



HAL
open science

L'assistance publique

Jean-Pierre Le Crom

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Crom. L'assistance publique. Philippe-Jean Hesse - Jean-Pierre Le Crom. La protection sociale sous le régime de Vichy, Presses universitaires de Rennes, pp.163-182, 2001, Histoire. halshs-00194315

HAL Id: halshs-00194315

<https://shs.hal.science/halshs-00194315>

Submitted on 6 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 4

L'assistance publique

Jean-Pierre LE CROM

Des différentes formes de protection sociale, l'assistance publique, qui apparaît encore souvent comme une forme subsidiée de la charité, est certainement l'une des plus méconnues. À ce jour, il n'existe pas d'étude globale de ce secteur de la protection sociale obligatoire, mais non contributive. Depuis quelques années, l'intérêt porté à l'histoire de l'assistance est cependant manifeste. Les travaux pionniers de Didier Renard sur les relations entre assistance et assurance¹, celui de Christian Topalov sur les liens entre assistance publique et bienfaisance privée², ceux, plus généraux, de Colette Bec³ soulignent ce regain d'intérêt. Ces différentes approches restent cependant partielles : le dernier livre de Colette Bec, par exemple, qui se veut pourtant une réflexion générale sur le sens des politiques assistantielles depuis la fin du XIX^e siècle jusqu'à nos jours, exclut explicitement de l'étude les périodes de guerre, et notamment celle de la Seconde Guerre mondiale.

Quelle peut être la signification d'une telle absence, soulignée par l'auteur, mais non explicitée ? Faut-il comprendre qu'il ne se serait rien passé de significatif entre 1940 et 1944, la continuité l'emportant ici, comme dans d'autres domaines, sur les ruptures ? Faut-il, au contraire, pen-

-
1. Didier RENARD, « Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français », in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1 : rencontres d'Oxford, Paris, MIRE, 1995, p. 105-126 ; cf. aussi « Assistance publique et bienfaisance privée – 1885/1914 », *Politiques et management public*, vol. 5, n° 2, juin 1987.
 2. Christian TOPALOV, « Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée (1889-1903) », *Genèses*, n° 23, juin 1996, p. 30-52.
 3. Colette BEC, *Assistance et République*, éd. de l'Atelier, 1994 ; *L'assistance en démocratie*, Belin, 1998.

JEAN-PIERRE LE CROM

ser que la politique suivie par Vichy fut tellement particulière qu'elle constituerait une « parenthèse » dont l'étude viendrait brouiller la signification à long terme ?

Pour Colette Bec, le sens des interventions assistantielles – entendues comme l'obligation faite aux collectivités d'aider les personnes dans le besoin sans aucune contrepartie de leur part – est fondamentalement politique. À la différence de la charité, reposant sur l'idée de la grâce, l'assistance

« est une expression de la justice entendue comme "respect positif de toutes les obligations, de tous les contrats précis qui existent entre les individus ou les groupes d'individus". Par là même, malgré ou grâce à sa logique distributive, l'assistance est investie de la capacité de participer à l'idéal républicain de la justice contractuelle⁴. »

Si cette thèse est juste, on peut présupposer que la politique suivie par Vichy a constitué une rupture particulièrement nette avec le système créé par la Troisième République. L'assistance publique, telle qu'elle se met en place à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, doit se comprendre comme une réaction à la dissolution des sociabilités primaires, celle surtout de la famille élargie, mise à mal par l'industrialisation. Elle est la manifestation d'une prise de conscience des républicains au pouvoir et de leur volonté de lutter contre les effets de la dislocation des « solidarités mécaniques » étudiée par Émile Durkheim⁵. Or, l'idéologie vichyste, et il n'est pas besoin d'y insister très longtemps, est fondamentalement anti-républicaine. L'individu n'a de sens qu'inscrit dans des communautés naturelles : la famille, la profession, la patrie, et son « droit à » ne vaut que parce qu'il a aussi un « devoir de ».

Nos recherches ne nous ont pas permis de retrouver de texte d'orientation générale de la politique d'assistance préconisée par Vichy⁶. On en trouve nulle trace par exemple dans les discours et écrits du maréchal Pétain. Au point qu'on doit supposer que ce champ d'intervention, pourtant coûteux pour les trois collectivités qui le financent (État, départements, communes), n'a fait l'objet d'aucune réflexion d'ensemble. Pour autant, cette absence ne signifie pas qu'il ne s'est rien passé en matière d'assistance publique pendant la Deuxième Guerre mondiale, mais les transformations sont moins d'ordre qualitatif que d'ordre quantitatif.

4. Colette BEC, *L'assistance en démocratie*, op. cit., p. 27.

5. Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, PUF, 11^e éd., 1986 (1^{re} éd. : 1893) ; cf. aussi *Le suicide*, PUF, 6^e éd., 1991.

6. Une recherche approfondie dans les ouvrages de Françoise BOSMAN, *Patrimoine archivistique contemporain des ministères sociaux*, Archives nationales, 1990 et de la direction des archives de France, *La Seconde Guerre mondiale. Guide des sources conservées en France 1939-1945*, Paris, Archives nationales, 1994, n'a pas permis de retrouver les documents produits par la direction de l'assistance publique du ministère de la Santé pendant la période 1939-1945.

Des changements juridiques mineurs

L'assistance, selon Colette Bec, peut se définir comme

« l'aide apportée par les collectivités publiques aux personnes dont les ressources sont insuffisantes; il s'agit d'un ensemble de prestations en nature ou monétaires, qui constituent pour les collectivités une obligation légale et qui sont destinées à des personnes dans un état de besoin; ces prestations sont de ce fait non contributives, c'est-à-dire qu'aucune contrepartie n'est exigée de l'assisté. L'assistance est donc une obligation pour la collectivité et un droit pour l'individu. La nature de ce droit est tout d'abord un droit alimentaire visant à faire vivre son titulaire; c'est ensuite un droit subjectif entendu comme prérogative reconnue à une personne par la loi, en réponse à une situation de besoin appréciée au cas par cas; c'est enfin un droit subsidiaire ne pouvant intervenir qu'en complément ou à défaut de ressources personnelles ou de créances alimentaires à l'encontre des ascendants ou descendants, ainsi qu'après épuisement des droits à la Sécurité sociale⁷. »

D'un point de vue juridique, l'assistance est régie par un ensemble de textes instituant l'aide médicale gratuite (loi du 15 juillet 1893), l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (loi du 14 juillet 1905), l'assistance aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913), l'assistance aux femmes en couches (lois des 17 juin et 30 juillet 1913), la prime d'allaitement (loi du 29 avril 1917), le service des enfants assistés (loi du 27 juin 1904), l'assistance aux tuberculeux (loi du 7 septembre 1919) de même que ceux relatifs aux aliénés indigents (lois des 30 juin 1838, 13 juillet 1911, article 120, et 30 mars 1931, articles 62 et 69). À ces différents textes établissant des droits au profit de diverses catégories en fonction de leur handicap, il faut ajouter la loi du 7 frimaire an V créant les bureaux de bienfaisance qui, si elle ne prévoit pas véritablement de droits au profit de catégories d'individus, institue une obligation générale de secours à la charge des communes.

Les principes qui ont présidé à l'adoption des textes relatifs à l'assistance publique obligatoire ont été définis, dès 1888, par le Conseil supérieur de l'assistance publique, dans des termes qu'il est intéressant de reproduire ici :

« L'assistance publique est due à ceux qui se trouvent, temporairement ou définitivement, dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie.

L'assistance publique n'est due qu'à défaut d'autre assistance.

L'assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance parce que, seule, elle est en situation de la connaître.

L'organisation de l'assistance doit toujours être telle que la commune soit financièrement intéressée à la limitation du nombre de ses indigents.

7. *Ibid.*, p. 15.

JEAN-PIERRE LE CROM

Des recours doivent pouvoir être exercés contre sa décision si cette limitation est abusive.

L'assistance publique est une œuvre de solidarité nationale. Elle doit s'exercer non seulement de la société à l'individu, mais de groupe en groupe, les communes riches venant au secours des départements pauvres. La proportionnalité et non la fixité doit, en conséquence, être la règle des subventions, soit des départements, soit de l'État⁸. »

Dès la fin du XIX^e siècle, les principes sont donc clairs. L'assistance, œuvre de solidarité nationale, est un droit pour ceux qui ne peuvent travailler et sont démunis de ressources. Elle est d'essence communale, sauf pour les aliénés et les enfants assistés qui relèvent des départements. Les charges sont proportionnelles à la richesse et aux possibilités des collectivités publiques partie prenante à son financement (État, départements, communes).

La politique poursuivie par Vichy va suivre deux chemins parallèles : elle va d'abord prendre en compte les besoins spécifiques de certaines catégories de la population particulièrement touchées par l'état de guerre, notamment les réfugiés et les sinistrés ; elle va ensuite laisser globalement inchangé le système existant, se contentant de réformes de détail. Par ailleurs, des mesures vont être prises dans le domaine de l'aide aux chômeurs, organisée dans un système différent des autres types d'assistance⁹.

Les modifications dues à la guerre et à l'occupation

Une des caractéristiques principales de la politique assistantielle de Vichy est la création de nouvelles allocations, à destination de publics ciblés, victimes des événements de guerre. Les premiers concernés sont les réfugiés en état de nécessité justifiant ne pouvoir regagner leur lieu de résidence. L'assistance peut être donnée en nature (logement, ravitaillement, entretien) ou en espèces sous forme d'une allocation principale d'un montant de 10 francs par jour (dans les communes de moins de 2 000 habitants) à 15 francs (dans celles de plus de 100 000) augmentée en fonction des charges de famille. À cette allocation principale peuvent venir s'ajouter une indemnité de logement, de chauffage et d'éclairage et un supplément exceptionnel pour les réfugiés français dont les charges, par suite de circonstances spéciales, excèdent nettement et d'une manière durable le plafond des ressources retenu pour la détermination de l'état de nécessité¹⁰.

8. Déclaration votée à l'unanimité par le Conseil supérieur de l'assistance publique le 19 mars 1888.

9. Signalons également le remplacement du Conseil supérieur de l'assistance publique ainsi que d'autres organismes par un Comité d'assistance de France par décret du 15 octobre 1940. Ce comité tiendra une première réunion pour son installation le 15 octobre 1941, mais il sera remplacé par un Conseil supérieur de l'assistance en France par une loi du 21 juillet 1942 (JO, 22 août 1942) qui ne changera ni les attributions ni la composition de cette structure. Il n'existe aucune trace de son activité.

10. Décret du 13 septembre 1940, JO, 14 septembre 1940, p. 4990.

À la charge exclusive de l'État, l'allocation peut être retirée notamment aux réfugiés « dont la conduite est nettement répréhensible » ou à ceux qui refusent le travail ou l'occupation qui leur sont offerts.

Cette mesure va être étendue aux sinistrés par deux décrets du 2 novembre 1941¹¹ et du 23 janvier 1942¹². Ils prévoient le versement d'une allocation journalière, attribuée aux mêmes conditions et au même taux que l'allocation aux réfugiés. Elle est accordée pour une période qui ne peut excéder six mois et peut à tout moment être retirée. Par ailleurs, une loi du 1^{er} septembre 1942¹³ institue des secours temporaires au profit des sinistrés par suite de destructions résultant d'actes de guerre pour un montant de cent allocations journalières de réfugiés pour les sinistrés totaux et de soixante pour les sinistrés partiels. Le montant de ces secours est porté à 1 500 francs par personne pour les sinistrés totaux et à 1 000 F pour les sinistrés partiels, le 13 mai 1943¹⁴. Une allocation d'attente est également prévue pour les propriétaires des immeubles détruits, à condition qu'ils soient eux aussi en état de nécessité¹⁵. Il faut noter enfin que les enfants des villes bombardées et des secteurs menacés peuvent eux aussi recevoir des allocations. Elles sont perçues par les œuvres et organismes chargés de leur placement¹⁶.

Le système public d'assistance aux victimes de la guerre qui ne peuvent faire face à leurs besoins premiers va être rationalisé par une loi du 6 janvier 1944¹⁷. Traitant indistinctement les réfugiés et les sinistrés, elle distingue les secours d'urgence, les allocations journalières d'assistance et les avantages en nature.

De cet ensemble de mesures législatives et réglementaires, retenons deux aspects principaux. Il a d'abord un aspect moraliste, le bénéfice des allocations de réfugiés pouvant être retiré à ceux qui refusent une offre de travail ou d'occupation ou à ceux dont la conduite laisse à désirer. Il est surtout caractérisé par la faiblesse des montants des allocations. Le taux de base de l'allocation aux réfugiés, d'un montant de 10 francs par jour, peut être utilement comparé, de ce point de vue, avec celui de l'Allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), d'un montant mensuel déjà très faible de 1 200 francs, soit environ 40 francs par jour. C'est sans doute la raison pour laquelle, à partir de 1943, va être autorisé le cumul des allocations de réfugiés avec d'autres types d'allocations. Les allocations servies aux enfants réfugiés vont être ainsi cumulables avec les allocations familiales ou l'allo-

11. *JO*, 3 novembre 1942, p. 5542.

12. *JO*, 25 janvier 1942, p. 356.

13. N° 826, *JO*, 8 octobre 1942, p. 3410.

14. Loi n° 321 du 13 mai 1943, *JO*, 12 juin 1943, p. 1601.

15. Loi n° 825 du 1^{er} septembre 1942, *JO*, 8 octobre 1942, p. 3409.

16. Arrêté du 17 juillet 1943, *JO*, 21 juillet 1943, p. 1930.

17. *JO*, 19 janvier 1944, p. 213.

JEAN-PIERRE LE CROM

cation de salaire unique¹⁸, les allocations de réfugiés proprement dites avec les allocations militaires¹⁹ et avec l'allocation d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables²⁰.

Les réfugiés et les sinistrés ne sont pas les seuls à bénéficier de secours publics obligatoires sous condition de ressources. C'est également le cas des familles indigentes des « indésirables » internés administratifs. Sous le gouvernement Daladier, cette « dictature républicaine²¹ », il avait en effet été institué une allocation pour les familles des internés administratifs, c'est-à-dire essentiellement les communistes qui refusaient de désapprouver le pacte germano-soviétique, par un décret du 27 février 1940. Le bénéfice de ces secours, maintenu pour les détenus politiques, est étendu aux familles des juifs étrangers par une circulaire ministérielle du 23 juin 1941. Le montant de cette allocation était fixé initialement à 7 francs par jour plus 5 francs par enfant à charge de moins de 16 ans et ascendant à charge. Le 23 mai 1942, elle est maintenue à 7 francs, mais le supplément par enfant est abaissé de 5 à 4,50 F et la majoration pour les ascendants est supprimée.

Ce dispositif mérite qu'on s'y arrête un instant tant il paraît incongru. Ainsi Vichy met ses opposants en prison ou en camp d'internement, utilise son administration et sa police comme supplétifs de la Gestapo dans la déportation des juifs, mais verse en même temps à leurs familles des allocations de secours. Pour les familles des internés politiques, cette mesure s'explique sans doute par la volonté de dissocier les ennemis du nouveau régime de leurs familles qui vivent dans une précarité absolue. Dans un ouvrage assez récent, Georges Douart, fils d'un militant communiste emprisonné, a raconté avec beaucoup de sensibilité la vie quotidienne de ces femmes obligées de vendre leurs points textiles pour manger, et de ces enfants qui portent leurs vêtements de communiant rapiécés²². Pour bien marquer leur différence avec les autres assistés, Vichy, contrairement à la politique menée dans tous les autres domaines de l'assistance, va réduire le montant des allocations pourtant fixé à un niveau extrêmement bas, le plus bas en tout cas de toutes les aides répertoriées. Au début 1942, une femme de prisonnier politique avec deux enfants doit ainsi vivre avec 17 francs par jour, soit l'équivalent d'environ 24 francs actuels. Secours donc, mais secours minima pour bien stigmatiser « l'anti-France ».

18. Loi n° 378 du 5 juillet 1943, *JO*, 23 juillet 1943, p. 1946.

19. Loi n° 630 du 16 novembre 1943, *JO*, 19 novembre 1943 p. 2970.

20. Loi n° 167 du 17 avril 1944, *JO*, 28 avril 1944, p. 1177.

21. Gilles LE BEGUEC, « L'évolution de la politique gouvernementale et ses problèmes institutionnels », in René REMOND et Jeanine BOURDIN (dir.), *Edouard Daladier, Chef de gouvernement*, Presses de la FNSP, 1977.

22. Georges DOUART, *Les civils sous l'Occupation. Nantes dans la guerre*, Maulevrier, Éditions Hérault, 1993.

L'extension de la mesure aux familles des juifs étrangers laisse encore plus perplexe. Il faut d'abord noter qu'il s'agit d'une mesure d'extension d'un dispositif initialement créé pour les seules familles « d'indésirables » internés administratifs. Cette assimilation en dit déjà long sur les arrière-pensées des auteurs du décret. Pour autant, il faut bien constater que quelques mesures spécifiques ont été prises à destination des juifs. Ainsi, ceux qui ont quitté leur domicile en zone interdite avant l'armistice ou ceux qui l'ont quitté sur l'ordre des Allemands après le 25 juin 1940 continuent-ils à pouvoir bénéficier de la qualité de réfugié, et donc de l'assistance à laquelle elle ouvre droit, contrairement à d'autres²³. Mais il s'agit là de juifs français. De manière générale il faut se demander comment ce souci « humanitaire » peut se concilier avec la politique antisémite du régime de Vichy? Sans doute, la latitude du régime est-elle plus importante dans le domaine de l'assistance, dont les Allemands se moquent, que dans celui des déportations, mais on peut se demander si le gouvernement ne cherche pas, avec des initiatives de ce type, à contrebalancer l'effet particulièrement négatif sur l'opinion publique de sa collaboration au génocide.

Quoi qu'il en soit, les discriminations antisémites existent aussi en matière d'assistance. Dans la Seine par exemple²⁴, les administrateurs et commissaires israélites des bureaux de bienfaisance sont relevés de leurs fonctions en avril 1942, sur l'injonction du Commissariat général aux questions juives²⁵. En mars, la même mesure avait été appliquée aux bénévoles²⁶.

La pérennité du système

Vichy va laisser pratiquement intact le système d'assistance publique mis en place sous la Troisième république. En matière d'assistance à la famille, les modifications sont antérieures : elles proviennent du décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité française, dit Code de la famille, qui avait substitué à l'assistance aux familles nombreuses, créée en 1913, une assistance à la famille dispensée selon des modalités un peu différentes. Vichy ne reviendra pas sur cette mesure. En 1940, le gouvernement fait paraître plusieurs textes d'application qui ne modifient pas les caractéristiques principales de l'assistance à la famille²⁷, étendant même son bénéfice aux étrangers placés dans des groupements de travailleurs étrangers à condition que leurs familles résident en France et qu'elles ne se

23. Décision interministérielle du 13 mars 1942.

24. Il nous a été impossible de vérifier si cette mesure avait été appliquée sur l'ensemble du territoire français, mais c'est très vraisemblable.

25. Circulaire du directeur général de l'assistance publique aux maires, présidents des bureaux de bienfaisance, 11 avril 1942.

26. *Ibid.*, 18 mars 1942.

27. Décret du 10 octobre 1940, *JO*, 13 octobre 1940, p. 5275 ; arrêté du 11 décembre 1940, *JO*, 12 décembre 1940, p. 6080.

JEAN-PIERRE LE CROM

trouvent pas dans un « centre d'hébergement » géré par le secrétariat d'État à l'Intérieur²⁸, c'est-à-dire les camps d'internement installés en zone sud. L'allocation mensuelle par enfant à charge, d'un montant de 25 à 50 francs, est versée au chef de famille ayant à sa charge un ou plusieurs enfants de nationalité française n'ayant pas de ressources suffisantes pour les élever. Toute personne qui assume de manière permanente la charge matérielle de l'enfant est assimilée au chef de famille.

Le seul changement notable est dû à une loi du 3 février 1942 qui rend possible, dans certaines limites, le cumul de l'allocation d'assistance à la famille avec les allocations familiales et l'allocation de salaire unique ainsi qu'avec les majorations pour enfants des allocations de chômage, des allocations de réfugiés, des allocations militaires, des secours accordées aux familles des « indésirables et des travailleurs étrangers encadrés » et des majorations de pensions ou de retraites. Les chefs de famille ayant à leur charge au moins trois enfants ne sont pas concernés par la limite.

En matière d'assistance médicale gratuite, les changements seront encore plus limités. La seule mesure notable est l'autorisation donnée à certaines villes de renoncer à l'organisation spéciale qui leur était jusqu'alors accordée. Elle concernera quarante-quatre villes de moyenne ou de grande importance (par exemple Brest, Nice ou Rennes) de 1940 à 1944.

L'assistance aux femmes en couches ne sera pas non plus bouleversée. La principale modification, outre la possibilité offerte par une loi du 2 septembre 1942 à toute femme enceinte, sans condition, d'être reçue gratuitement à l'hôpital dans le mois qui précède et le mois qui suit l'accouchement et sans qu'elle ait besoin de justifier de son identité, est la création d'une prime d'allaitement, distincte de l'allocation journalière, accordée pendant les huit mois qui suivent l'accouchement aux femmes qui allaitent elles-mêmes leur enfant.

L'assistance aux tuberculeux n'ayant fait l'objet d'aucune réforme, le principal changement dans le domaine de l'assistance publique, et exceptée l'assistance à l'enfance qui résulte d'une autre logique, concerne l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. La loi de 1905 est en effet modifiée sur quelques points importants par un texte du 29 mars 1941²⁹, pris dans la foulée de la loi créant l'Allocation aux vieux travailleurs salariés. Si l'AVTS est bien une mesure d'assistance, elle est néanmoins réservée aux travailleurs salariés, ce qui nécessite le maintien du dispositif ancien de la loi de 1905 pour les autres catégories de vieillards indigents.

L'objet de la loi du 29 mars 1941 est principalement le relèvement du taux de l'allocation. Son taux minimum passe de 50 à 110 francs mensuels, son taux maximum de 100 à 160 francs, l'augmentation étant prise en

28. Décret du 22 février 1941, *JO*, 16 mars 1941, p. 1184.

29. Loi n° 1449 du 29 mars 1941, *JO*, 11 avril 1941, p. 1555.

30. Le taux de l'allocation est augmenté à compter du 1^{er} juillet 1943. À partir de cette date, il est compris entre 150 et 200 francs par mois. (Loi n° 444 du 3 août 1943, *JO*, 3 octobre 1943, p. 2592).

charge intégralement par l'État³⁰, ce qui justifie que ce soit le préfet et non plus le conseil général (départemental, à ce moment) qui arrête le taux en vigueur dans chaque commune dans la fourchette ci-dessus indiquée. En Loire-Inférieure, par exemple, les taux sont doublés. Les communes du département étant déjà classées en trois catégories, les taux passent respectivement de 60, 70 et 80 francs à 120, 140 et 160 francs, générant ainsi une dépense supplémentaire de 6 646 770 francs pour la prise en charge de 11 000 assistés³¹.

Dans le même esprit, le principe des ressources venant en déduction de l'allocation est maintenu, avec une nouvelle détermination des ressources déductibles en totalité ou en partie. Les exonérations à la base sont portées à 1 200 francs, au lieu de 600 francs, pour les personnes ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Enfin, les majorations accordées aux assistés qui, en raison de leurs infirmités, ont besoin de l'assistance constante d'une tierce personne, sont augmentées. Elles le seront à nouveau en juillet 1944³². Un des objectifs de cette dernière mesure est la diminution des hospitalisations des vieillards et par voie de conséquence, la réduction des charges des collectivités. Bien que l'allocation aux vieillards n'eût pas été relevée depuis 1930, elle représentait en effet une charge écrasante pour les collectivités, 53 % du budget d'assistance de la ville de Lyon, par exemple, à la veille de la Première Guerre mondiale³³. Ce sera d'ailleurs à la suite d'un vœu émis par le bureau d'assistance de la ville de Lyon et d'un rapport transmis par lui au gouvernement le 24 février 1941 que sera promulguée la loi du 29 mars 1941³⁴.

Conjointement au relèvement des allocations, la loi ramène l'âge limite des postulants à l'assistance obligatoire pour ceux qui ne sont ni infirmes ni incurables de 70 à 65 ans.

Le cas particulier de l'assistance aux chômeurs

Le gouvernement de Vichy va prendre également quelques initiatives dans le domaine de l'aide aux chômeurs qui, bien que n'étant pas une catégorie de l'assistance publique, possède néanmoins certaines de ses caractéristiques. Apparus pendant la Première Guerre mondiale, les fonds publics de chômage vont se multiplier pendant la crise des années trente. En 1936, il existe 70 fonds départementaux, 26 fonds intercommunaux et 1 473 fonds communaux couvrant plus de la moitié de la population française. Soutenus financièrement par un fonds national, ils versent des secours pour une durée déterminée aux chômeurs involontaires, qui ne sont pas en arrêt

31. ADLA, per 803. Procès-verbal des réunions de la commission administrative du département de Loire-Inférieure, séances des 14 et 15 mai 1941.

32. Loi n° 399 du 15 juillet 1944, *JO*, 29 juillet 1944, p., 1920.

33. Maurice GARDEN, *op. cit.*, p. 237.

34. *Revue hospitalière de France*, n° 6-7, juin-juillet 1941, p. 222 et s.

JEAN-PIERRE LE CROM

maladie ou accident du travail, qui ont arrêté de travailler depuis au moins une semaine, qui ne s'adonnent pas habituellement à la boisson et qui ne refusent pas sans raison valable les emplois qu'on leur propose³⁵. L'organisation des secours publics aux chômeurs va faire l'objet d'un décret du 6 mai 1939³⁶ qui va rassembler les différents textes existants. Tout en intégrant certaines modifications, ce décret ne va pas bouleverser le système antérieur : dans l'ensemble, le mode de gestion des fonds et caisses de chômage, les conditions de répartition des allocations et les moyens de contrôle sur les différents organismes restent les mêmes. Le dispositif comporte deux aspects principaux :

- les subventions de l'État aux départements, communes et syndicats de communes sont versés à un taux variable selon le nombre d'habitants, mais qui ne peut être inférieur à 60 % des secours distribués ; 30 % environ étant pris en charge par les départements, il reste 10 à 15 % à la charge des communes,

- dans les fonds municipaux, c'est le maire qui statue sur l'admission, la suspension ou la suppression de l'admission après avis d'une commission ; dans le fonds départemental, c'est le préfet, le maire n'émettant qu'un avis.

Le fait que ce soient principalement les maires qui décident de l'attribution des secours aux chômeurs bien que les municipalités n'aient qu'une très faible part dans leur financement va être l'objet de multiples abus. Alléguant de sentiments humanitaires, mais en réalité surtout pour des raisons politiques, de nombreux magistrats municipaux inscrivent à leur fonds de chômage des personnes dont la situation n'est nullement susceptible d'être prise en considération par la législation. Un rapport réalisé en 1939 dans la région du Nord constate par exemple à plusieurs reprises que le nombre des inscriptions irrégulières aux fonds de chômage est particulièrement élevé pendant les périodes électorales. Par ailleurs, non seulement les communes ne reversent pas les allocations irrégulièrement payées comme il est normalement prévu, mais en plus, elles continuent souvent leurs pratiques antérieures après qu'elles ont été dénoncées. Parmi les multiples abus relevés par la commission, on trouve notamment le cas des licenciés pour raisons d'âge, toujours traités avec beaucoup de bienveillance, celui des ouvriers en chômage partiel à qui sont versées des allocations bien qu'ils continuent à faire partie de l'effectif de l'entreprise, celui d'indépendants ou de rentiers qui n'ont plus d'activité salariée depuis trois ou quatre ans, celui, enfin, de saisonniers agricoles n'ayant pas de travail pendant l'hiver à qui les agriculteurs délivrent des certificats de complaisance³⁷.

35. Philippe-Jean HESSE et Jean-Pierre LE CROM, « L'indemnisation des chômeurs dans les années 1930 », *op. cit.* p. 43-68.

36. *JO*, 27 mai 1939, p. 5795.

37. AN 72 AJ 576. Note sur le fonctionnement des institutions de chômage dans la région du Nord (réalisée par le contrôleur des services de chômage, signature illisible), août 1939.

Les abus les plus nombreux concernent les vieillards de plus de 70 ans qui préfèrent toucher les allocations chômage plutôt que l'assistance aux vieillards³⁸. Ce souhait se heurte pourtant à une difficulté : une circulaire du ministre du Travail du 15 juin 1933 subordonne en effet le versement d'allocations chômage aux plus de 70 ans à une condition d'aptitude physique et professionnelle. Dans certaines régions, cette condition va être souvent reconnue par les médecins, choisis par les maires, qui, pour ne pas porter préjudice aux chômeurs, leur reconnaissent toujours un pourcentage de capacité suffisant pour leur permettre d'être maintenus sur les listes de chômage.

À la fin 1939, le ministre du Travail Charles Pomaret va reprendre dans une instruction la plupart des propositions du rapport d'enquête réalisé dans la région du Nord. Il propose en particulier de dégager les inaptes de la catégorie des chômeurs et, en attendant qu'ils relèvent d'une autre législation que celle du chômage, de les distinguer des vrais chômeurs dans les statistiques. Il demande donc que soient comptés à part, dans les statistiques hebdomadaires établies par les fonds de chômage, les chômeurs âgés de plus de 65 ans. Il décide aussi de soumettre les chômeurs à une visite médicale effectuée par des médecins « dont l'autorité et l'impartialité soient incontestables³⁹. »

L'action de Vichy en matière d'aide aux chômeurs va être peu importante. Avec la crise économique consécutive à la désorganisation qui suit la débâcle et l'arrêt des fabrications de guerre, le nombre de chômeurs va augmenter considérablement – autour de deux millions à l'automne 1940 – pour baisser ensuite quand l'industrie française se reconvertit en faveur de la machine de guerre allemande. À partir de 1942, le nombre de chômeurs sera pratiquement nul. Néanmoins, toute une série d'initiatives est prise le 11 octobre 1940 : loi contre le cumul d'emplois⁴⁰, mesures visant à restreindre, voire à interdire le travail féminin⁴¹, fusion de l'administration du placement et de celle du chômage par la création d'offices de placement organisés en service public « hiérarchisé et centralisé⁴² ». Cette dernière mesure ne doit pas être comprise comme une politique de lutte contre le chômage ; elle est la manifestation d'une volonté de rompre avec les complaisances évoquées ci-dessus en donnant à l'État les moyens d'un contrôle beaucoup plus strict des dépenses⁴³.

38. Cf. chapitre II.

39. 72 AJ 576, dossier « divers textes sur le chômage ». Instruction du 26 décembre 1939.

40. Loi du 11 octobre 1940, *JO*, 27 octobre 1940.

41. Loi du 11 octobre 1940, *JO*, 27 octobre 1940.

42. Loi du 11 octobre 1940, *JO*, 27 octobre 1940, p. 5446 et rectificatifs des 28 octobre et 6 novembre 1940.

43. Georges SCELLE, « La nouvelle réglementation de l'embauchage », *Collection droit social*, XI : le nouveau régime du travail, juin 1942, p. 4.

JEAN-PIERRE LE CROM

La loi du 11 octobre 1940 relative au placement des travailleurs sans emploi traite également de l'aide apportée à ceux-ci. Elle prévoit le versement d'allocations journalières pour le travailleur et son conjoint, auxquelles peuvent venir s'ajouter les allocations familiales et l'allocation de la mère au foyer. Des suppléments peuvent également être accordés pour les ascendants vivant au foyer du chef de famille. La liste des localités concernées doit être établie par le préfet, après avis de l'inspecteur divisionnaire du travail. Les montants varient de 7 à 12 francs selon la localité et de 3,50 francs à 6 francs pour le conjoint et les autres personnes à charge autres que les enfants bénéficiaires des allocations familiales⁴⁴. Ils seront revalorisés pour les Parisiens en janvier 1941 (14 francs pour le chef de famille; 7 francs pour le conjoint et les autres personnes bénéficiaires)⁴⁵. Les dépenses sont supportées par les communes entre 5 et 20 % de leur montant (le pourcentage est fixé par le préfet), le reste étant pris en charge par l'État.

Cette nouvelle aide aux chômeurs présente deux caractéristiques majeures qui la distinguent du système précédent : d'abord, le refus d'une offre d'emploi proposée par l'office du placement, quels qu'en soient la nature et le lieu, entraîne la radiation et fait perdre l'aide; ensuite, la gratuité de l'allocation disparaît puisque le bénéficiaire doit, en principe, fournir une contrepartie en travail de deux heures par jour, sans rémunération correspondante autre que l'allocation. Si cette contrepartie excède deux heures par jour, les heures « supplémentaires » sont rémunérées sur la base du salaire horaire correspondant à la moitié du salaire départemental.

Des évolutions quantitatives non négligeables

On vient de le voir, le droit de l'assistance publique ne connaît pendant l'occupation que des modifications mineures. Si de nouvelles allocations sont créées pour secourir les victimes de l'état de guerre, le cœur du système, mis en place pour l'essentiel avant 1914, reste pratiquement inchangé. Pour autant, cet état de fait ne préjuge pas des évolutions quantitatives qu'on peut résumer en trois propositions : le nombre de bénéficiaires reste à peu près stable, hormis en matière d'assistance aux vieillards, les dépenses diminuent en francs constants, la part de l'État dans le financement augmente.

La relative stabilité du nombre de bénéficiaires

Le tableau ci-dessous doit être interprété avec précaution. Les renseignements qu'il contient proviennent de la *Statistique des institutions d'assistance* établie régulièrement par l'INSEE et possède donc des garanties de fiabilité.

44. Décret du 11 octobre 1940, *JO*, 27 octobre 1940, p. 5452.

45. Décret du 8 janvier 1941, *JO*, 10 janvier 1941, p. 138.

Ils font cependant défaut pour quelques départements, pas toujours les mêmes d'ailleurs selon les années. Le faible nombre de ces départements permet cependant, selon nous, de comparer l'évolution d'année en année.

Évolution du nombre de bénéficiaires (1936-1946)

années (au 1 ^{er} janvier)	Ass. aux vieillards	Assistance médicale gratuite	Ass. aux femmes en couches	Enfants assistés	Bureaux de bienfaisance
1936	690 781	1 653 000	24 127	162 676	
1937	723 137	1 685 000	17 855	169 772	914 529
1938	712 225	1 645 000	18 082	168 785	874 598
1939	685 664	1 608 000	19 958	150 002	716 737
1940	659 861	1 692 000	23 891	178 365	852 516
1941	668 700	1 822 000	23 929	172 886	696 463
1942	538 562	2 060 000	18 385	173 043	590 092
1943	388 708	1 851 000	13 956	177 696	536 149
1944	341 410	1 773 000	11 648	200 518	500 583
1945	320 131	1 641 000	12 213	212 656	
1946	308 762	1 664 000	11 718	221 343	

On note principalement le nombre décroissant de bénéficiaires de l'allocation aux vieillards, infirmes et incurables qui diminue presque de moitié entre 1940 et 1944. Le nombre très élevé de décès dans les hospices, qui passe de 19 078 en 1939 à 25 544 en 1942, est insuffisant à expliquer ce phénomène. La baisse provient en réalité de la mise en place de l'assistance aux vieux travailleurs salariés qui couvre une partie des bénéficiaires potentiels de la loi de 1905.

Les autres types d'assistance connaissent des variations moins importantes. Le nombre de bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite augmente régulièrement jusqu'en 1942 pour atteindre plus de deux millions, puis régresse pour retrouver en 1946 le niveau de 1936. L'augmentation vient sans doute du développement des maladies liées à la malnutrition et au développement de la pauvreté. La décroissance observée à partir de 1943, compte tenu de la répartition par classe d'âge, semble due surtout à la diminution de la part des jeunes de moins de 16 ans (35,3 % en 1940 et 30,3 % en 1944); elle s'expliquerait donc par la baisse de la natalité, de même que la régression du nombre de femmes en couches assistées.

L'augmentation du nombre d'enfants assistés en 1943 et surtout en 1944 ne doit pas faire illusion : elle provient essentiellement de l'introduction dans la statistique des enfants surveillés par l'assistance et confiés à des particuliers, des œuvres ou des établissements. Par ailleurs, il faut noter que le nombre d'enfants assistés décédés dans l'année a crû depuis 1939. Il est en 1944 de 90 % supérieur au chiffre de 1939 et de 40 % supérieur à celui

JEAN-PIERRE LE CROM

de 1938, dernière année pour laquelle les renseignements peuvent être considérés comme complets.

Au total donc, si l'on excepte l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, qui régresse en raison de la création de l'Assistance aux vieux travailleurs salariés, le nombre de bénéficiaires des différents types d'assistance publique évolue peu, les modifications étant essentiellement à mettre au compte des problèmes démographiques, notamment la baisse de la natalité et l'augmentation de la mortalité dans les secteurs les plus démunis de la société française.

La baisse (relative) des dépenses

À la fin de la Troisième République, les dépenses d'assistance augmentent de façon importante. Une enquête réalisée en 1940 dans 50 départements par l'inspection générale des services administratifs révèle que l'augmentation est, entre 1935 et 1938, de 103,09 % pour les aliénés, de 51,75 % pour l'assistance médicale gratuite, de 38,09 % pour l'assistance aux vieillards, de 11,48 % pour les familles nombreuses, de 61,71 % pour les femmes en couches, de 61,71 % pour les enfants assistés. Globalement, l'augmentation est de 51,49 %, mais ces chiffres sont donnés en francs courants et ne tiennent pas compte de l'inflation. Le rapport de l'inspection générale met en avant cinq raisons pour expliquer cette évolution. Elle souligne d'abord l'augmentation du nombre d'assistés due à l'appauvrissement de la classe moyenne à revenus fixes du fait de l'inflation, le dépistage de plus en plus poussé de la maladie et de la misère, l'extension de la lutte contre les fléaux sociaux, le goût de plus en plus prononcé du public pour les soins fournis dans les établissements appropriés. Cette augmentation du nombre d'assistés est cependant variable selon le type d'assistance envisagé : forte pour les aliénés, en raison de l'alcoolisme, elle est plus lente pour les vieillards qui passent de 537 880 au 31 décembre 1919 à 629 131 au 31 décembre 1936. Elle reste faible pour les enfants assistés, de même que pour les familles nombreuses et les femmes en couches ; elle régresse même, dans certains départements, pour ces dernières catégories en raison de la baisse générale de la natalité et, dans une moindre mesure, de l'intervention des assurances sociales dont les allocations maternité et allaitement ne sont pas cumulables avec les primes et secours d'assistance. La deuxième raison est l'élévation du taux des allocations et l'institution de nouveaux compléments d'allocation. La troisième raison est l'augmentation des prix de journée, du fait des progrès thérapeutiques et des lois sociales votées en 1936. La quatrième raison est l'augmentation des prix de visite médicale et des indemnités kilométriques allouées aux médecins.

46. Rapport de l'inspection générale des services, *op. cit.*

Enfin, l'inspection générale souligne les conséquences financières de l'augmentation, et, dans certains cas, des abus des admissions en général et des admissions d'urgence, en particulier⁴⁶.

Nous avons choisi de présenter l'évolution des dépenses par un tableau⁴⁷, d'une part sur une période longue – 1936-1946 – car cela permet d'affiner la comparaison et, d'autre part en indiquant pour chaque type d'assistance les dépenses en francs constants. Une fois défalquée l'inflation, en effet, les variations sont peu spectaculaires : les dépenses en faveur de l'assistance médicale gratuite diminuent de manière régulière, sauf en 1941, de même que celles de bureaux de bienfaisance, sauf en 1943 ; celles consacrées à l'assistance à l'enfance évoluent de manière non significative ; *a contrario*, les dépenses d'assistance à la famille, qui s'envolent en 1941, continuent à croître ensuite, mais plus lentement. Ici encore, l'enseignement le plus significatif du tableau concerne l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. En francs constants, les dépenses diminuent presque de moitié de 1940 à 1944, à l'instar du nombre de bénéficiaires. Globalement, on assiste donc à une légère baisse – relative – des dépenses qui ne doit cependant pas faire illusion. Cette baisse est très largement compensée par le coût de l'Assistance aux vieux travailleurs salariés, qui est en réalité une mesure d'assistance, même si elle est limitée aux vieux travailleurs salariés et si son financement est assuré par les fonds de caisses de capitalisation. Le coût de l'AVTS en 1944 atteint presque en effet le montant cumulé de l'ensemble des dépenses d'assistance publique au sens strict (Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, assistance médicale gratuite, assistance à la famille et à l'enfance) : la première coûte 3 milliards 7 et les secondes un peu plus de 4 milliards.

Évolution des dépenses d'assistance (1938-1948)

années	ass. vieillards	AMG	ass. à la famille	à l'enfance
1938	1 015,0	667,4	16,7	341,2
1939	983,8	661,3	13,0	297,7
1940	833,7	557,8		297,5
1941	773,4	612,2	69,9	320,8
1942	632,0	558,9	105,1	265,6
1943	527,2	518,2	148,5	332,3
1944	478,0	496,9	173,6	338,7
1945	585,4	549,4	190,4	355,5
1946	528,8	532,1	202,2	321,2

47. Nous sommes partis des statistiques établies par l'INSEE déjà cités, *Statistiques des institutions d'assistance. Années 1945 à 1948* (mais qui remontent en réalité jusqu'en 1936), 1956. Ces statistiques ne sont pas complètes. Jusqu'en 1945 inclus, les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ne sont pas compris. Par ailleurs, d'autres départements peuvent être manquants selon le type d'assistance et l'année considérée. Ces lacunes sont peu importantes et ne sont pas susceptibles d'invalider les évolutions constatées ici.

À ces chiffres, nous avons ensuite appliqué les coefficients de transformation utilisés par l'INSEE depuis 1985 soit : 1938 = 100 ; 1939 = 0,93 ; 1940 = 0,79 ; 1941 = 0,68 ; 1942 = 0,56 ; 1943 = 0,45 ; 1944 = 0,37 ; 1945 = 0,249 ; 1946 = 0,163 ; 1947 = 0,110 ; 1948 = 0,069.

JEAN-PIERRE LE CROM

Enfin il faut noter que les dépenses des bureaux de bienfaisance, non présentées dans le tableau ci-dessus, régressent elles aussi de manière régulière de 1940 à 1945, sauf en 1943, puis remontent légèrement. Mais en 1948, elles n'ont toujours pas retrouvé, en francs constants s'entend, leur niveau de 1940.

L'accroissement du rôle de l'État

Les grandes lois d'assistance votées à la fin du XIX^e et au début du XX^e avaient mis en œuvre deux principes pour le financement de la prise en charge :

1) l'assistance est d'essence communale car la commune est « financièrement intéressée à la limitation du nombre de ses indigents » ;

2) cependant, l'assistance publique est une œuvre de solidarité nationale. Il est donc prévu des subventions de l'État et des départements dont le montant est proportionnel à la richesse des collectivités aidées.

Ce principe de solidarité trouva son expression dans l'établissement de barèmes. Le premier d'entre eux, annexé à la loi sur l'Assistance médicale gratuite, répartissait les dépenses sur la base de la valeur du centime communal ou départemental, mais des lois postérieures firent intervenir des notions plus complexes : rapport du centime communal à la population ou centime démographique (loi de 1905) ; nombre de centimes à la charge par habitant (loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses). En matière d'assistance aux vieillards, la loi de 1905 introduisit la notion de coefficient d'indigence entraînant une subvention complémentaire de l'État en faveur des communes pauvres et particulièrement chargées. De même, la loi du 7 septembre 1919 mit à la charge de l'État la différence entre le prix de journée des sanatoriums et celui des hôpitaux de rattachement. Enfin, lorsque le montant des allocations versées apparut trop faible en raison de l'augmentation du coût de la vie, c'est encore l'État qui prit à sa charge les majorations sous la forme de compléments d'allocations ou d'avances non remboursables.

Cette évolution eut une double conséquence. D'une part, les administrations en charge de l'assistance se plaignirent de la complexité du système engendré par la multiplication des barèmes au niveau des écritures comptables. D'autre part, le principe selon lequel l'assistance était d'essence communale apparaissait singulièrement altéré.

C'est pourquoi il fut procédé à une réforme importante par un décret du 30 octobre 1935, l'un des très nombreux décrets-lois promulgués ce jour-là par le gouvernement Laval. L'idée en est fort simple : à la multiplicité des barèmes existants il est substitué un barème unique de répartition dans chaque département. Autrement dit, quel que soit le type d'assistance (Assistance médicale gratuite, Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, etc.) le barème est identique, mais il peut varier selon le départ-

tement. Par exemple, en Loire-Inférieure, la part de l'État est de 35,38 %, celle du département de 20,67 %, et celle des communes de 43,95 %. Par contre, dans le Morbihan, moins riche, la part de l'État est de 56,28 %, celle du département de 21,79 %, et celle des communes de 21,93 %⁴⁸. Cette répartition est effectuée sur la base des dépenses engagées pendant l'année 1934. Soucieux d'éviter une augmentation des charges moyennes due à l'application du nouveau barème, le décret du 30 octobre prévoit une contribution exceptionnelle de l'État destinée aux départements et aux communes et chargée de compenser intégralement cette augmentation pendant cinq ans. En réalité, cette contribution ne sera versée qu'en 1936 pour un montant de 335 millions de francs, mais ne sera pas renouvelée par la suite.

Juste avant la guerre, l'inspection générale des services administratifs mettra en cause la fixité des pourcentages, inchangés d'année en année, et source donc de grande rigidité. Elle plaidera au contraire pour davantage de souplesse en suggérant que le système puisse tenir compte de la variation de la situation économique et financière des départements.

Cette suggestion ne sera pas retenue et il faudra attendre le 21 septembre 1943 pour qu'un nouveau barème, valable pour la plupart des départements à compter du 1^{er} janvier 1942 et, pour les autres, à compter du 1^{er} janvier 1943, soit adopté. Sa caractéristique essentielle est la baisse de la part des départements et des communes et la hausse corrélative de celle de l'État dans tous les départements, sauf les Alpes-Maritimes et la Gironde. Par exemple, en Loire-Inférieure, pour reprendre l'exemple évoqué plus haut, la part du département passe de 20,67 % à 17,15 %, celle des communes de 43,45 % à 38,09 % et celle de l'État de 35,38 % à 44,77 %⁴⁹.

Cette nouvelle répartition n'est que la traduction légale d'un phénomène général : la part croissante de l'État dans le financement des dépenses d'assistance publique, comme le montre le tableau ci-dessous. Pour s'en tenir à la période 1940-1944, cette prise en charge étatique passe en effet de 35 % à 49 % pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, de 37 % à 45 % pour l'assistance médicale obligatoire, de 37 % à 54 % pour l'assistance aux femmes en couches, de 41 % (en 1941) à 52 % pour l'assistance à la famille et enfin de 32 % à 40 % pour l'assistance à l'enfance⁵⁰. Ce renversement s'opère essentiellement au profit des départ-

48. Chiffres tirés du décret du 29 décembre 1936 (Répartition de la part des dépenses d'assistance supportées par l'État, les départements et les communes – exercice 1934), *JO*, 30 décembre 1936, p. 13570. Il fixe la répartition des charges d'assistance pour chaque département.

49. Décret n° 2403 du 21 septembre 1943 modifiant le barème unique de répartition des dépenses d'assistance, *JO*, 28 septembre 1943, p. 2551.

50. La fixité établie par le décret de 1935 et son règlement d'administration publique de 1936 est en effet une fixité relative. Même en l'absence de modification des clefs, la part de l'État peut augmenter du simple fait de l'augmentation des dépenses.

JEAN-PIERRE LE CROM

tements et peut sans doute s'expliquer par le fait que l'État prend seul en charge les allocations des assistés « justifiant ne pouvoir regagner leur résidence antérieure aux évacuations consécutives aux opérations de guerre et pour qui le droit à l'assistance s'est ouvert depuis leur arrivée dans leur département d'accueil⁵¹ ». Le nombre de ces « réfugiés-assistés » n'est pas connu ; il doit d'ailleurs varier selon les années. On peut cependant imaginer qu'il est élevé quand on sait que le ministère de l'Intérieur évalue leur nombre à 500 000 à la fin septembre 1940, la plupart d'entre eux vivant dans des conditions de dénuement prononcé⁵². Cette raison factuelle ne doit cependant pas cacher le caractère durable de la prise en charge prédominante des dépenses par l'État. Après la guerre, en effet, comme le montre le tableau ci-dessous, on constate que la part de l'État régresse légèrement en matière d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables et d'assistance médicale gratuite (mais jusqu'en 1946 seulement), qu'elle reste à peu près stable dans le domaine de l'assistance à la famille, qu'elle augmente légèrement pour les femmes en couches et l'assistance à l'enfance.

La part croissante prise par l'État dans la prise en charge des dépenses d'assistance publique est l'élément le plus intéressant à retenir de cette étude car il témoigne du décalage entre le discours – il est vrai général – du régime de Vichy sur la politique sociale et la réalité des faits. Pétain voulait ramener l'État, « énorme et débile » à ses fonctions régaliennes. Il ne disait certes pas que l'assistance publique en était exclue, mais son insistance à valoriser les communautés naturelles plaidait de fait pour une prise en charge accrue de la misère par les familles ou les professions. En réalité, Vichy n'a pas pu mettre ses idées en pratique pour des raisons qui lui sont en partie extérieures. Pour que la famille puisse prendre en charge ses membres inactifs, qu'ils soient trop vieux, trop jeunes ou encore handicapés, il aurait fallu qu'elle en ait les moyens. Or, les moyens des familles se sont considérablement réduits du fait de la guerre et de l'occupation. Les Allemands, ne l'oublions pas, ponctionnent la France de vingt milliards de marks à partir de 1940, somme portée à vingt-cinq milliards après l'invasion de la zone libre en novembre 1942. À cela s'ajoute le problème du logement, déjà très important pour les classes pauvres avant la guerre et, naturellement, démultiplié dans les zones urbaines avec les destructions massives opérées par les bombardements alliés dans certaines villes.

Du côté des professions, la Charte du travail avait prévu la constitution, dans chacune d'entre elles, d'un patrimoine corporatif commun, alimenté par un prélèvement sur les bénéficiaires, destiné à concourir à l'amélioration des conditions d'existence des membres de la profession, et d'une maison commune, chargée d'assurer la solidarité corporative. Dans l'esprit des auteurs, les « membres de la profession » étaient non seulement les salariés

51. Loi du 30 septembre 1940, *JO*, 20 octobre 1940, p. 5463.

52. AN, F 60 389, réponse du ministère de l'Intérieur à un questionnaire de la présidence du Conseil.

actifs, mais encore les anciens salariés, ceux en congé de longue maladie, etc. Pour certains d'entre eux, sans doute, la profession pourrait à terme se substituer à l'État, aux départements et aux communes pour financer l'assistance. Las! Ni « patrimoine commun », ni « maison commune » ne verront le jour, les organismes de la Charte devant les mettre en place n'étant créés que très tardivement et très partiellement.

Répartition des dépenses d'assistance publique (en %)

	AVII			AMG		
	Etat	comm.	départ.	Etat	comm.	départ.
1936	38	34	27	29	46	20
1937	37	34	28	40	31	25
1938	37	34	28	39	31	25
1939	36	32	31	38	30	26
1940	35	32	32	37	31	26
1941	39	32	28	33	37	25
1942	47	28	24	42	34	21
1943	48	29	22	42	34	22
1944	49	29	20	45	32	21
1945	47	27	20	42	30	20
1946	46	26	25	42	30	20
1947	44	29	22	46	26	21
1948	44	29	21	44	28	21

	Ass. à la famille			Ass. à l'enfance			Femmes en couv.		
	Etat	com.	dép.	Etat	com.	dép.	Etat	com.	dép.
1936	38	37	25	36	33	28	41	35	24
1937	42	32	26	34	34	27	44	31	25
1938	41	28	31	34	32	29	44	28	28
1939	41	30	29	33	32	30	44	31	25
1940				32	33	30	37	37	25
1941	41	30	29	31	35	27	41	34	25
1942	49	28	23	41	24	27	52	25	23
1943	50	28	22	39	27	25	53	26	21
1944	52	27	21	40	27	25	54	25	21
1945	51	26	23	41	26	18	56	24	20
1946	52	25	23	42	27	22	55	25	20
1947	51	21	28	41	27	22	54	25	22
1948	52	23	25	41	27	22	55	24	21

Une dernière explication peut être suggérée. En droit du travail ou en matière d'assurances sociales, Vichy connaît des divergences internes importantes entre le ministère du Travail, d'esprit « technocratique », qui ne craint pas de renforcer les pouvoirs de l'État, et les conseillers du maré-

JEAN-PIERRE LE CROM

chal Pétain, d'esprit « traditionaliste », qui ne jurent que de le remettre à sa vraie place. Depuis les années trente, l'assistance publique est administrée par une direction du ministère de la Santé, après avoir appartenu au ministère de l'Intérieur. L'administration de la Santé a-t-elle freiné des initiatives extérieures de réforme, en provenance de la présidence du Conseil notamment, ou s'est-elle heurtée elle-même à des résistances ? En l'absence d'archives consultables de la direction de l'assistance publique, il est impossible de répondre à ces questions. Leur consultation permettrait sans doute de comprendre pourquoi, au-delà des raisons factuelles, Vichy a globalement conservé un système créé par une Troisième République dont la Révolution nationale devait saper les fondements.