas lieu à un exposé exhaustif. Les travaux de certaines communes retiendront toutefois l'attention. En effet, à l'image de leurs homologues suisses et belges, ces dernières prirent d'intéressantes et innovantes initiatives financières afin d'accélérer la création de caisses de chômage.

Le développement qui suit s'attachera donc à examiner, dans un premier temps, les actions menées par de rares conseils généraux qui, en la matière, menèrent toujours une politique qu'il convient de qualifier de prudente (section 1). Au contraire, le cadre municipal fut un terrain d'expérimentations plus fécond. Des formules imaginatives d'actions et des

⁹⁸¹ Arch. Nat. A XIX W, *Bulletin de l'Office du travail*, octobre 1904, septembre 1905 mars, juillet, août, septembre et octobre 1906. Le bulletin de l'Office du travail permit en effet de diffuser et de rendre compte d'un certain nombre d'informations. Fondé en 1894, ce périodique peu coûteux (20 centimes le numéro) eut pour but de mettre à la portée du plus large public possible l'actualité sociale officielle, des statistiques et des enquêtes réalisées par l'Office du travail. Sa fréquence fut mensuelle.

mesures de prise en charge de l'indemnisation des chômeurs y furent ainsi testées sur l'ensemble du territoire français. D'inspirations différentes, ces dispositifs municipaux sont autant d'éléments de référence pour comprendre et apprécier les réalisations menées par la ville de Lyon (section 2).

Section 1 - L'action limitée des conseils généraux.

D'une façon générale, les interventions départementales en faveur des chômeurs demeurèrent restreintes au cours de la période. Si quelques conseils généraux décidèrent d'institutionnaliser des pratiques de délivrance de secours, ce fut toujours dans un contexte de réticence prudente que les démarches se matérialisèrent.

Les expérimentations se cantonnèrent à quelques territoires et restèrent ainsi peu imaginatives et sans grande ambition. Concrètement, les départements peu nombreux, qui s'engagèrent dans cette voie, se bornèrent toujours à voter aux caisses de chômage de simples subventions, sans considérer cette faculté comme un moyen d'action. Ils se préoccupèrent peu des conditions de création de ces dernières et ne tentèrent pas d'influer sur ces structures pour promouvoir leur politique globale d'intervention en direction des chômeurs.

Ce fut par la loi du 10 août 1871 que la III^e République donna aux départements une existence juridique et fixa la forme actuelle du conseil général. Amorçant alors la notion de démocratie locale, ce texte fondamental consacra l'institution départementale : elle se vit alors conférer une compétence globale pour régler les affaires d'intérêt départemental dans les travaux publics, les hôpitaux et hospices l'instruction publique. Dans ce cadre, l'assemblée élue au suffrage universel, put, tout en restant sous un étroit contrôle du préfet, prévoir, le cas échéant, des actions en direction des chômeurs.

Aucun mouvement national d'ampleur ne marqua les politiques départementales en matière de secours aux chômeurs : les actions restèrent ponctuelles et peu élaborées dans leur conception (§ 1). A l'image du conseil général du Rhône, les élus départementaux s'attachèrent à développer au cours de la période, une action sociale plus traditionnelle (§ 2).

§ 1 - Quelques départements précurseurs

Inexistante durant le XIX^e siècle, une action des conseils généraux en faveur des caisses de chômage fut initiée au début du XX^e siècle par quelques rares départements : ceux de l'Aude et du Cher en furent les précurseurs. Le premier vota, lors de sa session d'août 1903, une subvention qui eut pour particularité d'être générale dans son champ d'application professionnel et spécifique dans sa couverture géographique : l'allocation concernait la caisse de chômage des ouvriers de « tous corps d'état de Narbonne ». Le dispositif resta simple puisque la prestation fut délivrée à une caisse unique. L'allocation de 100 francs fut renouvelée durant plusieurs années, avant de cesser d'être versée, pour des raisons budgétaires, en 1908. Elle reprit néanmoins au cours de l'année 1910⁹⁸².

Dans les mêmes temps, le conseil général du Cher développa une initiative de nature bien différente : il vota un crédit qui fut destiné aux bourses du travail de trois des villes du département. L'initiative de la décision eut pour origine une demande formulée par la bourse du travail de Bourges. La requête de cette dernière, précise, tendit à obtenir l'augmentation d'un crédit de 2 200 francs habituellement alloué par le conseil général à ces institutions afin de créer une caisse de chômage. Après une courte discussion à caractère politique, la hausse fut accordée. Une répartition tripartite fut néanmoins préconisée entre les bourses du travail des communes de Bourges, de Vierzon et de Melun-sur-Yevres, ces dernières ayant constitué des caisses fédérales communes à tous les syndicats. Le montant de l'allocation très faible fut partagé inégalement entre les trois bénéficiaires. La bourse du travail de Bourges reçut ainsi, à elle seule, la moitié de la somme allouée. La subvention fut reconduite en 1905 ainsi que pour les années suivantes⁹⁸³. La décision du conseil général du Cher s'intégra dans un climat national de discussions autour de l'intérêt des caisses à caractère fédéral dans le processus d'indemnisation des chômeurs. Lors des débats au Conseil supérieur du travail, la formule fut soutenue par la délégation ouvrière, notamment Pierre Coupat qui reçut l'appui des représentants du Parlement (Jean Chaumet, Jean-Baptiste Dubief, Paul Doumer) au Conseil supérieur du travail. Elle préfigura une des orientations du décret de 9 septembre 1905. L'économie du dispositif favorisa, en pratique, les caisses fédérales qui furent plus fiables en raison de leur capacité à assurer, en cas de crise, la mutualisation des risques, à un niveau géographique plus large.

⁹⁸² Arch. Nat. A XIX W, *Bulletin de l'Office du travail*, septembre 1910, p. 857.

⁹⁸³ *Bulletin de l'Office du travail*, septembre 1910, *op. cit.*, p. 965.

A partir de 1905, les expériences d'origine départementale s'étendirent sur le territoire national, tout en restant d'ampleur modeste. Certes, le décret du 5 septembre 2005 (complété par celui du 31 décembre 1906) rechercha la mise en œuvre de partenariats financiers locaux. En effet, pour les caisses dont l'effectif était inférieur à 100 membres, le soutien financier étatique ne pouvait s'envisager comme un complément à une subvention communale ou départementale. Cette disposition conditionnant l'aide à un concours des pouvoirs locaux resta peu attractive. D'une manière globale, l'adhésion des collectivités territoriales espérée fit défaut. Au niveau départemental, elle incita, tout au plus quelques expérimentations.

Les initiatives précédentes furent rapidement imitées par les conseils généraux du Gard et de la Loire. Bien que concomitantes, leurs actions ne furent pas comparables, tant du fait leur ampleur qu'en raison de la philosophie qui les anima. En effet, le conseil général du Gard se limita à voter une subvention peu importante (50 francs) en faveur de la bourse du travail d'Alais (Alès) pour sa caisse de chômage.

Plus ambitieux, le conseil général de la Loire instaura, quant à lui, un système résultant d'une démarche construite reposant sur un travail d'investigation préparatoire. Pour cette collectivité située au cœur d'un important bassin houiller, terre d'accueil privilégiée de la métallurgie, la décision instituant des subventions aux caisses de chômage trouva son origine dans un vœu adopté au cours du mois d'août 1904. Par ce dernier, le département affirma sa volonté d'allouer des subventions aux bourses du travail et syndicats ouvriers qui organisaient des caisses de chômage. Suite à cette réunion de l'assemblée, le préfet prescrivit une enquête destinée à établir le bilan des caisses de chômage déjà instituées sur le territoire ligérien et donc susceptibles de bénéficier de l'aide départementale. Le projet visa sept caisses, bourses du travail ou syndicats, implantés sur Saint-Étienne ou ses environs. Différentes branches professionnelles furent concernées : métiers liés à l'industrie du livre, le textile, la métallurgie, mécanique et électricité⁹⁸⁴. L'état réalisé mentionna la date de fondation des structures, le nombre de sociétaires, le montant des sommes à disposition ainsi que diverses autres informations statutaires propres à chacune des caisses et portant notamment sur les indemnités allouées, les conditions de leur octroi.

Au début de l'année 1905, les conclusions du travail préalable mené furent reprises dans un rapport soumis au conseil général qui servit de base à une demande de crédit.

⁹⁸⁴ Il s'agissait de la bourse du travail et du syndicat des mouleurs en métaux de Roanne, du syndicat des tisseurs de la Gresle, du syndicat des imprimeurs, graveurs et papetiers de l'arrondissement de Saint-Etienne, de la chambre syndicale de la typographie stéphanoise, du syndicat des mécaniciens et électriciens de Saint-Etienne, de la bourse du travail de Rive-de-Giers.

L'assemblée se prononça alors, par vote, sur l'attribution d'un crédit global destiné à l'ensemble des caisses du département. Le dispositif inclut également la création d'une commission départementale chargée d'effectuer la répartition de la somme consentie. L'initiative connut très vite un relatif succès. Certes, la subvention initiale fixée à 1 500 F dut être d'abord réduite à 1 350 F, en 1908. Mais dès 1909, elle fut revue et ramenée à 1 500 F. Le nombre des caisses bénéficiaires connut parallèlement, une augmentation constante : de trois caisses (représentant 2500 membres) en 1905, on passa à quinze caisses (représentant 2852 membres) en 1909⁹⁸⁵.

A. Un système de financement rudimentaire

Variables selon les départements, les conditions de délivrance des subventions départementales furent généralement peu contraignantes. Les départements engagés dans le financement de l'indemnisation du chômage refusèrent de s'inscrire dans une action pérenne ou structurée. Les décisions restèrent ponctuelles dans la mesure où elles ne procédèrent jamais d'une volonté d'uniformiser ou de réglementer le fonctionnement des caisses de chômage. Dans tous les cas, ces dernières conservèrent en effet, la maîtrise intégrale du processus de fixation des règles d'indemnisation applicables à leurs bénéficiaires.

Les dispositifs de financement des subventions restèrent simples dans leur mise en œuvre. Optant pour le système utilisé par la ville de Liège, les collectivités départementales se limitèrent à verser, sous forme de crédit annuel, des subventions à des associations ouvrières. Les dispositifs basiques ne furent jamais assortis de procédures de contrôle. Une simple exigence de formalisme préalable fut requise afin de s'assurer que les fonds publics étaient bien octroyés aux destinataires désignés. La délivrance des subventions départementales fut généralement subordonnée à une demande préalable formulée par les caisses intéressées. Seul le département de la Loire opta pour une attribution d'office des prestations.

L'originalité du département de la Loire se retrouva également dans le mode de répartition des subventions. Dans sa volonté de concevoir un système de plus grande ampleur, la collectivité institua une commission d'appréciation appelée à intervenir préalablement à toute décision d'octroi. Cette instance se prononçait sur les subventions respectives des caisses, en fonction de critères d'appréciation qui intégrèrent des paramètres, tels que l'importance des services rendus par chacune d'entre elles ou les conditions de

⁹⁸⁵ *Bulletin de l'Office du travail*, septembre 1910, *op. cit.*, p. 965 ; A.Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, *op. cit.*, p. 136.

fonctionnement. La subvention allouée d'office à toutes les caisses du département varia ainsi de soixante-quinze à trois cents francs. Les trois autres conseils généraux, au contraire, ne déterminèrent aucune condition d'attribution pour les caisses qui les sollicitèrent. Aucun règlement ne précisa les circonstances de fixation du montant des versements. Dans ces cas, les subventions, certes minimes, résultèrent des décisions de subventions du conseil général qui en détermina le montant exact.

Le régime de liberté et d'absence de prescriptions statutaires généré par la souplesse de l'organisation des départements eut une double conséquence : les caisses s'organisèrent de façon très autonome et leur fonctionnement respectif fut très hétérogène. Ainsi, dans le département du Cher où trois caisses furent subventionnées, chacun des bénéficiaires détermina des modalités de fonctionnement très spécifiques. La caisse créée par la bourse du travail de Bourges fit preuve d'une grande audace dans la définition des causes génératrices de chômage. Dès le premier jour de cessation du travail, des ressources purent être allouées aux travailleurs privés d'emploi comme à ceux qui refusaient de travailler dans une maison en grève ou étaient mis à l'index. Il suffisait pour ce faire qu'une cotisation ait été perçue durant trois mois.

La caisse créée par la bourse du travail de Vierzon fut plus restrictive. Seuls les sociétaires à jour de leurs cotisations depuis six mois au moins purent prétendre à des indemnités après écoulement d'un délai de six jours ; en outre, seuls les cas de chômage strictement involontaire ouvrirent droit au bénéfice des allocations.

La caisse de Melun-sur-Yèbres, enfin, versa, après huit jours de carence, des indemnités dont le montant fut plafonné et auxquelles une dégressivité fut appliquée dès le second mois.

B. Les progrès des initiatives

Les résultats de l'enquête de l'Office du travail publié en 1910⁹⁸⁶ permettent de constater que le nombre de conseils généraux promoteurs de dispositifs de subventions aux caisses d'assurance chômage connut un développement mesuré sur la période 1904-1910. En effet, la progression, importante en pourcentage (350 %), resta assez peu significative si on considère que seulement neuf départements sont finalement concernés par ce type de mesure

⁹⁸⁶ *Bulletin de l'Office du travail*, septembre 1910, *op. cit.*, p. 727.

en 1910 : il s'agissait de l'Aube, de l'Aude, de l'Ardèche, du Cher, du Gard, de la Loire, du Nord, de la Haute-Vienne et du Puy-de-Dôme.

EVOLUTION DU NOMBRE DE CAISSES SUBVENTIONNÉES PAR DES DÉPARTEMENTS
PÉRIODE 1904-1910 (TABLEAU N° 15)

	Nombre de départements accordant des subventions
1904	2
1905	4
1906	4
1907	4
1908	5
1909	8
1910	9

Sources : Bulletin Office du travail, septembre 1910

Les mêmes sources documentaires fournissent également des éléments sur l'augmentation, corrélative du montant des subventions accordées. Modestes en 1904 lorsqu'elles furent instaurées par les départements précurseurs (600 F), les sommes s'élevèrent à 18 850 F en 1910 lorsque neuf départements furent concernés. Cette somme globale recouvrit toutefois de fortes disparités. Ainsi, certaines collectivités, plus concernées, consacrèrent de fortes sommes à cette action. Ce fut le cas du département du Nord qui, alloua, à lui seul un crédit de 8 000 F en faveur des caisses de chômage de son territoire

Les opérations départementales qui envisagèrent une indemnisation des personnes privées d'emploi demeurèrent toutefois marginales et limitées. Dans le contexte peu interventionniste de ce début de siècle, elles constituèrent néanmoins une avancée dans la réflexion qui conduisit les pouvoirs publics à intervenir en matière d'assurance chômage.

Les élus du département du Rhône, quant à eux, ne s'engagèrent pas dans la voie ouverte par certains de leurs homologues. Ils préférèrent privilégier une action sociale plus traditionnelle adossée à une philosophie assistancielle.

§ 2 - Le département du Rhône, précurseur mais classique

Au cours du XIX^e siècle, le conseil général du Rhône ne mena pas d'actions particulières en faveur des sans-emploi de la circonscription. Une telle indifférence peut étonner dans un contexte de forte présence d'industries soumises à des alternances de périodes d'activité et de chômage. Elle ne procédait toutefois pas d'un choix politique délibéré ou d'une volonté de rejet de la part de l'assemblée. L'attitude s'inscrivait dans la conformité du discours ambiant qui négligeait la spécificité du travailleur sans ouvrage. Dans cette logique, la question des sans travail du département et celle de leur indemnisation éventuelle ne furent donc pas abordées, en tant que telles.

L'époque n'était guère favorable à ce que les collectivités publiques s'engageassent dans des projets d'ampleur et de longue durée dans le domaine social. Les élus du département ne se désintéressaient pas pour autant des « problèmes sociaux » du territoire : leurs interventions demeurèrent toutefois ciblées et plus correctives et réparatrices que stratégiques.

À cet égard, le fonds des archives départementales⁹⁸⁷ recèle des témoignages de cette implication. Il montre qu'au sein du budget du conseil général une part fut consacrée aux « questions sociales », largement entendues. La dotation se répartissait essentiellement entre institutions de bienfaisance et structures relatives à la protection de l'enfance. Ainsi, durant les deux dernières décennies du XIX^e siècle, des dons réguliers furent destinés à des institutions liées à l'« aide aux enfants », poste entendu dans son acception la plus large. La *Société protectrice de l'enfance de Lyon* bénéficia, par exemple, de façon récurrente du soutien du conseil général, afin d'aider les femmes en détresse, d'améliorer les crèches et de promouvoir auprès des enfants, une hygiène et une alimentation meilleures.

Dans ce schéma classique et simple, les aides aux chômeurs, toujours ponctuelles et limitées, relevèrent de la sphère de l'assistance. Elles se trouvèrent intégrées au tronc commun des interventions destinées aux « pauvres », groupe hétérogène formé d'individus incapables de subvenir seuls à leurs besoins essentiels.

Un rapport relatif à l'économie sociale et à l'histoire du travail à Lyon permet de corroborer la première approche effectuée à partir des informations des archives départementales. Présenté en 1900 à l'occasion de l'exposition universelle⁹⁸⁸, ce dernier

⁹⁸⁷ Arch. dép. Rhône 2 XP 117.

⁹⁸⁸ Le champ d'investigation large de cette exposition universelle recouvrit des thèmes aussi diversifiés que : la production industrielle largement entendue (transports, mécanique, textile, métallurgie, chimie...) ; le travail et les produits de la terre (agriculture, chasse, pêche, forêts...) ; l'éducation et l'enseignement ; les lettres,

fournit notamment des informations précises sur l'importance des sommes consacrées à l'assistance et sur leurs destinations. Véritables foires économiques, les expositions universelles constituaient alors l'occasion d'une confrontation entre les producteurs, principalement industriels, des différents pays participants. Celle de Paris en 1900 fut en outre, l'occasion d'un bilan de l'évolution du monde au cours du XIX^e siècle. Elle donna lieu à des exposés des différentes branches de l'activité humaine, à partir d'expériences des provinces françaises et des nations étrangères.

La synthèse établie par le comité départemental du Rhône pour cette occasion, précise ainsi, qu'à la fin du XIX^e siècle, le budget départemental de la bienfaisance ne fut pas négligeable : il représenta pas moins de 49 % des dépenses totales de la collectivité⁹⁸⁹. Sa ventilation entre les différents postes s'inscrivit, quant à elle, dans la conformité. Les dépenses effectives relevaient, en effet, davantage d'une philosophie de bienfaisance traditionnelle que d'une véritable politique d'action sociale. Le document apporte ainsi la confirmation que les principaux axes de l'intervention financière de la collectivité concernèrent des domaines dans lesquels la charité s'exerça de manière traditionnelle. Au premier rang de ces priorités, les actions relatives à l'enfance prirent une place essentielle. Mais d'autres thématiques retinrent également l'attention des élus : la maladie, la vieillesse, « la préservation et le relèvement »⁹⁹⁰, enfin l'indigence. De manière significative, ce fut sous cette appellation générique et résiduelle que purent apparaître les secours susceptibles de concerner des chômeurs. Ils se trouvaient alors confondus avec des aides hétéroclites destinées aux plus démunis : bourses diverses, voyageurs indigents, cas d'extrême urgence. Dans ce document en effet, les secours destinés aux valides sans travail ne furent pas visés en tant que tels⁹⁹¹ alors même qu'une rubrique spécifique se trouvait consacrée aux invalides du travail.

Certes, la politique du conseil général en matière sociale varia au gré des régimes qui se succédèrent, durant le siècle. Ces changements nationaux n'eurent toutefois que peu d'impact sur la manière dont fut appréhendée la question des chômeurs et de celle de leur

sciences et arts ; l'hygiène, la santé, l'assistance ; la colonisation ; la défense nationale. En outre, le concept d'« économie sociale » connut alors son heure de gloire : plus de 4 500 exposants participèrent à la manifestation au palais de l'économie sociale, rassemblement de toutes les « institutions de progrès social.

⁹⁸⁹ *Exposition Universelle de 1900*, [rapport présenté par le comité départemental du Rhône], A. Rey et cie, 1900, p. 219.

⁹⁹⁰ Cette dénomination visa les subventions en faveur d'établissements à caractère pénitentiaire.

⁹⁹¹ Seule la rubrique « secours à d'anciens employés, à leurs veuves et orphelins » put, de manière ponctuelle et accessoire, concerner des aides destinées à des personnes dépourvues d'emploi.

indemnisation. Les réflexions sur ce thème restaient encore le fait d'un cercle restreint de personnes, membres d'instances nationales.

La composition de l'assemblée n'influença guère les actions en direction des chômeurs. En dépit des évolutions politiques, les élus gardèrent, en la matière, une ligne directrice assez constante. Jamais le choix ne fut fait de reconnaître aux chômeurs un statut spécifique. Jamais aucune indemnité ne leur fut allouée en vertu d'un traitement identifié et différencié. Les secours financiers aux personnes sans-emploi ne furent ainsi accordés par le conseil général qu'à titre exceptionnel et le plus souvent dans des situations d'urgence.

L'ouvrage de Laurent Bonnevey⁹⁹² relatif à l'*Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône*⁹⁹³ permet d'avoir une vision globale des orientations politiques de l'institution, en matière sociale. Républicain radical, élu du conseil municipal de Lyon et député du Rhône, cette personnalité locale de premier plan donne d'importantes informations sur l'activité de l'instance, de 1790 à 1940, à partir de différentes thématiques abordées par elle. Sous la dénomination générique, d'« hygiène et assistance », l'auteur aborde « l'action sociale » de l'assemblée départementale par regroupement de thèmes divers, tels que l'activité charitable, l'action médicale et sanitaire et celle en direction des enfants et aliénés. Furent également mentionnées, le plus souvent, en filigrane, les interventions de la collectivité en faveur des personnes privées d'emploi qui n'étaient encore considérées que comme des « pauvres » valides. Au cours des années, celles-ci restèrent toujours ponctuelles et non identifiées en tant que telles.

⁹⁹² Laurent Bonnevey (1870-1957). Originaire de la région lyonnaise, L. Bonnevey débuta dans la vie publique en 1900 comme conseiller municipal. Il prit aussitôt la tête de l'opposition républicaine progressiste et devint l'adversaire du maire de l'époque, V. Augagneur. Conseiller général du Rhône en 1904 il se vit confier la présidence de l'Assemblée départementale de 1934 à 1942 et de 1951 à 1957. En 1902, il fut élu pour la première fois député, ce qui marqua le début d'une carrière parlementaire de plus de quarante ans, à l'assemblée et au sénat. Il fut très actif dans ses fonctions et intervint sur tous les sujets tant en commissions qu'en séances publiques. Très préoccupé par les questions sociales et ouvrières, il a laissé son nom à la première loi sur les habitations à bon marché, en 1912. Il fut d'ailleurs président de l'office des H.L.M. du Rhône. Il intervint dans les discussions relatives aux loyers, au logement des familles nombreuses, aux retraites ouvrières, au soutien aux vieillards, à l'assistance médicale gratuite, aux œuvres d'assistance maternelle, à l'aide aux familles nombreuses. Mutualiste, il présida plusieurs sociétés de secours mutuels et intervint à la tribune à ce sujet à plusieurs reprises. Il déposa également de nombreuses propositions de loi relatives aux assurances. Parallèlement à cette activité parlementaire intense, il collabora notamment *au Mutualiste lyonnais* et à la revue *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*. Il publia différentes études sociologiques. On lui doit également une *Histoire politique et administrative du département du Rhône*. Sur son œuvre sociale, voir Ch. Chevandier, « Laurent Bonnevey parmi les réformateurs sociaux » in B. Benoit et Gilles Vergnon (dir.), *Laurent Bonnevey, le centrisme, les départements et la politique*, Lyon, éd. Stéphane Bachès, 2009, p. 39-50. Sur L. Bonnevey, voir J-P.Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire, op.cit.*, p 192 ; P. Béghain, B. Benoit, G. Corneloup, et B. Thévenon, *Dictionnaire historique de Lyon*, Éd. Stéphane Bachès, 2009, p. 178-179.

⁹⁹³ L. Bonnevey, *Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône 1790-1940*, Lyon, Joannès Desvigne, 2 t., 1946.

La monarchie de Juillet envisagea la population des ouvriers sans travail à partir de schémas classiques. Jamais la solution d'une allocation de remplacement de revenu ne fut mise en œuvre ou même évoquée par l'assemblée, durant la période. La prise en charge s'effectua tout d'abord, de manière indirecte et indifférenciée, à travers le soutien accordé à diverses associations à caractère caritatif. Une part importante des dons votés par l'assemblée départementale fut ainsi consacrée à des institutions de bienfaisance, qui, en raison de leur mission éducatrice, semblaient particulièrement dignes de recevoir les subsides de la collectivité. Destinées à certains pauvres « sélectionnés », les aides eurent une visée ouvertement protectrice ou moralisatrice. Elles s'adressèrent, en effet, à des catégories de populations qui correspondaient aux critères définis par les institutions bénéficiaires des dons. Le plus souvent la prise en charge concerna des individus fragiles ou déviants, des exclus qui apparaissaient comme une menace pour l'intégrité de la société. Parmi ces œuvres destinataires de dons, celle dite de Saint François Régis entendit « faciliter le mariage des pauvres », le Refuge Saint Michel entendait quant à lui ramener « aux bonnes mœurs, les filles de mauvaise conduite », celui de Saint Joseph d'Oullins, « accueill[ait] et moralis[ait] de jeunes garçons vagabonds insoumis ou vicieux », la Charité maternelle enfin, « secours[ait] les pauvres femmes en couches et les moralisant ». Bien entendu, ces actions purent aussi concerner des sans-emploi mais jamais à titre principal. Les décisions ponctuelles relevaient de l'arbitraire des associations. Elles ne correspondirent jamais à une volonté des élus de souscrire à une politique d'indemnisation de la perte d'emploi, intégrée dans un programme global. Ces solutions palliatives et limitées ne suffirent plus lorsque la communauté des pauvres dus au chômage s'accrut et commença à menacer l'équilibre de la société.

Le contexte fut alors très éprouvant pour la population ouvrière. Les années 1837-1838 avaient été mauvaises suite au krach financier qui toucha les États-Unis, principaux clients de la Fabrique lyonnaise. Près de 15 000 métiers s'arrêtèrent, 35 000 individus furent inscrits au bureau de bienfaisance. Il fallut alors trouver des remèdes plus adaptés à la situation des chômeurs, pauvres valides, victimes des fluctuations économiques et dont la proportion s'accrut dans la population des plus démunis. L'instabilité sociale qui résulta de la situation amena les autorités à agir dans le contexte local caractérisé par la présence d'unités de production qui ne permettaient pas la mise en œuvre de solutions alternatives de type

paternaliste. Les autorités préfectorales se mobilisèrent, à différentes reprises, pour obtenir des moyens supplémentaires, notamment de la part du niveau national⁹⁹⁴.

L'assistance par le travail constitua une réponse des autorités et des ateliers de charité furent ouverts pour donner de l'ouvrage sur les routes aux ouvriers. Le préfet Rivet, ancien directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, attira l'attention des élus départementaux et les porta à intervenir, ce qui était peu fréquent : il sollicita, en 1837, le vote d'une allocation de 15 000 F. Le conseil débloqua alors une somme de 25 000 F pour les ouvriers sans travail⁹⁹⁵. La mesure ne représentait pas une indemnisation des travailleurs pour les périodes de privation d'emploi. Pour autant, la démarche marqua une étape dans la prise en compte des chômeurs. À ce titre, elle mérite de retenir l'attention. Outre le fait qu'elle se préoccupa d'apporter au problème du chômage une solution financière spécifique, elle se différença des dotations ordinairement allouées à la population démunie, pour deux raisons :

- tout d'abord, le volume de la somme octroyée fut important. Selon Laurent Bonnevey en effet, les dons en direction des œuvres sociales n'excédaient pas 15 000 F, de façon habituelle ;

- ensuite, le conseil général choisit d'augmenter l'allocation de manière significative, par rapport à la demande du préfet. Elle fut ainsi portée bien au-delà des 15 000 F initialement sollicités.

La période courte et agitée de la seconde République ne fut pas davantage propice à la mise en œuvre d'une politique départementale cohérente et pérenne, en direction des chômeurs. Le chômage demeura cependant une préoccupation prégnante pour les ouvriers de l'agglomération. Sur l'impulsion de la commission du travail du palais Saint Pierre, des travaux collectifs furent même organisés pour les tisseurs. Des chantiers de terrassement, notamment, permirent de concentrer et d'occuper – sans grand effet – des hommes démoralisés, démotivés et toujours prêts à des actes d'indiscipline et de violence. Pour autant, le conseil général du Rhône ne prit pas d'initiative particulière en faveur des sans-emploi. En dépit du climat national où les questions de travail, de garantie d'emploi occupèrent alors une place centrale, l'action de l'assemblée en matière sociale resta sommaire. Elle se matérialisa par des interventions ancrées dans une tradition caritative et destinées aux populations les plus fragiles, aliénés et enfants trouvés. S'agissant des secours aux œuvres privées, la continuité

⁹⁹⁴ Voir par exemple : lettres adressées par le ministre de l'Intérieur au préfet du Rhône pour le féliciter du zèle avec lequel il s'attacha à assurer du travail aux indigents de son département. Arch. Dép. Rhône M Travail 10 M 176.

⁹⁹⁵ L. Bonnevey, *Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône 1790-1870*, t. 1, *op. cit.*, p. 198.

marqua, là encore, la politique menée auparavant. Les destinataires des subventions départementales restèrent sensiblement identiques à ceux du régime précédent, pourtant bien différent dans ses fondements comme dans ses visées politiques.

La même observation peut être formulée pour la période du second Empire. Les problèmes économiques restèrent cependant préoccupants, même si ces années impériales correspondirent globalement à une ère de prospérité et de transformations en profondeur du visage de la cité. La ville connut en effet toujours des crises provoquées par le renchérissement de la soie brute, les mauvaises récoltes ou la politique extérieure. Moins fréquents que précédemment, les soubresauts économiques n'en provoquèrent pas moins des situations de dénuement et de tension. Soucieuse des conséquences de cette situation, l'administration ouvrit, en 1853-1854 d'importants chantiers de terrassement avec distribution de bons de pain à prix réduit. Ces travaux furent organisés sous la houlette du préfet à poigne que fut Claude Marius Vaïsse, parlementaire et ministre qui mena à Lyon, une politique d'urbanisation sur le modèle de celle du Baron Haussmann. Le conseil général resta à l'écart de ces initiatives étatiques en faveur des chômeurs. Il persista à développer une action essentiellement dirigée vers l'assistance aux enfants abandonnés, l'aide médicale. Les dons aux œuvres privées furent sensiblement augmentés. Les élites locales alors au pouvoir virent, avec bienveillance, les initiatives qui visèrent à maintenir la dignité des populations défavorisées, particulièrement quand celles-ci pouvaient être de nature à conforter la moralité et la présence de l'ordre et la paix sociale⁹⁹⁶. À l'instar de grands industriels comme Édouard Aynard et Joseph Gillet, leur politique sociale fut influencée par leurs préoccupations économiques⁹⁹⁷. Le milieu patronal lyonnais adhéra donc à un libéralisme économique qui l'amena à s'opposer à toute réglementation du travail et toutes réformes visant à une augmentation des salaires. Cette position ne signifia toutefois pas qu'il resta indifférent à la condition ouvrière. Son intérêt pour la classe laborieuse se traduisit pas une générosité paternaliste auprès d'œuvres et fondations diverses et par la croyance en une mission d'éducation et de propagation des idées de prévoyance auprès des plus pauvres.

Ce ne fut que sous la III^e République que le département du Rhône entama une politique plus réfléchie et tangible de lutte contre le chômage. Elle se concrétisa par l'attribution de subsides, soit directement aux chômeurs, soit aux communes qui les

⁹⁹⁶ E. Aynard, *Lyon en 1889, op. cit.* p. 12 ; P-Y. Saunier, *L'esprit lyonnais XIX^e- XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale, op.cit.*, p. 218.

⁹⁹⁷ P. Vernus, « Le patronat de l'ennoblissement textile lyonnais face à l'irruption de la législation du travail (du milieu des années 80 à la Première Guerre mondiale) in A. Chatriot, O. Join-Lambert et V. Viet (dir.) *Les politiques du travail 1906-2006 - acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, P.U.R., coll. Pour une histoire du travail, 2006, p. 463-478.

secouraient. Cette volonté de concevoir une aide concrète et spécifique en direction des chômeurs ne s'exprima finalement qu'au XX^e siècle, lors de la crise qui atteignit les travailleurs du Rhône après la guerre de 1914-1918. Ces interventions dépassent chronologiquement le cadre de l'étude⁹⁹⁸. Il semble toutefois intéressant de les relever, ne serait-ce que pour signaler la lente évolution du conseil général, face à la question.

Le contexte global avait évolué. Le chômage commença alors, bien que timidement, à s'imposer comme un phénomène identifié qui méritait un traitement spécifique. La déclaration de guerre de 1914 avait profondément bouleversé la vie économique du pays, notamment dans les régions à forte concentration industrielle. Au niveau national, la mobilisation générale provoqua la fermeture de plus de la moitié des établissements industriels et commerciaux, privant d'emploi plus de deux millions d'ouvriers français. Les caisses d'assurance chômage, quant à elles, se trouvèrent dépassées par une situation à laquelle elles étaient incapables de faire face. Dans l'urgence, le gouvernement instaura, en 1914, un fonds national de chômage dont l'objectif fut de subventionner les secours publics versés par les départements et les communes aux ouvriers au chômage. A ces collectivités locales revint donc l'initiative de créer, pour les ressortissants de leur territoire, des fonds locaux de chômage. En dépit des pressantes invitations du pouvoir central à créer un fonds départemental d'indemnisation du chômage⁹⁹⁹, le conseil général du Rhône se refusa constamment à obtempérer.

Après la première guerre mondiale, Laurent Bonnevey mentionne bien quelques interventions spécifiques de cette assemblée délibérative en faveur des sans-emploi. Mais, celles-ci furent modestes et sans grande envergure et la « politique » du conseil général resta, selon les propos de l'auteur, « immuable en la matière »¹⁰⁰⁰. En réalité, sans déroger à la tradition locale établie, le département du Rhône se contenta de mener une politique d'actions indirectes. Il encouragea les municipalités du territoire à organiser des caisses communales et intercommunales qui distribuait des secours aux chômeurs¹⁰⁰¹: différentes décisions procédèrent alors à l'octroi de larges subventions. Une délibération de 1919 établit ainsi un système d'attribution de subventions variant entre 40 et 60% de la part incombant aux

⁹⁹⁸ Voir pour des précisions sur ce point, L. Bonnevey, *Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône 1870-1940*, t. 2, *op. cit.*, p. 247 et suivantes.

⁹⁹⁹ Voir sur ce point ouvrage de L. Bonnevey, *Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône 1870-1940*, t. 2, *op. cit.*, p. 247.

¹⁰⁰⁰ L. Bonnevey, *Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône 1870-1940*, t. 2, *op. cit.*, p. 247.

¹⁰⁰¹ L. Bonnevey, *Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône 1870-1940*, t. 2, *op. cit.*, p. 247-248. D'autres délibérations modifièrent ensuite ce mécanisme en 1927, 1932, 1935.

communes dans les sommes distribuées. De plus, le département accorda aux villes concernées par le dispositif une avance des sommes que l'État était amené à verser.

Durant tout le XIX^e siècle, et même dans le contexte particulier de la guerre, la collectivité départementale se refusa donc toujours à intervenir directement dans l'indemnisation des chômeurs. D'autres actions furent menées en direction des sans-emploi mais sans que ne soit visée l'attribution de revenus de remplacement. Ainsi, les élus départementaux s'impliquèrent dans l'ouverture de chantiers de travaux publics. De même, à ces dépenses visant à secourir ou résorber le chômage, s'ajoutèrent celles destinées à sa prévention. En 1919 fut créé un office de placement qui absorba d'importants crédits et dont le département assura la majeure partie de la charge financière. Toutefois, les élus ne s'engagèrent jamais dans la reconnaissance d'un traitement spécifique aux chômeurs, ceux-ci n'étant alors considérés que comme des pauvres parmi d'autres.

Pour la période du XIX^e siècle, la totale absence d'intervention en matière d'indemnisation du chômage ne différençia pas le Rhône des autres départements français réticents à s'engager dans cette voie et dont les initiatives dans ce domaine restèrent exceptionnelles et très limitées.

Plus intéressantes furent les expériences menées sur le plan communal.

Section 2 - L'action innovante des conseils municipaux

Plus que toutes autres, les communes se trouvèrent sensibilisées par le problème du chômage, dont les répercussions les concernaient directement, tant sur le plan politique que social ou économique. Du fait de leur proximité avec la population, ces entités administratives de base furent confrontées, de façon abrupte, à la détresse des plus démunis et aux sollicitations des sans-emploi. Vers elles convergèrent, en premier lieu, les demandes de secours et interpellations pour obtenir que fussent mises en œuvre des solutions propres à soulager une misère due à des privations de travail. De la capacité des municipalités à se mobiliser et de leur réactivité face à ces besoins dépendaient directement la sécurité publique de la population mais aussi les intérêts financiers de la ville.

Outre ces pressions populaires, les villes durent aussi répondre aux sollicitations des notables conscients que la prospérité de leur industrie passait par la capacité des autorités à maîtriser les tensions socio-économiques. Ceux de la cité lyonnaise, qui avaient connu au

cours du siècle deux révoltes célèbres, ne manquèrent pas d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de prendre en compte les conséquences des crises économiques récurrentes sur la situation de l'emploi. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le sujet fut évoqué, de manière répétée, dans le cadre du cercle restreint de la Société d'économie politique de Lyon¹⁰⁰². Dans ce lieu de reconnaissance sociale et professionnelle, des débats très ouverts réunissaient des personnalités lyonnaises influentes autour de questions d'actualité. Les discussions furent l'occasion d'échanges d'opinions révélateurs des idées de la bourgeoisie libérale. Le fait qu'un thème fût abordé constituait déjà une marque de la reconnaissance de son importance pour cette assemblée autorisée.

L'intervention la plus marquante intervint en 1896. L'indemnisation du chômage faisait alors l'objet de vives polémiques au Conseil supérieur du travail et au Parlement. La discussion se construisit à partir du rapport préalable et documenté d'un des membres de cette société, Valentin Pelosse¹⁰⁰³, avocat de profession et secrétaire de la Chambre de commerce de Lyon. Le document mentionna d'emblée la nécessité de prendre en compte les « maux » résultant du chômage et d'attirer « au plus haut degré l'attention de l'homme politique »¹⁰⁰⁴ sur ce point. Au cours des discussions, intervinrent des personnalités aussi connues qu'Auguste Isaac et Jules Cambefort qui donnèrent, grâce à leurs expériences respectives, un éclairage instructif sur la question. Un certain consensus s'établit pour affirmer que la prise en charge financière des chômeurs devait s'envisager dans un contexte de proximité dans lequel les autorités locales constituaient des interlocuteurs essentiels. Pour ces notables proches de la Chambre de commerce, ces administrations avaient un rôle essentiel. Par leur connaissance du terrain, elles leur semblaient pouvoir éviter que les chômeurs « privés de ressources ne se laissent aller à des entreprises dangereuses pour la sécurité publique » ou ne deviennent partisans de doctrines « prônant des organisations sociales idéalement chimérique »¹⁰⁰⁵.

L'intérêt de la question de la prise en compte des chômeurs n'avait certes pas échappé aux administrations communales. Elles s'étaient d'autant plus préoccupées de la question que la population ouvrière présente était importante et que l'économie locale et le tissu industriel

¹⁰⁰² Le chômage fut notamment abordé, à titre principal, en 1883, 1896, 1906. Chaque fois, les échanges furent précédés d'exposés riches de précisions sur des aspects particuliers du chômage et de ses conséquences.

¹⁰⁰³ V. Pelosse, « De l'assurance contre le chômage involontaire », Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*

¹⁰⁰⁴ V. Pelosse, « De l'assurance contre le chômage involontaire », Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 109.

¹⁰⁰⁵ V. Pelosse, « De l'assurance contre le chômage involontaire », Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 11 décembre 1896, *op. cit.*, p. 109.

étaient sensibles aux fluctuations économiques. En raison de son histoire et des répercussions des variations sur l'emploi local, la métropole lyonnaise fut un territoire particulièrement propice à une réflexion sur la mise en place d'expérimentations relatives à la prise en charge des chômeurs. En effet, monofacturière, dans la première moitié du XIX^e siècle, la ville fut confrontée aux profondes mutations industrielles dues au développement du bâtiment et des industries mécaniques ou chimiques.

D'un point de vue institutionnel, les possibilités d'actions de la commune purent se concrétiser à partir de la loi du 5 avril 1884. Complétant les bases de la démocratie locale posées pour le département en 1871, la III^e République définit par ce texte, les principes d'organisation, de tutelle de compétences des communes. Considérées comme « la grande loi municipale », ces dispositions constituèrent le point de départ de l'affirmation progressive des communes face au pouvoir central.

La loi créa un régime juridique uniforme pour l'ensemble des communes françaises. Elle instaura, entre autres dispositions, l'élection du conseil municipal au suffrage universel et celle du maire par le conseil municipal (sauf à Paris). En outre, elle attribua une clause générale de compétence aux communes et étendit ainsi, de façon significative, les attributions du conseil municipal et celle du maire. Dans ce cadre, les pouvoirs municipaux se distinguèrent, par leurs initiatives sociales, dans différents domaines : la jeunesse, l'enseignement, la santé. Elles eurent aussi, la possibilité de prévoir, le cas échéant, des actions en direction des chômeurs, tout en restant sous une stricte tutelle du préfet. Avant même le vote de la loi du 21 avril 1905 sur « l'assurance chômage », certaines villes inscrivirent ainsi, à leur budget, des subventions aux caisses de chômage. Influencées par des expériences étrangères, elles s'inspirèrent, pour ce faire, de principes divers. Ce fut le cas de Lyon, métropole, toujours sensible aux insurrections ouvrières et bouleversements politiques. Sous l'impulsion de ses notables et d'édiles municipaux soucieux d'affirmer leur identité politique, un premier dispositif officiel d'indemnisation des chômeurs fut mis en place en 1904.

Sur le plan national, ce fut l'année 1896 qui marqua véritablement le début de l'institution des subventions municipales en faveur des chômeurs. Dans la mouvance du discours de Saint Mandé et de l'exposé du programme du radicalisme par Alexandre Millerand, le banquet des municipalités socialistes vota, cette année-là, une motion. Il s'agissait d'inciter ces villes gagnées au socialisme à étudier les moyens susceptibles de procurer aux caisses syndicales de chômeurs ou (à défaut) aux caisses des bourses du travail

des ressources suffisamment importantes, pour leur permettre d'assurer aux ouvriers involontairement privés d'emploi un minimum d'existence¹⁰⁰⁶.

Le conseil municipal de Dijon se montra le plus prompt à répondre à l'invitation. Sur l'impulsion d'un des adjoints qui avait été à l'initiative de la motion au congrès, les édiles dijonnais précédèrent toutes les autres villes de France. Dès octobre 1896, le conseil adopta un règlement détaillé qui érigea, en véritable devoir de la commune, la nécessité d'assurer la subsistance des ouvriers au chômage. En outre, le texte rappela le rôle essentiel des syndicats en tant qu'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les travailleurs. L'initiative dijonnaise n'eut qu'un succès relatif, dans un contexte de chômage particulièrement sévère. Peu de caisses de la ville y souscrivirent et le nombre des caisses bénéficiaires de subventions connut donc une augmentation très restreinte. Elle n'entraîna pas davantage une adhésion massive de la part des ouvriers dont elle ne parvint à susciter que des efforts très mesurés. Néanmoins, l'introduction du régime de subventions dans la classe laborieuse dijonnaise ne fut pas inutile. Elle montra notamment la viabilité de l'expérimentation et constitua une base de réflexion pour la mise en œuvre des dispositifs municipaux ultérieurs.

Peu après, la ville de Limoges manifesta également son intention de se conformer à la motion résultant du congrès. La même année, une organisation analogue mais plus féconde en résultats fut créée dans ce centre principal de l'industrie de la porcelaine.

Les deux précurseurs furent rapidement suivis par Issoudun (dès 1897), Narbonne et Amiens quelques années plus tard (en 1903) et enfin Asnières, Mâcon, Reims, Vierzon et Lyon (en 1904)¹⁰⁰⁷. En 1910, on dénombra ainsi pas moins d'une trentaine de cités (réparties dans quelques vingt départements) qui inscrivirent à leur budget des subventions aux caisses de chômage¹⁰⁰⁸.

La diversité des dispositifs mis en œuvre par les municipalités nous invite à établir, à titre introductif, une présentation générale des principaux traits de fonctionnement de ces

¹⁰⁰⁶ Voir sur le discours de Saint Mandé : *Deux discours de M. Alexandre Millerand, Président de la République, op.cit.* Il a été impossible de retrouver les actes du congrès. Sa tenue fut toutefois retracée dans de nombreux ouvrages : voir J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France, op. cit.*, p. 98 ; Conseil supérieur du travail, 12^e session, novembre 1903, commission permanente, *Les caisses de chômage, op.cit.*, p. 21 et 78 ; L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage, op. cit.*, p. 187 : l'auteur signale que l'adoption de la motion fit suite à une proposition de Marpoux, élu de la ville de Dijon.

¹⁰⁰⁷ A partir de 1905, d'autres villes furent concernées comme Agen, Castres, Châlons-sur-Marne, Béziers, Champigny, Ganges, Saint-Junien et Tarbes. Nous ne prendrons cependant pas leurs expériences en considération compte tenu de l'intervention du législateur.

¹⁰⁰⁸ L'information est donnée à titre indicatif en raison de la date de référence. Elle résulte d'un rapport sur les subventions aux caisses de chômage publié par le ministère du travail et cité notamment par V. Mage, *La possibilité de l'assurance chômage d'après les expériences belges et françaises, op. cit.*, p. 107.

premières expérimentations¹⁰⁰⁹ (§1). Cette approche globale des différents règlements permettra de caractériser, de situer et de mieux comprendre l'expérience lyonnaise dont l'originalité mérite s'être soulignée et de faire l'objet d'un développement spécifique (§ 2).

§1 - Les caractères de l'action municipale

La III^e République fut marquée par le renforcement du courant socialiste au Parlement mais aussi dans les instances locales. Des hommes de terrain, nouveaux dans le paysage politique et souvent issus de milieux syndicaux, se mobilisèrent alors sur l'ensemble du territoire pour une prise en compte plus effective d'une réalité sociale difficile trop souvent ignorée. Conscients de l'existence des risques sociaux inhérents au développement des sociétés industrielles, ils s'accordèrent pour reconnaître à l'État, largement entendu, un devoir social d'ingérence dans l'organisation de la société. Le champ de l'indemnisation du chômage n'échappa pas à ce débat, qui suscita, dès la fin des années 1890, des polémiques au sein de communes particulièrement concernées par le problème.

Le changement politique entraîna donc une véritable évolution par rapport à la façon d'appréhender le chômage. En effet, ce dernier avait longtemps été considéré par les libéraux, comme un phénomène naturel, nécessaire à l'équilibre de production et de la consommation. Comme on l'a vu, sa prise en compte sur le plan humain n'avait donc été envisagée qu'en termes philanthropiques, moralistes ou répressifs. Avec l'arrivée d'élus socialistes, l'approche de l'aide aux chômeurs changea de nature. À la faveur d'une analyse juridique nouvelle du contrat de travail, elle dépassa la notion d'assistance aux pauvres pour devenir un problème de règlement de la situation financière de salariés durant leurs périodes de non emploi. Afin de renouveler des modes d'intervention sociale traditionnellement fondés sur la charité, la bienfaisance, les élus locaux issus de ce courant mirent en place des systèmes d'assurance chômage obligatoire.

Les initiatives se multiplièrent à partir de 1896, date à laquelle l'Office du travail effectua les premiers recensements de la population sans-emploi. Elles se traduisirent par la mise en place de dispositifs de subventions destinées à venir en aide aux caisses de secours. En effet jusqu'en 1914, aucune municipalité ne chercha à créer et gérer directement un fonds d'assurance chômage.

¹⁰⁰⁹ Voir sur les points évoqués : A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit. p. 138 et suivantes ; L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 187 et suivantes ; V. Mage, *La possibilité de l'assurance chômage d'après les expériences belges et françaises*, op.cit. p. 108 et suivantes.

Toutefois, selon les villes, la philosophie générale qui présida à la décision d'instituer les subventions fut variable. En effet, certaines cités choisirent délibérément de ne pas intervenir dans les modalités d'utilisation des subventions par les caisses. Par conséquent, elles ne fixèrent aucune condition impérative pour établir la répartition des sommes octroyées. D'autres conseils municipaux, au contraire, profitèrent du contexte pour édicter des règles relatives à l'obtention ou à l'utilisation des sommes, voyant là un moyen commode de s'immiscer dans le fonctionnement des syndicats locaux.

En toute hypothèse, un formalisme préalable, très logique, fut exigé de la part des demandeurs. Les versements se trouvèrent toujours subordonnés à des exigences de justificatifs et précautions, garantissant le bon usage et la correcte destination des sommes par l'administration municipale, collectivité publique.

L'enquête publiée au bulletin de l'Office du travail en 1907¹⁰¹⁰ permit d'avoir une vision synthétique de l'ensemble des pratiques des 28 conseils municipaux qui avaient inscrit, dans leurs actions, des subventions aux caisses de chômage (A) afin que celles-ci puissent délivrer des prestations à la fois attrayantes pour leurs membres et viables pour les municipalités (B).

A. Un régime de subventions municipales hétérogène

En ce début du XX^e siècle, les communes ayant instauré des subventions pour les caisses de chômage, restèrent peu nombreuses. Les dispositifs élaborés au niveau local furent fondés sur une délivrance de subventions soumise à des conditions plus ou moins rigoureuses, selon les hypothèses.

D'une manière générale, la plupart des communes se contentèrent de systèmes de financement peu novateurs. Leur mise en place ne fut pas précédée de longues réflexions de la part des élus sur le rôle, les objectifs et le dessein des caisses ouvrières du territoire.

La simplicité de la majorité des dispositifs conçus en fut une preuve. Dans plus de 60 % des cas, la règle d'automaticité prévalut et les conseils municipaux accordèrent, de façon systématique, les subventions. L'attribution se fit sur simples demandes des caisses intéressées, voire même d'office. Les villes qui, comme Mâcon et Issoudun, optèrent pour ce type de solution, ne préservèrent la viabilité de leur dispositif qu'au succès relatif de la mesure et à la modestie de sommes allouées. Celles-ci restèrent, en effet, le plus souvent très

¹⁰¹⁰ Arch. Nat. A XIX W, *Bulletin de l'Office du travail*, septembre 1907, p. 920.

modiques. Dans la majorité des cas, la subvention resta comprise entre 100 et 300 F ; les montants alloués n'atteignirent 500 F que dans 29 % des cas. Par ailleurs, dans plus de 20 % des hypothèses, les montants restèrent même inférieurs à 100 F.

Dans les autres communes, moins nombreuses, la démarche correspondit davantage à des expérimentations dont on attendait des conséquences sur l'organisation de la population ouvrière locale. La répartition des subventions s'effectua alors selon des mécanismes plus complexes, qui prirent en considération divers paramètres¹⁰¹¹ et qui furent marqués par une diversité des pratiques municipales. Elle pouvait résulter de démarches plus ou moins rigides, formalisées et pré-déterminées. À Amiens, Champigny, Dijon et Limoges, nul règlement écrit ne traça cette répartition de crédit entre les caisses : elle incombait, selon les villes, au maire ou une commission municipale. Au contraire, à Béziers, Châlons, Cherbourg, Reims, La Rochelle, Tarbes et Lyon, le conseil adopta un règlement formel, accepté par le préfet. D'une manière générale, une importante disparité caractérisa les sommes allouées : leurs montants annuels pouvaient ainsi varier de 500 à 25 000, avec une révision annuelle en fonction des résultats de l'exercice précédent.

S'agissant des critères de répartition des crédits, les communes optèrent entre trois types de systèmes.

Les premiers basèrent la répartition des crédits sur le nombre des membres des caisses, les cotisations versées à ces dernières ainsi que sur l'état financier des caisses. Ce fut le cas des municipalités de Dijon et Limoges (jusqu'en 1906). Le règlement des deux villes prévoit en outre que l'éventualité d'une intervention de la commune dans les hypothèses de déficit de la caisse ou d'insuffisance constatée.

Les secondes majorèrent les cotisations versées par les membres des caisses. Cherbourg et Lyon mirent en pratique cette réglementation.

Enfin, certains édiles municipaux s'inspirèrent plus directement du système gantois. Prenant exemple sur ce dispositif qui avait prouvé son efficacité, ils choisirent de majorer exclusivement les secours payés par les caisses. L'économie des dispositifs varia ensuite selon que les règlements prévirent ou non un maximum à la majoration.

L'hétérogénéité ne concerna pas simplement les méthodes de répartition des subventions. Elle marqua également leur mode de paiement de ces dernières. Ainsi, la

¹⁰¹¹ Voir pour une analyse détaillée de la répartition des subventions par ville : A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p. 147 et suivantes et L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, op. cit., p. 187 et suivantes (analyse par ville).

périodicité fixée par les concepteurs pour le paiement des subventions varia : souvent mensuelle (comme à Reims), ce versement put n'être effectué que trimestriellement (comme à Cherbourg), voire semestriellement (comme à Lyon).

La variété des choix opérés fut encore plus remarquable dans le cadre des contrôles que les villes conçurent pour maîtriser la délivrance des subventions et leur correcte utilisation. En ce domaine, il paraît fort délicat de dégager des règles générales. Un réel manque d'uniformité des systèmes caractérisa les moyens de contrôles imaginés sur le plan local pour garantir une correcte admission des fonds municipaux. Soulignée par un auteur comme Albert Cambriel, cette diversité des méthodes choisies rend difficile tout exercice de synthèse. Partout, les dispositifs entendirent instaurer des relais, institutions diverses, destinés à fiabiliser le système d'attribution et à sécuriser les procédures. Les villes qui avaient réfléchi, en amont, sur leur système de répartition des subventions instaurèrent en parallèle des contrôles à priori de la délivrance des subventions. Certaines optèrent pour la création d'une commission de vérification ou de surveillance (avec composition paritaire, conseillers municipaux et délégués syndicaux). D'autres mirent en place un vérificateur ou initièrent un système d'approbation formaliste. À Reims, une commission de vérification formée de trois conseillers municipaux et de trois délégués ouvriers choisis dans les syndicats fut chargée, en cas de fraude, d'appliquer de sévères sanctions. Un schéma assez proche fut mis en œuvre à Tarbes : le contrôle reposa sur une commission de surveillance. À La Rochelle, un vérificateur fut chargé de contrôler les indications fournies par les caisses. Quant à la ville de Lyon, elle marqua son originalité en instaurant un dispositif dont certaines composantes provoquèrent des polémiques au niveau national.

Selon Albert Cambriel, ces contrôles officiels destinés à assurer la bonne administration des fonds alloués ne parurent guère poser de difficultés de mise en œuvre. Toutefois, l'auteur pointe, non sans réprobation, que ces derniers reposaient, le plus souvent, sur un « système de paperasserie », dans lequel « se complai[sait] l'administration française ». Tant de lourdeur administrative, et d'intervention « tracassière »¹⁰¹² de l'administration conduisaient selon lui, à une inertie regrettable, car beaucoup de syndicats refusèrent de se soumettre aux conditions exigées pour avoir droit à la subvention.

L'efficacité du contrôle officiel fut accrue par un contrôle mutuel qui se superposa aux dispositifs formels. En effet, les membres des caisses, généralement désireux d'assurer la

¹⁰¹² A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p. 160-161.

pérennité des avantages que les secours chômage leur procuraient, développèrent un comportement d'autocontrôle officieux mais rigoureux et efficace des pratiques de leur caisse.

B. Des prestations encadrées et modérées

Diversité mais aussi modération, tels furent deux des axes principaux des dispositifs locaux, dont une des préoccupations majeures consista à être à même d'assurer leur viabilité et leur pérennité. Pour sécuriser le fonctionnement des caisses, les communes encadrèrent la délivrance des subventions. Elle fut soumise à diverses exigences matérialisées dans le contenu des règlements des institutions et le plus souvent consensuelles. Les prescriptions les plus courantes concernèrent la définition des bénéficiaires potentiels, la délimitation du chômage indemnisable, la disponibilité pour une recherche d'emploi, la délimitation des prestations servies.

En premier lieu, des précautions furent prises dans la détermination de la qualité des bénéficiaires. Définies avec soin, les règles statutaires eurent pour but de préciser la situation de ces derniers. Selon les principes fondateurs des mécanismes mis en place, le dispositif pouvait varier de façon sensible. Certaines municipalités comme Dijon, Limoges ou encore Lyon optèrent pour des systèmes restrictifs. L'appartenance syndicale constitua une condition impérative de l'obtention de l'aide ; les secours furent réservés aux seuls ouvriers membres de caisses syndicales. Au contraire, d'autres villes s'inspirèrent d'une logique beaucoup plus extensive inspirée par le fameux système de Gand : La Rochelle ou Châlons s'engagèrent dans cette voie. À Gand, tout travailleur en état de chômage pouvait obtenir des majorations de prestation identiques à celles des ouvriers syndiqués assurés contre le chômage, dès lors qu'il possédait un livret régulier de la caisse générale d'épargne et de retraite. Dans ce schéma, la caisse syndicale ne constitua qu'un maillon du dispositif, un simple guichet par lequel transita la distribution des subsides publics. Privilégiant cette vision large du dispositif indemnitaire, la municipalité de La Rochelle, adressa, en 1906, une lettre individuelle à l'ensemble des ouvriers de la commune. La démarche eut pour but de rallier un maximum de travailleurs, en leur expliquant le fonctionnement du fonds de chômage et en les engageant à participer à celui-ci, quelle que fut leur situation. La proposition s'adressa, en premier lieu, aux ouvriers affiliés à une association professionnelle régulièrement constituée qui furent engagés à provoquer l'adhésion de leur caisse au fonds de chômage. Pour les autres travailleurs, il leur fut loisible soit de s'unir avec des membres de leur profession pour fonder

une caisse qui adhérerait au fonds communal, soit de participer aux avantages du fonds communal à titre individuel, hors de toute participation à une association professionnelle. Une inscription préalable au secrétariat de la mairie suffisait alors.

La philosophie des deux types de dispositifs fut bien distincte. Dans la première configuration, l'affiliation syndicale fut érigée en élément central du montage. Au contraire, dans la seconde option, l'objectif essentiel consista à encourager la prévoyance individuelle. L'adhésion du travailleur au syndicat ne constitua pas une condition nécessaire pour bénéficier du fonds de chômage communal. Tout travailleur, syndiqué ou non, se trouva potentiellement concerné par l'octroi d'une aide, sous réserve toutefois, d'une adhésion individuelle préalable au fonds de chômage. Dans les villes qui offrirent cette facilité aux ouvriers, le nombre des adhésions individuelles permettant aux non-syndiqués de profiter du fonds de chômage resta néanmoins minime. En prolongement de cette exigence d'appartenance à une caisse syndicale, une préoccupation de viabilité financière amena la plupart des municipalités à subordonner l'indemnisation des sans-emploi à des conditions d'appartenance préalable à une caisse. Le chômeur ne put généralement prétendre aux secours qu'après écoulement d'un temps de présence minimum au sein de la caisse : fixé, selon les cas, à trois ou six mois, voire une ou deux années, le délai permit d'éviter des adhésions « aubaines », hasardeuses sur le plan financier. Parfois, également une différence de traitement fut établie selon qu'il s'agissait de nouveaux ou d'anciens membres.

Un second type d'exigence concerna la définition du caractère du chômage indemnisable. Plus que tout autre, ce sujet sensible suscita des polémiques. Afin d'éviter tout risque d'abus, le caractère fortuit du chômage fut, le plus souvent, érigé en condition d'octroi des subventions municipales : seul le chômage involontaire par manque de travail fut concerné par les dispositifs incitatifs communaux. Soucieuses d'éviter toute ambiguïté dans la détermination de cette notion, certaines villes en précisèrent même les contours. Les conseils municipaux de Reims, Béziers, Tarbes et Châlons exclurent ainsi, de manière expresse, les cas de grève, voyage, maladie, accident. À La Rochelle, les situations de lock-out, d'invalidité et la vieillesse s'ajoutèrent à la liste précédente. Sur ce point un conflit sérieux éclata entre le ministre de l'Intérieur et le conseil municipal de Lyon qui se distingua par une position à la fois étonnante et marginale sur le territoire. Désireux de ne restreindre d'aucune manière les causes de chômage secourables, les édiles lyonnais optèrent ainsi pour une large définition du « chômage indemnisable ». La décision ne pouvait laisser indifférente une autorité centrale peu ouverte à des expérimentations de ce type, jugées inconséquentes et dangereuses. Les tensions qui en résultèrent donnèrent lieu à un conflit. Par la voix du maire, le conseil

municipal s'opposa, pendant longtemps au ministre, par son refus de modifier sa délibération initiale sur ce point.

Une obligation d'une autre nature vint, en outre, compléter les exigences imposées par les autorités locales aux caisses de chômage. En contrepartie des subventions allouées, les syndicats se virent imposer des obligations dans la mise en place de mesures propres à enrayer le chômage. Il leur fut demandé de favoriser le placement des chômeurs, leur retour à l'emploi par des actions concrètes. Ainsi, à La Rochelle, l'intensification des relations avec les agences officielles ou privées de placement fut préconisée. À Lyon, les syndicats durent accomplir des actes d'inscription des chômeurs auprès du bureau municipal de placement. Enfin, partout, sauf à Lyon et à Cherbourg, le chômeur se trouva expressément tenu d'accepter un travail de sa compétence indiqué par son syndicat, sauf impossibilité appréciée par ce dernier ou insuffisance de salaire. Il s'agissait de rappeler le caractère provisoire de la période d'indemnisation et d'inciter à la cessation de cette situation.

Enfin, les municipalités entendirent, le plus souvent, encadrer les conditions dans lesquelles les caisses servaient les prestations à leurs adhérents. Dictées par un souci de préserver la continuité et la pérennité des institutions candidates, les limites imposées furent de trois ordres. Elles se traduisirent par des exigences déjà bien ancrées dans les pratiques des caisses existantes : l'instauration d'un délai de carence, la restriction du montant des prestations allouées et par la délimitation de la durée des secours.

- Le délai de carence tout d'abord entendit diminuer le nombre de journées indemnisées en décalant le moment où le versement de la prestation devenait effectif. Le plus fréquemment, les premiers jours de chômage furent laissés à la charge des chômeurs selon des durées qui pouvaient varier de un à quinze jours.

- Ensuite, le montant des indemnités, toujours inférieur au montant du salaire habituel, fut plafonné dans des proportions variables. Ce type de disposition évita « le double inconvénient d'épuiser promptement la caisse et de favoriser la paresse et la négligence¹⁰¹³ ».

- Enfin, la période versement de secours fut restreinte dans sa durée. Elle varia de trois jours à quinze semaines.

En règle générale, le versement des prestations ne donna pas lieu à un traitement individualisé selon la situation des bénéficiaires. Chaque membre avait donc vocation à recevoir une indemnité identique quelle que fût sa situation familiale, ce qui constituait une rupture avec la logique de l'assistance. Seule la municipalité de Châlons-sur-Marne se

¹⁰¹³ A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p. 158.

distingua en la matière, en prévoyant une allocation quotidienne supplémentaire pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans à la charge du chômeur indemnisé.

La situation économique de la France durant les années 1880-1890¹⁰¹⁴ favorisa une réflexion des élites sur la mise en place de systèmes locaux de secours financiers aux chômeurs. La dépression agricole, les difficultés de mutations de l'industrie française, le climat bancaire délétère eurent des conséquences éprouvantes pour les populations dans leur ensemble. Par crainte des conséquences de la dégradation de la situation, les élus municipaux furent amenés à davantage s'intéresser à la problématique de l'indemnisation des chômeurs ressortissant de leur circonscription. Le nombre de communes qui accordèrent des subventions dans ce cadre connut une augmentation très sensible. Il passa de deux en 1897 à près de cent-trente en 1907. En dix ans, les crédits devinrent ainsi huit fois plus importants qu'auparavant et le nombre de caisses concernées quadrupla.

Dans ce paysage diversifié, les autorités municipales lyonnaises entendirent mettre en œuvre une politique de subventions aux caisses de chômage, originale à différents égards. Défendus par un maire déterminé, les choix particuliers de la municipalité suscitèrent étonnement et polémiques.

§ 2 - Une expérience controversée : le système lyonnais de subventions municipales

Jusqu'à la grande dépression des années 1880, l'histoire des ouvriers de Lyon et de sa région resta marquée par un mouvement constant de progression, de croissance, en dépit des cahots générés par les événements. Ebranlée par la Révolution, Lyon était parvenue à reconstruire, à partir de 1815, un appareil productif et commercial performant. Pendant la plus grande partie du XIX^e siècle, l'économie lyonnaise progressa, comme celle de la nation toute entière. Cette prospérité fut stimulée par un marché intérieur propice qui maintenait à la hausse différents secteurs. À côté de la Fabrique sur laquelle l'activité restait centrée, apparurent des industries nouvelles représentatives de la révolution industrielle. La région lyonnaise apparaissait comme une des régions les plus variées et les plus complètes du point de vue des industries textiles¹⁰¹⁵, mais aussi de la chaussure et des ciments pour ne citer que certaines d'entre elles. L'industrie lyonnaise conquiert des clientèles étrangères en même temps

¹⁰¹⁴ A. Broder, *L'économie française au XIX^e siècle*, op. cit., p. 124-141.

¹⁰¹⁵ Voir sur ce point C. Folhen, *L'industrie textile au temps du second empire*, Paris, Plon, 1956, p. 184-192.

qu'elle essaima dans la quasi-totalité de la région, métiers à tisser, moulins et rouets à filer. Parallèlement, les effectifs industriels et la population de la ville gonflèrent entraînant une extension considérable de la métropole sur la rive gauche du Rhône. Les ouvriers s'entassèrent dans le quartier de la Guillotière et gagnèrent progressivement la banlieue. Dans ce contexte très global d'élan économique et de développement, la décélération économique majeure de la fin du XIX^e siècle éprouva considérablement l'industrie lyonnaise.

Certes, la ville fut habituée, par son tissu industriel, à subir les aléas économiques d'une production de luxe, industrie dominante dont elle dépendait directement et qui provoquait parmi les travailleurs un chômage récurrent¹⁰¹⁶. Mais, à partir des années 1880 cependant, la crise devint plus sérieuse, plus durable, entraînant « une remise en cause profonde des équilibres qui s'étaient établis au cours des siècles, entre les forces traditionnelles de la production du travail et les industries nées de la première étape de la révolution industrielle »¹⁰¹⁷. Elle mit alors fin à des « équilibres économiques et humains pluridécennaux » brisant pour toujours « un certain type d'évolution unilinéaire »¹⁰¹⁸.

Aucun secteur d'investissement n'échappa à cette récession mais le secteur financier et boursier fut particulièrement concerné, notamment avec le fameux krach de l'Union Générale, en janvier 1882. Grâce à cette banque, de nombreux bourgeois lyonnais avaient réalisé de substantiels profits. Dans son sillage, ce désastre financier provoqua donc la ruine de familles de la ville, la désillusion du patronat et elle constitua une sérieuse menace pour le tissu industriel local. La Fabrique, mais aussi la sidérurgie, la navigation à vapeur, la chimie, les industries de consommation furent confrontées à de graves difficultés. « L'économie lyonnaise subit ainsi, pendant près de vingt ans, la succession des krachs, des faillites, des baisses de production et des restructurations industrielles »¹⁰¹⁹. Pour la population ouvrière, ces bouleversements économiques se traduisirent notamment, par une précarisation de l'emploi et par un accroissement de l'activité des institutions liées au placement et des bureaux de bienfaisance. Ces derniers, établissements communaux apparaissaient comme un

¹⁰¹⁶ En raison de sa sensibilité à la conjoncture et aux chaos de l'industrie de luxe, la Fabrique connut des périodes d'arrêts de travail qui touchèrent la moitié des tisseurs : ce fut le cas dans les années 1820-22, 1824, 1831, 1839 et 1844-45. Sur ce point, voir Y. Lequin, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise 1848-1914*, t. 2, *op.cit.*, p. 67-68. L'auteur parle d'une fragilité de l'emploi jusque dans les années 1880-1890, pour l'ensemble des professions.

¹⁰¹⁷ P. Cayez et F. Bayard, (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, *op. cit.*, p. 321.

¹⁰¹⁸ Y. Lequin (dir.), *Ouvriers, villes et société, autour d'Yves Lequin et de l'histoire sociale*, Malesherbes, Nouveau Monde éditions, 2005, p. 19.

¹⁰¹⁹ P. Cayez et F. Bayard (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, *op. cit.*, p. 321.

des paramètres révélateurs de la pauvreté puisqu'ils distribuèrent notamment des secours aux indigents auxquels ils devaient s'appliquer à trouver du travail¹⁰²⁰.

La réalité ouvrière devint, plus que jamais, celle de l'incertitude du revenu, de la peur du lendemain, de la précarité d'un travail, menacé par le marchandage et la sous-traitance et intrinsèquement remis en cause par les nouveaux modes de production. L'introduction de la machine dans l'atelier remplaça les gestes de l'homme, le chômage revint périodiquement, de façon imprévisible. Phénomène nouveau, il concerna les ouvriers les meilleurs et les plus habiles, le savoir-faire ne garantissant plus les moyens d'existence. Cette crise durable de l'emploi préoccupa d'autant plus les autorités qu'elle coïncida souvent avec la hausse du prix des denrées de première nécessité.

Devant l'ampleur et la récurrence des difficultés, les réponses traditionnelles devinrent inopérantes et obsolètes. Le pouvoir prit conscience de la nécessité d'envisager la situation des sans-emploi en termes nouveaux, plus ambitieux, plus globaux. Désormais, la vision charitable et moraliste devait être dépassée, remplacée.

En effet, la bienveillance des élites locales et de l'Église ne purent plus suffire à résorber le malaise et à répondre aux besoins de secours liés à la privation d'emploi. Elle fut trop irrégulière et bien insignifiante, pour soulager, de manière durable des maux graves pour la population ouvrière. La charité privée d'abord, avec ses aumônes et organisations ponctuelles de fêtes, quêtes, expositions, dictée par des élans de générosité en faveur des chômeurs apparut bien dérisoire dans le contexte de crises récurrentes et de chômage massif¹⁰²¹. Les réponses apportées par l'assistance et les efforts déployés par les bureaux de bienfaisance du département ne permirent pas davantage de juguler une misère toujours plus préoccupante. Les distributions de secours ponctuels et personnels et l'organisation de chantiers collectifs s'avérèrent toujours insuffisants pour régler, de manière pérenne, la question du secours aux sans-emploi. Certes, dans les périodes particulièrement rudes, leur intensité fut augmentée et le système de distribution se perfectionna. Le maire décida de créer au sein du bureau de bienfaisance de Lyon une instance dédiée au secours des ouvriers sans travail. Cette dernière, dénommée « comité auxiliaire de bienfaisance », fut instaurée par

¹⁰²⁰ D. Féraud-Giraud *Les ouvriers, exposé théorique et pratique des dispositions législatives et réglementaires*, Paris, Durand et Dentu, 1956, p. 333-334 ; A. Rauzy et S. Picquenard, *La législation de l'aide sociale*, op. cit., p. 67-68.

¹⁰²¹ Arch. Mun Lyon 936 WP 05152, 936 WP 03462, 936 WP 03275.

arrêté municipal¹⁰²² approuvé par le préfet. Elle développa une activité plus structurée en faveur des chômeurs. Elle organisa des distributions de secours extraordinaires¹⁰²³, après vérification de la situation attestée par deux notabilités (personne notable ou chef de commerce) de l'arrondissement de résidence du chômeur¹⁰²⁴. De même, la dure crise de l'industrie de la soie en 1877 donna lieu à une intervention du conseil municipal en réponse à des pétitions d'ouvriers. Pour venir en aide aux familles nécessiteuses, un crédit fut mis à disposition de l'administration¹⁰²⁵. Mais il ne s'agissait que de solutions d'urgence dont l'inefficacité n'échappa ni aux autorités, ni aux décideurs locaux issus des milieux politiques et corps constitués.

La Chambre de commerce de Lyon fut un des lieux dans lesquels s'exprimèrent ces inquiétudes et préoccupations face au chômage. La mobilisation de cette dernière fut aussi significative que déterminante pour la ville. L'institution consulaire eut une influence considérable à Lyon au cours du XIX^e siècle. Profondément attachée aux grands principes libéraux, elle fut néanmoins perméable aux idées progressistes¹⁰²⁶, comme celles développées par Arlès-Dufour. Ce dernier, imprégné de saint-simonisme, exerça, dans le département, des fonctions stratégiques qui lui conférèrent une audience non négligeable auprès des élites locales. Sur le plan économique et financier, il joua un rôle de premier plan dans des réalisations telles que l'organisation du chemin de fer Lyon-Paris, la création du canal de Suez et celle du Crédit lyonnais. Dans le champ politique, il préféra des mandats de type local (municipal et départemental) à la députation. Élu consulaire, il travailla à modeler l'esprit de la Chambre de commerce afin que celle-ci s'engageât dans des réalisations inspirées par les

¹⁰²² Arrêté du maire de Lyon du 20 janvier 1829, *Archives historiques et statistiques du département du Rhône* par trois membres de la commission de statistique du département, t. IX, 01 nov. 1828 au 30 avr. 1829, Lyon, Barret, imprimeurs libraire, p. 240-241

¹⁰²³ Voir Affiche du maire aux ouvriers sans travail : information de la possibilité de bénéficier d'aides extraordinaires du comité auxiliaire, *Archives historiques et statistiques du département du Rhône, op. cit.* p. 244.

¹⁰²⁴ L'institution fut réorganisée en 1829 mais elle avait déjà fonctionné durant l'hiver 1826-1827. Chargée de distribuer des secours extraordinaires, elle disposa de fonds : dotation extraordinaire de la ville, sommes versées par la Chambre de commerce provenant du produit de la Condition des soies, souscriptions diverses issues de cotisations des membres du comité, de donations, de souscriptions... Pour être plus opérationnelle, l'instance fut divisée en sections et une commission exécutive fut instaurée par arrondissement de bureau de bienfaisance. Outre ses fonctions de recueil de fonds, d'établissement des listes d'ouvriers sans travail à secourir et d'accueil quotidien de ces derniers, le comité fut aussi conçu comme une force de proposition.

¹⁰²⁵ Voir délibération du conseil municipal du 27/01/1877 (mise à disposition de 200 000 F pour venir en aide aux ouvriers sans travail), *Arch. Mun. Lyon* 742 WP 032.

¹⁰²⁶ Ainsi la Chambre de commerce recourut fréquemment à la compétence de diverses chambres syndicales pour des renseignements rentrant dans leurs attributions ou pour des commissions les intéressant plus particulièrement » Elle leur transmet aussi de « nombreuses répartitions d'emplois » qu'elle recevait « de tous côtés. ». *Comptes-rendus des travaux de la Chambre de commerce de Lyon*, Lyon, Barret, année 1848, p. 244.

conceptions saint-simoniennes ainsi que par ses convictions humanistes. Frappé par l'état de pauvreté de la population ouvrière, l'homme multiplia les incitations à l'amélioration du sort des plus défavorisés, en anticipant parfois certains dispositifs législatifs. Sous son impulsion et sous celle de différentes personnalités lyonnaises qui présidèrent à sa destinée, la Chambre de commerce entreprit des initiatives à caractère social : institution de caisse de prêts pour ouvriers, création de la société de secours mutuels et de la caisse de retraite des ouvriers en soie, participation à leur financement. Consciente de la précarité du travail dans le secteur de la soie, la Chambre de commerce encouragea, à titre préventif, les ouvriers à adhérer à une société de secours mutuels afin qu'ils puissent bénéficier, notamment des secours de chômage. Pour les ouvriers sans travail, elle intervint, à de nombreuses reprises, par le versement d'aides afin de compenser les effets négatifs consécutifs au ralentissement de l'activité industrielle. Durant tout le siècle, différents documents attestent de cet engagement de la chambre consulaire dans une action plus attentive à la condition des classes laborieuses. En 1840, par exemple, une correspondance du président du dépôt de mendicité évoque des versements de la Chambre de commerce pour subventionner cette institution¹⁰²⁷. Les comptes-rendus établis par la Chambre de commerce mentionnent également des dotations effectuées aux « travailleurs inoccupés de l'agglomération lyonnaise », des mises à disposition de sommes aux bureaux de bienfaisance, des versements à la caisse du Mont-de-Piété¹⁰²⁸. En 1863 encore, un crédit fut ouvert par délibération en faveur des ouvriers de l'industrie cotonnière, en proie à une grave situation de crise¹⁰²⁹. Mais ces solutions demeurèrent des réponses ponctuelles inspirées par des sentiments généreux en cas de précarité profonde.

Certaines élites lyonnaises allèrent toutefois au-delà de cette approche. Dans le cadre de la tribune que leur offrit la Société d'économie politique de Lyon, d'intéressantes discussions eurent lieu sur la question de la prise en charge des ouvriers sans travail. Certains participants tinrent devant cette assemblée un discours précurseur sur l'intérêt de développer le concept d'indemnisation du chômage, ce qui était nouveau et ambitieux. Ainsi, en 1896, son secrétaire, Valentin Pelosse développa une argumentation incitant à une réflexion approfondie de l'assemblée sur ce thème. Son intervention, très documentée, apparut comme

¹⁰²⁷ Fonds de la condition des soies, local 1, SO1014, tissage : crise : secours apportés aux ouvriers (1803-1908) : lettre du vice-président du conseil d'administration du dépôt de mendicité de la ville de Lyon au président de la Chambre de commerce (11/02/1840). Voir également même références : lettre du maire de Lyon du 29/02/1836 sollicitant des fonds de la Chambre de commerce pour l'entretien du dépôt de mendicité.

¹⁰²⁸ Comptes-rendus des travaux de la Chambre de commerce de Lyon, Lyon, Barret, année 1848, p. 7-9.

¹⁰²⁹ Fonds du Comité central de bienfaisance pour les ouvriers sans travail de l'industrie cotonnière : Prestations, assurances chômage, correspondance, comptes-rendus de réunions (1862-1866)

un plaidoyer pour l'assurance chômage, dont il souhaita la généralisation au territoire français. Il est vrai qu'en cette fin de XIX^e siècle, une réflexion globale sur les modalités d'un revenu spécialement destiné aux chômeurs s'avérait de plus en plus indispensable dans le pays. Et le contexte économique et social lyonnais n'échappa pas à la règle générale.

Parallèlement, une réflexion sur l'éventualité d'une indemnisation de la perte d'emploi se profila dans le cadre municipal. Dès 1903, la ville de Lyon décida d'envisager la situation des personnes dépourvues d'emploi autrement qu'en termes de distributions de subsides et aides ponctuelles. Une réponse politique s'imposa et les instances communales s'appliquèrent à réfléchir à sa mise en œuvre. Le conseil municipal lyonnais fut, en ce domaine, un des précurseurs, même si une telle réflexion n'apparaissait pas véritablement exceptionnelle dans le contexte du début de siècle.

D'un point de vue politique, le climat national fut alors favorable à ce que ce problème fût l'objet d'un débat public. La question du chômage et celle corrélative de l'intervention de l'État dans l'indemnisation des chômeurs étaient déjà discutées publiquement depuis une dizaine d'années. En 1894, elle avait été, pour la première fois, posée devant le Conseil supérieur du travail, sur une initiative audacieuse d'Auguste Keufer. Dans les mêmes temps, à l'assemblée, les premières tentatives d'instauration d'une assurance chômage se concrétisèrent par le dépôt de différentes propositions de lois : de 1893 à 1903, ces dernières ne manquèrent pas de susciter des débats passionnés jusqu'en 1903.

Sur le plan économique ensuite, les modifications structurelles de l'appareil productif provoquèrent des bouleversements fondamentaux dans la ville toute entière¹⁰³⁰. La réorganisation de la Fabrique qui en résulta eut une influence directe sur la condition des ouvriers. Elle favorisa, par la même, une réflexion sur les secours chômage. La crise des années 1880 entraîna une mutation radicale du tissu industriel régional et provoqua disparitions et reconversions d'un grand nombre d'entités de production. Le secteur textile perdit alors son rôle d'entraînement local traditionnel. Il dut s'adapter et rompre avec une organisation et des choix séculaires qui avaient toujours privilégié le travail à la main et la qualité des étoffes de soie. La fabrique se reconstruisit, optant pour des tissus fantaisie (comme les crêpes et la mousseline) et des mélanges de coton et de laine. Ces nouvelles matières moins délicates imposèrent, certes, des immobilisations de fonds moins conséquentes que la soie mais leur développement s'appuya sur des mutations techniques qui

¹⁰³⁰ Voir P-Y. Saunier, *L'esprit lyonnais XIX^e-XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale*, op. cit., p. 204. À la suite de cette loi, quatorze conseillers municipaux démissionnèrent en alléguant un conflit entre le conseil et le préfet et en défendant la liberté et les droits de la cité lyonnaise.

touchèrent autant le tissage que la teinture. Il s'ensuivit une multiplication considérable des métiers mécaniques. Aux termes de deux phases décisives (1875-1886 et 1890-1905), le nombre des métiers mécaniques fut multiplié par huit, assurant ainsi près de 90 % de la production textile. Quant aux métiers à bras, leur recul progressif entraîna une métamorphose considérable de la physionomie de la Fabrique : près de moitié d'entre eux disparurent entre 1800 et 1900. Le XX^e siècle commença dans une période de malaise profond qui éprouvait une population lyonnaise toujours menacée dans son emploi. Ces événements ne pouvaient laisser indifférents les pouvoirs publics locaux.

Au niveau social enfin, la constitution d'une classe prolétarienne moderne plus nombreuse, plus organisée, plus syndicalisée fut décisive. Sa capacité de mobilisation et l'accroissement de la fréquence des mouvements sociaux incita les pouvoirs publics à s'intéresser à cette composante nouvelle de la société. Une réflexion s'engagea sur les dispositifs susceptibles de faciliter la prise en compte des problèmes ouvriers et d'optimiser leur traitement. La disparition des particularismes des métiers ramena la production à une « série d'actes élémentaires simples et automatiques ... » et créa « une immense masse mouvante de travailleurs... prêts à toutes les besognes », et « sans défense »¹⁰³¹. Le nouveau régime industriel multiplia les alternances de travail intensif et d'inactivité et donna davantage d'actualité à la question de la situation des chômeurs. De plus en plus, celle-ci s'imposa comme un thème central de la condition ouvrière, notamment dans les grandes métropoles comme Lyon soumises à tous les flux de la concurrence ouvrière. En effet, les masses de travailleurs inoccupés et désespérés représentèrent une menace pour l'ordre public des villes. Les luttes syndicales s'organisèrent, s'intensifièrent et la propagande anarchiste se développa. Cette capacité de mobilisation inquiéta les pouvoirs locaux. Ainsi, en 1903, (année de présentation du projet de règlement relatif aux subventions municipales), des manifestations de chômeurs, organisées dans le cadre de la Bourse du travail, agitèrent, à plusieurs reprises la ville pour protester contre l'existence de bureaux de placement privés. De violentes répressions s'ensuivirent. La préfecture dut doubler les effectifs policiers et déployer gardes à cheval et gendarmerie pour parvenir au rétablissement de l'ordre¹⁰³².

À ces paramètres politiques, économiques et sociaux, s'ajouta un paramètre d'ordre externe : à la faveur d'une intensification des échanges nationaux et internationaux, les

¹⁰³¹ P. Gemahling. *Travailleurs au rabais. La lutte syndicale contre la sous-concurrence. Études de l'organisation du travail et de la concurrence*, Paris, Bloud et Cie éd., 1910, p. 41-44.

¹⁰³² D. Rappe, *La bourse du travail à Lyon, une structure ouvrière entre services sociaux et révolution sociale*, Loriol, Atelier de création libertaire, 2004, p. 71-74.

exemples de mise en œuvre de dispositifs de secours de chômage furent mieux connus et appréciés. Plutôt positives, ces expériences de villes françaises et étrangères contribuèrent à l'ouverture d'une discussion sur ce thème à Lyon, dans un contexte municipal favorable. En effet, localement, la période correspondit à un enracinement du régime républicain dans une ville rétablie dans le droit municipal commun. Lyon avait connu, dans les années antérieures, un régime municipal particulier en raison de la crainte que « la culture de l'autonomie communale » inspira toujours à l'État. Tous les régimes qui se succédèrent au XIX^e siècle eurent des difficultés à asseoir leur autorité sur cette commune si importante par sa population, son rôle financier et industriel¹⁰³³, son influence idéologique. À partir de l'époque révolutionnaire l'autorité centrale modifia, à diverses reprises, le statut de Lyon pour affirmer sa souveraineté. En 1795, la mairie fut supprimée puis rétablie en 1805 mais le maire fut choisi par le pouvoir central. En 1848, elle retrouva un maire élu pour peu de temps puisque dès 1852, la municipalité passa sous le contrôle préfectoral. Aux débuts des années 1870, la III^e République fut contrôlée par des royalistes qui se méfièrent de la ville, place stratégique essentielle qu'ils entendirent surveiller avec étroitesse. En vertu de la loi du 14 avril 1871, Lyon, à l'instar des autres grandes villes (de plus de 20 000 habitants et chefs-lieux de départements et d'arrondissements), eut un maire nommé jusqu'à la loi du 4 avril 1873. Intervenu en réaction contre un conseil municipal lyonnais souvent en opposition avec le préfet, le texte prévoit la suppression de la mairie centrale. Le contexte politique fut propice à de telles mesures. À Lyon comme partout en France, l'heure fut alors à la répression des socialistes. Quant aux républicains modérés, leur opposition resta timide même s'ils se réorganisèrent en fondant le comité de la rue Grôlée¹⁰³⁴ soutenu par le *Progrès* et en constituant des réseaux radicaux. La ville¹⁰³⁵ fut alors administrée comme Paris, c'est-à-dire partagée en arrondissements, avec des maires d'arrondissement nommés et chargés, avant tout, des registres d'état civil. L'assemblée municipale dans laquelle les maires d'arrondissement ne siégèrent pas, élit, pour chaque session, un simple président. En 1874, Antoine Gailleton fut ainsi choisi. Ce représentant des élites républicaines mena le combat de la restauration du régime municipal et les tensions avec le préfet furent fréquentes, surtout après le retour des républicains au gouvernement en 1877. En 1881, la mairie centrale fut

¹⁰³³ Voir P-Y. Saunier, *L'esprit lyonnais XIX^e-XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale*, op.cit., p. 169.

¹⁰³⁴ Aux débuts des années 1880, ce comité mit patiemment en place, (à partir des cafés du premier arrondissement et des loges maçonniques) un réseau de groupes et de comités d'arrondissement qui recouvrirent tout le département. A. Gailleton en fut membre.

¹⁰³⁵ Pour les villes de moins de 20 000 habitants et sans rôle administratif important, l'élection du maire releva du conseil municipal.

restaurée mais le maire resta désigné par le gouvernement. Ce fut donc en vertu d'un décret présidentiel que le même Gailleton fut nommé maire, avant que la loi du 4 mars 1882 (complétée par la loi municipale du 28 mars 1882) ne restitue aux conseils municipaux des grandes villes le droit d'élire les maires et les adjoints¹⁰³⁶. Tout naturellement le Docteur Antoine Gailleton devint le premier maire officiellement élu avec ce nouveau régime municipal¹⁰³⁷. Sa réélection en 1888, 1892 et 1896 montre l'attachement de la population au « républicanisme municipal lyonnais »¹⁰³⁸ qu'il incarna. La loi de 1884 paracheva l'évolution vers une plus grande indépendance. Elle permit à la ville de retrouver la plénitude de ses pouvoirs municipaux dans un contexte politique transformé. En effet, durant la décennie 1870-1880, les classes dirigeantes se rallièrent au régime républicain dont elles apprécièrent le pouvoir stabilisateur. « Pour tenter d'établir la paix civile, pour faire reculer la misère », les élites libérales et républicaines lyonnaises cherchèrent « à gérer localement la République, régime qui divise le moins, selon la formule de Thiers »¹⁰³⁹. La « république lyonnaise »¹⁰⁴⁰ vit se rallier à elles des élites puissantes, de par leurs réseaux économiques au sein de la Chambre de commerce. Elle se distingua, en outre, par un foisonnement de comités, relais du pouvoir municipal dans les arrondissements. Sur le terrain, ces derniers constituèrent, des relais essentiels du pouvoir, des rouages quotidiens essentiels de la démocratie locale. Ils eurent pour tâche principale de rassembler un électorat militant et de sélectionner des candidats. L'importance politique et numérique de ces comités et les rivalités d'arrondissement eurent pour conséquence de favoriser à Lyon l'institution d'un pouvoir personnalisé, républicain, incarné successivement par trois hommes, trois maires : Antoine Gailleton¹⁰⁴¹, Victor Augagneur et Edouard Herriot. Ces personnalités imprimèrent, en profondeur, l'évolution de la politique locale et permirent à la ville de reconquérir son identité.

¹⁰³⁶ La capitale se vit toutefois maintenir un régime d'exception.

¹⁰³⁷ Il conserva ce siège jusqu'au 20 mai 1900, date à laquelle V. Augagneur le remplaça.

¹⁰³⁸ B. Benoit et R. Saussac *Histoire de Lyon, des origines à nos jours*, op.cit., p. 194.

¹⁰³⁹ B. Benoit, *L'identité politique de Lyon, Entre violences et mémoires des élites, (1786-1905)*, op. cit., p. 105.

¹⁰⁴⁰ P. Cayez et F. Bayard, (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, op. cit., p. 354.

¹⁰⁴¹ Antoine Gailleton (1829-1904) fut nommé maire de Lyon en 1881. Ce républicain administra sa ville avec prudence, faisant porter ses principales actions sur l'aménagement de certains secteurs urbains, sur l'amélioration de l'hygiène publique et sur la modernisation des transports. Voir : B. Benoit, R. Saussac *Histoire de Lyon dans ses origines à nos jours*, Mémoires de la ville, éditions des traboules, 2008, p. 193-194 ; J.-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire*, op.cit., p. 250 ; P. Béghain, B. Benoit, G. Corneloup, et B. Thévenon, *Dictionnaire historique de Lyon*, op. cit., p. 531.

La présentation du premier projet d'indemnisation des chômeurs eut lieu sous le mandat de Victor Augagneur¹⁰⁴², vainqueur en 1900 d'un Antoine Gailleton bonhomme, qui avait géré la cité depuis près de vingt ans. Victor Augagneur, ancien adjoint à la mairie fut un fervent défenseur d'une « ... République démocratique et sociale »¹⁰⁴³. Son élection ouvrit une période particulière de l'histoire de la municipalité lyonnaise : un socialiste s'installa à l'hôtel de ville. Depuis les turbulences de 1793, les élites républicaines libérales et modérées de la ville avaient pourtant toujours réussi à éviter la rencontre entre socialisme et pouvoir municipal et le retour des extrêmes à la mairie. Le rapport des forces politiques avait certes changé. Longtemps candidat malheureux à la mairie, ce dreyfusard reçut alors des soutiens puissants qui lui permirent de profiter d'un clivage droite – gauche dans un contexte de radicalisation religieuse liée à l'affaire Dreyfus. Ce chirurgien de profession, professeur à la faculté de médecine se distingua, en outre, par son action d'unification des gauches lyonnaises puisqu'il parvint à rassembler guesdistes du parti socialiste de France, radicaux et membres de la fédération socialiste autonome (qu'il anima). Cette action lui valut une réélection triomphale en 1904.

Le discours programme de Victor Augagneur de 1900 (réactivé en 1904) fut placé « sous les auspices de la libération de l'intelligence et de la conscience humaine, de l'instruction laïque, de la liberté de pensée, de l'amélioration des conditions économiques pour les classes déshéritées de la fortune »¹⁰⁴⁴. De par son inspiration socialiste, il mit prioritairement l'accent sur l'aspect social d'une action politique destinée avant tout aux ouvriers, au peuple qu'il opposa aux patrons et propriétaires. Il promut une politique de socialisme municipal¹⁰⁴⁵ qui l'amena à tenter de municipaliser différents services publics par la création de régies municipales¹⁰⁴⁶. Inspirée par l'exemple anglais, cette gestion volontariste entendit parvenir à une maîtrise totale des ressources municipales. Inlassablement, celui qui

¹⁰⁴² Victor Augagneur (1855-1931) devint conseiller municipal de Lyon en 1890 et maire en 1900 après avoir vaincu A. Gailleton. Son engagement politique le conduisit notamment à s'attaquer à l'abolition de l'octroi et à lutter contre l'alcoolisme et les méfaits sociaux. B. Benoit, R. Saussac *Histoire de Lyon dans origines à nos jours*, p. 205-207 ; J-P. Gutton (dir.), *Les lyonnais dans l'histoire, op.cit.*, p. 250 ; P. Béghain, B. Benoit, G. Corneloup et B. Thévenon, *Dictionnaire historique de Lyon op. cit.*, p. 82-83.

¹⁰⁴³ B. Benoit, R. Curtet, R. Giri, M. Moissonnier, A. Mure, J. Prévosto et R. Saussac, *24 maires de Lyon pour deux siècles d'histoires*, Lyon, Éd. LUGD, 1994, p. 181.

¹⁰⁴⁴ B. Benoit, R. Saussac *Histoire de Lyon des origines à nos jours, op. cit.* p. 208-209. V. Augagneur affirma ses thèmes d'action prioritaires dans ce discours du 22/05/00 : l'école, le travail, la disparition de l'octroi, l'assistance publique, la mise en place de régies municipales, l'hygiène, les finances publiques.

¹⁰⁴⁵ Sur ce mouvement : P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières, op. cit.*, p. 452-454.

¹⁰⁴⁶ Ce fut le cas des théâtres (Opéra et Les Célestins) en 1902. Il tenta de mettre en régie directe la Compagnie du Gaz et l'OTL (Omnibus et Tramways de Lyon), mais le statut défini par le précédent maire, A. Gailleton, prévalut.

fut surnommé « Victor le Glorieux », « Victor 1er », « l'Empereur » ou encore « César » affirma la primauté du pouvoir municipal sur tous les autres centres du pouvoir de la société lyonnaise. Il géra sa ville, avec un autoritarisme incontesté et ne manqua jamais une occasion d'affirmer son pouvoir sur les membres du conseil et celle du pouvoir municipal sur tous les autres centres de pouvoirs de la vie lyonnaise.

Dans le cadre de ses réalisations de nature sociale, il prit l'initiative d'instaurer des subventions municipales destinées aux chômeurs. Il fut assisté dans cette démarche, par Justin Godart, élu au conseil municipal en 1904, adjoint du maire spécialement chargé des questions économiques et sociales. Ce lyonnais eut un rôle politique de premier plan : député du Rhône durant vingt ans, sénateur de 1926 à 1940, il fut appelé dès 1915 à des fonctions nationales, d'abord de sous-secrétaire d'État à la santé auprès du ministre de la Guerre puis de ministre du Travail et de l'Hygiène (1924) et enfin de ministre de la Santé (1932)¹⁰⁴⁷. Avocat de profession, radical socialiste, il montra toujours beaucoup d'intérêt pour les thématiques liées à l'existence ouvrière, particulièrement quand celles-ci concernaient la vie des travailleurs lyonnais. Pour être plus proche de ces derniers et connaître mieux leurs caractéristiques et leurs vicissitudes¹⁰⁴⁸, il n'hésita pas à accompagner l'agent « distributeur » d'un bureau de bienfaisance, dans ses missions auprès des administrés démunis. Passionné par la réglementation du travail, il fonda, avec Paul Pic¹⁰⁴⁹, une revue mensuelle qui traita des problèmes d'économie sociale et de législation ouvrière¹⁰⁵⁰. Justin Godart déplora toujours le

¹⁰⁴⁷ La carrière de J. Godart (1871-1956) continua à la Libération. Il fut alors choisi comme maire provisoire après avoir organisé un réseau de résistance dans le Beaujolais. En outre, sa vie lyonnaise fut active : il fut notamment journaliste, écrivain, humoriste et promoteur de causes humanitaires ou culturelles.

¹⁰⁴⁸ J. Godart *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 119 et suivantes. Voir également du même auteur, *Les mineurs blancs*, Paris, La publication sociale, 1910.

¹⁰⁴⁹ Paul Pic (1862- 1943). Docteur en droit, agrégé en 1890 et attaché d'abord à l'École de droit d'Alger, inscrit au barreau d'Alger en 1890-1891, P. Pic fut ensuite attaché à la faculté de droit de Lyon en 1891 où il fut chargé du cours de législation industrielle et d'un cours de droit commercial. Lié à la génération radicale socialiste lyonnaise du premier tiers du XX^e siècle, fidèle aux idées de Léon Bourgeois, P. Pic est le type même du républicain de progrès intéressé par l'apparition d'un droit nouveau. Il fut élu conseiller municipal en 1905 et 1908, eut des fonctions aux hospices civils de Lyon et participa à la création des Habitations à bon marché. De 1893, (date de parution du *Traité de Législation industrielle*) à 1943, (date de parution de son dernier ouvrage, *Le nouveau droit ouvrier dans le cadre de la Charte du travail*), il réalisa des travaux consacrés aux lois ouvrières. N. Dockès-Lallement, « Paul Pic (1862-1943) » in H. Fulchiron (dir.), *La Faculté de droit de Lyon – 130 ans d'histoire*, Éd. lyon. d'art et d'histoire, 2006, p. 103-107 ; « Paul Pic », in P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français XII^e-XX^e siècle* p. 622-3 ; D. Bayon, L. Frobert, « Paul Pic (1862-1943), in J.-P. Potier, L. Frobert et A. Tiran (dir.), *dir.*, *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez, op. cit.* p. 297-309.

¹⁰⁵⁰ Il s'agissait de la revue *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale* qui s'adressa à tous ceux qui étaient intéressés par l'application des lois ouvrières et leur évolution : industriels, commerçants, négociants mais aussi syndicalistes et ouvriers. Elle entendait permettre aux particuliers et politiques soucieux d'économie sociale pour leur permettre d'agir pour améliorer la compréhension entre patrons et ouvriers. Elle diffusa de la documentation sur les changements législatifs, activités syndicales, les rencontres nationales et internationales. Elle dressa des monographies d'industriels, d'ouvriers, de communes

statut défavorable des travailleurs et il oeuvra dans le sens d'une amélioration de leur condition. Dès le début du siècle, il n'hésita pas à s'engager sur des thèmes aussi polémiques que la retraite, le repos hebdomadaire, la diminution du temps de travail et la lutte contre le chômage au sein de son parti comme dans ses mandats politiques. À cet égard, son programme aux élections législatives de 1906 fut révélateur de sa pensée. Il défendit le capital humain, le besoin de protection des enfants et des femmes. Il déplora les imperfections de la législation ouvrière et se déclara partisan de monopole de l'enseignement par l'État. Il prôna encore l'adaptation du code civil aux mœurs de l'époque et évolutions. À la Chambre des députés, il fut rapporteur de la commission de travail chargée du projet de loi relative à la réglementation du travail. Dans ce cadre, il appela de ses vœux une intervention du législateur en faveur d'une diminution de la durée du travail considérée comme un vecteur de l'amélioration des conditions de travail et du relèvement du niveau moral de la nation. Il préconisa, aussi, en précurseur, la généralisation des loisirs dont la mise en œuvre ne pouvait être qu'une fierté pour la démocratie. Le thème lui resta cher jusque dans les années 1930. L'actualité et l'importance de la question du chômage ne put échapper à cet humaniste. À de nombreuses reprises, il s'engagea et souligna sa « plus haute importance »¹⁰⁵¹, tant pour la population ouvrière que pour ses répercussions sur les pouvoirs centraux ou locaux. Les solutions qu'il proposa pour le traitement du chômage furent de plusieurs ordres. Justin Godart envisagea d'abord des interventions sur l'organisation du travail, par une diminution de la journée du travail, une extension du repos hebdomadaire, mais aussi par un accès facilité aux loisirs. Novatrice et osée, cette proposition entendit permettre aux chômeurs inactifs « par obligation » de se distraire, en dépit de leur situation¹⁰⁵². À côté de cet aspect structurel, Justin Godart développa l'idée qu'une indemnisation était nécessaire.

Sur le plan local, cet homme pragmatique et humaniste ne put se satisfaire de solutions traditionnelles appliquées au traitement du chômage. À Lyon, (comme sur tout le territoire), les actions en direction des chômeurs s'appuyèrent principalement sur des structures de placement d'une part et sur l'activité de bureaux de bienfaisance ou de dépôts de mendicité d'autre part. S'agissant du placement, l'office municipal du travail apparut comme un acteur

du département en faisant appel aux instituteurs et en organisant des concours. P. Pic demeura le principal animateur de cette revue lorsque J. Godard devint actif sur le plan politique. S. Paris, *Les questions pratiques de législation ouvrière*, Mémoire histoire du droit, Faculté de droit de Lyon, 2006 ; F. Billange *Justin Godart ou la plaisante sagesse lyonnaise*, Lyon, Éd. lyonnaises d'art et d'histoire, 2000 ; H. Fulchiron, *La Faculté de droit – 130 ans d'histoire*, op. cit., p. 106.

¹⁰⁵¹ J. Godard *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p.88.

¹⁰⁵² *Rapport sur les questions ouvrières présenté au congrès du parti radical socialiste de novembre 1931*, Lyon, Nouvelle imprimerie 1931.

essentiel des chômeurs dans le paysage lyonnais. Créée en 1905, cette institution mit à disposition des ouvriers de la ville une offre de services qui répondit aux évolutions et besoins de la population ouvrière et se préoccupa de ses intérêts professionnels. Dans un contexte de développement de la législation industrielle et de complexification des relations nées du travail, l'office fut d'abord pourvoyeur d'informations. Il rassembla et compila documents d'archives, éléments statistiques en la matière, il diffusa tous renseignements relatifs aux lois ouvrières. Il eut également un rôle de conseil et organisa des consultations juridiques. Il devint un interlocuteur important des travailleurs et un partenaire utile pour les syndicats. Sa mission intégra, en outre, le traitement des travailleurs dépourvus d'emploi. En son sein, fut créé un bureau municipal de placement destiné aux chômeurs. Ce type d'institution, lieu de recensement des offres et demandes d'emploi, devait être mis gratuitement à disposition du public dans toute ville ayant une population supérieure à 10 000 habitants. Chargée d'aider, par son action, les personnes désireuses de trouver du travail, l'instance procéda, de façon régulière, à la mise à jour de différents documents. Un premier registre, d'abord, eut pour objectif d'améliorer la lisibilité du marché local du travail, pour les acteurs concernés. Ce faisant, l'office entendit participer à l'ajustement offres et demandes d'emploi disponibles. Le document permettait de mettre les informations à disposition constante des ouvriers et des employeurs. Il indiquait ainsi d'une part, les places vacantes et d'autre part, les noms des ouvriers sollicitant des emplois pour divers métiers. Un autre registre fut destiné à l'inscription des journaliers demandant du travail. Sous la direction d'un chef de service, il permit de faciliter le placement des employés dans les différentes branches du secteur de l'alimentation. L'efficacité du bureau de placement fut indiscutable. Dans sa première année d'existence, il parvint ainsi à placer quelques 4 000 personnes. En outre, la structure mit à disposition des demandeurs d'emploi un certain nombre de services logistiques dédiés, facilitateurs : livres, nécessaires de correspondance furent ainsi mis à disposition de ces derniers pour faciliter leurs démarches de recherche d'emploi et contribuer à leur reclassement. Enfin, de par sa position, la structure eut un rôle privilégié d'observateur de la situation de l'emploi local. Elle fut chargée d'établir des statistiques précises, des demandes et offres présentées ainsi que des placements réellement effectués, qu'ils fussent pérennes ou non¹⁰⁵³.

¹⁰⁵³ Bellemain, « L'office municipal de placement », in *Lyon et la région lyonnaise en 1906. Lyon en 1906*. Ouvrage offert par le comité local aux membres du 35^e Congrès de l'association fondée pour l'avancement des sciences, t. 2, Lyon, 1906, A. Rey et Cie, p. 31-34.

A côté des institutions liées au placement, les bureaux de bienfaisance et dépôts de mendicité agirent également en direction des sans-emploi. Les premiers implantés sur le territoire départemental fonctionnèrent sans relâche durant les crises. Souvent dépourvus de fonds nécessaires au soulagement des ouvriers, ils furent la cible de critiques acerbes de la population mal secourue et des élites bourgeoises pour leur gestion et philosophie d'action. Quant aux dépôts de mendicité, ils constituèrent des maillons essentiels d'une politique sociale toujours sous-tendue par des préoccupations sécuritaires. Le dépôt de mendicité d'Albigny n'échappa pas à la règle. Commentant son activité, le maire de Lyon évoqua ainsi, avec satisfaction, une répression « ...prompte, efficace, continue... ». Il loua l'efficacité d'une institution dans laquelle les mendiants purent être adressés, occupés dans des ateliers de travail et grâce à laquelle les «... rues [n'étaient] plus, comme autrefois, encombrées de malheureux ... »¹⁰⁵⁴.

Les actions traditionnelles que mena la municipalité lyonnaise se révélèrent toutefois insuffisantes pour répondre à la diversité des problèmes que posait l'existence d'un chômage récurrent important dans la cité lyonnaise. Les travaux d'assistance par le travail auxquels les autorités locales furent contraintes de recourir, de façon périodique en furent la preuve. Sans envergure, ces chantiers « occupationnels » permirent tout au plus de contenir des tensions particulièrement vives. Toutefois, jamais, elles ne permirent d'apporter des solutions durables et satisfaisantes au manque d'emploi et à ses conséquences sur la population. L'activité des bureaux de bienfaisance ne résorba pas davantage les problèmes de subsistance quotidiens. Quant à la solution de l'épargne préconisée par certaines élites libérales lyonnaises¹⁰⁵⁵, elle apparut bien inappropriée et désuète dans le contexte de crises cycliques de fin de siècle. En dépit de l'action du bureau de placement, nombre de sans-emploi restèrent donc fort démunis, dépourvus de solutions face au dénuement et à celui de leurs familles.

L'évolution du discours national sur la figure du chômeur amena la municipalité lyonnaise à initier une réflexion plus approfondie sur la mise en œuvre d'une assurance chômage sur le plan local. Justin Godart, par ses fonctions nationales, fut le relais de cet élan dans la ville et la cheville ouvrière de sa mise en œuvre. Chargé de fonctions municipales exécutives dans le domaine social, cet homme sensible aux difficultés de ses concitoyens

¹⁰⁵⁴ Voir les propos du maire de Lyon dans une lettre adressée à la Chambre de Commerce pour demander des fonds nécessaires à l'entretien du dépôt de mendicité, *Archives de la Condition des soies*, Chambre de commerce Lyon - (Local 1, SO1014), Tissage /crises /secours apportés aux ouvriers (1803-1908).

¹⁰⁵⁵ La supériorité de l'épargne individuelle comme solution de secours dans les périodes de chômage fut notamment défendue par Auguste Isaac notamment devant le Conseil supérieur de travail et la Société d'économie politique.

promut l'idée d'une indemnisation des chômeurs. Il fit valoir combien cette solution ménageait « la dignité » des travailleurs privés d'emploi en leur donnant la possibilité de s'adresser « aux réserves ... constituées [avec le concours de la municipalité] au lieu d'être obligés de recourir à une sorte d'assistance »¹⁰⁵⁶.

Mais Justin Godart savait que les arguments de type humanitaire ne sauraient suffire pour permettre l'aboutissement de son projet. Membre de l'élite politique lyonnaise, il était conscient de la difficulté de sa tâche et de la nécessité de vaincre les résistances des notables et des syndicats. Pour convaincre ses pairs de l'intérêt de renouveler leur approche de la prise en charge des chômeurs, Justin Godart formula un argumentaire large qui mêla préoccupations sécuritaires et économiques et justifia un engagement municipal durable et conséquent. Concret, Justin Godart fit valoir que sa proposition contribuerait à une meilleure maîtrise des risques de révoltes collectives et qu'elle serait un facteur de sérénité dans les relations sociales. Son ouvrage *Travailleurs et métiers lyonnais* fut un plaidoyer pour l'amélioration de la condition ouvrière et la nécessité de prendre en considération des situations individuelles nées d'une privation de travail pour la prospérité générale de la ville et le mieux-être de la collectivité toute entière¹⁰⁵⁷.

Le discours à l'attention des forces syndicales ne fut pas plus aisé et Justin Godart s'efforça d'évacuer la crainte d'une ingérence des pouvoirs publics à laquelle l'esprit lyonnais était réfractaire.

Sur la base des réflexions menées en lien avec son adjoint, le maire proposa dès 1903 un système de subventions des caisses syndicales d'assurance chômage qu'il inscrivit dans le paysage existant. Le dispositif prit en compte les organisations syndicales présentes sur le territoire et il intégra le bureau municipal de placement. L'inscription des sans-emploi fut même érigée en une des obligations essentielles qui conditionna l'accès au bénéfice de prestations.

Source de discussions denses sur le plan municipal, la proposition ne fut pas exempte de critiques au niveau national. Elle suscita nombre de réactions et commentaires, tant du fait des options de ses concepteurs que des circonstances d'une mise en place qui se révéla particulièrement laborieuse et qui attira l'attention de la plupart des auteurs connus pour leur intérêt sur le sujet. François Fagnot, Louis Ladoux, Jean Lefort ou Albert Cambriel, spécialistes de l'assurance, relatèrent l'expérience lyonnaise et soulignèrent le contexte très conflictuel de son processus d'élaboration. Dans le même esprit, Albert Cambriel évoqua les

¹⁰⁵⁶ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p 88-89.

¹⁰⁵⁷ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 89 et suivantes.

discussions entre la municipalité et l'État en termes de « différend »¹⁰⁵⁸ ou de « conflit assez curieux »¹⁰⁵⁹. Quant à Jean Lefort, il ne manqua pas de commenter les « critiques formulées par l'administration supérieure »¹⁰⁶⁰.

Certes, la réalisation effective de la proposition initialement formulée par le maire nécessita de la persévérance. Elle fut à l'origine d'une réaction du pouvoir central qui paralysa l'expérimentation pendant une année.

L'originalité des dispositions du projet initial présenté explique, à bien des égards, les difficultés et réticences suscitées. En effet, ce dernier se démarqua sur plusieurs points des autres expériences menées sur l'ensemble du territoire. Ses dispositions furent à l'origine de pourparlers, de discussions et de réactions tant au niveau du conseil municipal que de l'administration centrale. Elles aboutirent à l'adoption d'un dispositif « de concessions ».

A. Un projet de règlement audacieux

En 1903, Victor Augagneur proposa au conseil municipal d'inscrire au budget de l'année une somme de 5000 F destinée à subventionner les caisses de chômage organisées par les syndicats ouvriers. À cette fin, le 23 octobre 1903, un projet de règlement fut présenté, par le maire, aux membres de l'assemblée communale pour délibérations. Le règlement alors soumis à discussions apparut à bien des égards, original et audacieux.

Original car, inspiré du modèle (alors prédominant) de la ville de Gand, il s'en démarqua néanmoins, de façon significative, par différents aspects. L'approche révéla un réel intérêt des autorités municipales pour le principe d'indemnisation des chômeurs. Une réflexion sérieuse précéda la conception du dispositif. Justin Godart qui considérait l'« aide au chômeur »¹⁰⁶¹ comme une véritable dette de la société, en fut le promoteur. Le projet ne s'apparenta pas simplement à une pâle reproduction d'un système existant dans d'autres villes. Il constitua une réalisation construite avec des propositions novatrices et créatives.

Le qualificatif audacieux s'applique, quant à lui, au traitement réservé aux ouvriers dont le chômage résulta de faits de grève. Nul doute que ce fut sur ce point que le projet de règlement trouva ses plus grands détracteurs, tant ses prévisions furent hardies et inhabituelles

¹⁰⁵⁸ A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p. 159.

¹⁰⁵⁹ A. Cambriel, *Les subventions de l'État des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p. 139. L'auteur reprend le terme utilisé par Justin Godart lui-même lorsqu'il expliqua le système de subventions municipales mis en place à Lyon. J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 89.

¹⁰⁶⁰ J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, op. cit., p. 103.

¹⁰⁶¹ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 88.

par rapport aux expériences menées. Il suscita d'ailleurs nombre de réactions de la part de l'administration centrale.

Victor Augagneur choisit de faire précéder sa proposition de « considérations »¹⁰⁶² dans lesquelles il entendit expliquer sa démarche. Dès le début de son exposé, cet homme, pourtant réputé pour son autoritarisme, montre son souci de convaincre, de rallier et de balayer les principales objections des détracteurs prévisibles de son projet. La rédaction des premières lignes de sa note introductive fut significative : le maire y expliqua sa motivation à mettre en œuvre un système dont il attendit, à la fois, fiabilité (dans l'octroi des subventions) et respect (de l'autonomie des caisses locales). Du fait de sa conception, ce dispositif ne pouvait, à ses yeux, qu'atteindre les objectifs fixés :

- celui de garantir « ... que les sommes allouées » fussent perçues effectivement par « leurs destinataires »;
- celui de réduire « au minimum, l'ingérence dans la gestion des caisses de chômage ... », celle-ci « appartenant en entier aux syndicats utilisateurs »¹⁰⁶³.

La première affirmation ne suscita guère de polémiques. En effet, le fait qu'une instance publique se préoccupât d'une correcte délivrance des fonds à leurs destinataires, parut logique et fort louable. Ce souci de bonne gestion fut, en outre, de nature à rassurer les notables locaux et à faciliter leur adhésion à la démarche.

Au contraire la seconde proposition, plus ambiguë, fut davantage controversée. Il résulta de sa lecture que la ville entendit subventionner les caisses de chômage, tout en les laissant jouir d'une pleine indépendance dans leur gestion. Si généreuse fût elle, la déclaration d'intention ne put que surprendre de la part d'un maire connu pour son autoritarisme et son souci d'affirmer, en toute circonstance, la primauté du pouvoir municipal. La proposition apparut néanmoins comme une des conditions nécessaires pour rendre le système attractif et provoquer l'adhésion des syndicats. Or, ceux-ci se méfièrent de la mise en œuvre de tels dispositifs, dès lors qu'ils se trouvèrent initiés par un pouvoir central considéré comme le « chargé d'affaire, le protecteur » des intérêts des possédants¹⁰⁶⁴. En outre, les réticences se nourrissent de la lecture du corps du règlement qui tempéra les intentions louables affirmées

¹⁰⁶² J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 89.

¹⁰⁶³ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 89.

¹⁰⁶⁴ P. Louis, *Histoire de la classe ouvrière en France, de la Révolution à nos jours. Les conditions matérielles des travailleurs, op. cit.*, p. 251.

dans l'introduction. Les caisses syndicales se virent imposer des exigences justifiées par des nécessités de rigueur, de crédibilité et un souci de rassurer les classes dirigeantes.

Le projet de règlement soumis aux discussions du conseil municipal fut donc un délicat compromis entre considérations, à priori, peu compatibles. Dans un exercice difficile, il tenta de concilier respect de l'autonomie syndicale (exprimé dans le principe de liberté de choix des bénéficiaires pour les caisses) et affirmation de l'autorité municipale (présente notamment dans les exigences imposées dans la rédaction du contenu des statuts). L'instauration de cet équilibre entre obligations et avantages put seule rendre acceptable la mise en œuvre du règlement et permettre qu'il devînt attrayant et viable, pour l'ensemble des interlocuteurs. L'ouvrage de Justin Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, consacré aux « labeurs de la cité », fournit de précieux renseignements sur la philosophie du dispositif lyonnais de secours aux chômeurs. Le premier chapitre, consacré à « la vie ouvrière », reprit longuement la question des « subventions municipales aux caisses syndicales de chômage ». L'auteur y évoqua les principales caractéristiques du dispositif, les polémiques qu'il provoqua et le cheminement qui précéda son acceptation définitive. De par ses fonctions d'adjoint aux questions économiques et sociales, il suivit avec attention la prise en charge du chômage qualifié par lui de « risque professionnel »¹⁰⁶⁵. En se référant à cette notion encore récente de risque et à son corollaire l'assurance. Justin Godart étendit la théorie de la responsabilité à un domaine nouveau. Il s'inscrivit ainsi dans le droit fil d'une tradition républicaine protectrice des intérêts des citoyens. Il entendit promouvoir, au sein de la cité dont il s'occupait, une solidarité arc-boutée sur un effort ouvrier soutenu par les pouvoirs municipaux. L'homme se fit porte parole de l'expérimentation lors du premier congrès international pour la lutte contre le chômage en 1906, à Milan¹⁰⁶⁶. Initiée par la Società Umanitaria, cette manifestation permit à Justin Godart de diffuser de façon large sa philosophie générale de l'organisation de l'indemnisation des chômeurs et de l'illustrer par l'exemple lyonnais. L'auditoire constitué de participants connus pour leurs compétences économiques, politiques, sociologiques rassembla des personnalités aussi éminentes que François Fagnot, Auguste Keufer, Max Lazard, Léon Bourgeois, Louis Varlez.

S'agissant de la mise en œuvre des subventions, le projet de règlement instaura des modalités d'intervention qui devaient à la fois être pérennes sur le plan financier et consensuelles d'un point de vue politique et idéologique. Le postulat de départ reposa sur une

¹⁰⁶⁵ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p 88.

¹⁰⁶⁶ J. Godart, « Les subventions municipales aux caisses syndicales de chômage à Lyon » in *Le chômage* publié sous les auspices de la Società Umanitaria, op. cit., p. 8-22.

proportion (qu'on voulut juste) entre contribution de la puissance publique et efforts des adhérents des syndicats. Le système envisagé sous tendit un lien étroit entre aide financière de la ville d'une part et versements opérés par les syndiqués membres des caisses de chômage, d'autre part. Afin de parvenir à cet équilibre, il fallut imaginer un mécanisme qui établissait une corrélation entre ces deux variables : la décision fut prise que chaque somme engagée par un ouvrier syndiqué pour assurer le financement de son risque chômage serait majorée par la mise en œuvre du dispositif. Grâce au budget dédié, la municipalité entendit ainsi doubler purement et simplement le montant des cotisations spéciales versées par les syndiqués. Le versement de l'aide fut donc à la fois parallèle et égal à celui effectué par le syndiqué pour financer sa cotisation chômage à sa caisse de rattachement.

Le choix de l'équipe municipale fut dicté par des motivations à la fois stratégiques, politiques et moralistes. Tout d'abord, le procédé avait, selon ses concepteurs, l'avantage de supprimer tout arbitraire dans la distribution des subsides. Par conséquent, il fut censé assurer une parfaite impartialité du financeur vis-à-vis de l'ensemble des caisses. En outre il entendit favoriser une responsabilisation des ouvriers syndiqués, en leur assurant la possibilité d'acquérir une certaine maîtrise sur la fixation des sommes allouées : « ce [n'était] plus l'administration municipale qui décidait que son concours atteindra[ait] tel ou tel », mais « le syndicat lui-même » qui, en s'astreignant à « verser une contribution donnée à sa caisse de chômage » déterminait ipso facto le montant de l'aide municipale.

En filigrane de cette organisation, pointa un souci, toujours présent pour les classes dirigeantes, de contribuer au devoir d'éducation ouvrière, de récompenser les efforts des travailleurs et de les convaincre de leur intérêt de prendre en charge leurs problèmes quotidiens. Il s'agissait d'amener les classes laborieuses à adopter ce « comportement social assimilateur »¹⁰⁶⁷ si cher aux classes possédantes durant tout le XIX^e siècle. Comme leurs pairs, les notables lyonnais tentèrent donc d'encadrer les classes populaires tant à travers le contrôle de l'effort d'épargne populaire que la gestion des équipements sociaux ou la promotion de l'enseignement technique et professionnel. Représentatif de ces élites lyonnaises, Justin Godart n'échappa pas à cet état d'esprit empreint d'une certaine condescendance face aux ouvriers et à leur défaut de capacité à anticiper l'avenir et à se projeter pour se prémunir utilement contre les aléas de la vie. Le dispositif qu'il contribua à mettre en œuvre en porte témoignage.

¹⁰⁶⁷ P. Cayez, F. Bayard, (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, op. cit., p. 279.

L'option de la municipalité de calculer la répartition des subventions sur les seules cotisations syndicales apparut comme une des caractéristiques marquantes du dispositif. Elle permit notamment de la distinguer du système gantois souvent érigé en modèle et qui fut, quant à lui, basé sur une simple majoration des secours délivrés. La démarche se révéla être également innovante sur le plan national puisque les deux villes déjà en phase d'expérimentation de dispositifs d'indemnisation des chômeurs introduisirent des paramètres complémentaires, restrictifs pour déterminer le montant de l'apport municipal. Ainsi, à Dijon, la subvention ne fut accordée qu'aux caisses dont les recettes furent insuffisantes pour assurer les secours prévus pour les chômeurs. Quant à Limoges, la subvention fut fixée au prorata des membres participant à chacun des syndicats. Seule la ville de Cherbourg reprit, en juin 1905, un schéma identique.

Ce mécanisme simple eut la particularité d'offrir aux syndicats la possibilité de constituer de conséquentes réserves financières. En effet, dans ce schéma, la ville ne conserva pas la pleine maîtrise du budget final susceptible d'être alloué aux caisses bénéficiaires. Au contraire, la détermination du seuil de la subvention allouée releva très directement des syndicats bénéficiaires qui eurent, de ce fait intérêt à participer activement à la promotion du système.

Pour apprécier le choix opéré, il faut se souvenir que les municipalités françaises n'avaient pas la possibilité d'accumuler des fonds de prévoyance. Comme toutes affectations budgétaires non dépensées au cours d'un exercice, ces sommes durent être annulées selon le principe de l'annualité budgétaire. De ce fait, une ville qui souhaita permettre la constitution de réserves financières ne disposa pas de multiples options sur le plan juridique. Elle ne put que s'en remettre directement aux organismes bénéficiaires potentiels (les organisations syndicales). Cette option comporta toutefois un risque réel de thésaurisation des caisses syndicales au détriment du budget municipal. Or, les premières années de fonctionnement du système montrèrent que la crainte de voir l'aide municipale détournée de sa vocation de soulagement des chômeurs ne fut pas dénuée de fondement. Ainsi, en 1909, en dépit de son engouement pour le dispositif, Justin Godart dut constater que l'intégralité des cotisations versées pour la prévention du risque chômage ne fut pas utilisée conformément à sa destination en raison de l'importance de l'aide municipale. Cette dernière fut même suffisamment conséquente pour couvrir, à elle seule, l'ensemble des indemnités chômage versées. De ce fait, le concepteur du système admit la nécessité d'une modification, dans le

sens d'une plus grande sécurisation financière¹⁰⁶⁸. Dès 1910, le système de subventions initial fit d'ailleurs l'objet de conditions restrictives ultérieurement, sous la mandature d'Édouard Herriot. Lors de la présentation du projet par Victor Augagneur, cette question ne suscita pas de longues controverses. Tout au plus, elle donna lieu à quelques observations et mises en garde. Ce furent deux autres points qui cristallisèrent alors toutes les oppositions.

Les débats suscités lors de la présentation du projet portèrent principalement sur deux paramètres : tout d'abord, celui, primordial de la détermination des causes de chômage indemnisable (1°) ; ensuite, celui, non moins délicat, des modalités de délivrance des secours (2°).

1° Le libre choix des causes de chômage secourues

Par une affirmation ferme, le conseil municipal précisa que les organisations syndicales se prononceraient librement sur les situations de chômage susceptibles d'être secourues. Cette affirmation de l'entière indépendance laissée aux caisses de chômage dans la gestion de leurs secours procéda d'un mouvement d'ouverture du pouvoir local, face aux caisses syndicales. En effet, tout comme pour la détermination des seuils de subvention, les syndicats se trouvèrent responsabilisés par les termes du projet de règlement. D'un point de vue stratégique, le maire en fit des arguments forts pour convaincre les syndicats du bien fondé du dispositif et s'assurer de son succès.

Mais le règlement municipal alla encore plus loin dans l'audace, par sa précision. Si les caisses choisissaient leurs bénéficiaires « à leur convenance », le texte les engagea en outre, à ne faire « aucune distinction » selon les causes génératrices de privation d'emploi. Pour s'assurer que son propos fût parfaitement intelligible pour l'ensemble des interlocuteurs, les rédacteurs prirent soin de préciser une liste d'hypothèses qui ne devaient, en aucun cas, exclure la délivrance de secours. Or, à côté de situations peu polémiques comme le chômage du à la « surabondance de la main-d'œuvre » ou à l'« arrêt dans l'activité », furent mentionnés les cas de « grève ou de lock-out ».

La mention expresse de la grève comme cas de chômage secourable apparut donc délibérée et (encore aujourd'hui) très hardie. Accepter que le chômage volontaire provoqué fût indemnisé par un mécanisme mobilisateur de fonds publics alla à l'encontre des discours dominants, moralisateurs, qui fustigèrent alors le chômeur professionnel et prônèrent une

¹⁰⁶⁸ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p 102.

large méfiance face aux auteurs des faits de grève. Cette vision s'écarta des positions qui prévalurent, tant sur le plan local que national.

Sur un plan local, lorsque trois années plus tard, « la question du chômage »¹⁰⁶⁹ fut à nouveau évoquée devant la société d'économie politique de Lyon, ce fut cette tendance restrictive qui s'exprima par la voix de Jean Baptiste Biojou, secrétaire général de la bourse du travail. Devant cette assemblée proche de la Chambre de commerce, l'homme, dont la « proximité patronale » ne pouvait être suspectée, exprima une position nettement en retrait par rapport aux choix municipaux. Certes, sur la nécessité de prendre en charge les chômeurs, ce syndicaliste fit entendre un discours favorable à une implication de la nation toute entière, dans le financement de caisses d'assurance chômage. Il interpella les « philanthropes et patrons » comme les pouvoirs publics pour qu'ils apportent une large contribution au financement de cette cause. Toutefois, s'agissant de la détermination des causes de chômage secourables, l'intervenant se prononça, de façon nette, pour l'exclusion de la grève comme cas de chômage indemnisable. A ses yeux, les « cas de grève » devaient « être rigoureusement exclus du bénéfice de la caisse de chômage ». À défaut, la caisse serait exposée à une transformation « en caisse de résistance » peu judicieuse puisqu'elle risquerait de réduire les institutions « à l'impuissance ». Il ajouta que même « pour une cause juste, aucune caisse ne pourrait, sous peine de dépenser toutes ses ressources et de disparaître, soutenir un mouvement de cette nature ». Appelé à donner son opinion sur l'exemple du soutien d'une grève par la Fédération du livre à Paris, Jean-Baptiste Biojou fut tout aussi catégorique : seule une stricte répartition des missions et une affectation de ressources spéciales au paiement de secours de chômage pouvait, selon lui, garantir la longévité des caisses¹⁰⁷⁰ et leur conformité au but poursuivi.

Sur le plan national, la même tendance s'exprima autour d'un consensus des différentes composantes du monde du travail. La position de la municipalité lyonnaise resta très isolée. Elle se démarqua, avec netteté, des options exprimées dans les débats qui se tinrent alors au Conseil supérieur du travail et au Parlement lors des discussions qui précédèrent et déterminèrent l'adoption du décret du 9 septembre 1905.

Au moment de sa présentation comme dans les années qui suivirent, le projet de la municipalité lyonnaise fédéra contre elle de nombreux acteurs. Certes, la loi du 25 mai 1864

¹⁰⁶⁹ J-B. Biojou, «La question du chômage », Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 21 décembre 1906, *op. cit.*, p. 157 et suivantes.

¹⁰⁷⁰ J-B. Biojou, «La question du chômage », Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 21 décembre 1906, *op. cit.*, p. 163.

abolissant le délit de coalition fut un premier pas vers la reconnaissance juridique du groupe de travailleurs comme interlocuteur collectif. Toutefois, le climat général resta toujours celui de la crainte et des réticences devant l'admission de la grève comme cause de chômage indemnisable. Pour des raisons bien distinctes, la position fut fustigée tant de la part des classes possédantes que de la part des travailleurs. Les premiers craignirent que le système ne devînt rapidement incontrôlable ; les seconds, frileux, pour leur indépendance, furent peu enclins à accepter ce premier pas qu'ils ressentirent comme une normalisation des mouvements de coalition. Elle parvint à faire, contre elle, une unanimité.

Atypique, cette prise de position de la ville de Lyon n'en apparut que plus intéressante. Le fait d'envisager une contribution financière publique dans le cadre du chômage volontaire et concerté fut d'autant plus audacieux qu'aucun mécanisme d'appréciation de la légitimité du fait générateur ne fut introduit, pour tempérer le champ d'application de la délibération et restreindre la délivrance de secours. L'étonnement qu'elle provoqua fut à la hauteur des bouleversements qu'elle entendit introduire dans l'équilibre des forces au sein de la ville. L'originalité et l'audace du projet lyonnais furent relatées dans de multiples ouvrages. Le plus souvent, les auteurs se contentèrent d'en mentionner la spécificité¹⁰⁷¹, d'en commenter ses effets sans s'intéresser aux raisons ayant pu motiver ce choix atypique. Deux sources essentielles fournissent toutefois de précieuses informations sur ces dernières. La première émane de l'ouvrage de Justin Godart¹⁰⁷², artisan actif dans la mise en œuvre de l'expérience. Ce proche de Victor Augagneur fit un récit précis des discussions qui opposèrent ce dernier au ministre de l'Intérieur. Ces propos peuvent être complétés à la lumière d'un second document qui relate les débats qu'anima la société d'économie politique¹⁰⁷³ deux années après la présentation initiale du projet.

Apparemment très respectueux de l'autonomie syndicale, ce choix municipal ne fut pas dépourvu d'ambiguïté. Certes, le règlement affirma la détermination des autorités à respecter pleinement les choix statutaires des groupements (fussent-ils engagés dans la lutte professionnelle). Mais au-delà de cette première lecture, le dispositif prévu fut aussi conçu comme un outil destiné à servir les intérêts d'une autorité municipale soucieuse de renforcer ses pouvoirs sur les groupements professionnels de sa ville. Ce fut d'ailleurs cette dimension

¹⁰⁷¹ Voir ainsi : Crosson du Cormier, *Les caisses syndicales de chômage en France et en Belgique*, t. 1, *op. cit.*, p. 177-180 ; L. Ladoux, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, *op. cit.* ; A. Cambriel, *Les subventions de l'État des départements et des communes aux caisses de chômage*, *op. cit.* ; J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, *op. cit.*

¹⁰⁷² J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, *op. cit.*

¹⁰⁷³ J-B Biojou, «La question du chômage », Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 21 décembre 1906, *op. cit.*, p. 157 et suivantes.

que le maire mit en avant pour « édulcorer » sa proposition, pour la rendre plus acceptable aux yeux de l'opinion publique bourgeoise et obtenir, après moult discussions, l'adhésion du conseil municipal, au projet. En se trouvant à l'initiative d'un système qui donna aux syndicats les moyens financiers de soutenir les grèves, cet homme autoritaire entendit mieux connaître les structures pour mieux les cadrer et maîtriser une action revendicative sur laquelle les pouvoirs n'avaient eu, jusqu'alors, aucune prise. En cela, le projet initial correspondit davantage à la personnalité d'un Victor Augagneur soucieux d'affirmer sa prédominance et celle du pouvoir municipal sur toutes les composantes de la vie lyonnaise. La personnalité marquante de Victor Augagneur ne fut pas indifférente aux choix particuliers - et décriés - de la municipalité. Afficher une constante volonté de ne pas interférer dans la vie des syndicats ne l'empêcha pas d'aspirer à une meilleure connaissance du fonctionnement de ces derniers pour tempérer leurs actions. La manière dont fut conçu le dispositif procéda de cette volonté de contrôle. Les autorités locales attendirent du nouveau système qu'il incitât les groupements à se faire connaître afin de pouvoir les identifier et les positionner comme de véritables acteurs de la vie publique municipale. Ce moyen permit d'affirmer (et d'affiner) l'emprise municipale. Par une adhésion au processus, les groupements perdaient une partie de leur autonomie et de leur force d'opposition. Dans la même logique, le fait qu'aucune clause statutaire ne soit privative de subvention devint un outil de connaissance, de normalisation et de canalisation des interventions des caisses, jusque dans leurs actions les plus extrêmes de revendication et de résistance.

Les motivations profondes des concepteurs du dispositif n'échappèrent pas à certains observateurs locaux. Bruyas, membre de la société d'économie politique, souligna, en 1906, par des propos incisifs la présence constante de cette volonté de maîtrise des pouvoirs publics. Selon lui, « lorsque M. Augagneur [créa] des secours de chômage, son but était de fournir de l'argent aux grèves, de façon à éviter ces cotisations qui se font de tous les côtés »¹⁰⁷⁴. Non sans provocation, la formule souligna le caractère politique et stratégique de la proposition dans une ville habituée aux débordements ouvriers. Justin Godart lui-même fit d'ailleurs valoir l'intérêt d'un système qui visait à garantir que les syndicats serviraient « les intérêts immédiats des travailleurs » et qu'ils ne risqueraient pas d'« amorcer la révolution sociale ».

Outre les causes de chômage indemnisables, le règlement présenta de manière précise les modalités de délivrance des secours qui furent, elles aussi, présentées et soumises à approbation de l'autorité centrale.

¹⁰⁷⁴ J-B Biojou, «La question du chômage », Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon lors de la séance du 21 décembre 1906 , *op. cit.*, p. 157 et suivantes.

2° La rigueur dans la délivrance des subventions

Dans l'exposé qui précéda le projet de règlement municipal, Victor Augagneur apporta des précisions sur la délivrance des subventions. Par une formule laconique, le projet de règlement exigea des syndicats candidats aux subventions qu'ils satisfassent « certaines justifications légitimes »¹⁰⁷⁵. L'adjectif employé entendit sans doute souligner l'option municipale pour un type de contrôle minimaliste : les conditions de forme et de fond imposées restèrent, en effet, peu contraignantes.

La préoccupation essentielle de la municipalité consista à s'assurer de l'existence réelle et du fonctionnement effectif de toute caisse de chômage qui sollicita des subventions de la commune. Cette volonté légitime de sécuriser le financement des subventions amena la municipalité à exiger des caisses qu'elles intégrassent dans leurs statuts des dispositions propres à garantir divers points : en premier lieu, l'autonomie des caisses par rapport à leurs syndicats de rattachement et l'authenticité de leurs ressources ; ensuite, la cohérence financière des prestations qu'elles pouvaient être amenées à accorder.

Condition essentielle de l'octroi des subventions municipales, l'autonomie des caisses de chômage constitua un préalable incontournable à la décision de délivrance de la subvention municipale. L'exigence du règlement lyonnais s'inséra dans le cadre tracé quelques années auparavant par la loi du 21 mars 1884 sur les associations professionnelles. Celle-ci avait permis la constitution de caisses de chômage dans un contexte professionnel, sur le fondement du paragraphe 4 de l'article 6.

À partir de cette possibilité offerte aux syndicats, la municipalité lyonnaise choisit d'instaurer une condition de financement des caisses qui sécurisât l'indépendance de la caisse de chômage par rapport au syndicat qui l'avait fondée. La mémoire lyonnaise fut, il est vrai, très marquée par des expériences malencontreuses de délivrance de secours de chômage par quelques caisses syndicales¹⁰⁷⁶. Les autorités eurent donc à cœur de ne pas reproduire les échecs du siècle précédent. Elles se dotèrent de moyens sérieux pour éviter toute confusion entre sources de financement et pour isoler celles, consacrées de manière spécifique, aux secours du chômage. L'objectif fut clair : il s'agissait de s'assurer que les indemnités aux chômeurs seraient financées et délivrées par une caisse indépendante, distincte de l'institution syndicale qui abritait son fonctionnement. Pour matérialiser l'« existence distincte », les caisses de chômage, les caisses subventionnées durent disposer de moyens financiers

¹⁰⁷⁵ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 90.

¹⁰⁷⁶ Voir l'ordonnance du maire de Lyon du 06 novembre 1822 (Annexe 1).

authentiques, c'est-à-dire propres et identifiés, qui leur permettent de réaliser leurs opérations, en toute autonomie. Dans ce schéma, l'exigence d'une comptabilité spécifique, gérée par un trésorier différent de celui du syndicat, apparut comme une garantie de fiabilité du dispositif. Elle fut érigée en condition de participation aux subventions de la ville. En corollaire, le projet de règlement précisa les différentes sources des fonds susceptibles de bénéficier aux caisses de chômage. La première d'entre elles fut constituée par les contributions individuelles, participations des adhérents : ce fut précisément ce type de ressources que le règlement entendit promouvoir et encourager en les complétant par les subventions de la ville. Ces dernières purent résulter soit de versements spéciaux directs indépendants de la cotisation syndicale, soit de prélèvements réguliers établis par les statuts, sur cette cotisation syndicale. Dans cette hypothèse, la constatation des sommes prélevées se fit par quittance spéciale. Les contributions individuelles représentèrent un élément essentiel du montage car elles servirent de base au calcul unique de la subvention municipale, selon la règle du doublement. À côté de cette source régulière, la possibilité de recettes extraordinaires (provenant notamment des dons, legs et souscriptions) fut maintenue.

Pour compléter le dispositif, le règlement exigea de la part des caisses bénéficiaires la mise en place de dispositions préventives. Ces mesures visèrent à s'assurer que les sommes allouées seraient destinées à des structures au fonctionnement correct et viable. Deux sortes de précautions entendirent garantir la cohérence et la pérennité du système : la première porta, comme on l'a vu, sur les ressources des caisses qui durent impérativement être constituées avant tout, de fonds propres, provenant de l'effort des syndiqués eux-mêmes, raison d'être de la mise en œuvre du dispositif ; la seconde concerna les dépenses. La mesure tendit à prévenir un épuisement trop rapide des possibilités financières des caisses, épuisement dû à l'attribution d'indemnités chômage dont la durée serait trop longue ou dont le volume se révélerait excessif. Afin de prendre en considération cet impératif, les statuts précisèrent des seuils pour la durée et le montant des prestations. La durée maximale de délivrance des indemnités quotidiennes allouées ne put dépasser un mois. Quant au montant, obligation fut faite aux caisses de limiter l'indemnité quotidienne allouée, à 50% du prix de la journée de travail tel que fixé par les tarifs professionnels en vigueur. Concrètement, ces limitations ne bouleversèrent pas l'économie des statuts syndicaux existant à laquelle elles s'étaient conformées.

Sur ces bases d'autonomie des caisses, d'authenticité et de cohérence financière, le conseil municipal adopta, le 15 décembre 1903, une délibération qui reprit, pour l'essentiel, les propositions du maire. Ce projet fut alors soumis, comme c'était la règle, à l'approbation

préfecturale, qui se fit attendre. La vive discussion, qui s'engagea fut emblématique de la « querelle permanente » qui opposa, durant tout le XIX^e siècle, les préfets et les maires de Lyon. Leurs inlassables échanges épistolaires contradictoires témoignent de « logiques différentes » et d'une farouche détermination des autorités lyonnaises de s'affirmer et de refuser la tutelle parisienne¹⁰⁷⁷.

B. Des concessions dictées par l'administration

Le 14 mars 1904, conformément aux vœux du Conseil supérieur du travail, le ministre de l'Intérieur fit clairement connaître aux élus lyonnais ses objections quant à la mise en œuvre du projet (1^o). Celles-ci furent si conséquentes que Justin Godart n'hésita pas à les qualifier de « graves »¹⁰⁷⁸. La municipalité, forte de ses prévisions, n'entendit cependant pas accepter, sans réagir les remarques émises. Aussi, Victor Augagneur s'appliqua à développer ses arguments pour obtenir du pouvoir central qu'il modifiât sa position.

1^o- Un débat animé

La validité du règlement fut remise en cause sur trois différents points : tout d'abord les modalités de répartition des subventions ; ensuite, ce fut là le point le plus épineux, la distribution par les caisses de chômage de secours aux ouvriers en grève ; enfin, le montant de la subvention communale.

Pour connaître et comprendre les pourparlers et conflits qui précédèrent l'adoption du règlement lyonnais, les ouvrages de Justin Godart, Louis Ladoux, Albert Cambriel se révèlent d'une grande utilité. Ils sont sources de précieux éléments sur la correspondance entre le maire de Lyon et le ministre¹⁰⁷⁹.

S'agissant tout d'abord des modalités de répartition des subventions, l'option présentée par le règlement provoqua une salve de remarques et critiques. La municipalité avait retenu un critère de répartition des subventions municipales qui prît en considération les seuls versements des syndiqués dont elle entendit promouvoir les efforts par un doublement effectué en parallèle. Ce choix ne fut pas partagé par l'administration centrale qui remit en cause la règle. Elle préconisa sur ce point, une révision du projet, de façon à ce qu'il évolue vers un système hybride prenant en compte, à côté des cotisations des syndiqués, les dépenses

¹⁰⁷⁷ Sur la défense du territoire politique des notables et élus locaux : voir P-Y. Saunier, *L'esprit lyonnais XIX^e-XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale*, op. cit., p. 176-177.

¹⁰⁷⁸ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 93.

¹⁰⁷⁹ Sur ce point, les sources municipales se révèlent en effet, très partielles.

effectuées par chaque caisse. Le ministre reprocha au dispositif lyonnais son inadaptation aux besoins des personnes soumises au manque d'ouvrage puisqu'il aboutissait à favoriser les professions capables de verser les plus fortes cotisations et non celles qui étaient les plus exposées au chômage. Il reprocha à ce un système de n'avoir prévu aucune variable pour prendre en compte les risques professionnels et de perpétuer de ce fait, les disparités entre catégories d'ouvriers. À l'instar du ministre, différents auteurs ne se privèrent pas de porter sur le projet un regard critique. Ce fut le cas de François Fagnot¹⁰⁸⁰, de Crosson du Cormier¹⁰⁸¹. Sans contester le principe dominant du dispositif qu'il jugea « bien choisi » et « parfaitement conçu » pour développer l'assurance chômage, l'auteur s'engagea dans une analyse des choix lyonnais qui s'apparenta à celle du ministre. Il critiqua le mécanisme qui ne favorisait pas une distribution des aides communales en fonction des véritables besoins des intéressés.

Sur ce point, le ministre demanda donc à ce que l'uniformité de la subvention fût supprimée. Il appela de ses vœux un système plus nuancé, conçu « de telle sorte qu'une profession peu atteinte par le chômage ne bénéficie pas du même traitement qu'une profession victime d'un chômage beaucoup plus intense ou d'une durée plus longue »¹⁰⁸².

Mais, comme on pouvait l'imaginer, ce fut la question de l'allocation de subventions communales en cas de chômage pour grève qui attira les plus vives critiques et les objections les plus fermes de la part de l'administration. D'emblée, il apparut que, sur ce point, le ministre n'entendrait pas facilement les explications de la municipalité et qu'il s'opposerait à elle, avec la plus grande vigueur. La fermeté des termes de la réponse gouvernementale en fut la preuve : elle procéda d'une volonté de ne faire aucune concession au pouvoir municipal lyonnais. Elle comporta deux aspects complémentaires : l'un incitatif et le deuxième prohibitif.

Tout d'abord, après avoir noté l'absence de distinction entre causes de chômage dans l'octroi des subventions, l'autorité ministérielle émit un souhait d'ordre général : celui que les ressources des caisses de chômage « ne soient destinées qu'à secourir le chômage involontaire et restent absolument étrangères aux faits de grèves »¹⁰⁸³. La formulation de la réponse sur ce point fut sans appel : elle appela une mise en conformité rapide. Il rappela que l'exclusion de la grève comme cause de chômage indemnisable n'avait que des effets bénéfiques. Elle

¹⁰⁸⁰ F. Fagnot, *Le chômage 2^e partie, Les subventions de l'État aux caisses syndicales*, op. cit., p. 142-143.

¹⁰⁸¹ M. Crosson du Cormier, *Les caisses syndicales de chômage en France et en Belgique*, t. 1, op. cit., p. 179.

¹⁰⁸² J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 93.

¹⁰⁸³ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 92.

aboutissait à accroître le montant des secours accordés aux salariés victimes de maladie, accident et chômage involontaire. De plus, elle permettait (avec profit) de rapprocher le fonctionnement des caisses de chômage de celui de la mutualité. Le propos aboutit à encourager les syndicats à constituer des sociétés de secours mutuels comme le paragraphe 4 de l'article 6 de la loi de 1884 leur en donna la possibilité. Ainsi, sous certaines conditions, ces derniers pourraient « recevoir l'approbation et bénéficier de tous les avantages accordés par la loi du 1^{er} avril 1898 »¹⁰⁸⁴.

Le second volet du propos ministériel fut encore beaucoup plus contraignant. Par une phrase lapidaire, le ministre précisa que si les caisses de chômage entendaient distribuer des secours à des ouvriers en grève, l'administration leur interdirait tout accès au bénéfice des subventions communales »¹⁰⁸⁵. La déclaration ne surprit pas dans le contexte politique d'alors. En effet, Emile Combes¹⁰⁸⁶, alors président du Conseil avait la charge du ministère de l'Intérieur et des Cultes. L'homme avait déjà prouvé son souci de l'ordre et son goût pour les interventions de type policier. Il fut donc logique qu'il critiquât un système dont il craignit les effets perturbateurs sur l'ordre public.

En outre, les arguments du ministère se trouvèrent confortés par la jurisprudence qui condamna alors toutes les décisions de subventions prises par les assemblées communales, pour secourir des travailleurs durant une période de grève. Logiquement, cette position ferme de prohibition fut étendue aux éventuelles décisions d'intervention municipale à caractère préalable. La raison fut simple : du point de vue budgétaire, les associations communales ne pouvaient pas intervenir pour allouer aux grévistes des subventions ; « à plus forte raison », il leur était impossible de voter, à l'avance, des subventions « en vue de grèves futures »¹⁰⁸⁷.

Le choix de la ville de Lyon de subventionner les caisses de chômage syndicales, sans distinction selon l'origine de la privation d'emploi, se heurta à l'incompréhension générale sur le plan politique et doctrinal et il était vulnérable tant au niveau législatif que jurisprudentiel. Le ministre le considéra comme une véritable « provocation » à laquelle il s'opposa de manière indéfectible. Sa réaction fut sans ambiguïté. Il prévint qu'en cas d'adoption du projet de règlement en l'état, le texte serait sanctionné.

¹⁰⁸⁴J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 92.

¹⁰⁸⁵J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 92.

¹⁰⁸⁶Émile Combes (1835-1921). Ce docteur en théologie et en médecine fut un des dirigeants du radicalisme. Président du conseil de 1902 à 1905, il pratiqua une politique militante et anticléricale et fut renversé en 1905. Il se retira alors dans une semi retraite, demeurant toutefois sénateur jusqu'à sa mort.

¹⁰⁸⁷J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais*, op. cit., p. 92.

Une dernière remarque ministérielle porta sur le montant de la subvention de la ville. Une ultime modification du projet lyonnais fut requise pour que la somme allouée par la ville ne pût jamais excéder les versements opérés par les syndiqués. Il s'agissait, semble-t-il d'une demande « de précaution », requête formelle visant à éviter tout débordement budgétaire. Cette dernière observation ne revêtit pas l'aspect contraignant des deux précédentes. Elle rejoignit même les prévisions de Victor Augagneur lui-même qui, dans sa déclaration introductive avait évoqué « non seulement un versement parallèle, mais égal à celui des syndiqués »¹⁰⁸⁸.

Malgré leur vigueur, les objections formulées par les instances gouvernementales n'eurent pas aisément raison de la volonté du maire de Lyon de mettre en œuvre son projet. Sans tarder, Victor Augagneur s'engagea dans un échange conflictuel avec le ministre pour défendre les choix de son équipe et justifier une position peu commune. Il lui adressa un courrier qui reprit, avec aplomb, tous ses arguments pour contrecarrer les critiques du pouvoir central.

Dans ce dernier daté du 31 mars 1904, le maire accepta certes, sans discussion, le principe de limitation des versements municipaux (par rapport à ceux des syndiqués). Mais il s'agissait là de son unique concession. Pour les deux autres objections ministérielles, la volonté du maire de voir aboutir son projet initial ne fut pas altérée. Aussi, ce fut par un exposé méthodique et ferme que Victor Augagneur présenta une argumentation destinée à répondre point pour point, aux propos du ministre. La formulation de la réponse du maire montra combien le personnage, dont on connaît l'envergure, fut à la fois peu convaincu par les reproches adressés par son autorité de tutelle, et dubitatif devant les solutions alternatives proposées et déterminé dans ses convictions.

Victor Augagneur s'exprima d'abord sur les critiques relatives au choix d'une répartition des subventions municipales en fonction du seul critère des versements effectués par les syndiqués. La remarque du pouvoir central lui sembla peu pertinente car elle ne prenait pas en compte le comportement des adhérents des caisses. Selon lui, il ne fallait pas négliger la capacité de réaction des intéressés qui étaient à même d'agir de telle sorte qu'une opération de péréquation (presque naturelle) s'établisse automatiquement entre les cotisations et les dépenses. Ainsi, les ouvriers d'un corps de métier peu atteint par le chômage seraient les premiers à diminuer le quantum des cotisations fixé par les statuts¹⁰⁸⁹, « dès lors qu'ils auront réalisé que les ressources de leur caisse excédaient les besoins inhérents au risque chômage

¹⁰⁸⁸ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 90.

¹⁰⁸⁹ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 94.

généralisé dans leur profession ». Au surplus, il souligna les effets pervers de la proposition ministérielle qui préconisait de prendre en compte, outre les cotisations des syndiqués, les dépenses effectuées par les caisses. Celle-ci risquait de conduire à des pratiques abusives : « il y aurait lieu de craindre, écrivait-il que les syndiqués ne maintiennent les cotisations à un taux exagéré et ne s'attribuent ensuite des secours de chômage excessif, puisque par ce double moyen, ils auraient droit à une subvention plus forte de la ville »¹⁰⁹⁰. Fort de son explication, le maire refusa donc purement et simplement d'opérer la modification indiquée.

Il en fut de même quant à la nécessité que le chômage eût un caractère involontaire. Sa réaction à la demande de retrait de la disposition réglementaire incriminée s'exprima sur un mode négatif. Il construisit un argumentaire qui procéda d'une réfutation des allégations de son contradicteur ministériel afin de l'engager à revenir sur son refus d'approuver la délibération du conseil municipal. Sans se soucier de la qualité de l'auteur de la critique, cet homme déterminé fit valoir le manque de fondement de la demande d'insertion d'une clause excluant les cas de grève du bénéfice des subventions municipales. Il fut valoir qu'une disposition de ce type lui semblait à la fois inefficace sur le plan pratique et irrespectueuse de l'indépendance syndicale.

Inefficace d'abord. Selon Victor Augagneur la prohibition statutaire des secours pour faits de grève ne serait qu'illusoire et sans effet concret. Il fit en valoir qu'une telle analyse montrait une grave méconnaissance des réalités de terrain puisque les caisses conservaient, en toute hypothèse, la faculté de « contourner » l'interdiction. Il leur suffisait de distribuer, lors de la reprise du travail, les fonds non alloués au fur et à mesure des besoins durant la grève. Par conséquent, l'effet dissuasif recherché par la prohibition ne serait pas atteint, les ouvriers grévistes sachant que le bénéfice du crédit ne serait, en quelque sorte que « différé ». « Je crois, écrivait-il, que les conséquences que paraît craindre l'autorité supérieure n'ont pas une grande importance. Mais, en admettant même que ses appréhensions soient fondées, il semble que le remède ne serait pas efficace »¹⁰⁹¹.

Cet argument partial ne fut pas entendu par le pouvoir central, ce qui ne paraît guère surprenant. D'abord, il supposait que les grévistes se trouvaient en mesure d'attendre financièrement la fin du mouvement pour récupérer les salaires perdus ce qui n'était guère réaliste. Ensuite, il partit du postulat que les secours aux grévistes et aux chômeurs involontaires pourraient être prélevés sur un fonds commun, sans qu'aucune distinction ne fût

¹⁰⁹⁰ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 94.

¹⁰⁹¹ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 93.

établie entre soutien de chômeurs involontaires et soutien d'actions de résistance ou de solidarité. Or, tel n'était pas l'esprit des lois des 21 mars 1884 et 1er avril 1898, ni celui des discussions parlementaires qui précédèrent l'adoption de la loi de finances du 22 avril 1905¹⁰⁹². De plus, cette donnée de départ ne correspondit guère aux pratiques des syndicats relevées par l'enquête de 1903 de l'Office du travail. Cette dernière montra que la grande majorité des caisses syndicales concernées par la prestation prirent soin d'établir une séparation organique nette entre aides aux chômeurs et aides aux grévistes. Seules des caisses de résistance spécifiques furent compétentes pour aider sans distinction grévistes, « lock-outés », sans distinction de cause, qu'il s'agisse d'un motif économique, politique ou social.

Irrespectueuse de l'indépendance syndicale, ensuite. Le maire s'insurgea contre la demande d'interdiction des secours délivrés en cas de grève car elle méconnaissait la volonté municipale de respecter l'autonomie des syndicats et de ne pas « s'immiscer » dans l'organisation interne des syndicats. Sur ce point, Victor Augagneur se lança dans une critique des contraintes qu'une telle disposition imposerait à la ville. Il fit valoir les difficultés suscitées par sa mise en œuvre et la lourdeur d'une procédure de vérifications systématiques des statuts pour la municipalité. Le respect d'une telle exigence lui sembla inacceptable dans la mesure où elle obligerait les services municipaux à une ingérence dans le fonctionnement des syndicats. Apparemment louable et généreux, l'argument avancé n'en fut pas moins spécieux. En effet, l'administration municipale se faisait communiquer les statuts des caisses de chômage afin d'en contrôler le contenu. Pour terminer son propos, Victor Augagneur exprima, non sans opportunisme, ses craintes que l'exclusion des cas de grève ne contribuât à « mécontenter » inopportunément les syndicats ouvriers.

À la suite de ce courrier réfutant ses objections, le ministre de l'Intérieur procéda à un nouvel examen de la question. Après consultation du Conseil supérieur du travail et du ministre du Commerce et de l'Industrie, Georges Trouillot¹⁰⁹³, il revint sur sa position et donna partiellement gain de cause au maire de Lyon. Par lettre du 4 août 1904, il reconnut la cohérence du système envisagé quant au mode de calcul de l'effort financier de la

¹⁰⁹² Le décret de 1905, qui institua une année plus tard l'assurance chômage sur le plan national, prohiba cette confusion de budget. Son article 8 exigea, pour éviter toute ambiguïté, que soient établies des comptabilités « entièrement » distinctes entre dépenses consacrées au chômage involontaire et dépenses des autres services de la caisse.

¹⁰⁹³ Georges Trouillot (1851-1916). Ce radical de gauche fut député de 1889 à 1906 puis sénateur jusqu'en 1916. Il fut ministre des Colonies et ministre du Commerce et de l'Industrie, notamment en 1904 lors du différend qui opposa Lyon au pouvoir central.

municipalité. Il affirma également qu' « il y [avait] avantage à calculer la subvention sur les cotisations des membres participants à la caisse de chômage »¹⁰⁹⁴.

En revanche, sur la demande d'insertion d'une clause excluant les cas de grève du bénéficiaire des subventions, il maintint plus fermement encore sa position initiale. À l'appui de son objection, il évoqua des considérations générales sur l'inopportunité de la proposition par rapport au devenir des caisses de chômage. Le ministre estima notamment qu'« en agissant autrement », c'est-à-dire en n'excluant pas la grève des causes de chômage indemnifiable, « on compromettrait auprès du Parlement le succès de l'organisation des subventions aux caisses de chômage, demandées par le Conseil supérieur du travail et visées déjà par plusieurs propositions de loi »¹⁰⁹⁵.

En effet, à peine une année avant l'adoption définitive des textes qui instituèrent en France la première assurance chômage sur le plan national, les débats sur la notion de chômage indemnifiable furent nombreux et passionnés. Sur la scène publique, les caisses de chômage syndicales furent alors envisagées avec réticence. Elles étaient jugées comme des instruments de résistance, des « armes destinées à égaliser, autant que possible, les forces des adversaires aux prises dans les différends entre le capital et le travail »¹⁰⁹⁶. Leur rôle de soutien financier aux chômeurs involontaires apparaissait d'ailleurs accessoire au regard de leur action revendicative. Le principe même de subventions fut abordé avec prudence. Difficilement, un certain consensus s'était formé au niveau national pour réserver, de manière expresse, le bénéfice des subventions aux seuls cas de chômage involontaire. Sur ce point, le décret définitif fut d'ailleurs clair : la possibilité de prétendre à des prestations d'assurance pour manque de travail concerna le « chômage involontaire par manque de travail », à l'exclusion de tous les autres et particulièrement de ceux consécutifs à une grève.

Intervenant dans le contexte des discussions nationales fort défavorables à l'indemnisation du chômage due à des grèves, l'entêtement municipal fut d'autant plus surprenant que les caisses syndicales ne sollicitaient pas cette possibilité. L'admission des jours de grève comme chômage indemnifiable faisait alors l'objet d'un refus de principe de la part d'un grand nombre de caisses syndicales et la distinction secours de grève - secours de chômage était déjà fréquente en leur sein.

¹⁰⁹⁴ Cité par J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 94-96.

¹⁰⁹⁵ J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 94-96.

¹⁰⁹⁶ Voir : A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p 112 ; J. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France, op.cit.*, p. 114.

La réaction négative du ministre à laquelle il donna lieu n'en fut que plus importante, plus attendue et plus vive. Aussi, le 18 octobre 1904, après une année de pourparlers, le conseil municipal dut modifier le règlement dans le sens réclamé par le ministère. Il adopta une délibération qui organisa définitivement les subventions de la ville aux caisses de chômage.

2° - Le règlement municipal définitif

La délibération finale fut condensée dans un règlement modifié selon les prescriptions ministérielles¹⁰⁹⁷. Composé de huit articles, ce dernier, d'une particulière concision, contient « les conditions essentielles dont [devaient] s'inspirer les statuts pour participer aux subventions de la ville ». En outre, il décrit, avec précision le dispositif prévu par la municipalité.

a/ Un dispositif strict

Les statuts des syndicats qui entendirent bénéficier de subventions municipales durent incorporer un certain nombre de dispositions destinées à garantir un fonctionnement conforme aux prévisions de l'autorité. Ces exigences imposées par la municipalité aux caisses s'ordonnèrent autour de différents axes. Du principe d'autonomie des caisses, au mode de financement des caisses en passant par la détermination des caractéristiques des bénéficiaires ou des causes de chômage indemnisable, le règlement constitua le document de référence pour l'attribution des subventions.

**** Les conditions pour être caisse bénéficiaire de subventions***

Tout d'abord, conformément aux considérations énoncées par Victor Augagneur en introduction de sa proposition, le règlement ne s'adressa qu'à des caisses présentant des conditions d'organisation précises : leur autonomie, comme leur capacité à assurer une gestion fiable et pérenne, durent être garanties. À cette fin, le règlement assigna aux caisses un certain nombre d'obligations de différentes natures : obligations relatives à l'organisation financière, au respect du formalisme requis, à la détermination des bénéficiaires, à la définition des causes génératrices des secours, à la nécessité de rechercher un emploi. et enfin aux sources de financement.

Le champ d'application, du règlement fut déterminé avec précision. Les institutions bénéficiaires des subventions durent remplir des conditions strictes notamment sur le plan

¹⁰⁹⁷ Voir règlement municipal (Annexe 4).

financier. En effet, pour éviter toute confusion et garantir une bonne utilisation des fonds alloués, la ville de Lyon décida de réserver son aide aux caisses de chômage spécialisées et autonomes c'est-à-dire bien distinctes des caisses syndicales elles-mêmes. Cette exigence se doubla de la nécessité, imposée à la caisse, de se doter d'une comptabilité spécifique pour réaliser ses opérations, en toute autonomie. La rigueur initiée par l'administration lyonnaise en matière financière ne fut en rien exceptionnelle. En effet, des contraintes similaires existèrent dans la majorité dans la plupart des municipalités françaises dotées d'un règlement écrit¹⁰⁹⁸ : Reims, Tarbes, La Rochelle, par exemple, furent concernées par l'insertion de ce type de dispositions. À Lyon toutefois, la formulation de l'exigence apparut de manière très ferme. Elle fut affirmée par l'article 1^{er} alors que la quasi-totalité des règlements municipaux comparables procédèrent de manière différente¹⁰⁹⁹. Les indications introductives mentionnèrent, le plus souvent, des mentions relatives au mode de financement, aux montants alloués et aux critères de répartition de la subvention.

L'obligation de gestion comptable spécifique et autonome se trouva en outre confortée par le fait que chaque caisse sollicitant des subsides dut être gérée par un « trésorier spécial », choisi en son sein mais indépendant et distinct de celui du syndicat. Cette fonction de trésorier fut une création originale par rapport aux pratiques instituées sur le territoire. Afin de satisfaire cette exigence de contrôle, les autres villes concernées avaient souvent opté pour la création d'instances communales généralement à caractère collégial : institution d'une commission de vérification paritaire à Reims, d'une commission de surveillance à Tarbes, d'un vérificateur à La Rochelle.

A ces garanties déjà notables, s'ajouta enfin, l'introduction, par l'article 6, d'un contrôle précis des cotisations pour sécuriser le fonctionnement du système, assurer sa pérennité et permettre le calcul effectif des sommes allouées par la municipalité aux différentes caisses.

Parallèlement à ces contraintes de nature financière et comptable, la mairie exigea que les caisses respectassent un formalisme préalable à la délivrance des subventions. Simples mais rigoureuses, ces formalités incombèrent au trésorier qui en fut le principal acteur. Le règlement lui conféra un rôle essentiel sur ce point : pivot du dispositif, il s'assura du bon déroulement des relations avec l'administration municipale. Il fut garant de la transparence du

¹⁰⁹⁸ Voir sur ce point A. Cambriel, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, op. cit., p. 159-160.

¹⁰⁹⁹ Ce fut le cas des règlements municipaux de Dijon, Reims, Châlons-sur-Marne, Béziers, Tarbes, Cherbourg, Roubaix, Troyes.

fonctionnement de la structure dont il s'occupa et, à ce titre, ses missions l'amènèrent à transmettre, de manière régulière, à la commune, des informations, essentielles pour le calcul de la subvention et le contrôle. Parmi elles, les comptes de la caisse ainsi que l'état semestriel des recettes procurées par les cotisations individuelles eurent un caractère primordial. Une connaissance fiable des sommes perçues au titre des contributions des adhérents fut prioritaire puisque ces sommes constituèrent le paramètre direct sur lequel reposa le calcul du montant des subventions versées par la commune.

Du fait de son importance toute particulière, le mécanisme de vérification mis en place fut particulièrement rigoureux. Il reposa sur une transmission simultanée des talons à souche constatant le versement des cotisations individuelles ou leur prélèvement sur la cotisation syndicale. Pour parachever le système et assurer aux services municipaux la connaissance la plus exhaustive possible de l'activité des caisses, le trésorier eut, en outre, l'obligation de produire tous les mois, un bilan des indemnités payées par la caisse.

** Les conditions pour être bénéficiaire de secours*

Document de référence, le règlement le fut également pour la détermination des bénéficiaires finaux des secours de chômage. En effet, si la mairie lyonnaise voulut réduire « au minimum son ingérence dans la gestion des caisses de chômage », elle n'entendit cependant pas, que les subventions fussent destinées à l'ensemble des chômeurs de la ville. Se démarquant du système de Gand, le conseil municipal opta pour une formule qui impliqua une affiliation syndicale impérative de la part des demandeurs d'emploi : seuls les ouvriers adhérents d'un syndicat et versant des « cotisations individuelles » furent concernés. Ces dispositions contenues (de manière implicite) par les articles 4 et 5 du règlement restreignirent le champ des bénéficiaires potentiels en même temps qu'elles renforcèrent l'attractivité des syndicats. En outre, le système encouragea la prévoyance à un niveau collectif. La ville s'en remit donc aux syndicats pour déterminer l'identité du chômeur indemnisable. Furent ainsi exclue toute possibilité d'adhésion individuelle autonome. Seul le cadre syndical permettait d'accéder aux possibilités de subventions offertes par la municipalité. Se trouvèrent exclus du dispositif les non adhérents à une structure syndicale, mais aussi les ouvriers dont l'emploi ne releva pas d'un métier identifié, organisé dans le cadre d'une profession.

La question des causes susceptibles de donner lieu à indemnisation fut abordée par l'article 2 du règlement. Dans une rédaction dénuée de toute ambiguïté, le texte rappela, sous une forme restrictive, que l'aide financière destinée aux chômeurs ne concerna que les « cas de chômage involontaire », ce qui mit un terme à la longue controverse entre le maire et le pouvoir central. Le terme « involontaire » ne fit toutefois pas l'objet de davantage de

précisions. L'administration municipale laissa aux syndicats, bénéficiaires des subventions, le soin de déterminer, avec précision, la nature des situations de chômage indemnisable. Seul un contrôle du contenu des statuts put, le cas échéant, justifier que le pouvoir municipal s'immisât dans la rédaction des clauses. Bien entendu, l'exclusion concernait, en premier lieu, les cas de chômage résultant de mouvements de grève. Ce fut là son objectif. Mais la formulation fut plus large encore : elle induisit également que les chômages consécutifs à des cas d'accidents ou maladie ne furent garantis. La solution procéda de la logique puisque ce type de risques releva d'institutions admises dans le cadre des lois et règlements en vigueur. En réalité, l'administration se montra plutôt tolérante sur ce point. Elle ne procéda pas à une application restrictive de la disposition. Elle ouvrit, sans grande difficulté, l'accès aux subventions, dans des circonstances qu'une lecture littérale du règlement n'aurait pas permis. Elle admit, par exemple, la demande des ouvriers et ouvrières de l'habillement, d'inscrire dans leurs statuts une allocation destinée à compenser l'arrêt de travail supporté par les femmes en couches, alors qu'une confusion entre caisse de chômage et mutualité maladie aurait pu être invoquée pour la rejeter.

**** La nécessité du retour au travail***

L'état d'esprit de l'instauration du revenu de remplacement fut celle d'une incitation au reclassement rapide. Différentes dispositions furent introduites pour éviter que le chômage ne s'installât dans une situation de chômeur indemnisé.

Tout d'abord, les subsides se trouvèrent limités dans leur durée annuelle (deux mois par an) comme dans leur montant (deux francs par jour). L'article 8 placé en fin de règlement vint en écho à ces précisions en rappelant implicitement le caractère palliatif (et donc ponctuel) de l'allocation chômage.

En outre, le règlement souligna, de manière expresse, le rôle essentiel des syndicats dans la promotion d'une recherche d'emploi efficace auprès de ses adhérents. De leur part, fut exigé l'« engagement de faire tous les efforts pour restreindre le chômage ». Sur les moyens permettant de respecter l'objectif, l'autorité municipale ne se montra guère directive ; elle se contenta d'indiquer que les syndicats pouvaient, « notamment » faire « inscrire ses chômeurs au bureau municipal de placement. Ce type de disposition fut souvent exigé par les communes pour amener les syndicats à concevoir une action de placement structurée, qui s'intégrât dans le dispositif de lutte contre le chômage mené au niveau municipal.

Ce point fut le seul du règlement qui donna véritablement lieu à discussion et suscita des réticences dans les milieux syndicaux. Ceux-ci considérèrent l'obligation d'inscription (pourtant classique dans les règlements) comme une menace directe sur leur influence. En

effet, la fonction de placement au sein des professions était pour eux un moyen d'action privilégié dont ils entendirent conserver la maîtrise¹¹⁰⁰. Grâce à elle, ils disposaient d'un moyen efficace pour attirer les ouvriers, les intéresser et leur proposer une aide concrète. Les arguments avancés par les autorités municipales lyonnaises entendirent répondre à leurs objections et dissiper leurs craintes. L'explication, rassurante, se fonda sur la complémentarité des dispositifs de placement municipaux et syndicaux. Il leur fut rappelé que le bureau municipal de placement, passage obligé, n'avait aucune vocation à se substituer aux services syndicaux. Le dispositif avait été conçu, au contraire, pour compléter, voire même renforcer leur action. Effectivement, le caractère palliatif du dispositif municipal fut garanti par le fait que, dès lors qu'un système de placement syndical exista au niveau corporatif, les ouvriers se trouvèrent systématiquement invités à se pourvoir auprès du groupement concerné. L'inscription effective des chômeurs par le bureau municipal ne concerna en définitive que les syndicats non impliqués dans une mission de placement. En outre, sans doute toujours guidée par le principe d'autonomie, la municipalité ne contraignit pas les syndicats dans leurs initiatives de développement du placement des sans-emploi. Ils pouvaient ainsi, à leur guise, mettre en œuvre leur capacité d'innovation pour promouvoir des actions de retour à l'emploi des adhérents.

La volonté de la ville de diminuer le nombre de chômeurs n'alla pas jusqu'à acquérir une dimension coercitive. Contrairement aux règlements des autres villes françaises¹¹⁰¹, il ne fut pas exigé à Lyon que le chômeur « subventionné » fût expressément tenu d'accepter un travail de sa compétence, indiqué par son syndicat (sauf cas limitativement prévus et dûment appréciés par ce dernier).

Autre point essentiel du système, les sources de financement furent définies par trois articles successifs. Le mécanisme mis en place installa les cotisations individuelles au cœur du projet de la ville

*** *Les ressources des caisses***

Principal maillon du dispositif, ces dernières (dont on attendit un substantiel accroissement), furent complétées par deux autres types de fonds : les subventions de la ville ainsi que, le cas échéant, les recettes extraordinaires (article 3).

Les articles 4 et 5 apportèrent des précisions sur les deux financements principaux et permanents des caisses : les cotisations individuelles des membres de la caisse et les majorations financières parallèles auxquelles elles donnèrent lieu de la part de la ville.

¹¹⁰⁰ P-Y. Saunier *l'esprit lyonnais XIX^e- XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale*, op. cit., p. 205

¹¹⁰¹ Seule la ville de Cherbourg adopta ultérieurement (fin 1905) une position identique.

L'article 4 rappela le caractère nécessaire, individuel et régulier de la cotisation de chaque membre adhérent de syndicats bénéficiaires des subventions. Des précisions logiques, si on considère que par ce biais, les pouvoirs publics entendirent constituer et consolider un fonds propre à chaque caisse et distinct des ressources du syndicat lui-même. L'autonomie des ressources financières de la caisse de chômage se matérialisa par l'exigence que les adhérents procédassent au versement périodique de cotisations autonomes. Destinées à assurer le seul fonctionnement de l'institution, les sommes furent donc versées de manière indépendante par rapport aux contributions destinées au syndicat auquel elle se rattacha. Sur un plan pratique, les apports individuels furent constitués par des versements périodiques spécifiques destinés à la caisse ou par des prélèvements réguliers établis statutairement sur la cotisation syndicale : l'adhérent effectua alors le versement d'une somme globale ensuite ventilée entre les institutions.

Comme le montant des cotisations individuelles conditionna, à lui seul, celui de la subvention de la ville, les cotisations individuelles se trouvèrent au centre du dispositif financier prévu par la municipalité. Elles furent aussi la clef de sa réussite et de son extension. De ces dernières, dépendit la subvention octroyée par la ville : elles en constituèrent, à la fois la base et le maximum. En effet, tout d'abord, cet apport financier des syndiqués servit de base exclusive aux autorités pour calculer leur contribution puisque la municipalité avait opté pour une majoration des cotisations proportionnelles à l'effort des syndiqués. Le terme « uniquement » employé dans le texte révéla bien la volonté de susciter, de cette manière, la prévoyance des adhérents des caisses syndicales. Le critère de versement des subventions fut donc le montant des « cotisations individuelles », et ceci à l'exclusion de « toute autre nature de recette ». Ensuite, le total des cotisations individuelles constitua un maximum intangible que, conformément aux vœux du ministre, le financement municipal ne put dépasser. Le taux de majoration résulta, quant à lui, de la seule décision municipale. En effet, par souci d'adaptation aux contraintes et changements de contextes, la ville opta finalement pour un système souple, car modifiable. Celui-ci impliqua une intervention annuelle du conseil municipal pour fixer la proportion d'augmentation des cotisations individuelles. La variation eut pour objectif de permettre aux services municipaux de conserver la maîtrise du dispositif et d'éviter la constitution de trop importantes réserves financières par les caisses. L'année 1905 ébaucha le fonctionnement du dispositif par une décision de doublement des cotisations dans la limite d'un franc par mois.

Les recettes extraordinaires constituèrent une source de financement classique. Prévues par l'article 4, elles purent provenir de diverses origines extérieures à la caisse : dons,

fêtes ou souscriptions. Ponctuelles par nature et souvent peu conséquentes dans leur apport, ces sommes eurent également vocation à être affectées spécialement aux caisses de chômage comme à toutes autres œuvres entrant dans les attributions des syndicats.

b/ L'insuccès relatif du système lyonnais

L'adhésion des syndicats au dispositif de subventions municipales se fit sans que leur démarche ne suscitât d'observations particulières tant sur le plan local que national. La mise en application du règlement n'eut pas, sur le paysage syndical lyonnais, les effets escomptés. Promoteur de la mise en œuvre de l'indemnisation des chômeurs à Lyon, Justin Godart évoqua ainsi, avec nuance, « l'insuccès relatif »¹¹⁰² du système lyonnais. Celui-ci s'organisa, sans véritable enthousiasme, à partir du 1^{er} juillet 1905. Certes, dès 1905, vingt-sept syndicats adhérèrent immédiatement au règlement. Mais cet intérêt des premières années de fonctionnement ne dura guère. Une enquête statistique établie par l'Office municipal du travail de Lyon donne des indications sur le fonctionnement des caisses de chômage subventionnées par la ville de 1905 à 1909. Différents indicateurs calculés sur une période semestrielle permettent de mesurer l'impact et la progression du dispositif sur la période.

¹¹⁰² Terme employé par J. Godart, *Travailleurs et métiers lyonnais, op. cit.*, p. 101.

EVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DES CAISSES SUBVENTIONNÉES PAR LA MUNICIPALITÉ
PÉRIODE 1905-1909 (TABLEAU N° 16)

Années	Nombre de caisses	Nombre d'adhérents	Indemnités journalières		Cotisations mensuelles des adhérents		Subvention de la ville
			Nombre	Montant	Nombre	Montant	Montant
1905							
- 1 ^{er} semestre	27	3 616	3 597	6 820,80	----	7 630,36	7 630,36
- 2 ^{ème} semestre	25	3 334	2 132	4 072,55	----	7 276,95	7 276,95
1906							
- 1 ^{er} semestre	29	3 814	3 666	7 111,50	----	7 749,30	7 749,30
- 2 ^{ème} semestre	19	3 585	4 504	7 918,50	17 605	1 845,35	1 845,35
1907							
- 1 ^{er} semestre	31	3 526	6 247	10 683,10	17 918	8 572,00	8 572,00
- 2 ^{ème} semestre	34	4 162	5 950	9 681,50	20 032	9 350,00	9 350,00
1908---							
- 1 ^{er} semestre	34	4 007	8 007	13 326,25	20 802	9 437,05	9 437,05
- 2 ^{ème} semestre	38	3 862	6 776	10 123,35	19 746	9 399,60	9 399,60
1909							
- 1 ^{er} semestre	43	3990	8294	13 275,90	19956	10073,65	10073,65
- 2 ^{ème} semestre	----	----	----	----	----	----	----

Sources : Arch. dép. Rhône 10 M 169 fonds et caisses de chômage¹¹⁰³.

- Le nombre de caisses bénéficiaires des subventions municipales

Durant les quatre premières années de fonctionnement du dispositif lyonnais, le nombre de caisses syndicales bénéficiaires des subventions de la ville passa de 27 en 1905 à 43 à la fin du premier semestre 1909. Après l'attrait suscité par la mise en place du système, le nombre de bénéficiaires connut donc une hausse progressive mais modérée, alors que, pour la période, aucune baisse notable du chômage ne fut enregistrée. De plus la progression de 37,21 % enregistrée doit être nuancée par le fait que le nombre de syndicats adhérents resta peu important en valeur globale : en effet, la ville de Lyon compta alors une centaine de syndicats au fonctionnement régulier.

¹¹⁰³ Arch. Dép. Rhône 10 M 169

- Le nombre d'adhérents bénéficiaires des subventions municipales

La même nuance peut être formulée s'agissant de la progression des effectifs syndiqués, seuls concernés par les subventions. L'accroissement fut encore plus modeste puisque qu'il ne concerna plus que 10,34 % du nombre global des ouvriers (de 3.616, les bénéficiaires passèrent à 3.990). Comme l'affiliation syndicale ne concerna que les travailleurs lyonnais les plus organisés sur le plan professionnel, une grande majorité de la population ouvrière ne put pas, par ce système, bénéficier d'une protection contre le risque chômage. De par les caractéristiques de son fonctionnement, le dispositif resta élitiste en dépit de ses ambitions initiales.

- Le montant de la subvention accordée par la ville

De 1905 à 1908, l'augmentation de la subvention fut de 10 % (de 14.907,30 F à 18.836,65 F). Les besoins formulés par les caisses ne répondirent pas aux attentes des édiles lyonnais. Les sommes initialement prévues au budget ne furent jamais totalement dépensées : en 1908, lorsque la subvention connut son montant le plus élevé, elle représenta seulement la moitié du crédit voté. Encore doit-on préciser qu'au cours de cette même année, le budget fut revu à la baisse, passant de 25 000 à 20 000 F.

En outre, il apparut que les syndicats concernés auraient pu, par leurs propres ressources, verser les indemnités chômage qui leur incombait. De ce fait, le fonctionnement du dispositif les détourna de sa finalité première et donna ainsi raison à ses détracteurs. Initialement destinées au secours des chômeurs, les subventions alimentèrent finalement la constitution de réserves financières pour l'avenir.

Les réticences syndicales à profiter de l'opportunité d'aide municipale à la mise en œuvre d'un dispositif municipal d'aide financière aux sans travail furent analysées par Justin Godart dont la contribution à la mise en œuvre du système avait été essentielle. Ce concepteur du dispositif s'étonna d'une telle attitude de la part des groupements ouvriers lyonnais. Compte tenu de l'esprit du règlement, il lui semblait inconcevable que les syndicats ne profitent pas de l'opportunité qui se présentait et qu'ils se plaignent « d'aliéner une parcelle si minime de leur indépendance » pour obtenir une subvention. Ce philanthrope eut des difficultés à comprendre la frilosité des structures pour profiter des bienfaits d'un règlement qu'il jugeait respectueux de l'indépendance des syndicats et par l'application duquel ils pouvaient constituer des fonds destinés à parer aux aléas de la vie ouvrière et à accéder à la voie de la prévoyance.

Avec une certaine mauvaise foi, ce notable imputa le mauvais fonctionnement du dispositif au manque d'organisation générale du monde syndical et à son défaut de stratégie

globale. Selon lui, le fonctionnement régulier de caisses de chômage et les obligations imposées au titre du versement de la subvention exigeait de la part des syndiqués une rigueur administrative et comptable auxquelles les syndicats n'étaient guère accoutumés. Bien plus encore, ces aspects les rebutaient d'emblée. Il en déduisit que ces impératifs les conduisaient à négliger les importants avantages susceptibles de découler d'une adhésion au système municipal.

Dans son appréhension des causes d'insuccès, Justin Godart omit toutefois la tradition révolutionnaire des syndicats français. Une fraction non négligeable de ces derniers développa toujours de la méfiance face au compromis avec les autorités et aux aides institutionnalisées de toutes formes. Le contexte général ne fut pas favorable à « une mise en confiance » du monde syndical. Jusqu'alors, le pouvoir n'avait guère été enclin à la discussion et à la concession par rapport à la population ouvrière. Dans une phase d'aggravation de la question sociale, la réponse au malaise ouvrier s'était, le plus souvent, traduite par des attitudes de sévérité, de fermeté et de répression, notamment à Lyon où la question sociale bouleversa, à plusieurs reprises, le climat politique¹¹⁰⁴. Des groupes antagonistes s'étaient alors formés et avaient provoqué une coupure nette entre élites et peuple. Dans ce contexte, la proposition lyonnaise ne put effacer le soupçon qui pesa sur les caisses chômage « subventionnées », considérées comme des outils de consolidation d'un capitalisme générateur de chômage et de misère. Du côté syndical, le défaut d'adhésion au système d'indemnisation s'expliqua aussi par la crainte qu'il ne pérennisa la servilité et la docilité de la main-d'œuvre.

Le premier Congrès international pour la lutte contre le chômage fut, pour Justin Godart, l'occasion d'établir un bilan des réalisations de la ville de Lyon et de formuler des propositions pour le futur. Lors de ce congrès, Justin Godart soumit à un auditoire averti « l'expérience de Lyon » qui lui semblait « présenter quelques intérêts »¹¹⁰⁵. Après avoir expliqué le système et constaté son insuccès, il en souhaita une réforme afin que la subvention soit directement consacrée au soulagement des chômeurs et que l'aide municipale soit ainsi rendue plus efficace. Pour ce faire, il se prononça pour un changement de la base de calcul de la subvention. Il préconisa que la ville procédât au doublement des indemnités versées aux sans travail et non plus à celui des seules cotisations. Justin Godart pensa en effet que la majoration des indemnités serait de nature à encourager l'effort des syndiqués, beaucoup plus

¹¹⁰⁴ P-Y. Saunier *l'esprit lyonnais XIX^e- XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale*, op. cit. p. 205.

¹¹⁰⁵ J. Godart, *Les subventions municipales aux caisses syndicales de chômage* in *Le chômage*, publié sous les auspices de la Société Umanitaria, op. cit. p. 175.

directement. Sur un plan pratique, il proposa la remise par les syndicats, d'états semestriels ; grâce à ces derniers, une avance pourrait être faite sur la base des cotisations payées.

En dépit de cette volonté de changement du concepteur du règlement, il fallut attendre plusieurs années pour que le dispositif initial fût revu. Les modifications au texte de 1905 furent adoptées par délibération du conseil municipal en date du 18 avril 1910. Le maire était alors Édouard Herriot qui avait succédé, en 1905, à Victor Augagneur¹¹⁰⁶.

« Dictées par l'expérience des cinq dernières années », les modifications proposées eurent un double objectif :

- d'une part, il s'agissait de « donner à la ville les garanties [...] nécessaires en matière d'allocation de subvention ;
- d'autre part, il fallait « ...préciser plusieurs points de détail qui n'avaient pu être envisagés lors de la création des caisses de chômage ».

Si aucune diminution de la participation de la ville au fonctionnement des caisses ne fut prévue, le nouveau texte amenda le précédent principalement sur les modalités de calcul de la subvention. Le texte modifié maintint la pratique de la proportionnalité des subventions par rapport aux cotisations payées, tout en la nuancant. Chaque semestre, au budget municipal, fut ouvert un crédit égal au total des cotisations versées par les assurés pendant le semestre précédant. Cette somme se trouvait ensuite répartie entre les caisses, au prorata des cotisations encaissées par chaque caisse au cours du semestre considéré (article 3 de la délibération du 18 avril 1904). Comme d'un semestre à l'autre, les cotisations varièrent finalement assez peu, les versements de la ville à chaque caisse de chômage restèrent, en définitive, sensiblement identiques à ceux versés par les intéressés eux-mêmes.

Le procédé aboutit aux conséquences suivantes :

- quand les cotisations représentèrent la moitié des indemnités versées aux chômeurs, la caisse se trouva en équilibre (puisqu'elle reçut l'autre moitié de la municipalité).
- quand les cotisations furent supérieures à ce seuil, il y eut surplus pour la caisse et constitution d'une réserve.

Toutefois, afin d'éviter que les caisses ne pussent constituer des réserves en thésaurisant davantage de disponibilités qu'il ne leur était nécessaire, la ville de Lyon prit une double précaution : d'une part, dès lors que la cotisation dépassa 1 F, le calcul de la subvention ne prit pas en compte le surplus ; d'autre part, s'il s'avérait qu'une caisse maintenait ses cotisations à un chiffre trop élevé par rapport au risque chômage, le règlement

¹¹⁰⁶ : J. Godart ne figura pas parmi les membres du conseil municipal présents lors de la décision.

prévit que la somme pouvait n'être allouée que sur une partie de la cotisation, laquelle fut alors fixée, au cas par cas, par le conseil municipal. Ainsi, les syndicats purent certes amasser des sommes destinées au financement de l'assurance chômage, mais en même temps la ville maîtrisa l'accumulation des fonds qui ne put s'effectuer au détriment de son propre budget.

Un tel dispositif permit, qu'au niveau local, des réserves susceptibles de financer des prestations chômage fussent constituées en prévision d'une future situation de chômage dans la localité. De cette façon la municipalité put contourner l'interdiction qui lui était faite (au titre de la règle d'annualité budgétaire) d'accumuler des fonds de prévoyance sur une période excédant l'année.

D'initiative locale ou nationale, l'implantation d'un réseau d'assurance-chômage publique eut des difficultés à se concrétiser. Dès l'origine, les pouvoirs publics se limitèrent à encourager certaines institutions créées par les travailleurs eux-mêmes, en vue de secourir par une indemnité, ceux d'entre eux qui se trouvaient involontairement privés d'emploi. Les options prises par la mairie de Lyon comme par l'État de privilégier l'acteur syndical supposait une large adhésion d'un syndicalisme français peu enclin à entrer dans des actions mutuelles voulues par le pouvoir. Elles ne protégèrent qu'une minorité de travailleurs, souvent des ouvriers de métiers qualifiés dont le risque de chômage restait restreint. Les interrogations sur l'opportunité des choix opérés n'échappèrent d'ailleurs pas aux pouvoirs publics qui hésitaient à instaurer une assurance obligatoire et généralisée contre le chômage. Sur le plan national, d'emblée le régime du décret du 5 septembre 1905 ne fut pas conçu comme définitif. Ses auteurs le précisèrent de manière nette, dans l'énoncé des motifs : ils le désignèrent comme « un décret d'attente et d'essai », « ...destiné à attirer l'attention de tous les intéressés sur la gravité d'un problème en même temps qu'à apporter un commencement de remède au chômage » (Rapport au Président de la République, J.O. du 13 septembre 1905).

Il fut donc entendu que ce texte serait modifié dès qu'une nécessité de changement serait constatée. La sagesse et la modération avaient présidé à la fondation du régime choisi car dès l'origine, il s'avéra qu'il serait difficile d'établir en une fois, un régime légal convenable dans une matière aussi délicate que l'assurance-chômage. Il sembla donc préférable et prudent d'opter pour des adaptations de la règle légale à l'évolution spontanée des caisses de chômage plutôt que de soumettre celles-ci à un régime rigide, non modifiable. Pour les concepteurs, une décision trop arbitraire et radicale menaçait de compromettre son adoption.

La question de l'assurance-chômage ne fut pas considérée comme résolue à cette date. En revanche, les premières bases de son organisation furent posées et les pouvoirs publics

durent s'assurer des moyens propres à garantir son évolution. Le décret du 9 septembre 1905 eut l'avantage d'attirer l'attention sur la gravité du problème et l'urgence qu'il y avait à entamer une réflexion encore plus approfondie sur la prise en charge financière des chômeurs. En posant officiellement la question du chômage, le législateur attesta du sérieux de celle-ci et de la nécessité de sa prise en considération. Il permit notamment la constitution de statistiques de plus en plus précises qui formèrent le préalable indispensable d'une mise en œuvre d'un système d'assurances reposant sur des bases scientifiques cohérentes¹¹⁰⁷.

Dans les mêmes temps, dans le Code du travail sur lequel la Chambre des députés statua en 1905, une place fut faite à l'assurance contre le chômage, (au titre IV du livre V réservé aux assurances ouvrières). La démarche fut le signe d'une évolution profonde : à l'origine, le livre V ne comprenait que trois titres, respectivement consacrés aux accidents du travail, à l'assurance contre la vieillesse et aux assurances contre la maladie et le décès, au motif que, seules ces trois rubriques avaient fait l'objet de dispositions légales. Or, la commission du Travail, chargée de l'examen du projet de loi portant codification des lois ouvrières pour la Chambre des députés, avait jugé utile d'introduire des cadres d'attente pour des dispositions en cours d'élaboration et pour retenir durablement l'attention du Parlement¹¹⁰⁸.

Le droit du chômeur fut créé et il acquit désormais une nature budgétaire. La définition budgétaire du chômeur signifia que les textes traitant du chômeur furent désormais inclus dans des lois de finances. Il en découla « un droit annuel des chômeurs » puisque les textes budgétaires n'ont d'application que pour un exercice. Vu comme un simple droit budgétaire du chômage, le décret du 5 septembre 1905 laissa aux intéressés une grande liberté pour l'organisation des caisses de chômage. Il prit cependant quelques précautions indispensables, destinées à ce que les subventions étatiques ne fussent pas détournées de leur but.

Si partiel fut-il, ce décret du 9 septembre 1905 eut le mérite de codifier, pour la première fois, la situation du chômeur par manque d'ouvrage. Plusieurs implications et conséquences pratiques en découlèrent.

Tout d'abord, le chômeur fut défini avant tout comme un membre d'une caisse de chômage : la notion de chômeur « *sui generis* » resta étrangère au dispositif. La subvention de

¹¹⁰⁷ Voir sur ce point C. Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, op. cit., p. 312-350.

¹¹⁰⁸ Rapport de C. Benoist au nom de la commission du travail chargée d'examiner le projet de loi portant codification des lois ouvrières, Livres I, II, III, IV et V du code du travail et de la prévoyance sociale, session 1905, n°2262, p. 220.

l'État fut accordée aux institutions pratiquant l'assurance-chômage qui devinrent alors des acteurs « pivots » du système : elles furent seules destinataires des majorations octroyées par subvention étatique. Les secours de chômage ne furent donc pas accordés au chômeur en tant qu'individu, mais au chômeur en sa qualité d'adhérent et de membre d'un groupe dont on voulait réaliser ou maintenir la cohésion. Un peu plus d'un siècle après la loi Le Chapelier, le législateur préconisa donc un système d'indemnisation des chômeurs qui impliqua le renforcement de corps intermédiaires et impliqua leur contribution. Son option reposa sur une reconnaissance de la capacité des syndicats et des associations mutualistes à mobiliser et à agir. En filigrane, les pouvoirs publics fondèrent leur choix sur un espoir d'évolution des pratiques syndicales (traditionnellement mues par un esprit révolutionnaire¹¹⁰⁹) et mutualistes (axées le plus souvent sur des missions d'assistance : retraite, maladie, invalidité).

Ensuite, le décret fut le premier acte législatif qui reconnut au chômeur une position nationale. Les textes nouveaux furent, en effet, applicables à l'ensemble du territoire. Il n'en résulta pas pour autant une définition nationale unique de la notion de chômeur. Le législateur se contenta de définir des règles de base ; pour l'application du décret, il s'en remit largement aux intéressés. Ainsi, furent considérées comme des chômeurs, au sens légal, les personnes adhérents à une caisse de chômage. De ce fait, la qualification professionnelle du chômeur fut privilégiée. Ce choix eut pour conséquence que la notion de chômeur resta caractérisée par la diversité. L'hétérogénéité des pratiques d'emploi et des contraintes professionnelles et géographiques constituèrent des obstacles à une prise en compte du problème, autrement que dans le cadre d'une démarche volontaire localement circonscrite. À la « définition » nationale (ou plutôt aux indications du législateur), se superposa donc une multiplicité de définitions locales, régionales attribuées quant à elles, par les caisses syndicales et fonds de chômage. Sans doute fut-il regrettable que les pouvoirs publics n'aient pas profité de l'occasion pour uniformiser les notions de chômage et de chômeur et pour initier un traitement égalitaire des personnes sans travail, sur tout le territoire. Il n'en demeura pas moins que le décret du 9 septembre 1905 permit alors une considérable avancée idéologique dans le pays.

Enfin, une telle philosophie écarta tout traitement purement philanthropique et charitable du chômeur. Le choix d'accorder les subventions à des groupements de type professionnel comme celui de s'adresser à l'initiative individuelle favorisa une logique d'assurance sociale, mutuelle, au détriment de celle, traditionnelle et jusqu'alors dominante, de charité. Ce faisant, les pouvoirs publics exclurent les œuvres philanthropiques du bénéfice

¹¹⁰⁹ Comme on l'a précédemment vu, les syndicats français, par tradition, ne s'investirent guère dans des missions réformatrices.

du texte. Ces dernières virent leur action circonscrite à des secours qui ne concernait pas les chômeurs involontaires valides. L'introduction d'un statut officiel par le décret de 1905 aboutit désormais à distinguer le chômeur du pauvre. Le chômeur devint un « pauvre différent » doté d'une position autonome. Il apparut comme un individu socialement reconnu dans une relation de subordination vis-à-vis d'un employeur. Au secours, voire à l'aumône (incertains et humiliants) se substitua une indemnité libérée de tout caractère dégradant. Cette aide put être exigée par le sans-emploi, en raison de ses efforts volontaires antérieurs. Pour les tenants de l'ordre moral, la solution adoptée eut l'avantage de solliciter l'effort individuel et libre et de responsabiliser les travailleurs.

Ce système révéla rapidement ses insuffisances. L'expérience mise en place par le décret de 1905 ne permit pas de construire un réseau suffisant pour faire face aux besoins nés de la désorganisation économique inhérente à la Grande guerre. Dès 1914, le gouvernement dut instaurer, à titre temporaire, un fonds national de chômage afin de subventionner les secours publics versés par les départements et communes, aux ouvriers au chômage. À partir de cette date, l'organisation des secours aux travailleurs sans-emploi se caractérisa par une coexistence de l'aide publique et de l'assurance chômage.

CONCLUSION

La réforme de l'organisation du service public de l'emploi et la fusion des réseaux Assédic /ANPE réactualise l'intérêt d'une approche historique des mécanismes d'assurance chômage conçus au cours des siècles précédents et des réflexions qui entourèrent leur mise en œuvre.

L'indemnisation des chômeurs en France s'intégra dans un schéma élargi de prise en compte des questions sociales à partir d'un modèle libéral et d'un projet progressiste initié par la Révolution. L'œuvre de sacralisation du travail, enracinée dans la malédiction biblique et la condamnation morale de l'oisiveté, plaça d'emblée le débat sur la prise en charge financière des sans-emploi, au cœur d'une polémique dominée par deux discours récurrents et concurrents.

Le premier, initié durant la monarchie constitutionnelle, trouva sa consécration sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. Il conçut l'intervention sociale en faveur des chômeurs (intégrés dans la communauté « des pauvres »), sur le terrain d'une philanthropie libérale et assistantielle confiée à des notables. En même temps qu'il visa à apprendre la prévoyance et à recréer le lien social entre élites et masse, le grand projet éducatif alors développé s'arc-bouta fortement sur la valeur travail. Cet élément objectif permit une distinction entre bons pauvres, à l'écart du secteur du travail et auxquels une assistance peut être apportée, et mauvais pauvres, aptes au travail, à la prévoyance et relevant de ce fait, de mesures répressives.

Le second, issu d'une autre phase de la Révolution française, celle du jacobinisme de 1793, s'exprima notamment dans la Constitution de l'An I qui qualifia les secours publics de dette sacrée incombant à la Nation toute entière. Cette approche, reprise par les républicains et les socialistes, se développe à partir des années 1840 lorsque la montée du paupérisme fit éclater le premier projet libéral et progresser la question ouvrière. A la faveur des crises économiques et d'un niveau de chômage élevé, on assista, à partir de la Révolution de 1848 et de la II^e République, à l'émergence d'une politique nouvelle dans laquelle le travail fut, une fois encore, érigée en donnée essentielle : elle servit de fondement à la notion pivot de « droit au travail », chacun ayant le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi.

Dans ce contexte de sacralisation du travail, source essentielle de richesse sociale et de prospérité de la Nation tout entière, le risque chômage tarda à être pris en charge, au contraire des autres risques de l'existence. La pertinence même de l'indemnisation du chômage constitua une question préalable à laquelle les acteurs politiques préférèrent répondre par le recours à l'assistance et à la prévoyance individuelle plutôt que par une réflexion globale sur la responsabilité du corps social face à ses sans-emploi.

Entamée tardivement, l'histoire de l'assurance du chômage peut se lire à travers trois dates, séparée d'un demi siècle : 1905, 1958, 2008. Si le principe d'une intervention étatique dans le financement de l'assurance chômage naquit avec le décret du 9 septembre 1905, les réalisations demeurèrent ensuite limitées et les chômeurs continuèrent à relever de fonds locaux, restreints et irrégulièrement implantés sur le territoire. Il fallut finalement attendre 1958 pour que la technique assurantielle fût appliquée à la gestion du chômage et généralisée dans le cadre d'un organisme paritaire original dans le dispositif de protection sociale français. Ce particularisme de la prise en charge des chômeurs favorisa toujours un traitement dichotomique des chômeurs¹¹¹⁰ et la coexistence des deux dispositifs :

- le système d'indemnisation fondé sur la logique de l'assurance et destiné aux chômeurs susceptibles de recevoir un revenu de remplacement, en raison de leurs contributions antérieures. Géré par les partenaires sociaux, ce dispositif permit à ses bénéficiaires d'accéder à de multiples dispositifs de reclassement mis en œuvre dans le cadre du projet patronal de refondation sociale.

- le mécanisme de la solidarité du ressort de l'État et dont la mise en œuvre permit d'apporter, de manière résiduelle, une protection sociale aux nombreux « exclus de l'assurance chômage ».

De cette approche construite sur le paradigme d'une société où existe la prééminence d'un statut salarié stable résulta une scission, au sein des plus démunis, en fonction de l'origine de leur revenu de remplacement et non au regard de leurs besoins repérés pour accéder à un emploi. Elle semble, en outre, révélatrice de la difficulté permanente de notre pays à reconnaître sans réserve, la figure du chômeur et sa vocation à bénéficier de droits sociaux en vertu de son seul état et de son impossibilité à accéder à l'emploi. En outre, le modèle se révèle progressivement incapable de répondre aux besoins de protection du plus grand nombre et à s'adapter aux enjeux économiques du début du XIX^e siècle.

Dans cette optique, la fusion des services d'indemnisation et de placement entamée en 2008¹¹¹¹ et effective depuis le 1^{er} janvier 2009 constitue un changement fondamental. Elle

¹¹¹⁰ Cette dichotomie de la couverture indemnitaire des chômeurs en France connut cependant des évolutions. De 1958 à 1979, l'assurance chômage fut complémentaire au régime d'assistance : le régime d'assurance chômage procura la majorité des indemnités de chômage aux demandeurs d'emploi. En 1979, une loi cadre instaura un régime unique d'indemnisation : l'Unédic, grâce à une subvention de l'État, fut chargé de verser aux demandeurs d'emploi des allocations dont la nature dépendit de leur situation au regard du marché du travail. À partir de 1982, les partenaires sociaux optèrent pour un recentrage de leurs dépenses auprès des chômeurs ayant cotisé au régime paritaire avant leur perte d'emploi. La scission sera encore plus nette en 1984 : sous la pression patronale, le traitement des demandeurs d'emploi releva du régime conventionnel ou de la solidarité en fonction de l'origine des cotisations antérieures des demandeurs d'emploi.

¹¹¹¹ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

marque une évolution considérable du rôle des partenaires sociaux qui renoncèrent à développer leur propre politique d'intervention auprès de leurs seuls bénéficiaires¹¹¹². Conforme à l'esprit de la construction européenne, la réforme visa à unifier les services offerts aux demandeurs d'emploi quel que soit leur statut et à éviter de perpétuer la distinction entre bons et mauvais chômeurs.

Elle ne doit cependant pas éluder la nécessité d'une réflexion de fond sur la question du sort à réserver à l'indigence inhérente aux dysfonctionnements des systèmes de production. Certes, le contexte n'est plus celui du XIX^e siècle. La société ne se trouve plus confrontée au vide juridique né de la Révolution mais aux inerties d'une construction antérieure de protections qui a contribué à aggraver la fracture sociale et à développer une population de sans-emploi dont l'existence s'adosse durablement à la solidarité étatique. De plus en plus difficile à assumer sur le plan financier, humain et sociologique, ce développement de la sphère de la solidarité nous interroge sur notre capacité à repenser notre approche de l'indemnisation du chômage construite à partir de la stabilisation du lien salarial. La réflexion aboutit à une remise en cause du fondement de nos droits sociaux pour pouvoir prendre en compte les marginalisés et exclus de la société.

Les pouvoirs publics qui s'y trouvent confrontés oscillent entre attachement aux valeurs traditionnelles et difficulté à de s'affranchir des schémas existants pour concevoir de nouveaux repères propres à fonder le droit à la subsistance énoncé par le Préambule de la Constitution. Certes, le concept d'insertion développé à partir des années 1980 a ouvert une voie nouvelle en tentant d'adosser les droits sociaux à des références originales, détachées de la notion d'activité professionnelle. Mais les écueils de sa mise en œuvre n'ont pas permis pas de dépasser l'assistance traditionnelle. Cette tentative de compléter le système social et de mobiliser la société pour réintégrer ses exclus en dehors de l'héritage révolutionnaire reste peu probante et inaboutie¹¹¹³.

Aujourd'hui encore, le travail continue à s'imposer comme une valeur-référence de notre société et du traitement des chômeurs. Le fait que les questions d'emploi glissent d'un département ministériel des Affaires Sociales et de la Solidarité vers celui responsable de l'Économie et des Finances est sans doute significatif de cette situation et de

¹¹¹² La fusion concerne le seul service des prestations transféré à Pôle emploi. Elle n'entraîne toutefois pas de mainmise de l'État sur le régime de l'Assurance chômage : l'Unédic subsiste et continue à gérer un régime toujours placé sous sa seule responsabilité des partenaires sociaux. Le retour aux dispositifs destinés aux seuls allocataires du régime d'assurance chômage n'est donc pas exclu.

¹¹¹³ Voir R. Castel et J.F Lae, *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, Logiques sociales, L'harmattan, 2008.

l'assujettissement des personnes aux impératifs économiques et aux besoins des entreprises. En outre, la loi du 1^{er} août 2008¹¹¹⁴ sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi qui introduit la notion d'offre d'emploi raisonnable (et de refus d'emploi raisonnable) renvoie aux schémas traditionnels. Enfin, la philosophie de l'actuel Revenu de Solidarité Spécifique (R.S.A) apparaît différente de la logique insertion sociale / insertion professionnelle développée lors de la création du R.M.I. Par ses modalités, il entend rompre avec les insuffisances liées à la mise en œuvre du R.M.I auquel il se substitue purement et simplement. Instauré dans le cadre du Haut Commissariat aux Solidarités Actives, le R.S.A ne s'inscrit pas dans une démarche d'insertion conçue à partir des besoins et possibilités de l'individu : il n'intègre pas la construction d'un contrat social redéfini qui engage la responsabilité de la collectivité et du bénéficiaire autour d'un projet de réinscription de ce dernier dans le régime commun. Non sans ambiguïté, le R.S.A s'adresse donc aux exclus du travail en posant l'accès à une activité professionnelle comme la condition d'une garantie de dépassement du seuil de pauvreté.

Parmi les chantiers de modernisation sociale ouverts par le président de la République en 2007, la réforme du service public de l'emploi figurait en bonne place. Aujourd'hui, elle se concrétise avec la création de Pôle emploi, opérateur principal de l'accompagnement et de l'indemnisation des chômeurs. Il est tôt pour préjuger de la capacité de cette nouvelle institution à répondre aux besoins d'un ancien salariat bénéficiaire de protections mais soumis de plein fouet à la crise tout en faisant face aux problèmes de travailleurs précaires et des marginalisés du système de production¹¹¹⁵. Dans ce contexte, l'institution devra prendre toute sa place dans la mise en œuvre du concept de sécurisation des parcours¹¹¹⁶, possible réponse à l'insécurité professionnelle née de la dégradation générale de l'emploi.

¹¹¹⁴ Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi

¹¹¹⁵ Voir E. Maurin, *La peur du déclassement, Une sociologie des récessions*, la République des idées, Seuil, 2009.

¹¹¹⁶ La notion de sécurisation des parcours professionnels a été consacrée par la loi 2009.1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

ANNEXES

ANNEXE I

Archives municipales de Lyon 1217 WP 45.

Ordonnance de police faisant défense aux ouvriers de ne former aucune association, corporation ou assemblée sous le titre de compagnons. Le maire Le Baron Rambaud. Approbation par le préfet du Rhône, Lyon, Impr. Rusand.

ORDONNANCE DU MAIRE DE LYON DU 6 NOVEMBRE 1822.

Nous, maire de la ville de Lyon,

Considérant qu'il existe à Lyon, entre les ouvriers des diverses professions, plusieurs sociétés de bienfaisance et de secours mutuels, dont les règlements, arrêtés à des époques déjà éloignées, ne contiennent pas toutes les dispositions dont l'expérience a fait reconnaître la nécessité;

Considérant qu'il importe de ramener lesdites sociétés au seul but que l'Administration s'est proposé en autorisant leur établissement; que ce but n'est et ne peut être que le soulagement des malades, vieillards et infirmes de la société,

Ordonnons ce qui suit :

ART. 1^{er}. — Toute assemblée générale ou particulière d'aucune société de bienfaisance, quelle qu'elle soit, ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation spéciale et par écrit de nous et sous la présidence de tel commissaire de police que nous aurons désigné à cet effet.

Les réunions particulières des bureaux de ces mêmes sociétés, soit que ces réunions aient été désignées à des jours fixes, ou qu'elles aient été convoquées extraordinairement, ne pourront avoir lieu qu'autant que le syndic ou le secrétaire en aura donné avis au susdit commissaire de police, lequel aura la faculté d'y assister, s'il le juge à propos.

ART. 2. — Le fonds présumé nécessaire aux besoins journaliers de chaque société est fixé à la somme de *trois cents francs*.

Chaque fois qu'il y aura dans la caisse d'une société une somme de *cent francs* au-dessus du fonds ci-dessus fixé, ladite somme de *cent francs* devra être déposée au Mont-de-Piété, pour y produire l'intérêt déterminé par les règlements de cet établissement.

Le trésorier de chaque société est personnellement responsable de toute inexécution qui serait commise à la disposition prescrite par le présent article, laquelle est d'obligation pour toutes les sociétés, tant celles qui sont présentement établies que pour celles qui demanderaient, par la suite, l'autorisation de s'établir.

ART. 3. — En conséquence de l'article précédent, les syndics et trésoriers de toutes les sociétés présentement existantes seront tenus sous leur responsabilité personnelle, de venir faire, dans un délai de quinze jours, au bureau de la police municipale, la déclaration des sommes en toutes valeurs qui pourraient être alors dans leur caisse.

Chaque société sera tenue d'avoir un registre, dit *journal de caisse par débit et crédit*, lequel sera préalablement coté et paraphé par le commissaire de police, chargé par nous de la présidence des assemblées générales de ladite société.

Sur ce registre devront être portés, sans lacune ni intervalle et à la suite les uns des autres : au *débit*, tous les articles de recettes; au *crédit*, tous les articles de dépense, en quoi que ces articles puissent consister.

ART. 4. — Lorsque les besoins de la société exigeront qu'il soit prélevé des sommes quelconques sur les dépôts faits à la caisse du Mont-de-Piété, le syndic ou le chef de la société délivrera, à l'ordre du trésorier, une ordonnance de paiement sur ladite caisse.

Cette ordonnance qui sera acquittée à présentation, devra préalablement être revêtue du visa du commissaire de police chargé de la présidence de la société.

ART. 5. — Chaque commissaire de police qui aura été délégué par nous, à l'effet de présider les assemblées générales ou particulières d'une société de bienfaisance, est spécialement tenu de s'assurer, par la vérification des livres et pièces de comptabilité, que le bureau se conforme exactement à ce qui est prescrit par les articles qui précèdent.

A cet effet, le journal de caisse, dont il est question à l'article 3, devra être balancé et arrêté, quatre fois par an, une fois par trimestre, par le commissaire de police, en présence des membres du bureau, et cela sans préjudice des vérifications extraordinaires auxquelles ledit commissaire jugerait convenable de procéder.

S'il venait à être reconnu qu'au moyen d'écritures fictives le bureau se fut permis d'éluder l'exécution des susdits articles, le commissaire de police en dressera procès-verbal, lequel nous sera sur-le-champ remis pour en être référé à l'autorité supérieure et être pris telle mesure qu'il appartiendra.

ART. 6. — Toutes caisses particulières, tous registres dissimulés, toutes rétributions quelconques autres que celles déterminées par les règlements approuvés, sont sévèrement prohibés, à peine contre les contrevenants d'être poursuivis selon toute la rigueur des lois.

ART. 7. — Il est expressément interdit aux membres du bureau et, en général, à tous individus, quels qu'ils soient, d'employer les fonds de la société, lors même qu'il y aurait une délibération de l'assemblée générale, à d'autres usages qu'au soulagement des malades, vieillards et infirmes, et ce uniquement dans les cas prévus par les règlements.

Et quant aux frais de premier établissement et à ceux des menues dépenses annuelles, il sera nécessaire, avant que les membres du bureau puissent les ordonnancer valablement, qu'il en ait été dressé un état qui sera présenté à notre approbation, avec l'avis du commissaire de police.

ART. 8. — Dans la huitaine de la publication de la présente ordonnance, les syndics de toutes les sociétés existantes aujourd'hui se présenteront au bureau de la police municipale pour retirer un exemplaire, certifié par nous, de ladite ordonnance.

Cet exemplaire sera annexé par eux à la minute du règlement primitif de chaque société, dont il est déclaré faire partie intégrante.

ART. 9. — La présente ordonnance sera préalablement soumise à l'approbation de M. le conseiller d'État, préfet, pour être affichée aux lieux accoutumés de cette ville.

ANNEXE 2

ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DU RHÔNE - RÉFÉRENCES 4XP 45 STATUTS DE LA 149^E SOCIÉTÉ DE SECOURS MUTUELS DE LYON DES OUVRIERS APPROPRIEURS-CHAPELIERS

Articles relatifs aux secours extraordinaires

CHAPITRE PREMIER

But de la Société

Art. 1

La Société a pour but :

1° : de donner les soins du médecin aux sociétaires malades ;

2° : de leur payer une indemnité pendant le temps de leurs maladies ;

3° : de pouvoir à leurs frais funéraires, ainsi qu'aux frais funéraires de leurs épouses ou veuves non remariées ;

4° : de constituer des pensions de retraite aux vieillards infirmes ou incurables, selon les ressources de la société ;

5° : d'allouer des secours temporaires aux sociétaires, lorsqu'il sera constaté qu'il leur a été impossible de se procurer du travail.

CHAPITRE VIII

Obligations de la Société envers ses membres

Titre II

Secours extraordinaires

Art. 49

Des secours extraordinaires seront accordés par le bureau aux sociétaires qui en feront la demande, lorsqu'il sera reconnu et pleinement justifié qu'il leur a été impossible de se procurer du travail même momentanément.

Art. 50

Ces secours seront de deux francs par jour pendant les dix-sept premières semaines et d'un franc par jour pendant les huit semaines qui suivront.

L'article 43 des statuts est également applicable à ceux qui reçoivent ces secours.

Ces secours pourront être diminués et même supprimés provisoirement dans le cas où les ressources de la caisse ne permettraient pas de les continuer.

Art. 51

Le sociétaire qui aura épuisé dans le courant de l'année les vingt-cinq semaines de secours qui lui sont accordées, comme étant malade ou involontairement sans ouvrage, ne pourra recevoir de nouveaux secours l'année suivante que dans le cas où il aura cotisé en travaillant au moins quinze semaines dans le courant de l'année pendant laquelle il aura épuisé ses secours.

Sont exemptés du précédent paragraphe les sociétaires âgés de cinquante ans au moins ; ils ne devront cotiser que huit semaines avant de toucher de nouveaux secours.

Art. 52

Le sociétaire qui, étant sans travail, trouverait à s'occuper en dehors de la chapellerie, n'aura pas droit au secours, s'il gagne un salaire jugé pouvoir suffire à ses premiers besoins.

Art. 53

Le sociétaire en règle qui, manquant d'ouvrage à Lyon, voudrait en aller chercher ailleurs, recevra sur sa demande, un secours de départ qui ne pourra excéder vingt francs.

Le sociétaire en noviciat et qui en aura accompli la moitié, recevra la moitié du secours de départ accordé au sociétaire en règle.

Le sociétaire appelé par la loi au service militaire recevra, à titre de départ, vingt cinq francs, une fois payés pour toute la durée de son service.

Celui qui s'engagera ou remplacera n'aura pas droit à ce secours.

Art. 54

Le sociétaire en règle ou en moitié noviciat qui, ayant reçu son secours de départ, reviendrait à Lyon, avant un intervalle de trois mois à compter du jour de son départ sera tenu de rembourser le montant du secours qu'il aura reçu et ne pourra recevoir aucun secours à quelque titre que ce soit qu'après avoir remboursé intégralement.

Le secours de départ ne peut être accordé que par intervalle d'un an.

Art. 55

Le sociétaire qui quitterait volontairement sa place ou qui se ferait renvoyer par sa faute, ou par son inconduite, ou même étant sans travail, refuserait celui qui se présenterait, sera privé de tout secours.

Art. 56

Le sociétaire qui aura employé des moyens illicites pour obtenir des secours auxquels il n'aurait pas droit, pourra encourir l'exclusion, comme ayant causé volontairement préjudice aux intérêts de la Société.

Art 57

Le bureau pourra également accorder un secours extraordinaire dont le maximum ne pourra jamais dépasser douze francs aux ouvriers approprieurs chapeliers de passage à Lyon, porteurs d'un livret en règle, lorsqu'il sera constaté qu'ils n'ont pu trouver de l'occupation dans les divers ateliers de chapellerie et qu'ils sont sans ressources.

Tout ouvrier approprieur chapelier arrivant d'une ville où il existe une société de secours mutuels de chapellerie, et qui n'en aurait jamais fait partie, n'aura pas droit au secours de passage.

Ce secours, accordé aux ouvriers de passage, ne peut leur être alloué de nouveau qu'après une absence d'une année.

ANNEXE 3

**ARCHIVES INSTITUT RÉGIONAL C.G.T D'HISTOIRE DE LYON. SÉRIES
INCOMPLÈTES SANS RÉFÉRENCES.
EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU 15 JUIN 1862 DU COMITÉ
DE L'ANNEXE DE LA 31^E SOCIÉTÉ DE SECOURS MUTUELS.**

Articles relatifs aux secours extraordinaires

Art. 1

Il est créé une caisse de secours extraordinaires destinée à augmenter et à compléter les bienfaits déjà obtenus par l'institution de la 31^e société de secours mutuels. Le produit de cette caisse sera affecté :

1° à servir des secours temporaires aux sociétaires reconnus nécessiteux lorsqu'il sera constaté qu'il leur a été impossible de se procurer du travail ;

2° à accorder des secours éventuels qui ne pourront dans aucun cas dépasser la somme de 12 francs, aux typographes de passage à Lyon, lorsqu'il sera établi qu'ils n'ont pas pu se procurer du travail dans les ateliers de la ville.

Art. 2

Il est facultatif aux membres de la 31^e société de secours mutuels de faire des versements à la caisse de secours extraordinaires.

Art. 3

Cette caisse aura une comptabilité entièrement distincte ; néanmoins, elle sera administrée par les membres du bureau de la 31^e société.

Art. 4

Tous les typographes travaillant à Lyon pourront faire des versements à la caisse de secours extraordinaires.

Art. 5

La cotisation est fixée à 25 centimes par semaine et le droit d'admission à 5 francs.

Art. 8

Tout sociétaire en cas de maladie recevra 1 franc par jour pendant trois mois.

Art. 9

Pour avoir droit aux avantages qu'accorde la caisse de secours extraordinaires, il faut avoir payé ses cotisations pendant trois mois.

Art. 10

Les secours que la caisse peut accorder ne seront alloués aux sociétaires que sur leur demande et lorsqu'il sera reconnu qu'il leur est impossible de procurer du travail même momentanément.

Art. 11

Les secours accordés aux confrères de passage ne pourront leur être accordés de nouveau qu'après un an d'intervalle.

Art. 15

Un membre sera chargé dans chaque atelier, de recevoir les cotisations.

Art. 17

Les typographes venant des villes voisines où il existe des associations similaires à celles de Lyon seront reçus sans noviciat et sans mise de fonds en prouvant qu'ils sont en règle avec leur dernière société.

ANNEXE 4

ARCHIVES MUNICIPALES DE LYON - RÉFÉRENCES : 1217 WP 166. DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL DE LYON DU 18 OCTOBRE 1904. SUBVENTIONS AUX CAISSES SYNDICALES D'ASSURANCE CHÔMAGE.

Art. 1

La caisse de chômage a une existence distincte de celle du syndicat. Elle est pourvue d'une comptabilité spéciale et gérée par un trésorier autre que celui du syndicat.

Art. 2

La caisse ne garantit des secours qu'en cas de chômage involontaire et pour une durée n'excédant pas, en une ou plusieurs fois et pour un même syndiqué, deux mois par an. L'indemnité journalière ne pourra excéder 2 francs.

Art. 3

La caisse est alimentée :

- Par les cotisations individuelles de ses membres ;
- Par la subvention de la Ville ;
- Par les recettes extraordinaires provenant de dons, legs, fêtes, souscriptions ; etc.

Art. 4

La cotisation individuelle de chaque membre est constituée soit par un versement spécial indépendant de la cotisation syndicale, soit par un prélèvement régulier établi statutairement sur cette cotisation. Dans les deux cas, le paiement de la cotisation afférente à la caisse de chômage sera constaté au moyen d'une quittance détachée d'un registre à souche spécial.

Art. 5

La subvention de la ville sera calculée uniquement d'après le montant des cotisations individuelles, à l'exclusion de toute autre nature de recettes. La proportion suivant laquelle cette subvention viendra augmenter les cotisations individuelles des syndiqués sera fixée chaque année par le conseil municipal. En aucun cas elle ne pourra être supérieure aux recettes provenant des cotisations individuelles.

Art. 6

Pour obtenir le paiement de la subvention, le trésorier de chaque caisse syndicale devra :

- 1° Produire à l'administration municipale le bilan mensuel des indemnités payées par la caisse ;
- 2° Communiquer au délégué de l'administration du 1^{er} au 15 juillet de chaque année, l'état des recettes fournies par les cotisations individuelles pendant le premier semestre, et du 1^{er} au 15 janvier, l'état des recettes de même nature réalisées pendant le deuxième semestre ;
- 3° Présenter à l'appui de cette communication les talons du registre à souche constatant le versement des cotisations individuelles ou le prélèvement sur la cotisation syndicale.

Art . 7

Sur le vu de ces justifications, la subvention de la ville sera payée en deux termes, du 15 au 30 juillet pour le premier semestre, et du 15 au 30 janvier pour le deuxième semestre.

Art. 8

Le syndicat prend l'engagement de faire tous ses efforts pour restreindre le chômage ; il aura soin, notamment de faire inscrire ses chômeurs au bureau municipal de placement ;

Nota : Pour l'année 1905, la cotisation de chaque syndicat à la caisse de chômage sera doublée par la subvention de la ville, jusqu'à concurrence de un franc par mois.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

I / SOURCES MANUSCRITES

A. ARCHIVES NATIONALES

Série BB 18 Correspondance générale de la division criminelle 1848-1869

- BB/18/1474/B/1 : Clubs et associations, 1848-1850
- BB/18/1479 Dossier relatif aux grèves ouvrières 1859-1860

Série BB/30 Cabinet du ministre de la Justice 1849-1875

- BB/30/379 Rapports politiques du procureur général de Lyon 1849-1868

B. ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DU RHÔNE

Série M TRAVAIL

- **10 M 169 Fonds et caisses de chômage.** Caisses de chômage. Enquêtes auprès des maires sur les caisses de chômage subventionnées : tableaux statistiques, circulaires ministérielles, statuts, règlements, note, correspondance (1907-1912). Subvention : délibération du conseil général, mandats, rapport de police correspondance (1910-1928). 1907-1928
- **10 M 175 Aides aux chômeurs.** Secours et travail à fournir aux citoyens indigents et aux chômeurs pendant l'hiver : circulaire ministérielle 1815 ; Mise en place d'ateliers de charité : correspondance. 1815-1817
- **10 M 176 Aides aux chômeurs** Secours et travail à fournir aux chômeurs, attribution d'aides aux bureaux de bienfaisance : certificats d'admission aux travaux de fortification, comptes de l'institution de prévoyance, rapports aux maires, états nominatifs des ouvriers admis dans les ateliers de secours, affiches, notes journalières relatives au nombre d'ouvriers présents lors de travaux, correspondance. 1837-1843
- **10 M 177 Aides aux chômeurs.** Contrôle, assistance, organisation de chantiers municipaux, statuts, notes, correspondance. 1876-1877
- **10 M 178 Aides aux chômeurs.** Secours aux ouvriers du textile lyonnais. Organisation de secours à Lyon, arrêté préfectoral, correspondance, secours votés par les communes rurales, secours aux ouvriers tisseurs : correspondance. 1877-1882
- **10 M 182 Aides aux chômeurs.** Manifestations et actions contre le chômage. Ouvriers en soie : rapports de police, de gendarmerie, dépêches télégraphiques, tracts, notes, correspondances (1866-1867). Mouvement des tisseurs sans travail : rapports de police, correspondance, coupures de presse (septembre 1896-mars 1897). Mouvement des ouvriers sans travail : rapports de police (décembre 1901-janvier 1902). 1866-1902
- **10 M 183 Affaires particulières.** Chômage, menace de chômage et licenciements dans certaines branches ou usines, rapports de police, de gendarmerie, rapports du préfet, correspondance. 1865-1935
- **10 M 193 Bureaux privés de placement.** Tarifs des bureaux de placement : relevés des tarifs pour diverses catégories à placer, arrêtés préfectoraux, textes officiels, notes, correspondance. 1901-1939
- **10M 195 Bureaux privés de placement.** Conditions d'ouverture et de fonctionnement. Demandes de renseignements sur des bureaux privés de Lyon : rapports de polices, correspondance (1890-1925). Demandes de renseignements, mises à jour de situation, cessations d'activité : correspondance (1902-1940). Activités, rapports, coupures de presse (1890-1892). 1890-1940
- **10M 218 Bureaux privés de placement.** Bureaux clandestins et pratiques illégales : rapports et procès verbaux de police, extraits de jugement, notes, correspondance, coupures de presse. 1857-1944

- **10 M 233 Enquêtes et recensements.** Associations ouvrières. Sociétés ouvrières autorisées, listes et fiches signalétiques (1871-1874). Associations ouvrières illégales : rapport de police (1873). 1873-1874
- **10 M 234 Enquêtes et recensements.** Enquêtes et recensement 1876-1937. Enquêtes annuelles et demandes de renseignements du ministère du Commerce et de l'Industrie : rapports généraux annuels sur le mouvement syndical à Lyon et dans l'agglomération lyonnaise, listes et états des syndicats et chambres syndicales, rapports de police, circulaire ministérielles, livrets d'adhérents, notes , correspondances. 1876-1901
- **10 M 242 Syndicats.** Liste nominative des sociétés ouvrières autorisées depuis le 4 septembre 1870. Syndicats ouvriers créés entre 1840 et 1870. Documents statutaires de syndicats dont celui des typographes (1864-1879), des coupeurs cordonniers (1872-1887). 1871-1874
- **10 M 243 Syndicats.** Syndicats ouvriers créés en 1871. Documents statutaires de syndicats dont celui des cartonniers. 1864-1879
- **10 M 352 Dossiers des congrès.** Comptes-rendus de réunions préparatoires relatifs à la nomination des délégués du congrès, procès verbaux de réunions préparatoires, comptes-rendus journaliers de congrès adressés au ministère de l'Intérieur, état des chambres syndicales de Lyon et sa région présenté au congrès de Lyon en 1891, fiches synthétiques sur l'organisation du congrès, rapports de police, programmes, affiches, tracts, télégrammes, notes, correspondance, coupure de presse. 1876-1884
- **10 M 353 Dossiers des congrès.** Idem. 1884-1887
- **10 M 354 Dossiers des congrès.** Idem 1888-1892
- **10 M 355 Dossiers des congrès.** Documents relatifs à l'organisation de congrès et comptes-rendus de congrès. 1901-1904

Série X ASSISTANCE ET PRÉVOYANCE

2 XP Bureaux de bienfaisance

- **2 XP 27** Bureaux de bienfaisance des affaires anciennes terminées. 1828-1860
- **2 XP 69** Bureaux de bienfaisance. Secours à certains bureaux de bienfaisance. 1845-1848
- **2 XP 76** Bureaux de bienfaisance de Lyon, Croix-Rousse, Guillotière, Vaise. Nominations et renouvellements. Correspondances. Gestion et organisation. 1850-1853.
- **2 XP 79** Bureaux de bienfaisance. Demandes de secours. 1853-1860.
- **2 XP 116** Bureaux de bienfaisance. Œuvres charitables lyonnaises. 1884-1891.
- **2 XP 117** Bureaux de bienfaisance. Subvention départementale. 1884-1895.

4 XP Sociétés de secours mutuels

- **4 XP 1**
 - Société de secours mutuels libres des menuisiers de Lyon n° 189. Approuvée en 1867.
 - Société de secours mutuels de la ville de Lyon des ouvriers menuisiers N° 84. Approuvée en 1854-1870. Modifications approuvées en 1878 Association civile de prévoyance d'épargne et de crédits mutuels des ouvriers coupeurs cordonniers, publication : 1869. 1867-1878
- **4 XP 5** Caisse de secours de la chambre syndicale des coupeurs, brocheurs et cambreurs de Lyon [sd]
- **4 XP 9** Société de secours mutuels des ouvriers en soie des ouvriers de Lyon. Demande de révision : article 88 du statut plus pièces à l'appui. Extrait d'une délibération de la chambre de commerce de Lyon : 19 juin : 1868. 1854-1868.
- **4 XP 10** Société de secours mutuels de Lyon des ouvriers serruriers, forgerons et charrons n° 34. Fondée en 1819. Tableau du conseil d'administration : 1871 –1883. Nomination du

- Président avec rapports sur les candidats. Correspondance sur des illégalités. État des membres de la société. Instructions. Demande de renseignements. 1849-1867
- **4 XP 18** Société de secours mutuels. Fondée en 1810. « Des maîtres-tisseurs » 8^{ème} L. Tableaux des membres : 1815 à 1871. Décès de pensionnaires. Brochures de statuts. Révisions de statuts réclamations. Nominations de Présidents. 1853-1887
- **4 XP 21**
- Société de secours mutuels des ouvriers de tous arts et métiers 14^e L. Brochure de statuts. Pièces comptables. Tableaux du conseil d'administration. Accroissement du fonds de retraite. 1855-1893
 - Société de secours mutuels des approprieurs chapeliers 15^e L. Brochure de statuts. Accroissement du fonds de retraite. Tableaux du conseil d'administration. Décès de pensionnaires. Nomination de Présidents. Pièces comptables. 1849-1893
- **4 XP 25** Société de secours mutuels des chapeliers fouseurs 27^e L. Décès pensionnaires. Tableaux. Conseil administration. Nomination présidents. Subventions. Correspondances relatives aux statuts. 1853-1884
- **4 XP 30**
- Société de secours mutuels des ouvriers et patrons menuisiers n° 84. Décès de pensionnaires. Tableau du conseil d'administration. Création d'un fonds de retraite. Modifications des statuts. 1851-1889
 - Société de secours mutuels des imprimeurs et lithographes 9^e L. Statuts. Décès de pensionnaires. Accroissement du fonds de retraite. Pièces comptables. Correspondance. 1849-1888
- **4 XP 34** Société de secours mutuels des anciens compagnons menuisiers du devoir 99^{ème} L, établie en 1842. Tableaux du conseil d'administration. Plainte. Pièces comptables. Statuts. 1842-1883
- **4 XP 35**
- Société de secours mutuels des maîtres et ouvriers menuisiers et charpentiers 105^{ème} L. Statuts. Correspondance. Pièces comptables. Nomination du Président. Tableau du Conseil d'Administration. Décès de pensionnaires. 1850-1883
 - Société de secours mutuels des maîtres menuisiers et marchands de meubles 104^{ème} L. Statuts. Correspondance. Pièces comptables. Tableau du conseil d'administration. 1842-1883
- **4 XP 45**
- Sociétés de secours mutuels de Lyon. Société de secours mutuels des ouvriers cordonniers n°148. Décès des pensionnaires Accroissement des fonds de retraite. Nomination de Présidents et rapports sur les candidats. Correspondance concernant les statuts. 1858-1893
 - Sociétés de secours mutuels des ouvriers approprieurs chapeliers n°149. Décès des pensionnaires Accroissement des fonds de retraite. États des secours extraordinaires accordés aux sociétaires. Nomination des présidents. Correspondance sur les statuts. 1860-1890
- **4 XP 46** Société de secours mutuels des tanneurs et corroyeurs lyonnais 159^{ème} L. Statuts. Tableaux du conseil d'administration. Décès de pensionnaires. Nomination de présidents 1862-1885
- **4 XP 48**
- Sociétés de secours mutuels des tailleurs de pierre 187^{ème} L. Tableaux du conseil d'administration. Correspondance. 1866-1883
 - Sociétés de secours mutuels des menuisiers de Lyon 189^{ème} L. Tableaux du conseil d'administration. Correspondance relative aux statuts. 1867-1883
- **4 XP 51** Sociétés de secours mutuels de l'imprimerie 235^{ème} L. Tableaux du conseil d'administration. Statuts. Liste des adhérents. Compte rendu de réunions. 1881-1887

C. ARCHIVES MUNICIPALES DE LYON

Séries WP

- **3 WP 211** La Croix-Rousse : assistance, bureau de bienfaisance, gestion et budget, correspondance, rapports, pièces comptables, statistiques, listes nominatives, affiche. 1837-1840
 - **3 WP 217-1** La Croix- Rousse : assistance, secours d'urgence, ouvriers sans travail, correspondance, listes nominatives. 1842-1851
 - **3 WP 217 2** La Croix- Rousse : assistance, secours divers, correspondance 1831, œuvres charitables, ateliers de charité, : correspondance, devis, reçus. 1790- 1840
 - **742 WP 009-1** Secours d'urgence : souscription en faveur des ouvriers sans travail : état des dons et des donateurs, correspondance, liste de souscriptions 1865. 1865
 - **742 WP 009-2** Secours d'urgence : souscription en faveur des ouvriers sans travail : état des dons et des donateurs, correspondance, notes d'information, états récapitulatifs, délibérations du conseil municipal. 1881-1885
 - **742 WP 013** Secours d'urgence : comité des subsistances de Lyon, secours aux citoyens sans travail, malades et infirmes, recensement des bénéficiaires, listes nominatives (classement par arrondissement, 1er et 2eme 1848). 1848
 - **742 WP 017-1** Œuvres charitables : assistance aux ouvriers sans travail, cantines populaires, délibérations du conseil municipal, états récapitulatifs, factures, bons de livraison, soumissions, reçus, bons d'alimentation, comptes financiers, rapports, exploit d'huissier, affichette. 1902-1904
 - **742 WP 017-2** Bureau de bienfaisance : demandes de secours financier, renseignements, réclamations, procès verbal, correspondance, notes d'information, procès verbal de séance du conseil municipal, tableaux. 1922-1924
 - **742 WP 032** Œuvres charitables : fondation Henri Chevreau : secours financier aux ouvriers et ouvrières sans travail : réunion de la commission de répartition des revenus du legs, dossiers des pétitionnaires, arrêtés préfectoraux, correspondance, certificats, rapports, délibérations du conseil municipal, états nominatifs, arrêtés du maire, procès- verbaux de séance de la fondation, bordereaux de mandats, fiches individuelles de renseignements, extraits d'actes d'état civil, extraits de casier judiciaire. 1870-1886
 - **742 WP 033** Idem 1887-1895
 - **742 WP 033** Idem 1896-1918
 - **744 WP 096 3** Bureau de bienfaisance : correspondance générale : textes officiels, correspondance. 1800-1888
 - **747 WP 033** Ouvriers sans travail : embauche dans les ateliers de charité, sur les chantiers en régie(chemins vicinaux), pour les chantiers nationaux (commande d'écharpes et de drapeaux), correspondance. 1792-1881
 - **747 WP 034** ouvriers sans travail embauche dans les ateliers de charité : correspondance. 1851 1867
- Affiches (classement chronologique DVD). 1789-1923**
- **936 WP 05152** Affiche relative à une fête donnée au jardin des plantes. 11/06/1837
 - **936 WP 03453** Affiche relative à l'organisation de secours pour les ouvriers sans travail. 25/02/1837
 - **936 WP 03462** Affiche relative à l'organisation d'une quête en faveur des ouvriers sans travail. 25/01/1829
 - **936 WP 03275** Affiche de clôture de l'exposition des automates au profit de des ouvriers sans travail 21/02/1827
 - **936 WP 03696** Affiche du comité de travail de secours 17/02/1831

D. ARCHIVES DE L'INSTITUT RÉGIONAL D'HISTOIRE SOCIALE C.G.T. DE LYON

Procès-verbaux des séances du comité de l'Annexe de la 31^{ème} société de secours mutuels des typographes, *séries incomplètes sans références* (1862-1866).

II/ SOURCES IMPRIMÉES

A. LOIS ET TEXTES RÉGLEMENTAIRES

- **Loi du 10 avril 1834**, J.-B. SIREY, *Recueil général des lois et arrêts*, Lois et décisions diverses 1834, p. 297.
- **Loi sur les sociétés de secours mutuels des 8 mars, 5 et 15 juillet 1850**. *Bulletin des lois*, 1850, X^e série, t. 6, n° 290, p. 99 à 102.
- **Décret du 26 mars 1852** Jean Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances...*, vol. 52, p. 281-282.
- **Circulaire n° 12 du 29 mai 1852**, A. DALLOZ, *Rép. Gén.*, V^o Secours publics n°233 en note. *Le Moniteur Universel* du 30 mai 1852.
- **Loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels**, *Bulletin des Lois*, XII^e série, t. 28, n° 846, p. 617-619.
- Loi sur les sociétés de secours mutuels du 1^{er} avril 1898**, *Bulletin des lois*, XII^e série, t. 56, n°1954, p. 1056 -1070.
- **Loi du 22 avril 1905** portant la fixation du budget général du budget et des recettes de l'exercice 1905, *Bulletin des lois*, XII^e série, t.71, n°2625 à 2664 p. 501.
- **Décret du 9 septembre 1905** portant règlement des subventions aux caisses de secours contre le chômage. *J.O.*, 13 sept.1905, p. 5510.
- **Convention d'assurance chômage du 31 décembre 1958 et règlement annexé**. (ordonnance du 07/05/1959 et arrêté d'agrément d'extension de la convention collective du 12/05/1959) in UNEDIC, *Historique du régime d'assurance-chômage 1959-1982*, Mantes-La-Jolie, Royer, 1983, p. 273-275.
- **Loi n° 2008-126 du 13 février 2008** sur la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.
- **Loi n° 2008-758 du 1er août 2008** relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi

B. DÉBATS PARLEMENTAIRES

- Proposition Paulin-Méry, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance du 24 juin 1893, annexe n° 2860, p. 723 ;
- Proposition Vaillant, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance du 23 octobre 1894, annexe n° 928, p.1424.
- Proposition Dejeante, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance des 12 et 13 novembre 1894, annexe n° 171, p. 192.
- Proposition Jouffray, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session 1895, annexe 1142, p.34.
- Proposition Lacombe, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session 1897, n°2381, p. 886
- Proposition Montaut, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, Chambre des députés, documents parlementaires, session 1897, n°2637, p. 1525,.
- Proposition Vaillant, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session extraordinaire du 13 novembre 1900, n°1933, p. 50.

- Proposition Dumont, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, séance du 19 juin 1902, annexe n°99, p.580
- Proposition Coutant, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session extraordinaire de 1902, annexe n°448, p. 292.
- Proposition Colliard, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session extraordinaire, séance du 05 novembre 1903, annexe n°1271, p. 138.
- Proposition Chaumet, Dormoy et Siegfried, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 17 mai 1904, annexe n°1690, p. 595.
- Proposition Dubief et Millerand, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 20 mai 1904, annexe n°1698, p. 625.
- Proposition Coutant, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 21 octobre 1904, annexe n° 1982, p. 54.
- Proposition Millerand, *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 30 novembre 1904, p. 2274 et suivantes.

C. CONSEIL MUNICIPAL DE LYON

Délibérations du conseil municipal de Lyon, Arch. mun. Lyon 1217 WP (1810-1910).

D. TRAVAUX DIVERS

1°. Rapports et Congrès

- *Rapport* de François-Alexandre de LA ROCHEFOUCAULT-LIANCOURT, *du Comité de mendicité. Estimation des fonds à accorder au département des secours publics*, 15 juillet 1790, imprimé par ordre de l'Assemblée Nationale, Paris, 1790.
- *Rapport* de Jean-Baptiste FÉROUILLAT, *au nom du Comité du travail*, Assemblée Nationale. 12/02/1849, impressions n°895, p.2.
- *Rapport* de Denys BENOIST D'AZY, *au nom de la Commission chargée d'examiner les propositions de MM. DUFOURNEL et LESTIBOUDOIS relatives aux sociétés de secours mutuels et à la création d'une caisse générale de pensions de retraite*, Assemblée Législative, 06/10/1849, Annales, p. 288.
- *Compte-rendu des travaux du Congrès national des sociétés de secours mutuels tenu à Lyon les 5- 9 septembre 1883*, Lyon, H.Georg, 1884.
- *Rapports et documents de la Section d'économie sociale et d'assistance élaborés à l'occasion de l'exposition universelle de 1889*, Comité départemental du Rhône, Lyon, Mougins-Rusart, 1889.
- « Premier Congrès languedocien des sociétés de secours mutuels », *Revue de prévoyance et de la mutualité*, novembre 1899, (Fonds de la Mutualité Française – non référencé).
- *Exposition Universelle de 1900*, [rapport présenté par le comité départemental du Rhône], A. Rey et cie, 1900.
- *Le chômage* publié sous les auspices de la Societa Umanitaria, Paris, Giard et Brière, 1907.
- *Compte-rendu de la conférence internationale du chômage de Paris 18-21 septembre 1910*, Paris, Librairie des sciences politiques et sociales. Marcel Rivière et cie, 1911.
- *XI^e Congrès national de la mutualité française de Montpellier de 1913 – Rapport préparatoire de Jules Almes sur le chômage involontaire et compte-rendu général du congrès*, Montpellier, Imprimerie coopérative ouvrière « L'abeille », 1913-1914, (Fonds de la Mutualité Française. non référencé).
- *Lyon 1906-1926 : introduction historique, enseignement, mouvement artistique, littéraire et scientifique, la vie sociale, la production, la foire internationale de Lyon : congrès du 26-31 juillet 1926 à Lyon*, Association française pour l'avancement des sciences, Lyon : Rey, 1926.
- *Rapport sur les questions ouvrières présenté au Congrès du parti radical socialiste de novembre 1931*, Lyon, Nouvelle imprimerie-Législation, fonds SEPES Lyon, 1931.

2°. Conseil supérieur du travail

Arch. Nat. AD XIX W

- Conseil supérieur du travail, *Première session* (fév. 1891), Paris, Imprimerie nationale, 1891, avec notamment
 - les comptes-rendus des séances,
 - les résolutions adoptées.
- Conseil supérieur du travail, *Troisième et quatrième sessions* (déc.1893-janv.1894), Paris, Imprimerie nationale, 1894 avec notamment
 - les comptes-rendus des séances,
 - les résolutions adoptées.
- Conseil supérieur du travail, *Sixième session* (décembre 1896), Paris, Imprimerie nationale, 1897, avec notamment :
 - les comptes-rendus des séances,
 - les résolutions adoptées,
 - le *Rapport sur la question du chômage* présenté au nom de la Commission permanente par Camille Moron, Isidore Finance et Auguste Keufer.
 - Note de l'Office du travail : *Enquête sur les travaux de secours pendant les années 1890 à 1895 dans les villes ayant un budget d'au moins 100 000 F*, Paris, Imprimerie nationale, 1896.
- Conseil supérieur du travail, *Douzième session* (novembre 1903), Paris, Imprimerie nationale, 1903, avec notamment :
 - les comptes-rendus des séances,
 - les résolutions adoptées.
 - le *Rapport sur les caisses de chômage* au nom de la Commission permanente.

3°. Office du travail

Arch. Nat. AD XIX W

- Office du travail, *Documents sur la question du chômage*, Paris, Imprimerie nationale, 1896
- Office du travail, *Les associations professionnelles ouvrières*, t. 1, *Agriculture. Mines. Alimentation. Produits chimiques. Industries polygraphiques*, Paris, Imprimerie nationale 1898.
- *Bulletin de l'Office du travail*, années 1904 - 1910.

4°. Archives de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon

- *Comptes-rendus des travaux de la Chambre de commerce de Lyon*, Lyon, Barret, années 1847-1848 et 1860-1906 (les années manquantes : 1866, 1867, 1868 se trouvent à la Bibliothèque municipale de Lyon).
- *Condition des soies* (Local 1, SO1014)
Tissage /crises /secours apportés aux ouvriers (1803-1908).
- *Société d'économie politique et d'économie sociale de Lyon*
(Bibliothèque économique, Salle 1, BSEPL008, ray. 02-1).
 - Pierre-Auguste BLETON, « Le congrès national des sociétés de secours mutuels », séance du 07 décembre 1883.
 - Valentin PELOSSE, « L'assurance contre le chômage involontaire », séance du 11 décembre 1896.
 - Jean-Baptiste BIOJOU, « La question du chômage » séance du 21 décembre 1906.
- *Comité central de bienfaisance pour les ouvriers sans travail de l'industrie cotonnière* (législation, Local 1/EF, LEG001). Prestations, assurances chômage, correspondance, comptes-rendus de réunions (1862-1866).

E. REVUES ET PÉRIODIQUES

- Dossiers des congrès. Coupures de presse. 1876-1884, Arch. dép. Rhône, 10 M 352.
- *L'action sociale* (*L'action* à partir de 1890) 1889-1890, Arch. dép. Rhône PER 009.
- *L'avenir de Lyon*, 1884-1885, Arch. dép. Rhône PER 050 (en BML).
- *L'avenir des travailleurs*, 1895-1895, Arch. dép. Rhône PER 053.
- *Bulletin officiel de la Bourse du travail de Lyon*, 1893-1894 ; 1897-1904, Arch. dép. Rhône PER 128.
- *Chroniques industrielles* 1899-1900/ 1902-1904, Arch. dép. Rhône PER 154.
- *L'Égalité* 1877-1888, Arch. dép. Rhône PER 310.
- *La lutte sociale* 1886-1894, Arch. dép. Rhône PER 521.
- *Le syndical* 1885, Arch. dép. Rhône PER 803.
- *La défense sociale* 1901-1902, Arch. dép. Rhône PER 230.
- *L'indépendant du Rhône* 1875-1876 /1886-1887, Arch. dép. Rhône PER 435-36.
- *Le mutualiste lyonnais* 1896-1909, Arch. dép. Rhône PER 619 ; 1910-1917 (en BML).
- *La prévoyance mutuelle* 1884-1891, Arch. dép. Rhône PER 706 ; 1885-1890 (en BML).
- *Le tocsin social* 1899, Arch. dép. Rhône PER 847.
- *La vérité socialiste de Lyon* 1903, Arch. dép. Rhône PER 900.
- *L'avant-garde*, 10 M 353-355.
- *Revue de Lyon*, Politique, Littérature, Industrie, Lyon, Boitel, 1849-1851.
- *Revue du lyonnais*
3e série, t. 1 à 20 : Lyon, A. Vingtrinier, 1866-1875.
4e série, t. 1 à 10, Lyon, A. Vingtrinier, 1875-1880.
5e série, t. 1 à 26 : Lyon, Mougins-Rusand, 1886-1899 et t. 27 à 32, Lyon, Waltener, 1899-1901.
- *Archives historiques et statistiques du département du Rhône*, Lyon, Barret, 1823-1832.

III/ OUVRAGES.

A

- AGULHON Maurice, *1848 ou l'apprentissage de la République (1848-1852)*, Paris, Éd. du Seuil, 1973, rééd. 1992.
- ANGENOT Marc, *L'utopie collectiviste : le grand récit socialiste sous la Deuxième Internationale*, Paris, P.U.F, 1993.
- ANGLERAUD Bernadette et PELLISSIER Catherine, *Les dynasties lyonnaises, Des Morin-Pons aux Mérieux. Du XIX^e siècle à nos jours*, Saint-Amand-Montrond, Bussière Camedan, 2003.
- AUBIN Gérard, et BOUVERESSE Jacques, *Introduction historique au droit du travail*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, droit social, 1^{ère} éd., 1995.
- AUDIGANNE Armand, *Populations ouvrières Les industries de la France dans les mouvements sociaux du XIX^e siècle*, Paris, Capelle libraire-éditeur, 1854.
- AYNARD Edouard, « Lyon en 1889 » in STORCK Adrien et MARTIN Henri (dir.), *Lyon à l'exposition universelle de 1889*, Lyon, Storck, 1890.

B

- BARBIER Emmanuel, *Histoire du catholicisme libéral et du catholicisme social en France en France. Du Concile du Vatican à l'avènement de S.S Benoît XV (1670-1914)*, Bordeaux, Cadoret, 1923-1924.
- BARBERET Joseph, *Les sociétés de secours mutuels Commentaires de la loi du 1^{er} avril 1898*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1899.

- BARET H., *Histoire du travail de l'ancienne généralité de Lyon - Lyonnais, Forez, Beaujolais*, Saint Etienne, Dumas, 1939.
- BART Jean, *La Révolution française, le manque d'ouvrage et le devoir de travailler, les sans-emploi et la loi : hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Nantes, juin 1987, Nantes - Quimper, Caligrammes, 1988.
- BECCARIA, Cesare de, *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, coll. Champs philosophiques, 1979.
- BÉGHAIN Patrick, BENOIT Bruno, CORNELOUP Gérard et THÉVENON Bruno, *Dictionnaire historique de Lyon*, Éd. Stéphane Bachès, 2009.
- BELLET Daniel, *Le chômage et son remède*, Paris, Alcan, 1912.
- BENOIT Bruno, CURTET Raymond, GIRI René, MOISSONNIER Maurice, MURE André, PREVOSTO Jacques et SAUSSAC Roland, *24 maires de Lyon pour deux siècles d'histoire*, Lyon, Éd. LUGD, 1994.
- BENOIT Bruno, *L'identité politique de Lyon, Entre violences et mémoires des élites (1786-1905)*, Paris, L'Harmattan, chemins de la mémoire, 1999.
- BENOIT Bruno et SAUSSAC Roland, *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, Mémoires de la ville, Éd. des Traboules, 2008.
- BENOIT Bruno et alii, *L'Esprit d'un siècle : 1800-1914*, Catalogue d'expositions, Lyon, Fage éd., 2007.
- BEZUCHA Robert, *The Lyon uprising of 1834 social and political conflict in the early July monarchy*, Harvard University Press, 1974.
- BILANGE François, *Justin Godart ou la plaisante sagesse lyonnaise*, Lyon, Éd. lyonnaises d'art et d'histoire, 2000.
- BLANC Louis, *L'Organisation du travail*, Éd. de l'Institut d'études corporatives et sociales, Paris, 1943.
- BLETON Pierre-Auguste, *Exposition Universelle de 1899. Comité départemental du Rhône Rapports et documents de la section d'économie sociale et d'assistance*, Lyon, Mougin-Rusart, 1899.
- BLETON Pierre-Auguste, *Histoire du travail, Société de secours mutuels*, Lyon, Rey, 1900.
- BLOCH Camille, *L'assistance et l'État en France à la veille de la Révolution - Généralités de Paris, Rouen, Alençon, Orléans, Châlons, Soissons, Amiens : 1764-1790*, Paris, [Reprod. en fac-sim.] A. Picard, 1908.
- BONNEVAY Laurent, *Histoire politique et administrative du Conseil général du Rhône 1790-1940*, Lyon, Joannès Desvigne, 2 t., 1946.
- BOUVIER-AJAM Maurice, *Histoire du travail en France depuis la Révolution*, Paris, L.G.D.J., 1968.
- BOUVIER-DUMOLART Louis, *Compte rendu sur les événements qui ont eu lieu dans la ville de Lyon au mois de novembre 1831*, Paris, Tenon, 1832.
- BOUVIER-DUMOLART Louis, *Des causes du malaise qui se fait sentir dans la société, en France, des agitations qui la troublent et des moyens d'y remédier*, Paris, Delaunay, 1834.
- BRASSEUL Jacques, *Petite histoire économique des faits sociaux*, Paris, Armand Colin, 2001.
- BRAUD Philippe et BURDEAU François, *Histoire des idées politiques depuis la révolution*, Paris, Montchrestien, Précis Domat, 1983.
- BRODER Albert, *L'économie française au XIX^e siècle*, Ophrys, synthèse histoire, 1993.
- BUCHE Joseph, *L'abbé Camille Rambaud de Lyon, sa vie, ses œuvres sociales*, préf. par Édouard Aynard, Lyon, Cumin et Masson, 1907.

C

- CAHEN-BERNARD Jean, *L'assurance contre le chômage involontaire en France et à l'étranger*, th. droit, Université de Nancy, Paris, [s.n], 1913.
- CAGNINACCI Hyacinthe, *le chômage et les moyens d'y remédier particulièrement par l'assurance*, Paris, A. Rousseau, 1903.
- CAMBRIEL Albert, *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux caisses de chômage*, th. droit, Université Paris, Paris, A. Michalon, 1908.
- CARCANAGUES Pierre, *Le mouvement syndicaliste réformiste en France*, Paris, A. Schleider, 1913.
- CANTON-DÉBAT Jacques et FERDINAND Maurice, *Arlès-Dufour : du canal de Suez à l'École centrale de Lyon, le parcours exceptionnel du soyeux lyonnais*, Limonest, Éd. l'Interdisciplinaire, 2007.
- CANTON-DÉBAT Jacques, *Un homme d'affaires lyonnais*, th. histoire, Université Lyon 2, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2000.
- CAPITANT Henri et CUCHE Paul, *Cours de législation industrielle : coalitions et grèves ; associations professionnelles ; contrat de travail ; réglementation légale du travail*, Lafolye frères et Cie, Dalloz, 1921.
- CASTALDO André et LÉVY Jean-Philippe, *Histoire du droit civil*, Paris, Dalloz, 2002.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1999.
- CASTEL Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est ce qu'être protégé ?*, Paris, Éd. du Seuil, coll. La République des idées, 2003.
- CASTEL Robert et LAE Francis, *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*. Paris, L'Harmattan, Collectif. logiques sociales, 1992.
- CAYEZ Pierre et BAYARD Françoise (dir.), *Histoire de Lyon du XVI^e siècle à nos jours*, Le Coteau, Éd. Horvath, t. 2., 1990.
- CAZALIS Émile, *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale*, Paris, Marcel Rivière et cie, 1925.
- CHARLE Christophe, *Histoire sociale de la France au XIX^e siècle*, La Flèche, Éd. du Seuil, coll. Histoire, 1991.
- CHARLETY Sébastien, *Histoire du Saint-Simonisme (1825 1864)*, Paris, Hachette 1896.
- CHARLETY Sébastien (dir.), *Revue d'histoire de Lyon : Études, documents, bibliographies*, Lyon, A. Rey, 1902-1914.
- CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile et VIET Vincent (dir.), *Les politiques du travail 1906-2006*, Presses Universitaires de Rennes, 2006.
- CHAREIRE Isabelle (dir.), *Frédéric Ozanam : Actes du Colloque des 4 et 5 décembre 1998*, Université catholique de Lyon, suivi des Notes bibliographiques sur Frédéric Ozanam par Amélie Ozanam-Soulacroix, Éd. Raphaëlle Chevalier-Montariol, Paris, Bayard, 2001.
- CHARRUAUD Benoit, *Louis Blanc, La République au service du Socialisme - Droit au travail et perception démocratique de l'État*, th. droit, Université Robert Schuman, Strasbourg, 2008.
- CHASTENET Jacques, *L'enfance de la Troisième, 1870-1879*, Paris, Hachette, 1952.
- CHOLVY Gérard, *Frédéric Ozanam, 1813-1853 : l'engagement d'un intellectuel catholique au XIX^e siècle*, Paris, Fayard, 2003.
- COINTEPAS Michel, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français », in J.P. Le CROM (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 227-237.
- CROSSON DU CORMIER..., *Les caisses syndicales de chômage en France et en Belgique*, t. 1, th. droit, Paris, Chevalier et Rivière, 1905.
- CURTET Raymond et BENOIT Bruno (dir.), *Quand Lyon rugit : les colères de Lyon du XI^e au XX^e siècle*, Lyon, Éd. lyon. d'art et d'histoire, 2006.

D

- D'ALLEMAGNE Henry-René, *Les Saint-Simoniens, 1827-1837*, préface de S. Charléty, Paris, Gründ, 1930.
- DANIEL Christine et TUCHSZIRER Carole, *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.
- DÄNZER-KANTOF Boris, LEFEBVRE Véronique et TORRES Félix, *Un siècle de réformes sociales, une histoire du ministère du Travail 1906-2006*, Paris, La documentation française, 2006.
- DE BAECQUE Francis (dir.), *Les directeurs de ministères en France, XIX-XX^e siècles*, Genève, Centre de Recherches d'Histoire et de Philologie, publications 5, 26, Librairie Droz, 1976.
- DELBREL Yann, *La mutualité à Bordeaux à travers les sociétés de secours mutuels (1810-1914)*, th. droit, Université Bordeaux, [s.n], 2002.
- DELFAU Gérard, *Droit du travail. Manifeste pour une nouvelle politique*, Malakoff, Desclée de Brouwer, 1997.
- DEMAZIERE Didier, *Sociologie des chômeurs*, Paris, La découverte, coll. Repères, 2006.
- DENJEAN Georges, *L'assurance chômage*, th. droit et sciences économique, Université Toulouse, Toulouse, A. Trinchant, 1859.
- DESROCHE Henri, GAUMONT Jean, EISTER Albert, POULAT Émile, *Études sur la tradition française par l'association ouvrière*, Communauté et vie coopérative - Cahiers d'histoire et de sociologie de la coopération n° 3, Paris, Entente communautaire, 1955.
- DEVAUX Marie-Louise, *L'organisation technique de l'indemnisation du chômage en France*, th. droit Lille, Université Lille, 1961, (dactylographiée).
- DESMARET Jacques, *La politique de la main-d'œuvre en France*, Paris, P.U.F, 1945.
- DEWERPE Alain, *Le monde du travail en France 1800-1950*, Paris, Armand Colin, coll. Cursus, 1998.
- DION-LOYE Sophie et GROS Dominique (dir.), *La pauvreté saisie par le droit*, Paris, Éd. du Seuil, 2002
- DOCKÈS Pierre, *Historique de la société d'économie politique et d'économie sociale de Lyon 1866-1966*, Lyon, Bonnaviat, 1966.
- DOCKÈS Pierre et ROSIER Bernard, *Rythmes économiques. Crises et changement social. Une perspective historique*. Économie critique, Paris, La découverte Maspero, 1983.
- DOCKÈS Nicole, *Une faculté de droit sous la III^e République : (à paraître)*
- DOLLÉANS Édouard et DEHOVE Gérard, *Histoire du travail en France, mouvement ouvrier et législation sociale, Des origines à 1919*, t. 1, Domat-Montchrestien, 1953.
- DONZELOT Jacques, *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Éd. du Seuil, 1944.
- DRET, *Le chômage, ses conséquences, comment y remédier*, Causerie du camarade Dret à la Semaille, Université populaire du XX^e arrondissement, Paris, Maison des fédérations, Les maux du capitalisme, 1909.
- DREYFUS Michel, GUESLIN André, et GIBAUD Bernard (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité : autour de la loi de 1898*, Paris, Mutualité française, Économica, 1999.
- DREYFUS Michel, *Liberté, égalité mutualité. Mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, Paris, Éd. de l'Atelier, Patrimoine, 2001.
- DREYFUS Michel, *La mutualité, une histoire maintenant accessible*, Paris, Mutualité française, Racines mutualistes, 1988.
- DREYFUS Michel, *L'avantage de partager. Histoire des mutuelles cogérées*. Paris, Mutualité française, Racines mutualistes, 1988.
- DUPEYROUX Jean-Jacques, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 16^e éd., 2008.

- DURAND Paul et ROUAST André, *Précis de législation industrielle : droit du travail*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 1951.
- DUTACQ François, *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848*, E. Cornety et Cie, Paris, 1910.
- DUVEAU Georges, *La vie ouvrière en France sous le Second Empire*, Tours, Gallimard, 1946.

E F

- EWALD François, *L'État-Providence*, Paris, Grasset, 1986, rééd. 1994.
- FAGNOT François, *Le chômage 1^o partie, Institutions de secours et d'assurance, caisses syndicales, leurs résultats*, Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 1905.
- FAGNOT François, *Le chômage 2^o partie, Les subventions de l'État aux caisses syndicales*, Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 1905,
- FERAUD-GIRAUD Louis-Joseph, *Les ouvriers, exposé théorique et pratique des dispositions législatives et réglementaires*, Paris, Durand et Dentu, 1956.
- FESTY Octave, *Les associations ouvrières encouragées par la deuxième République (décret du 5 juillet 1848)*, Paris, Rieder et cie, 1915.
- FOLHEN Claude, *L'industrie textile au temps du Second Empire*, Paris, Plon, 1956.
- FOURIER Charles, *Le nouveau monde industriel et sociétaire – ou Invention du procédé d'industrie attrayante*, Paris, Bossange et Mongie, 1829.
- FRANCONNET Christine et BARBICHE Bernard (dir.), *Frédéric Ozanam (1813-1853) : un universitaire chrétien face à la modernité*, Paris, Éd. du Cerf, bibliothèque nationale de France, 2006.
- FROBERT Ludovic, *Les canuts ou la démocratie turbulente, Lyon 1831-1834*, Paris, Tallandier, 2001.
- FULCHIRON Hugues (dir.), *La faculté de droit de Lyon – 130 ans d'histoire*, Éd. Lyon d'art et d'histoire, 2006.

G

- GARRIER Gilbert (dir.), *Le Rhône et Lyon de la Préhistoire à nos jours*, Saint Jean d'Angely, Éd. Bordessoules, coll. l'histoire par les documents, 1987.
- GAUMONT Jean, *Histoire générale de la coopération en France*, Fédération nationale des coopératives de consommation, Paris, 1924, t.1, p. 21.
- GAZIER Bernard, *Tous Sublimes – Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, essais, 2003.
- GEMAHLING Paul, *Travailleurs au rabais. La lutte syndicale contre la sous-concurrence. Études de l'organisation du travail et de la concurrence*, Paris, Bloud et Cie éditeur, 1910.
- GENESTE Sylvie, *Édouard Aynard, banquier, député, mécène et homme d'œuvres (1837-1913)*, th. d'histoire Lyon 3, 1998.
- GERANDO, Joseph-Marie de, *Le visiteur des pauvres*, Paris, L. Colas, 4^e éd., 1837.
- GERANDO, Joseph-Marie de, *De la bienfaisance publique*, 2 volumes, Bruxelles, société belge de librairie, 1839.
- GIBAUD Bernard, *Révolution et droit d'association. Au conflit de deux libertés*, Paris, Mutualité française, 1989.
- GIBAUD Bernard, *Aux sources de la mutualité moderne*, Paris, Mutualité française, 1989.
- GLOTIN Hyacinthe, *Étude historique, juridique et économique sur les syndicats professionnels*, Paris, Larose, 1892.
- GODART Justin, *Les mineurs blancs*, Paris, la publication sociale, 1910.
- GODART Justin, *L'ouvrier en soie*, Lyon, Nicolas, 1899.
- GODART Justin, *Travailleurs et métiers lyonnais*, Lyon, Cumin et Masson, 1909.
- GODART Justin, *Les lois sociales et le parti radical et radical-socialiste*, Paris, Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste, [sd].

- GODECHOT Jacques, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, 1988.
- GONNARD René, *Caractères généraux de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels*, Paris, Arthur Rousseau, Lyon, A. Rey, 1898.
- GUENEAU Louis, *Lyon et le commerce de la soie*, Lyon, Lyon, Bascou, 1923.
- GUESLIN André, *L'invention de l'économie sociale*, Paris, Économica, 1987.
- 1914 », Paris, Éd. de l'Atelier, 1996, p. 239-249.
- GUILLEMAUT Pierre, *Mutualité en France au XIX^e siècle, Histoire et législation des sociétés de secours mutuels, la loi de 1898*, Paris, A. Rousseau, 1899.
- GUTTON Jean-Pierre, *Charité et assistance en Europe XVI^e-XVIII^e siècle*, Firenze, L-S. Olschki, 1978.
- GUTTON Jean-Pierre (dir.), *Les Lyonnais dans l'histoire*, Toulouse, Privat, 1985.
- GUTTON Jean-Pierre, *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Paris, P.U.F, Que sais-je ?, 2000.

H

- HALPÉRIN Jean-Louis, *Le code civil 1804-1904 Livre du Centenaire*, Paris, Dalloz 2004.
- HALPÉRIN Jean-Louis, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, P.U.F., coll. Quadrige, 2001.
- HAROUEL Jean-Louis, *Les ateliers de charité dans la province de Haute-Guyenne*, Paris, P.U.F., 1969.
- HATZFELD Henri, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989.
- HAUSER Henri, *Ouvriers du temps passé : XV-XVI^e siècles*, Paris, Alcan, 1899.
- HOOG Georges, *Histoire du catholicisme social en France 1871-1931*, Paris, Domat-Montchrétien, 1946.
- HOURS Henri, *Treize lyonnais célèbres racontés par Henri Hours*, Bron, Éd. Lyon Mag, décembre 1997.
- HUILLIER Fernand, *La lutte ouvrière à la fin du Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1957.
- HUBBARD Gustave Nicolas, *De l'organisation des sociétés de prévoyance ou des sociétés de secours mutuels et des bases scientifiques sur lesquelles elles doivent être établies*, Paris, Guillaumin, 1852.
- HUBERT-VALLEROUX Paul, *Les associations ouvrières et patronales*, Paris, Gauthier Villard, 1899.

J

- ISAAC Auguste, *Journal d'un notable lyonnais 1906-1933* (textes annotés par Hervé Joly), Lyon, BGA. Permezel, 2002.
- JEANMICHEL Lucien, *Arlès-Dufour, un Saint-Simonien à Lyon*. Lyon, Éd. lyon. d'art et d'histoire, série Temps présent, 1993.
- JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse (dir.), *Politiques sociales*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1994.
- JOLY Hervé (dir.), *Patronat, bourgeoisie et libéralisme : autour du journal d'Auguste Isaac*, Cahiers Pierre Léon n° 5, Lyon, LARHRA, 2004.
- JOLLY Jean, *Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940)*, Paris, Presses universitaires de France, 1960-1977.
- JOSSERAND Louis, *De l'abus des droits*, Paris : Rousseau, 1905.
- JOSSERAND Louis ; *De l'esprit des droits et de leur relativité - Essai de téléologie juridique, théorie dite de l'abus des droits*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1939 ; nouvelle éd. avec une préface de David Deroussin, Paris, Dalloz-Sirey, 2006.

K

- KAPLAN Steven-Laurence, *La fin des corporations*, Paris, Fayard, 2001.
- KALORA Bernard et SAVOYE Antoine, *Le Play et ses continuateurs Aux origines des sciences sociales*. Mâcon, Champ Vallon, 1989.
- KLEINCLAUTZ Arthur (dir.), *Histoire de Lyon 1814-1940*, t. 2 et 3, Lyon, Pierre Masson, 1952, rééd. Marseille, Laffitte, 1978.

L

- LADOUX Louis, *La question du chômage en France et principalement les caisses de chômage*, Bordeaux, th. droit, Université de Bordeaux, Cadoret, 1908.
- LAMOTTE Édouard, *Étude sur la question du chômage involontaire*, th. droit, Université Aix-Marseille, Laval, 1905.
- LAGRAVE Michel, et LECLERC Pierre, *La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*. T. 2, 1870-1945, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1996.
- LALLEMAND Léon, *Histoire de la charité, t.4-II, L'Europe : les temps modernes, du XVI^e au XIX^e siècle*, Paris, Picard, 1912.
- LAROUSSE Pierre, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, Nîmes, Lacour, reprod. en fac-sim, 1990.
- LATREILLE André (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Privat, Toulouse, 1998.
- LAURENT Émile, *Le paupérisme et les associations de prévoyance*, Paris, Guillaumin, 1865.
- LAZARD Max, *La question du chômage, conférence de M. Max Lazard*, Boulogne-sur-mer, Impr. d'études sociales et politiques, 1922.
- LECERF Éric, *La famine des temps modernes- Essai sur le chômeur*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- LE CROM Jean-Pierre (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Actes du Colloque des 18 et 19 septembre 2003, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.
- LEDRU Alphonse, WORMS Frédéric, *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884 d'après les documents officiels et les discussions parlementaires*, Larose et Forcel, Paris, 1885.
- LEFORT Jean, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, t. 2, Paris, Fontemoing et Cie, 1913.
- LEFRANC Georges, *Histoire du travail et des travailleurs*, Saint-Amand, Flammarion, 1975.
- LE GOFF Jacques, *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, 4^{ème} éd.. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.
- LEQUIN Yves, *La formation de la classe ouvrière régionale. Les ouvriers de la région lyonnaise (1848-1914)*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1977.
- LEQUIN Yves (dir.), *Ouvriers, villes et société, autour d'Yves Lequin et de l'histoire sociale*, Nouveau Monde éditions, 2005.
- LE PLAY Frédéric, *La Réforme sociale en France*, 6^e éd., Paris, Dentu, 1878.
- LEVASSEUR Émile, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870*, 2^e éd., Paris, A.Rousseau, 1903-1904.
- LEVILLAIN Philippe, *Albert de Mun, la Monarchie, la République, l'Église, 1841-1893*, Rome, École française de Rome, 1982.
- LIGNÈRES Joseph-Étienne, *Les unions et fédérations mutualistes en France*, th. droit, Université Paris, Paris, [s.n], 1905.
- LOUIS Paul, *Histoire de la classe ouvrière en France, de la Révolution à nos jours. Les conditions matérielles des travailleurs*. Paris, Librairie des Sciences Politiques et Sociales, 1927.
- LOUIS Paul, *Histoire du mouvement syndical en France*, t. 1, Paris, Valois, 1947.

- LOUVET Louis, *Curiosités de l'économie politique*, A. Delahays, Paris, 1861, p. 336
- LUCIANI Jean (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, Paris, Syros Alternatives, 1992.

M

- MAGE Victor, *La possibilité de l'assurance chômage d'après les expériences belges et françaises*, th. droit, Université Paris, Paris, M. Giard et E. Brière, 1912.
- MAÎTRON Jean (dir.), *Dictionnaire bibliographique du mouvement ouvrier français (1789-1939)*, Paris, Éd. ouvrières, 43 t. + 1 t. suppl.
- MARTIN SAINT-LÉON Étienne, *Histoire des corporations de métiers : depuis leurs origines jusqu'à leur suppression en 1791*, Paris, Guillaumin et Cie, 1897.
- MAYEUR Jean-Marie, *L'abbé Lemire, 1853-1928, un prêtre démocrate*, Paris, Casterman, 1968.
- McDOUGALL Mary-Lynn, *After the insurrections, the workers movement in Lyon, 1834-1952*. Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of philosophy, in the Faculty of Political Science, Columbia University, 1973.
- MARITCH Sreten, *Histoire du mouvement social sous le Second Empire à Lyon*, Paris, Rousseau et Cie, 1930.
- MAURIN Éric, *La peur du déclassement, Une sociologie des récessions*, la République des idées, Seuil, 2009.
- MERLIN René, *Les associations ouvrières et patronales*, Paris, A. Rousseau éditeur, 1899.
- MILLERAND Alexandre, *Deux discours de M. Alexandre Millerand, Président de la République*, Documents pour l'histoire, Paris, M. Giard, 1923.
- MOSS Robert, *L'assurance obligatoire contre le chômage du point de vue social*, Paris, Dalloz, 1929.
- OLSZAK Norbert, *Histoire du droit du travail*, Paris, P.U.F, Que sais-je ?, n° 3450, 1999.

P

- PARIAS Louis-Henri (dir.), *Histoire générale du travail, l'ère des révolutions (1765-1914)*, Paris, Nouvelle librairie de France, 2000.
- PARISET Ernest, *Histoire de la Fabrique lyonnaise : étude sur le régime sociale et économique de l'industrie de la soie à Lyon depuis le XVI^e siècle*, A. Rey, Lyon, 1901.
- PELLETIER André (dir.), *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, Éd. lyonnaises d'Art et d'Histoire, Lyon, 2007,
- PELLOUTIER Fernand, *Histoire des bourses du travail*, Paris, A. Costes, 1921.
- PERROT Michèle, *Les ouvriers en grève : France 1871-1890*, Paris, Mouton La Haye, 1973.
- PETIT Jacques-Guy, MAREC Yannick, *Le social dans la ville en France et en Europe*, Éd. de l'Atelier, 1996.
- PIC Paul, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, Paris, A. Rousseau éditeur, 1930.
- PICARD Alfred, *Exposition universelle de 1900 à Paris, le bilan d'un siècle (1801-1900)*, t. 5, Ministère du commerce et de l'industrie et du travail, imprimerie nationale, 1906.
- PICON Antoine, *Les saint-simoniens Raisons, imaginaire et utopie*, Paris, Belin, coll. Histoire et sociétés. Modernité, 2002.
- PIERRARD Pierre, *L'église et les ouvriers en France, 1840-1940*, Paris, Hachette, 1991.
- PIERRARD Pierre, *1848, Les Pauvres, l'Évangile et la révolution*, Paris, Desclée de Brouwer, 1977.
- PINOL Jean-Luc, *Mobilités et immobilismes d'une grande ville : Lyon de la fin du 19^e siècle à la seconde guerre mondiale*, centre Pierre Léon, Université Lyon II, 1989.
- PONSON Christian, *Les catholiques lyonnais et la Chronique sociale 1892-1914*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979.

- POTIER Jean-Pierre, FROBERT Ludovic et TIRAN André (dir.), *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Éd. de l'Institut des sciences de l'homme, 2000.
- POULOT Denis, *Le Sublime ou le travailleur comme il est en 1870 et ce qu'il peut être*, Paris, La découverte Maspero, 1980.

R

- RAPPE David, *La Bourse du travail à Lyon, une structure ouvrière entre services sociaux et révolution sociale*, Lorient, Atelier de création libertaire, 2004.
- RAUZY Albert et PICQUENARD Suzanne, *La législation de l'aide sociale*, Paris, Berger-Levrault, 1955,
- RENÉ Jacques, *Le capitalisme libéral et le droit au travail*, Les cahiers du Rhône, Paris, Éd. du Seuil, 1947.
- RENNES Jacques, *Le syndicalisme français*, Marcel Rivière et cie, Paris, 1948.
- ROBERT Adolphe, COUGNY Gaston et BOURLOTON Edgar, *Dictionnaire des parlementaires français (1789-1889)*, Genève, Slatkine, (fac-sim. de l'édition de Paris, 1891), 2000.
- ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, coll. histoire, Éd. du Seuil, 1990.
- ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Éd. du Seuil, 1992.
- ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris, Éd. du Seuil, 1998.
- ROSANVALLON Pierre, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Éd. du Seuil, 1999.
- ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 2002.
- ROUGE Charles, *Les syndicats professionnels et l'assurance contre le chômage*, th. droit et sciences économiques, Université Toulouse, Paris, [s.n], 1912.
- ROUGIER Paul, *Les associations ouvrières, étude sur leur passé, leur présent, leur conditions de progrès*, Paris, Guillaumin, 1864.
- ROYON Claude (dir.), *Lyon, l'humaniste : depuis toujours, ville de foi et de révoltes*, préf. de Marc Lambron, postf. de Patrick Viveret, Éd. Autrement, coll. Mémoires, sept. 2004.
- RUDE Fernand, *Le mouvement ouvrier à Lyon*, Lyon, Éd. Fédérop, 1977.
- RUDE Fernand, *La révolte des canuts 1831-1834*, Paris, la Découverte, coll. Sciences humaines et sociales, 2001.

S

- SAINT-JOURS Yves (dir.), *Traité de sécurité sociale t.5, La mutualité : histoire, droit, sociologie*, Paris, L.G.D.J, 1990.
- SALAIS Robert, BAVEREZ Nicolas et REYNAUD Bénédicte, *L'invention du chômage*, Paris, P.U.F., coll. Quadrige, 1986.
- SAUNIER Pierre-Yves, *L'esprit lyonnais, XIX^e-XX^e siècle : genèse d'une représentation sociale*, Paris, CNRS, Imp. De Normandie, 1995.
- SEGUIN J., *L'assurance contre le chômage*, th. droit Université Lille, V. Giard et E. Brière, 1904.
- SERULLAZ Georges, *Les sociétés de secours mutuels*, Lyon, Cote, 1890.
- SHERIDAN Georges, *The social and economic foundation of association among the silk weavers of Lyon 1852-1870*, New York, Arno Press a New York Company, 1981.
- SOBOUL Albert (dir.), *Dictionnaire de la Révolution française*, Paris, P. U. F., 2004.
- STEYERT André, *Nouvelle histoire de Lyon et des provinces du Lyonnais, Forez, Beaujolais, Franc-Lyonnais et Dombes*, t. 4, Lyon, Bernoux et Cumin, 1899.
- STORCK Adrien et MARTIN Henri (dir.), *Lyon à l'exposition universelle de 1889*, Lyon Storck, 1890.

T

- TCHERNOFF Iouda, *Associations et sociétés secrètes sous la deuxième république 1848-1951*, bibliothèque d'histoire contemporaine, Paris, Alcan, 1905.
- TOPALOV Christian, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

U

- UNEDIC, *Historique du régime d'assurance-chômage 1959-1982*, Mantes-La-Jolie, Royer, 1983.

V

- VACHET Adolphe, *Nos lyonnais d'hier*, Lyon, Maison des missionnaires, 1912.
- VARLEZ Louis, *Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage*, Paris, Bibliothèque du Musée Social, A. Rousseau, 1903.
- VARAINE Barbara, *Le procureur général de Lyon, correspondant et agent du Ministère de la Justice entre 1814 et 1870 : l'œil du gouvernement*, th. histoire du droit, Université de Bourgogne, 2002.
- VIDAL Jean-François, *Dépression et retour de la prospérité. Les économies européennes au XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, Logiques économiques, 2001.
- VIDALENC Jean, *Louis Blanc 1811-1882*, Paris, P.U.F, coll. du Centenaire de la Révolution de 1848 publiée sous le patronage du Comité national du centenaire, 1948.
- VIVIER Paul, *L'assurance contre le chômage involontaire*, th. droit, Université Lyon, Lyon, Legendre, 1898.

W

- WEINTROB Lori R., « Du café du Palais à la Mutualité », in PETIT Jacques-Guy et MAREC Yannick (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe 1750-1814*, Éd. de l'Atelier, Lonrai, 1996, p. 167-175.
- VERLEY Patrick, *La Révolution industrielle*, Gallimard, 2008.
- WHITESIDE Noël, MANSFIELD Malcom et SALAIS Robert (dir.), *Aux sources du chômage 1880-1914 : une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, Paris, Belin, Temps présent, 1994.
- WILLARD Claude (dir.), *La France ouvrière*, t. 1, Paris, Éd. de l'Atelier, 1993.
- WILLMANN Christophe, *Essai d'identification juridique du chômeur*, th. droit, Paris X Nanterre, 1994.
- WINOCK Michel, *La France politique XIX^e-XX^e siècle*, Malesherbes, Éd. du Seuil, coll. Points-histoire, 1993.

IV/ ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

B

- BARBET Denis, « Retour sur la loi de 1884, la production des frontières du syndical et du politique », *Genèses du 3 mars 1991*, p. 5-30.
- BAYON Denis et FROBERT Ludovic, « Paul Pic (1862-1943) » in POTIER Jean-Pierre, FROBERT Ludovic et TIRAN André (dir.), *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Éd. de l'Institut des sciences de l'homme, 2000, p. 297-309.
- BELLEMAIN ..., « L'office municipal de placement », in *Lyon et la région lyonnaise en 1906. Lyon en 1906*. Ouvrage offert par le comité local aux membres du 35^{ème} Congrès de l'association fondée pour l'avancement des sciences, t. 2, Lyon, A. Rey et Cie, 1906, p. 31-34.
- BENOIT Bruno, « Double approche de la révolution de 1848 et des débuts de la Seconde République à Lyon », *Cahiers d'histoire, XLIII, N°2*, 1998, p. 250-256.
- BEZAT Jean-Michel, *Le Monde* des 22 et 23 mars 1998, p. 14.
- BIRCK Françoise, « Le positivisme ouvrier et la question du travail », in LUCIANI Jean (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, Paris, Syros Alternatives, 1992, p. 51-80.

- BIRCK Françoise, « Entre le patronage et l'organisation industrielle. Les Cristalleries de Baccarat dans le dernier quart du XIX^e siècle », *Genèses* n°2, décembre 1990, p. 29-57.
- BOSMAN Françoise, CHETCUTI Claude et ECK Jean-François, « L'État local, dans les relations du travail : le Nord-Pas-de-Calais (1841-1981) » in CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile et VIET Vincent (dir.) *Les politiques du travail 1906-2006 - acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, P.U.R., coll. Pour une histoire du travail, 2006, p. 29 - 44.
- BOUILLOUX Alain, « Les équivoques de l'assurance-chômage », *Analyse juridique et valeurs de droit social - Mélanges en l'honneur de Jean Pélissier*, Paris, Dalloz, 2004, p. 131-152.
- BOURGEOIS Léon, « La question du chômage en France rapport n°20 » in *Compte-rendu de la conférence internationale du chômage*, Paris, Librairie des sciences politiques et sociales. Marcel Rivière et cie, 1911.
- BOUTIN Christophe, « Les catholiques français du XIX^e siècle », in DION-LOYE Sophie et GROS Dominique (dir.), *La pauvreté saisie par le droit*, Paris, Éd. du Seuil, 2002, p. 323-345.
- BRETON Yves, « Émile Cheysson et l'économie sociale » in LUCIANI Jean (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, Paris, Syros Alternatives, 1992, p. 173-196.
- BRETON Yves « Joseph-Marie de Gérando (1772-1842) », in POTIER Jean-Pierre, FROBERT Ludovic et TIRAN André (dir.), *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Éd. de l'Institut des sciences de l'homme, 2000, p. 231- 241.
- BUFFENOIR Maximilien, « Le fouriérisme à Lyon », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 12.

C

- CANTON-DÉBAT Jacques, « François-Barthélemy Arlès-Dufour (1797-1872) » in POTIER Jean-Pierre, FROBERT Ludovic et TIRAN André (dir.), *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Éd. de l'Institut des sciences de l'homme, 2000, p. 75-93.
- CASAUX-LABRUNEE Lise, « Qu'est ce qu'un chômeur ? », *Droit Social* n°6, juin 1996.
- CASTALDO André, « L'histoire juridique de l'article 1781 du Code civil, *Rev. historique du droit français et étranger*, 1977, p. 211-237.
- CAYEZ Pierre, « Quelques aspects du patronat lyonnais pendant la deuxième étape de l'industrialisation », *Le patronat de la seconde industrialisation*, Cahiers du mouvement social n° 4, Études rassemblées par Maurice Lévy Le Boyer, 1979, p. 191-200.
- CORDILLOT Michel, « Le mouvement ouvrier français à la croisée des chemins : mutualisme et /ou résistance à la fin du Second Empire », in DREYFUS Michel, GUESLIN Alain et GIBAUD Bernard (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité. Autour de la loi de 1898*, Paris, Mutualité française, Économica, 1999, p. 26-48.
- COTTEREAU Alain, « Prévoyance des uns, imprévoyance des autres, questions sur les cultures ouvrières face aux principes de l'assurance mutuelle, au XIX^e siècle ». *Prévenir* « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 », mai 1984, p. 57-68.
- CROUZET François, « Essai de construction d'un indice annuel de la production industrielle française au XIX^e siècle », *Revue les Annales*, janvier-février 1970, p. 56-99

D

- DARESTE Rodolphe, « Rapport du concours : histoire des associations ouvrières jusqu'à nos jours », *Revue du lyonnais*, nouvelle série, 1863, p. 8-23.
- DAVIET Jean-Pierre, « Un rêve de liberté et de bonheur. De la loi Le Chapelier aux associations ouvrières et à la mutualité », in DREYFUS Michel, GUESLIN André, et GIBAUD Bernard (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité. Autour de la loi de 1898*, Paris, Mutualité française, Économica, 1999, p. 40-48.

- DEMIER Francis, « Les premières lois sociales en France au XIX^e siècle », Actes du colloque du Sénat, Paris, 31 mars 2006, Palais du Luxembourg, Cahiers d'histoire parlementaire et politique, p 19-26.
- DOMERGUE Jean-Paul, « Le droit du chômage ou du non emploi », *Droit Social* n°5, mai 1997.
- DUMONS Bruno, « Lyon charitable et prévoyant », *Lyon, l'humaniste : depuis toujours, ville de foi et de révolte*, éd. Autrement, coll. Mémoires, sept. 2004, p. 156-159.
- DREYFUS Michel, « La mutualité : une certaine idée de la protection sociale », *Revue européenne d'histoire sociale, Histoire et sociétés* n°16, oct. 2005. p. 55-65.
- DUTACQ François, « Des clubs et sociétés secrètes de Lyon pendant les mois de septembre et octobre 1848 », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 7, 1908.

F G

- FORTUNET Françoise, « De la bienfaisance à l'assistance. Jalons pour gouverner la misère », in DION-LOYE Sophie et GROS Dominique (dir.), *La pauvreté saisie par le droit*, Paris, Éd. du Seuil, 2002, p. 347-357.
- GARRIER Gilbert, « Économie et société lyonnaise de 1815 aux années 1880 » in André LATREILLE (dir.), *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Privat, Toulouse, novembre 1998, p. 315-326.
- GAU Jacques-Antoine, « Résultats et tendances du régime conventionnel d'assurance-chômage », *Droit Social* n°3, mars 1963.
- GAUTIE Jérôme, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses* n°46, mars 2002, p. 60-76.
- GODART Justin et PIC Paul, « Le mouvement économique et social dans la région lyonnaise », *Questions pratiques de législation ouvrières et d'économie sociale*, t. 1, Lyon, A. Storck et Cie, 1902, p. 286-287.
- GODART Justin, « Le deuxième centenaire de la Chambre de commerce de Lyon », *Revue d'histoire de Lyon*, t. 1, 1902, p. 373-389.
- GODART Justin, « Le compagnonnage à Lyon » *Revue d'histoire de Lyon*, t. 2, 1905, p. 425- 469.
- GODART Justin « Les subventions municipales aux caisses syndicales de chômage à Lyon » in *Le chômage* publié sous les auspices de la Societa Umanitaria, Paris, Giard et Brière, 1907, p. 8-22.
- GOSSEZ Rémi, « Associations ouvrières dites de 1848 : échec ou réussite ? », *Revue de l'économie sociale*, avril -juin 1985.
- GUESLIN André, « L'évolution des bureaux de bienfaisance jusqu'en 1914 » in PETIT Jean-Guy et MAREC Yannick (dir.), « Le social dans la ville en France et en Europe. 1750-1814 », Éd. de l'Atelier, Lonrai, 1996, p. 167-175.
- GUTTON Jean-Pierre, « Le chômage entre question sociale et question pénale, en France au tournant du siècle, in WHITESIDE Noël, MANSFIELD Malcom et SALAIS Robert (dir.), *Aux sources du chômage 1880-1914 : une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, Paris, Belin, Temps présent, 1994, p. 63-80

H

- HATZFELD Henri, « Notes sur la mutualité au XIX^e siècle », *Prévenir « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 »*, mai 1984, p.17-29.
- HORDERN Francis, « Loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers », *Histoire du travail par les textes*, t. 1 : de la Révolution à la première guerre mondiale, *Cahiers de l'Institut Régional du Travail d'Aix-en-Provence*, n°8, 1999, p. 39-48.
- HORDERN Francis, « La première réglementation du travail (1841-1914) », *Cahiers de l'Institut Régional du Travail d'Aix-en-Provence* n°4, 1993, p. 59-63 et p. 99-102.

K L

- KEUFER Auguste, « Cause du chômage – Les moyens de prévenir – Les moyens d'en atténuer les conséquences », in *Le chômage* publié sous les auspices de la Societa Umanitaria, Paris, Giard et Brière, 1907, p. 33-53.
- LAUDET Marc, « Charles Fourier (1772-1837) », POTIER Jean-Pierre, FROBERT Ludovic et TIRAN André (dir.), *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Éd. de l'Institut des sciences de l'homme, 2000, p. 105-130.
- LAUDET Marc et TIRAN André, « Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) » in POTIER Jean-Pierre, FROBERT Ludovic, TIRAN André (dir.), *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Éd. de l'Institut des sciences de l'homme, 2000, p. 318-336.
- LECERF Éric, « Les conférences internationales pour la lutte contre le chômage au début du siècle », Cahiers Georges Sorel, 1989, volume 7, n°7, p.99-126.
- LEQUIN Yves et GARRIER Gilbert, « Deux siècles de transformations économiques et sociales » in GARRIER Gilbert (dir.), *Le Rhône et Lyon de la Préhistoire à nos jours*, Saint Jean d'Angely, Éd. Bordessoules, coll. l'histoire par les documents, 1987, p. 229-299.
- LESPINET Isabelle, « Rôle et fonctionnement de l'Office du travail », in LUCIANI Jean (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, Paris, Syros Alternatives, 1992, p. 219-234.
- LESPINET Isabelle, « Le positivisme ouvrier et la question du travail », in LUCIANI Jean (dir.), *Histoire de l'Office du travail* **Erreur ! Source du renvoi introuvable. 1890-1914**, Paris, Syros Alternatives, 1992, p. 219-234.
- LESPINET-MORET Isabelle, « Arthur Fontaine, grand commis de la nation et ambassadeur de France », *Revue européenne d'histoire sociale, Histoire et sociétés* n°6, avril 2003, p. 111-120.
- LESPINET-MORET Isabelle, « Arthur Fontaine, de l'Office du travail au Bureau international du travail (1891-1931), in LE CROM, Jean-Pierre (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 239-250.
- LESPINET-MORET Isabelle, « La création du ministère du Travail », Actes du colloque du Sénat, Paris le 31 mars 2006 Palais du Luxembourg, *Cahiers d'histoire parlementaire et politique*, p 19-26.
- LESPINET-MORET Isabelle et LIEBESKIND-SAUTHIER Ingrid, « Albert Thomas, le B.I.T et le chômage : expertise, catégorisation et action politique internationale », Actes des journées d'études des 19 et 20 janvier 2007, Université Paris-I, *Les Cahiers Irice*, n°2, 2008.
- LUCIANI Jean et SALAIS Robert, « Matériaux pour la naissance d'une institution : l'Office du travail 1890-1900 », *Genèses* n°1, vol 2, p. 83-108.

M N

- MAREC Yannick, « Les hommes d'œuvres et la Mutualité : Henri Vermont (1836-1928) », in DREYFUS Michel, GUESLIN André, et GIBAUD Bernard (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité. Autour de la loi de 1898*, Paris, Mutualité française, Économica, 1999, p. 50-63 .
- MOISSONNIER Maurice, « Le mutuellisme lyonnais », *Prévenir « Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels, Lyon 1883-1983 »*, mai 1984, p. 51-56.

O

- OLSZAK Norbert, « Porter des sabots nuit gravement au salaire », in *Études d'histoire du droit privé en souvenir de Maryse Carlin*, Paris, La Mémoire du droit, 2008, p. 657-668.
- OUDIN B. « La Convention du 31 décembre 1958 relative à la création de l'allocation chômage », *Droit Social* n°6, juin 1959.

P

- PEYRENET Marcel, « La dynastie des Gillet : les maîtres de Rhône-Poulenc », Paris, Le Sycomore, 1978, *Bulletin mensuel de l'association des anciens élèves de l'École centrale de Lyon* n°182, avril 1923.

- PRÉVOSTO Jacques, « Deux siècles de vie politique contemporaine » in GARRIER Gilbert (dir.), *Le Rhône et Lyon de la Préhistoire à nos jours*, Saint Jean d'Angely, Éd. Bordessoules, coll. l'histoire par les documents, 1987, p. 309-365.

R

- RENARD Didier, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses n°18*, janvier 1995, p. 30-45.

- REVEIL Édouard, « De quelques associations fraternelles et politiques à Lyon (1848-1850), *Revue d'histoire de Lyon*, t. 2, 1905, p.161-177.

- ROUSSEAU Yves, « Sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC », *février 2008*.

- SALAIS Robert, « Le chômage d'un siècle à l'autre », *Partenaires n°37*, mai 1993, p. 16-22.

- SAVOYE Alain , « Le Play et la théorie du patronage », in J. Luciani (dir.), *Histoire de l'Office du travail 1890-1914*, Paris, Syros Alternatives, 1992, p. 27-50.

- SIROT Stéphane, « L'institutionnalisation du conflit industriel en Europe occidentale, XIX^e - XX^e siècles », *Revue européenne d'histoire sociale, Histoire et Sociétés n°10*, avril 2004, p. 6-21.

- SHERIDAN (G-J), *Idéologies et structures sociales dans les mouvements d'associations ouvrières* - Colloque franco-suisse d'histoire économique et sociale organisé à Lyon 23-24 – avril 1976 - Villes et campagnes : XV^e-XX^e siècle, Lyon, Presses universitaires de Lyon, Centre d'Histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1977.

- SUEUR Philippe, « La loi du 22 mars 1841. Un débat parlementaire : l'enfance protégée ou la liberté offensée », *Mélanges Jean Imbert*, Paris, PUF, p. 494-508.

T

- TOUCAS Patricia, « Les sociétés approuvées du Second Empire », DREYFUS Michel, GUESLIN André, et GIBAUD Bernard (dir.), *Démocratie, solidarité et mutualité. Autour de la loi de 1898*, Paris, Mutualité française, Économica, 1999, p. 14-25.

- TOUCHELAY Béatrice, « L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique, sociale », *Revue des affaires sociales, Ministère de la Santé et des Sports*, nov. 2006, p.10-15.

- TUCHSZIRER Carole, « Un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail », *Chronique de l'IRES n° 118*, nov. 2008, p. 100-111.

V

- VERICEL Marc, « La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service de l'emploi », *Droit social n°4*, avril 2008.

- VERNUS Pierre, « Le patronat de l'ennoblissement textile lyonnais face à l'irruption de la législation du travail (du milieu des années 80 à la Première Guerre mondiale) in CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile et VIET Vincent (dir.) *Les politiques du travail 1906-2006 - acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, P.U.R., coll. Pour une histoire du travail, 2006, p. 463-478.

- VIET Vincent, « La question sociale et son traitement à la fin du XIX^e siècle », *Revue européenne d'histoire sociale, Histoire et sociétés n°6*, avril 2003, p. 6-21.

- WEINTROB Lori R, « Du mutuellisme à la mutualité républicaine : espaces et valeurs de la solidarité (1804-1914), *L'Esprit du siècle 1800-1914*, Lyon, Fage éd., 2007, p. 202-213.

VIII / SITES INTERNET

- *L'Écho de la Fabrique* : <http://www.echo-fabrique.ens-Ish.fr>
- Institut supérieur du travail : <http://www.istravail.com>
 - BERGERON André, « Assurance chômage : le récit d'André Bergeron », 6 mai 2004.
 - VIVIER Bernard, « L'assurance-chômage, une longue histoire », 28 février 2001
 - VIVIER Bernard, « Les secours aux chômeurs avant l'Unédic », 18 juin 2004.
 - DARANTIÈRE Philippe, « Qu'est-ce que la doctrine sociale de l'Eglise ? », 30 juillet 2009
- Institut supérieur du travail : <http://www.millenaire3.com>
- ROBERT Adolphe, COUGNY Gaston et BOURLOTON Edgar, *Dictionnaire des parlementaires français* et JOLLY Jean, *Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940)*: <http://www.assemblée-nationale.fr>
- Cédias – Musée social : <http://www.cediasbibli.org>
- Centenaire du parti socialiste : <http://www.centenaire.partisocialiste.fr>
- Institut d'histoire sociale de la C.G.T : <http://www.ihs.cgt.fr>
- Société généalogique du Lyonnais et du Beaujolais : <http://www.sglb.org/spip/index.php>
- Archives historique et documentaires sur Lyon : <http://www.adhoc.fr>
- Archives en ligne (Archives municipales de Lyon), notamment les délibérations du conseil municipal http://www.archives-lyon.fr/archives/sections/fr/archives_en_ligne
- Legifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Gallica <http://gallica.bnf.fr/>
- Sénat : <http://www.senat.fr/>
- Institut de recherche économiques et sociales: <http://www.ires-fr.org>

INDEX

A

Alcan, 262, 263
Allain-Targé, 126, 159
Allarde (d'), 51, 52, 54, 91, 118
ANPE, 16, 38, 519
Arago, 264
Arlès-Dufour, 207, 217, 218, 230, 235, 245, 471, 542
Assédic, 16, 519
Audiffred, 133, 185
Audiganne, 87, 206, 207, 208, 209, 212, 213, 226, 268,
269
Augagneur, 452, 476, 477, 483, 484, 490, 491, 492, 494,
497, 499, 501, 511
Augagneur, 477
Aymard, 222
Aynard, 207, 208, 230, 234, 235, 236, 455

B

Babeuf, 223
Barodet, 227
Barthe, 128
Batbie, 126
Beccaria, 28
Bellet, 409
Bellom, 359
Benoist, 513
Benoist d'Azy, 84, 85, 86
Benoît, 264
Bérenger, 121
Berry, 186, 187
Berthaud, 219
Beveridge, 17
Biojou, 489, 490, 491
Blanc, 82, 246, 264, 265, 272

Bleton, 134, 155, 156, 157, 208, 253, 254, 255, 256, 258,
288
Boisset, 214, 215
Bonnevay, 452, 454, 456
Booth, 361
Bourgeois, 195, 338, 413, 436, 437, 478, 485
Bouveri, 394
Bouvier-Dumolart, 214, 215
Briand, 385
Briat, 380
Bruyas, 491

C

Cabet, 223
Cambefort, 207, 250, 327, 458
Castellane (de), 215, 274, 279, 285
Charnier, 214
Chaumet, 380, 405, 445
Chépié, 164
Chevalier, 218
Cheysson, 344, 348
Clément, 126
Colliard, 384, 401, 402, 403, 410
Combes, 496
Comte, 356, 357, 361
Coupat, 374, 380
Courbon, 263
Coutant, 384, 394, 395, 396, 398, 402, 404, 407, 410,
431
Coux (de), 101

D

Dabeaux, 151, 184
Dalle, 369, 374, 375
Darcy, 375
Darwin, 338, 390

Dejeante, 385, 386
Delessert, 153
Deschanel, 341
Dormoy, 405
Doumer, 380, 413, 445
Dubief, 359, 371, 380, 406, 407, 408, 443, 445
Ducros, 227
Dumont, 384, 399, 401, 410
Durkheim, 337, 338

E

Eichtal (d'), 84
Enfantin, 217, 218

F

Fagnot, 31, 161, 162, 165, 196, 198, 365, 367, 368, 369,
370, 371, 372, 374, 375, 377, 379, 418, 419, 433, 482,
485, 495
Favre, 220
Férouillat, 82, 83, 84, 146, 208
Ferry, 116, 227, 354, 355, 385
Finance, 163, 355, 361, 362, 366
Fontaine, 346, 348, 349, 350, 351, 352, 359, 376, 377,
388, 396, 407
Forcade de la Roquette, 114
Fourier, 217, 223, 234, 270
Fraise, 247, 265
Fulchiron, 219, 239

G

Gailleton, 475, 476, 477
Gasparin, 215
Général de Gaulle, 14, 18
Gérando (de), 83
Germain, 218
Gillet, 234, 455
Godart, 209, 211, 238, 252, 359, 478, 479, 481, 482, 483,
484, 485, 486, 487, 488, 490, 491, 492, 494, 495, 496,
497, 498, 500, 507, 509, 510, 511, 541
Grillet, 265
Grimaud, 265

Guérard, 375
Guérin, 207
Guesde, 341, 385
Guillain, 355
Guillemin, 186, 189

H

Hénon, 227
Hérissey, 30, 31, 171
Herriot, 234, 236, 341, 476, 488, 511
Heurteau, 367, 368

I

Isaac, 234, 250, 373, 378, 458, 481

J

Jaurès, 385
Josserand, 35
Jouffray, 384, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 396, 397,
398, 402, 407, 410, 431
Jourde, 136, 184, 186

K

Keufer, 241, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363,
364, 365, 366, 369, 375, 376, 473, 485
Keynes, 17

L

Lacombe, 393
Lacroix, 200
Lafitte (de), 138
Laforest, 247, 265
Laroque, 15
Las Cases, 359
Lax, 349, 350
Lazard, 437, 485
Le Chapelier, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 68, 69, 71, 72, 73, 75,
76, 91, 95, 118, 131, 139, 216, 255, 278, 302, 514
Le Play, 84, 101, 102, 133, 134, 218, 344
Lemire, 187

Léon XIII, 102
Leroux, 217
Leygues, 374
Loria, 359
Louis-Napoléon Bonaparte, 38, 80, 83, 85, 86, 96, 97, 98,
109, 151, 285
Louis-Philippe, 79, 151, 219, 225, 239, 261
Lourties, 188, 193, 196
Luxembourg, 341

M

Mac Mahon, 332
Magnin, 361
Mangini, 218
March, 361
Marpaux, 460
Massol, 218
Maze, 133, 155, 156
Melun (de), 101, 104, 105, 107, 109, 123
Michaut,, 31
Milcent, 287
Millerand, 165, 201, 341, 342, 345, 350, 351, 359, 365,
371, 374, 375, 385, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412,
413, 420, 443, 459, 460
Montalivet (de), 74
Montaut, 394
Montesquieu, 20, 243
More, 223
Morellet, 265
Moron, 350, 352, 355, 361, 362, 364
Mun (de), 102

N

Napoléon III, 84, 98, 101, 104, 105, 112, 114, 301

O

Owen, 223
Ozanam, 207, 233, 234

P

Paulin-Méry, 385
Pelloutier, 317, 322
Pelosse, 155, 230, 231, 240, 249, 281, 326, 327, 458, 472
Pereire, 84
Périer, 76, 214, 219
Perrier, 220
Perrot, 334
Persigny, 109
Petsche, 15
Pic, 77, 122, 123, 133, 269, 301, 335, 343, 345, 353, 431,
477, 478
Pleven, 15
Proudhon, 217, 223
Prunelle, 214, 215

R

Rambaud, 207, 234, 541
Raspail, 343
Rast Maupas, 93
Rémusat (de), 79
Réveil, 218, 247, 262, 271
Réville, 196
Reynaud, 217
Ribes, 218
Roche, 343, 344
Rochefoucauld-Liancourt (La), 27, 141, 153
Rostand, 42, 188, 191, 192, 193, 195, 196, 197, 198, 202
Rougier, 42, 140, 148, 188, 196, 240, 256, 277, 282, 283,
284, 288, 289, 327
Rousseau, 57, 223
Rouveure, 82
Rueff, 14

S

Saint-Simon, 216, 217, 218, 219, 234
Saleilles, 35
Sand, 217
Sauzet, 208
Siegfried, 405

Soult, 215

V

Vaillant, 359, 385, 386, 393, 394, 402, 412

Vaïsse, 285, 455

Varlez, 356, 371, 415, 419, 437, 485

Vermont, 134, 148, 187

Villeneuve de Bargemont, 101

W

Waldeck-Rousseau, 82, 116, 126, 132, 133, 162, 341,
342, 365

Welche, 248

T

Thiers, 221, 476

Tour du Pin (de la), 102

Tourangin, 268

Touron, 375

Tristan, 223

Trouillot, 412, 499

U

Unédic, 11, 12, 16, 18, 40, 41, 520, 521, 554

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
A. Les chômeurs : une catégorie d'identification difficile.....	21
B. L'indemnisation des chômeurs : des secours aux fondements juridiques incertains.....	26
1° Des réalisations patronales et charitables intégrées au modèle révolutionnaire.....	29
2° Des initiatives corporatives entourées de réticences et d'incertitudes juridiques.....	32
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	47
LE CHOC DU BOULEVERSEMENT RÉVOLUTIONNAIRE	47
SECTION 1- LA DISPARITION DU SYSTÈME TRADITIONNEL.....	50
§ 1 – <i>Les textes fondateurs</i>	52
A. Le décret d'Allarde, l'abolition des corporations.....	52
B. La loi Le Chapelier, pénalisation de l'action collective	54
§ 2 - <i>Un droit au secours paradoxal</i>	58
A. Les principes	59
B. Les difficultés d'application	62
1° Un obstacle pratique, les difficultés financières.....	63
2° Un obstacle théorique, la doctrine économique libérale	64
SECTION 2 – LE POUVOIR CONFRONTÉ À LA SURVIVANCE DES TRADITIONS MUTUELLISTES.....	69
§ 1 - <i>La mutualité française jusqu'en 1835 : du vide juridique à la rigueur</i>	71
A. L'absence de réglementation spécifique jusqu'en 1812.....	71
B. Les hésitations de 1812 à 1835.....	74
§ 2 – <i>La mutualité française de 1835 À 1850 : les premières réglementations</i>	78
A. Une reconnaissance indirecte sous la Monarchie de juillet.....	79
B. Une attitude favorable sous la Seconde République.....	80
PREMIÈRE PARTIE	89
LE CHÔMAGE ABANDONNÉ À LA SOLIDARITÉ OUVRIÈRE	89
CHAPITRE 1 - LA PROTECTION DU CHÔMAGE, OBJET D'INQUIÉTUDE POLITIQUE	95
SECTION 1 - LE POUVOIR ET LES ASSOCIATIONS OUVRIÈRES.....	96
§ 1 - <i>La surveillance par Louis-Napoléon Bonaparte</i>	96
A. Les prémices : la loi du 15 juillet 1850	97
B. Les bases du projet mutualiste impérial : le décret-loi du 26 mars 1852.....	104
§ 2 – <i>La légalisation par la III^e République</i>	114
A. Un statut légal pour les syndicats professionnels : la loi du 21 mars 1884.....	116
1° Des conditions peu formalistes	120
2° Une capacité d'action effective	123
B. Une charte organique pour la mutualité : la loi du 1 ^{er} avril 1898.....	133

1° L'élargissement du champ d'action des sociétés de secours mutuels.....	135
2° L'affranchissement de la tutelle administrative.....	136
3° La rationalisation de l'organisation financière des sociétés de secours mutuels	138
4° Le droit d'organisation en unions	139
SECTION 2 - LE POUVOIR ET LE DROIT AU SECOURS EN CAS DE CHÔMAGE.....	140
<i>§ 1 - Le chômage, écarté de la protection mutualiste.....</i>	<i>143</i>
A. L'indemnisation du chômage tolérée : un régime dérogatoire ambigu	144
B. L'indemnisation du chômage interdite : 1850-1884.....	150
1° La loi du 15 juillet 1850 et la question du chômage	151
2° Le décret-loi organique du 26 mars 1852 et la question du chômage.....	152
<i>§2 - Le chômage indemnisé par la mutualité : les lois de la III^e République</i>	<i>157</i>
A. La loi du 21 mars 1884 et la question du chômage.....	157
1° Les fondements juridiques.....	158
2° Les réalisations concrètes.....	165
B. La loi du 1 ^{er} avril 1898 et la question du chômage	183
1° Les débats et le vote de la loi	184
2° La mutualité et l'assurance-chômage après la loi du 1 ^{er} avril 1898.....	190
a/ Le premier congrès mutualiste languedocien de 1899	191
b/ Le congrès de la mutualité de 1900.....	193
c/ La session du Conseil supérieur de la mutualité de 1903.....	199
CHAPITRE 2 - UNE SOLIDARITÉ MUTUALISTE À L'ÉGARD DES CHÔMEURS :	
L'EXEMPLE DES OUVRIERS LYONNAIS	205
SECTION 1 - DE L'ASSISTANCE AUX PREMIÈRES EXPÉRIENCES MUTUALISTES	232
<i>§ 1 - Le traitement traditionnel du chômage fondé sur la charité et l'assistance</i>	<i>233</i>
A. Une bienfaisance moralisatrice	233
B. Une assistance vertueuse par le travail.....	240
<i>§ 2 - Le chômage assumé comme risque social par des groupements professionnels</i>	<i>251</i>
A. Les précédents.....	251
1° Une histoire entre suspicion et tolérance	251
2° Les difficiles tentatives d'organisation des secours de chômage.....	255
3° L'instauration d'un régime dérogatoire : l'ordonnance du Maire de Lyon du 6 novembre 1822	
.....	258
B. Les secours de chômage dans l'élan associationniste lyonnais de 1848	261
SECTION 2 -	275
LE DROIT AU SECOURS EN CAS DE CHÔMAGE, ARTISAN DE L'IDENTITÉ OUVRIÈRE LYONNAISE	275
<i>§ 1 - Un cas exemplaire : les secours extraordinaires des approprieurs-chapeliers....</i>	<i>276</i>
A. Les étapes de l'organisation des secours de chômage.....	279
1° La démarche initiale.....	280
2° La création de la 149 ^e Société de secours mutuels.....	282
3° La modification des statuts de février 1861 et la décision d'approbation.....	286
B. Le fonctionnement de la 149 ^e société de secours mutuels.....	289

1° - L'importance quantitative des secours extraordinaires	293
2° - Les causes des secours extraordinaires	295
§ 2 - <i>Une caisse de résistance : la caisse des ouvriers typographes</i>	305
A. La caisse annexe ou caisse de secours extraordinaires, symbole de la combativité de la profession	309
B. L'indemnisation des chômeurs.....	311
1° Les secours pour manque de travail.....	315
2° Les secours de passage	317
3° Les secours de départ.....	319
C. La défense de la profession : de la persuasion à la résistance	322
DEUXIÈME PARTIE.....	329
L'ASSURANCE- CHÔMAGE SOUTENUE PAR LES POUVOIRS PUBLICS ...	329
CHAPITRE 1 - L'ASSURANCE-CHÔMAGE EN DÉBAT SUR LE PLAN NATIONAL	
.....	335
SECTION 1 - LA QUESTION DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE DEVANT LE CONSEIL SUPÉRIEUR DU TRAVAIL	
.....	342
§ 1 - <i>Le Conseil supérieur du travail, organe de promotion de la législation sociale.</i>	343
A. Le paritarisme.....	345
B. Les institutions	347
1° La Commission permanente, organe d'instruction	347
2° L'Office du Travail, observatoire des rapports sociaux.....	348
§ 2 - <i>L'assurance obligatoire entre réticences et controverses</i>	352
A. La lente émergence de la question du chômage	352
1° La personnalité d'Auguste Keufer	357
2° Les propositions innovantes d'Auguste Keufer	360
B. La douzième session du Conseil supérieur du travail.....	366
1° La première phase, l'examen préalable par la commission permanente	367
2° La deuxième phase, le débat devant le Conseil supérieur du travail.....	372
SECTION 2 - L'ASSURANCE-CHÔMAGE DEVANT LE PARLEMENT	383
§1 - <i>Les propositions de loi</i>	387
A. Les premières initiatives	388
B. Une approche de plus en plus cohérente.....	404
1° La proposition modérée de Jean Chaumet, Max Dormoy et Jules Siegfried.....	405
2° Le choix du système de Gand : la proposition Millerand - Dubief.....	406
§2 - <i>La loi de finances pour l'année 1905, charte de l'assurance-chômage</i>	409
A. Une solution consensuelle : Le système de Gand.....	414
1° Un contexte favorable.....	414
2° L'administration du fonds gantois	417
B. Les subventions de l'État et le décret du 9 septembre 1905	420
1° L'analyse du décret : le régime des subventions	421
a/ Définitions des caisses susceptibles d'obtenir des subventions.....	422

b/ Les obligations des caisses subventionnées.....	426
c/ Les conditions d'octroi des indemnités aux chômeurs.....	431
d/ La répartition et contrôle des subventions	433
2° L'application du décret	436
CHAPITRE 2 - DES EXPÉRIENCES LOCALES	443
SECTION 1 - L'ACTION LIMITÉE DES CONSEILS GÉNÉRAUX.....	444
§ 1 - <i>Quelques départements précurseurs</i>	445
A. Un système de financement rudimentaire	447
B. Les progrès des initiatives.....	448
§ 2 - <i>Le département du Rhône, précurseur mais classique</i>	450
SECTION 2 - L'ACTION INNOVANTE DES CONSEILS MUNICIPAUX.....	457
§1 - <i>Les caractères de l'action municipale</i>	461
A. Un régime de subventions municipales hétérogène.....	462
B. Des prestations encadrées et modérées	465
§ 2 - <i>Une expérience controversée : le système lyonnais de subventions municipales</i>	468
A. Un projet de règlement audacieux.....	483
1° <i>Le libre choix des causes de chômage secourues</i>	488
2° <i>La rigueur dans la délivrance des subventions</i>	492
B. Des concessions dictées par l'administration	494
1° <i>Un débat animé</i>	494
2° - <i>Le règlement municipal définitif</i>	501
a/ Un dispositif strict	501
b/ <i>L'insuccès relatif du système lyonnais</i>	507
CONCLUSION.....	517
ANNEXES.....	523
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE.....	531
INDEX.....	555
LISTE DES TABLEAUX	563
LISTE DES ANNEXES	565

LISTE DES TABLEAUX

Composition et avoir social des sociétés de secours mutuels à Lyon - tableau n° 1 p. 111

Évolution du nombre de syndicats après l'adoption de la loi - période 1884 -1897 - tableau n°2 p. 130

Syndicats ouvriers et patronaux dans les principales villes de France en 1895 - tableau n°3 p. 132

Caisses syndicales délivrant des secours de chômage - année 1896 - département du Rhône - tableau n°4 p. 169

Aperçu des caisses syndicales délivrant des secours de chômage

Nombre, taille et effectifs - année 1903 – département du Rhône - tableau n°5 p. 172

Tableau de l'Office du travail - professions concernées par des caisses de chômage – période 1903 –
tableau n°6 p. 173

Tableau récapitulatif des caractéristiques des caisses de secours de chômage délivrant des secours de chômage
dans le département du Rhône - Année 1903 - tableau n°7 p. 180

Tableau récapitulatif des dépenses de la 149^e société de secours mutuels.-période 1861-1865 - tableau n°8 p. 293

Tableau récapitulatif du nombre des secours extraordinaires et des montants accordés - période 1860-1866 -
tableau n°9 p. 294

Tableau récapitulatif des secours extraordinaires accordés par rubriques - période 1860-1862 - tableau n°10 p.
297

Répartition en pourcentage des dépenses entre les différentes rubriques - Années 1860 - 1862 - tableau n° 11 p.
298

Répartition en pourcentage des dépenses de l'annexe entre les différentes rubriques - Années 1862-1863 -
tableau n° 12 p. 320

Résumé des sources de financement de l'article 6 - tableau n° 13 p. 392

Evolution du nombre des caisses subventionnées - Années 1905-1908 - tableau n° 14 p. 438

Evolution du nombre de caisses subventionnées par des départements - Période 1904-1910- tableau n° 15 p. 449

Evolution de l'activité des caisses subventionnées par la municipalité - Période 1905-1909 - tableau n° 16 p. 508

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Archives municipales de Lyon 1217 WP 45

Ordonnance de police faisant défense aux ouvriers de ne former aucune association, corporation ou assemblée sous le titre de compagnons.

Annexe 2 : Archives départementales du Rhône - Références 4XP 45

Statuts de la 149^e société de secours mutuels de Lyon des ouvriers approprieurs-chapeliers.

Annexe 3 : Archives institut régional C.G.T d'histoire de Lyon. Séries incomplètes sans références.

Extrait du procès-verbal de la séance du 15 juin 1862 du comité de l'Annexe de la 31^e société de secours mutuels.

Annexe 4 : Archives municipales de Lyon - Références : 1217 WP 166.

Délibération du conseil municipal de Lyon du 18 octobre 1904. Subventions aux caisses syndicales d'assurance chômage.

**Imprimé par le Service Édition
de l'Université Jean Moulin Lyon 3**