



HAL
open science

Les idées de la résistance

Jean-Pierre Le Crom

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Crom. Les idées de la résistance. Philippe-Jean Hesse - Jean-Pierre Le Crom. La protection sociale sous le régime de Vichy, Presses universitaires de Rennes, pp.337-354, 2001, Histoire. halshs-00194325

HAL Id: halshs-00194325

<https://shs.hal.science/halshs-00194325v1>

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 9

Les idées de la Résistance

Jean-Pierre LE CROM

Dans une nouvelle écrite juste après la Deuxième Guerre mondiale, Jean-François Revel met en scène un coursier de la résistance qui se fait fusiller pour avoir été pris avec une étude de la Résistance sur « la situation pétrolifère en Anatolie centrale », une manière d'affirmer que la Résistance a produit une quantité très importante d'études, dont certaines n'avaient qu'un intérêt mineur. Cela rend d'autant plus étonnante l'absence de réflexion générale sur la protection sociale dans les ouvrages consacrés à la Résistance. On cite toujours à cet égard la fameuse phrase du programme du Conseil national de la Résistance (CNR) du 15 mars 1944 recommandant l'institution d'« un plan complet de Sécurité sociale, visant à assurer tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des assurés et de l'État », mais quelle part a pris la Résistance dans l'élaboration de ce qu'il est convenu d'appeler, de manière d'ailleurs inexacte, le plan français de sécurité sociale de 1945¹? De quoi Pierre Laroque s'est-il inspiré pour le préparer? Quelle a pu être l'influence du rapport Beveridge sur son contenu?

Jusqu'au début des années 1990, aucune recherche sérieuse n'avait été menée pour répondre à ces questions. Plusieurs auteurs mentionnaient

1. Nicole KERSCHEN (« L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de Sécurité sociale de 1945 », in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1 : Rencontres d'Oxford, Paris, MIRE, 1994) rappelle justement que ce plan ne constitue pas, comme le rapport Beveridge, un document auquel on peut se référer. Il vise en réalité « les grandes options doctrinales qui sont énoncées à la Libération et les premiers grands textes qui ont fondé le système français de Sécurité sociale ».

JEAN-PIERRE LE CROM

l'existence de documents sans donner d'indications sur leur contenu ou leur localisation archivistique². Pour sa part, Pierre Laroque, auteur présumé de l'un de ces textes³, ne l'évoque pas dans ses mémoires⁴. Il ne figure pas non plus dans ses archives privées.

Cette absence de sources sûres avait conduit Peter Baldwin à envisager l'hypothèse d'une filiation partielle entre le plan de 1945 et celui élaboré par le ministre du Travail en septembre 1940⁵. On sait en effet qu'au tout début de l'occupation, Pierre Laroque avait été membre du cabinet de René Belin. Démentie par Pierre Laroque, cette version des faits est également sérieusement nuancée par René Belin. En 1971, ce dernier soulignait que si Pierre Laroque fut mêlé aux travaux préparatoires du projet de septembre 1940, ce ne fut sans doute pas lui, mais Francis Netter qui le rédigea. L'ancien ministre de Vichy souligne par ailleurs que « si les principes qui fondent les lois sur la sécurité sociale de 1945 et 1946 peuvent, par certains traits – mais à mes yeux pas forcément les plus significatifs – être rapprochés de ceux qui ordonnaient mon projet de 1940, il serait abusif de ne pas reconnaître une inspiration plus haute qui est celle du plan Beveridge (1942) ⁶. »

L'accès aux archives a permis la réalisation d'une première – et fort utile – synthèse, publiée sous forme d'article dans la *Revue historique* en 1994⁷. Nous nous en inspirons largement dans les lignes qui suivent. Cette recherche, toutefois, n'avait pas permis d'exhumer certains documents particulièrement intéressants pour le sujet, en particulier un dossier retrouvé dans les papiers de Raoul Dautry, éphémère président de l'Entraide française à la Libération et futur ministre de la Reconstruction.

L'ensemble des documents ainsi retrouvés pose des problèmes particuliers de traitement, liés surtout à leur hétérogénéité. Certains sont longs et détaillés ; d'autres courts ou ne portant que sur un aspect particulier de la protection sociale. La difficulté la plus sérieuse tient au fait qu'ils ne sont pas représentatifs de l'ensemble des partis, syndicats, mouvements, structures de la résistance. Nous y reviendrons.

2. René HOSTACHE, *Le Conseil national de la Résistance. Les institutions de la clandestinité*, PUF, 1958, p. 228 ; Diane DE BELLESCIZE, *Les neuf sages de la Résistance. Le CGE dans la clandestinité*, Plon, 1979, p. 76.

3. Diane DE BELLESCIZE, *op. cit.*, p. 141 ; AN, 3 AG2 409, rapport de Coulanges sur le CGE (24 mai 1943) : « Il m'a été signalé, à mon arrivée en France, que M. Laroque avait apporté avec lui deux études, l'une sur les mesures immédiates à prendre dans le domaine social, et l'autre dans le domaine économique, au moment de la Libération. »

4. Pierre LAROQUE, *Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1993.

5. Peter BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State (1875-1975)*, Cambridge University Press, 1990, p. 164 et note 13 ; Georges LEFRANC, *Les expériences syndicales en France de 1939 à 1950*, Aubier, 1950, p. 320.

6. LETTRE DE R. BELIN adressée aux *Études sociales et syndicales*, n° 191, octobre 1971, p. 17-18.

7. Bruno VALLAT, « Résistance et Sécurité sociale (1941-1944) », *Revue historique*, n° 592, octobre-décembre 1994, p. 315-346.

Ce handicap explique aussi la structure de ce chapitre. Il n'était guère envisageable, compte tenu de ce qui vient d'être dit, de comparer les positions des différents protagonistes de la Résistance en matière d'assurances sociales, d'allocations familiales, d'assistance publique, etc. À défaut, il nous a semblé intéressant de rendre compte, dans un premier temps, du fait que, pour la Résistance entendue globalement, la protection sociale fut une question secondaire. Dans un deuxième temps, nous chercherons à mettre en évidence les convergences apparaissant dans les textes retrouvés. Enfin, nous porterons, dans un troisième temps, une attention particulière aux deux documents les plus complets.

La protection sociale, une question secondaire

Quand le général de Gaulle remet à Christian Pineau, en avril 1942, son message à la Résistance, il insiste sur le fait que « la sécurité nationale et la sécurité sociale sont [...] des buts impératifs et conjugués⁸ ». De cet impératif pourtant, il n'est guère rendu compte dans les archives des différentes structures de la résistance, qu'elles soient intérieures ou extérieures.

La résistance extérieure

À Londres, les questions relatives à la protection sociale doivent être examinées par la commission chargée des questions économiques, financières et sociales du Comité national français, créée en décembre 1941. Cette commission possède une section sociale d'une quinzaine de membres, présidée par Henry Hauck et dont font partie notamment Étienne Hirsch, Georges Boris et, à partir de mai 1943, les syndicalistes Georges Buisson (CGT) et Marcel Poimboeuf (CFTC). L'activité de la commission va principalement s'exercer de février 1942 à juin 1943, mais entre ces deux dates, aucune discussion approfondie n'aura lieu sur la protection sociale. Le sujet doit en effet faire face à la concurrence d'autres questions jugées plus importantes. Les syndicalistes sont surtout attachés au problème de l'organisation des relations professionnelles, réglé de manière autoritaire et inefficace par Vichy, de même qu'aux questions de main-d'œuvre et de salaires. En janvier 1943, après la publication du rapport Beveridge, il est bien question de mettre les assurances sociales et la politique de la natalité au programme de la section sociale, mais cela ne sera pas. Au total aucun texte consacré à la protection sociale ne sera soumis à la commission, hormis des recommandations formulées lors du début des travaux de la commission, en mars 1942. Celles-ci montrent surtout l'assujettissement du social à des considérations de type économique et financier. La priorité est donnée aux investissements de long terme

8. Cité par Henri MICHEL, *Les courants de pensée de la résistance*, PUF, 1962, p. 103.

JEAN-PIERRE LE CROM

nécessaires à la reconstruction du pays plutôt qu'à la satisfaction des revendications immédiates. Dès lors, une véritable politique de sécurité sociale, jugée nécessaire, « ne devra pas être poursuivie au détriment du plan de rééquipement national, dont l'exécution aura pour effet quelques années plus tard d'accroître la production et par conséquent les possibilités du bien-être de la population⁹. »

De manière générale, il faut constater que l'examen des projets d'après guerre par le Comité national français passe largement après les considérations militaires et que la France libre n'entend pas se substituer au peuple français quant aux choix à effectuer après la Libération.

On aurait pu penser que la transformation du Comité national français en Comité français de libération nationale (CFLN) au moment de son installation à Alger en juin 1943 aurait modifié la donne, du fait notamment de la présence en son sein des partis et des mouvements de Résistance. Rien de tel pourtant ne s'est produit, aucun projet concret ne voyant le jour. Le CFLN était pourtant composé de divers organes qui auraient pu s'y intéresser. L'Assemblée nationale consultative organisera par exemple deux débats consacrés aux questions sociales, l'un le 31 mars 1944, et l'autre, les 21 et 22 juillet 1944, mais ils seront centrés sur les mesures immédiates à prendre à la Libération et le rétablissement de la législation républicaine et à aucun moment il ne sera question de sécurité sociale. De même, le Commissariat aux études présidé par André Philip ne traitera principalement que des questions économiques.

Plus important aurait dû être le rôle du Commissariat au travail et à la prévoyance sociale, confié à Adrien Tixier en juin 1943 et devenu le Commissariat aux affaires sociales en intégrant les questions de santé publique en novembre. En janvier 1944, Tixier reconnaît pourtant que ses services ne sont « pas encore en mesure de commencer l'élaboration d'un plan français de sécurité sociale », constat renouvelé le 29 juillet :

« Le gouvernement provisoire, à Alger, n'est nullement en mesure de préparer un plan de réformes des divers régimes d'assurances sociales des travailleurs français. Il ne possède pas les informations nécessaires ; il ignore la situation financière exacte des institutions. Il ne dispose pas des services techniques indispensables. En particulier il ne se trouve actuellement en Afrique du Nord aucun actuaire social¹⁰. »

Au-delà des problèmes de documentation, Tixier est confronté à un cruel problème de moyens. Il ne dispose que de vingt fonctionnaires au service central du travail et de la prévoyance sociale et n'a pas réussi à obtenir de vraies directions pour le travail, la main-d'œuvre et la prévoyance sociale

9. Hervé ALPHAND, *Problèmes économiques d'après guerre : un point de vue français* (AN, 72 AJ 546), note de juillet 1942 citée par Bruno VALLAT, *op. cit.*, p. 321.

10. Note sur le régime provisoire des assurances sociales à la libération de la France, 29 juillet 1944, citée par Bruno VALLAT, *op. cit.*, p. 327.

alors qu'il en existe pour les anciens combattants et victimes de guerre, les relations avec les organisations professionnelles, la santé et l'assistance publique¹¹. Au bout du compte, un seul document, long de neuf pages, exprime la réflexion du commissariat. Il s'agit de la note du 29 juillet citée plus haut qui émane vraisemblablement du cabinet et exprime l'opinion des fonctionnaires.

La résistance intérieure

En France métropolitaine, les problèmes de l'après-guerre et les solutions qui doivent leur être apportées sont principalement traitées par le comité des experts du Conseil national de la Résistance, appelé aussi « comité national d'études » ou « comité général des études » (CGE). Présidé par François de Menthon, professeur de Droit et fondateur de la revue *Droit social* en 1938, il comprend plusieurs spécialistes des questions sociales, outre de Menthon. En font notamment partie Pierre-Henri Teitgen, co-fondateur de *Droit social*, Robert Lacoste, syndicaliste CGT des fonctionnaires, Alexandre Parodi, ancien secrétaire général-adjoint du Conseil national économique, puis directeur du Travail de mars 1939 à octobre 1940, René Courtin, auteur d'une thèse sur « la notion d'accident du travail ».

Malgré leurs compétences, le travail de ces experts est pourtant lui aussi principalement orienté par la résolution des problèmes économiques. Le document le plus connu émanant du comité, rédigé par Courtin à partir de questionnaires adressés aux organisations de Résistance, est intitulé *Rapport sur la politique économique d'après-guerre* et ne consacre qu'une place marginale à la protection sociale. Le CGE estime en effet qu'« économique et social ne sont que deux aspects d'une même réalité [...] l'organisation économique [...] englobe aussi bien l'aspect social que l'aspect économique du problème¹². » La pensée du CGE est dominée par les théories socialiste et keynésienne orientées toutes deux vers la recherche d'un plein emploi durable. Le rapport Courtin continue d'ailleurs à assimiler la sécurité sociale à la garantie d'un emploi correctement rémunéré¹³. Le seul véritable développement consacré à la protection sociale est celui, très général, qui préconise une hausse des allocations familiales dans une perspective très nataliste.

La réflexion sur la sécurité sociale ne fut guère plus fournie dans les mouvements de résistance. Les thèses récentes consacrées à Libération-Sud¹⁴, Libération-Nord¹⁵ ou Défense de la France¹⁶ n'en rendent pas

11. Commission économique et sociale de l'Assemblée, 14 juin 1944, citée par Bruno VALLAT, *op. cit.*, p. 327.

12. AN, F60 1729. Rapport du CGE sur les mesures immédiates à prendre par le gouvernement provisoire.

13. Bruno VALLAT, *op. cit.*, p. 338.

14. Laurent DOUZOU, *La désobéissance. Histoire du mouvement Libération-Sud*, Odile Jacob, 1995, 469 p.

15. Alya AGLAN, *La Résistance sacrifiée. Le mouvement « Libération-Nord »*, Flammarion, 1999, 432 p.

JEAN-PIERRE LE CROM

compte. Quelques documents émanant du MLN ou de Défense de la France traitent du chômage. Un mouvement échappe toutefois à ce constat général : il s'agit de l'Organisation civile et militaire (OCM), l'un des principaux mouvements de zone nord composé de hauts fonctionnaires, d'officiers supérieurs et de patrons de l'industrie. L'OCM publie en octobre 1943 dans la quatrième édition de ses Cahiers une grosse étude de 176 pages intitulée *Le ministère de la vie sociale*. Les précisions qu'il contient, l'analyse critique qu'il fait de la situation française et les réformes détaillées qu'il envisage font de ce document le plus complet et le plus intéressant des travaux existants.

Outre ce cahier de l'OCM, il faut également tenir compte d'un ensemble de documents retrouvés dans les archives personnelles de Raoul Dautry. Ce fonds contient une série d'études très homogène de quarante-deux pages, rassemblées dans une chemise intitulée « Ensemble des travaux d'étude Résistance pour constitution Secours social ». Contrairement à ce qu'indique cet intitulé, on n'y trouve pas seulement des projets de réforme du Secours national, mais un véritable programme de réforme de la protection sociale, aussi bien en matière d'œuvres, d'assurances sociales, d'allocations familiales, de retraites que de structures administratives, accompagné de projets de loi et de décrets et d'organigrammes des futures institutions. Cet ensemble de documents, qui mentionne l'existence d'un plan antérieur, « publié clandestinement », pose deux types de problèmes. En premier lieu, s'ils ne sont pas datés (sauf un, du 20 avril 1944), il ne fait pourtant pas de doute qu'ils sont antérieurs à la Libération et il est même très probable qu'ils ont été rédigés simultanément. En second lieu, ils ne sont pas signés, ce qui est beaucoup plus gênant. Émanent-ils d'Alger ou plutôt du CGE ? La forme des documents (sans aucun en-tête) et la précision des informations qu'ils contiennent font penser qu'ils ont probablement été rédigés par des Résistants « intérieurs » particulièrement informés de la politique sociale de Vichy, sans doute des fonctionnaires. Ce qui reste inconnu, c'est la structure productrice.

Des idées convergentes

Le rapport Beveridge, une référence, pas un modèle

La première convergence entre l'ensemble des documents consultés concerne l'analyse du rapport Beveridge. Ce rapport, dont l'intitulé est *Social Insurance and allied services* est publié en Grande-Bretagne en novembre 1942. S'il n'existe pas, encore aujourd'hui, de traduction française complète, on trouve dès décembre 1942 des synthèses en français. Le

16. Olivier WIEVIORKA, *Une certaine idée de la Résistance : Défense de la France*, (1940-1949), Le Seuil, 1995, 487 p.

service des études et de la documentation de la France libre possède par exemple la traduction d'un long article de dix-sept pages du *New's chronicle* consacré au rapport Beveridge¹⁷ accompagnée d'une note d'un membre du service. En France même, le rapport est bien connu, bien que souvent de manière indirecte. Ainsi, l'Organisation civile et militaire reçoit-elle une synthèse dont elle entreprend la critique, bien qu'il manque deux pages au document reçu¹⁸. Les papiers du CGE le mentionnent également à plusieurs reprises.

De ces divers documents, il ressort que le rapport Beveridge s'impose comme un travail de référence, après lequel il n'est plus possible de penser les problèmes de protection sociale comme avant. Les documents retrouvés dans le fonds Dautry expliquent ainsi que, « depuis 1942, la réflexion n'est plus entièrement libre : elle est obligée de se référer au plan anglais. Le plan Beveridge, mal connu dans le détail, est devenu une idée-force : il est impossible d'en faire abstraction. C'est lui qui pose le problème social d'après-guerre devant l'opinion mondiale. Il symbolise le progrès social¹⁹ ». Pour autant, ses propositions ne sauraient être transposées en France sans aménagements. D'abord parce que la situation réelle des assurances sociales, notamment financière, n'est pas vraiment connue de la Résistance²⁰. Ensuite parce qu'on ne saurait comparer la situation anglaise et la situation française. Si des transformations radicales doivent être envisagées, il ne faut pas oublier « la place éminente que la France occupait déjà à la veille de la guerre, dans le domaine du progrès social²¹ ». Enfin, parce que la question du service social est complètement négligée et que le rapport Beveridge ne raisonne qu'en termes « sanitaires ». Si les buts ultimes sont bien les mêmes, si une partie des moyens envisagés (l'augmentation de l'aide à la famille, l'extension du domaine de l'assurance, l'unification des compétences administratives et le renforcement du contrôle de l'État) sont identiques, le projet français doit être établi de manière endogène. Comme le souligne la conclusion de l'analyse de l'OCM évoquée plus haut, qui est aussi celle de Pierre Laroque : « Il ne nous paraît pas que le plan Beveridge, malgré son très grand intérêt, malgré des avantages très nets qu'il présente sur certains points par rapport à l'organisation sociale française, soit le modèle à adopter pour la réorganisation de nos institutions sociales ».

17. AN F22 2044. Ce service porte une attention particulière aux questions sociales en Grande-Bretagne. On y trouve des analyses d'ouvrages (par ex. celui de D.G.H. Cole, *Les moyens de résorber le chômage*, London Victor Gollanz Ltd, 1943) et d'études (par ex. celle réalisée par Lever's brothers et Unilever limited sur « Le problème du chômage » ainsi que des études réalisées par le service lui-même comme *L'opinion anglaise devant le plan Beveridge*, qui recense les critiques adressées au rapport Beveridge en Grande-Bretagne ou *La législation actuelle en Grande-Bretagne. Le plan Beveridge* signé Vangrévelinghe).

18. AN, F1A 3791.

19. AN, 307 AP 160.

20. AN, 3 AG2 417, note anonyme de mars 1944.

21. AN F22 2044, note Mélamène.

JEAN-PIERRE LE CROM

Vichy: du bon et du mauvais

Les travaux de la résistance témoignent également d'un certain réalisme sur les mesures prises par Vichy. Si « les solutions corporatives et totalitaires, conséquences de l'application de la Charte du travail » sont fermement rejetées, il est préconisé, pour le reste, de valider la législation existante²². La protection sociale est en effet un domaine « où les querelles politiques ont peu de place » sauf en matière d'allocations familiales, du fait de la gestion patronale des caisses, et dans le domaine des œuvres privées, trop souvent utilisées à des fins particulières ou propagandistes. L'extension du bénéfice des assurances sociales à de nouvelles catégories, la retraite des vieux travailleurs et la création d'une chambre syndicale des allocations familiales sont considérées comme des « progrès²³ », de même que la loi sur la protection de la naissance du 2 septembre 1941, celle du 8 juillet 1941 organisant l'enseignement rural ou celle du 8 février 1942 instituant un fonds national de solidarité agricole²⁴. De manière générale, les mesures prises par Vichy vont dans le sens d'une progression du « second salaire », constitué par les versements des assurances sociales ou des allocations familiales, de moins en moins liées à l'exercice d'un travail effectif. Alors que certains juristes influents, comme Paul Durand, dénoncent cette évolution comme témoignant d'« une société égalitaire, non dépourvue de goût pour la médiocrité²⁵ », dans les milieux syndicaux résistants réformistes, on souligne au contraire que « le mouvement ouvrier doit comprendre le sens profondément humain de cette évolution et ne pas s'opposer, comme il l'a fait quelquefois, dans le passé, à des mesures qui marquent un progrès de la civilisation », en veillant toutefois à ce que le second salaire ne prenne pas le pas sur le premier²⁶. Au bout du compte, comme l'écrit Henri Michel de manière plus générale à propos des mesures économiques et sociales préconisées par la Résistance, « les Résistants ne cèdent certes pas, en la matière, à la démagogie. Leur condamnation formelle du régime de Vichy jure un peu avec le maintien de la plupart des mesures qu'il avait prises, ce qui diminue apparemment leur caractère d'arbitraire politique²⁷. »

L'aide aux chômeurs : assistance plutôt qu'assurance

L'aide aux chômeurs est aussi pensée de manière convergente. Sans doute le Mouvement de libération nationale (région lyonnaise) demande-

22. AN, 3 AG2 417, note anonyme de mars 1944.

23. AN 307 AP 160.

24. AN, F1A 3734, étude sur « les lois sociales de Vichy » réalisée par le service des études de la France libre, 10 mai 1942.

25. Paul DURAND, « Rémunération du travail et socialisation du droit », *Droit social*, n° 3, juin 1942, p. 85.

26. Albert GAZIER, « Le second salaire », *Lettre bimensuelle syndicale du CEES*, n° 14, 15 juin 1943.

27. Henri MICHEL, *Les courants de pensée de la Résistance*, PUF, 1962, p. 334.

t-il la création d'une assurance-chômage²⁸. Mais il est bien seul. Le parti socialiste clandestin est favorable à une refonte du système d'assistance comme d'ailleurs le Comité général des études et le Commissariat aux affaires sociales du CFLN. Dans l'esprit de la Résistance, en effet, même s'il est prévu quelques tensions sur le marché du travail avec le retour des prisonniers de guerre, la perspective est celle du plein emploi, à la fois conséquence des immenses efforts à fournir pour la reconstruction et objectif politique. La suppression du chômage, qu'il soit chronique ou cyclique, est au cœur de la réflexion sur les problèmes économiques et sociaux. La hantise des « sages de la Résistance » est de prévenir une montée du chômage comme celle qui a suivi la crise de 1929, avec les conséquences politiques désastreuses qui en ont découlé, notamment en Allemagne²⁹. La réflexion est donc plus économique que sociale et la création de l'assurance-chômage est renvoyée dans un futur incertain³⁰. Les secours de chômage étant considérés comme des « pis-aller », priorité est donnée à la rééducation professionnelle, aux travaux d'intérêt général et, enfin, à l'augmentation des allocations.

Comme il ne saurait être question de supprimer l'assistance, il est prévu de la rénover en portant son montant à un niveau proche du minimum vital départemental, en faisant prendre en charge par l'État seul le paiement des allocations et en fixant de strictes conditions d'attribution. Dans une note intitulée « assistance aux chômeurs involontaires³¹ », le Commissariat aux affaires sociales pose ainsi quatre conditions à l'obtention des secours publics : l'inscription et la présentation périodique à un bureau de placement, l'obligation d'accepter n'importe quel emploi (pourvu qu'il soit convenable, c'est-à-dire correspondant aux aptitudes physiques et intellectuelles des individus ou à leur capacité professionnelle, et ne compromettant pas la santé), les nécessités de la reconstruction ne permettant pas que « l'occupation proposée soit adéquate à leur travail et salaire habituels, ou en rapport obligatoire avec leur qualification professionnelle », « accepter un emploi dans une autre localité si toutes les possibilités ont été épuisées et si les nécessités de la reprise économique ou de la reconstruction l'exigent impérieusement », « accepter d'être soumis à la formation ou à la rééducation professionnelle avec transfert dans d'autres branches d'activité ».

Pour un ministère de la Vie sociale

Il faut noter enfin la volonté partagée par plusieurs textes de repenser les structures ministérielles en charge des questions sociales. Pour le CGE,

28. H. MICHEL et B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, PUF, 1954, p. 377.

29. AN F1A 3734, rapport sur les problèmes économiques d'après-guerre, 20 mai 1942.

30. AN, 3 AG 2417, note du CAS-CFLN du 8 mai 1944, « assistance aux chômeurs involontaires ».

31. *Ibid.*

JEAN-PIERRE LE CROM

le souci d'universalité amène à envisager la création d'un grand ministère chargé de l'ensemble des questions sociales, dispersées entre le Travail, la Santé, l'Agriculture, voire la Production industrielle, pour mieux résister à la puissance du ministère des Finances³².

L'OCM défend l'idée d'un ministère de la Vie sociale dont les attributions seraient limitées « aux efforts organisés [...] pour améliorer les conditions de vie des citoyens les moins favorisés. » Il aurait comme tâche « l'administration ou la coordination et le contrôle de tous les moyens de protection mis en œuvre par la nation ou des collectivités restreintes (régions, communes, associations...) en faveur de l'homme en dehors de son travail³³. »

Les documents intitulés « Ensemble des travaux d'étude Résistance...³⁴ » vont plus loin dans le détail des propositions avancées. S'attendant à des oppositions venant des ministères existants, les rédacteurs avancent deux raisons générales à la création d'un nouveau ministère. Pour eux, il faut isoler le problème social des autres problèmes avec lesquels il est confondu (travail, hygiène, police, etc.). Il y aurait en effet plus de parenté entre les assurances sociales et l'aide à la famille qu'entre le travail et les assurances sociales ou entre la santé et la famille. Les assurances sociales et les retraites sont de moins en moins l'objet de rapports entre patrons et ouvriers et de plus en plus entre État et administrés. Il faut donc les détacher du travail « car elles devront jouer avec le revenu autant qu'avec le travail ». Par ailleurs, la création d'un ministère serait le moyen le plus efficace de centraliser le contrôle et les informations et de réaliser l'unité du système.

Ce ministère serait créé à partir de directions ou de bureaux détachés d'autres ministères. Les allocations familiales et les assurances sociales seraient prises au ministère du Travail, les assurances privées séparées du ministère de l'Économie nationale de même que les services sociaux seraient détachés du secrétariat d'État à la Santé et les services d'urbanisme et du logement du ministère des Travaux publics et de la Santé, « pour donner la primauté au côté essentiel qui est d'aménager des villes et de construire des logements qui répondent aux besoins de la population, plutôt qu'à ceux de rémunérer des capitaux investis et de se plier à la commodité des entreprises. »

Il est également prévu la création de services nouveaux, notamment d'un service d'études qui ne serait pas « le refuge des paresseux et des gens sans compétence particulière », mais qui serait composé de gens de valeur

32. AN, 3 AG 2409 (2), rapport établi par le CGE sur les mesures à prendre par le gouvernement provisoire, p. 15 et rapport Courtin.

33. Organisation civile et militaire, *Le ministère de la vie sociale*, étude publiée dans la quatrième édition *Les cahiers. Étude pour une révolution française.*, octobre 1943 (consultable à l'Institut d'histoire du temps présent), p. 27-28.

34. AN, 307 AP 160.

et doté de moyens suffisants pour réaliser des enquêtes, des publications, organiser des voyages, prendre des contacts. Ce service, sorte de « bureau du Plan social » serait rattaché directement au cabinet du ministre et orienté « vers l'exécution plus que vers la documentation ».

Si les rédacteurs attendent peu de réactions du côté de la Famille, « une équipe médiocre », avec « des délégués presque tous mauvais », ni du côté de la Santé, dans la mesure où la séparation du médical et du social ne soulève pas de problème particulier, ils craignent par contre la résistance du Travail et envisagent éventuellement de lui laisser les allocations familiales, car elles sont « rattachées au salaire ».

Le ministère de la sécurité sociale serait organisé de la manière suivante³⁵:

- direction du personnel et de l'administration générale
- direction de la famille
- direction générale des assurances sociales et de la prévoyance
 - direction des affaires générales
 - direction des assurances privées
 - direction des assurances sociales et de la mutualité
 - direction de la prévoyance
- direction générale des services sociaux et de la coordination de l'action sociale
 - direction des tutelles sociales
 - direction de la coordination et des institutions privées
 - direction de l'urbanisme et du logement
- services extérieurs.

35. Le projet de l'OCM (*op. cit.*, p. 177) est légèrement différent :

MINISTÈRE DE LA VIE SOCIALE

Le cabinet du ministre

Le secrétaire général du ministère, directeur du bureau du plan social

Service de documentation

Service de propagande

Service législatif

Secrétariat d'État à la Prévoyance et à l'Entraide

Direction générale de l'Assurance (assurances sociales, assurance minimum, assurances générales et mutualité)

Direction générale de la Prévoyance (Caisses d'Épargne, Caisses de retraite et institutions de prêt)

Direction générale des Allocations familiales et de la Politique familiale

Direction générale de l'Urbanisme (Urbanisme, Logement et Reconstruction)

Direction générale des services de tutelles sociales (tutelles familiales, tutelles des cas chroniques et tutelles d'ordre public)

Direction générale de la coordination et du contrôle des œuvres privées (agrément, contrôle financier, liaison avec l'ONS)

Direction du personnel et de l'administration générale (personnel administratif, personnel technique, section centrale des assistantes).

JEAN-PIERRE LE CROM

Deux projets d'ensemble

Au-delà des convergences repérées entre les différentes sources consultées, il nous a semblé intéressant de porter une attention particulière aux plus complets et aux plus détaillés d'entre eux, à savoir l'étude de l'OCM et l'ensemble des documents retrouvés dans les papiers Dautry aux Archives nationales. Entre ces deux travaux existent de fortes homologues, de fonds comme de forme, qui font penser que les seconds se sont partiellement inspirés du premier³⁶. Leur principale ligne de force est de distinguer nettement les difficultés qui touchent des catégories de personnes, qui nécessitent un système de solidarité collective assurantielle, et les difficultés individuelles, qui appellent des solutions assistantielles.

Le système assurantiel: extension, contrôle de l'État et unification

Trois critiques principales sont adressées au système d'assurance existant: le nombre de bénéficiaires est trop limité; les caisses d'assurances sociales ou les caisses de compensation sortent de leur rôle en créant des services sociaux (qui devraient relever de l'assistance) ou en créant des services de propagande; il manifeste une absence d'unité et de doctrine, du fait de l'insuffisance du contrôle de l'État et de la place importante des intérêts privés dans la gestion.

Les solutions préconisées découlent de ces observations: extension des différents systèmes d'assurance « pour limiter les effectifs du prolétariat [et] réduire le champ de l'assistance », contrôle plus grand de l'État sur les allocations familiales, unification de la compétence administrative.

En matière d'assurances sociales, l'OCM préconise que l'extension concerne toutes les personnes ayant dépassé l'âge des études et les chefs de famille n'ayant pas de revenus supérieurs à celui du plafond fixé pour les salariés. Pour ne pas alourdir exagérément la charge des cotisations pour les indépendants, elle prévoit un taux forfaitaire basé sur un traitement faible et la déductibilité des versements des impôts³⁷.

Elle envisage aussi d'inclure les accidents du travail dans les risques couverts par les assurances sociales, tout en conservant des caisses particulières. Cette réorganisation aurait pour avantage de réduire les trop nombreux litiges liés au versement provisionnel des prestations de l'assurance-maladie aux accidentés du travail par les caisses d'assurances sociales.

L'OCM, de même que l'« ensemble des travaux d'étude Résistance », insiste également sur la nécessité pour les caisses d'assurances sociales et les caisses de compensation de se recentrer sur leur mission originelle, la distribution des prestations. À les en croire, elles n'auraient plus à gérer mater-

36. Ils emploient par exemple tous deux l'expression *Organisation nationale de solidarité* pour désigner le successeur du Secours national, celle de *tutelles sociales*, ou celle de *ministère de la Vie sociale*.

37. *Le ministère de la vie sociale, op. cit.*, p. 36.

nités et cliniques et devraient abandonner les services sociaux créés depuis les années trente.

En matière de retraites, l'absence de données sur l'évolution, notamment financière, du système mis en place en mars 1941 explique sans doute la faiblesse de la réflexion de la Résistance à ce sujet. Alors que le Commissariat aux affaires sociales du CFLN ne se prononce pas sur la nature du régime – capitalisation, répartition ou système mixte³⁸ –, la doctrine de l'OCM apparaît plus nette. Le mouvement de Maxime Blocq-Mascart se prononce en faveur de la répartition : « La gestion financière devra substituer le système de la répartition au système de la capitalisation pour les assurances invalidité et vieillesse, afin que les assurances sociales n'accumulent pas les sommes énormes dont l'emploi est malaisé, et qui sont une tentation pour l'État³⁹. » Un minimum vieillesse devrait également être institué pour les personnes n'ayant pas cotisé.

Les allocations familiales sont le plus critiqué des dispositifs assurantiels existants. La diversité des structures et la mainmise patronale sur les caisses de compensation engendreraient gaspillage et propagande, « ce qui est incompatible avec les principes que doit appliquer une démocratie socialiste. » Pour sa part, l'OCM dénonce l'esprit « capitaliste » et « patronal » des allocations familiales et prévoit de manière très vague une unification des caisses sous forme de mutuelle et une surveillance rigoureuse de leur gestion. L'« ensemble des travaux d'étude résistance » va plus loin en préconisant un nombre minimum (mais aussi maximum) d'adhérents et souligne la nécessité d'avoir des caisses interprofessionnelles régionales et un système de surcompensation professionnelle pour éviter que des entreprises concurrentes payent des cotisations différentes selon la région où elles se trouvent situées. Un organisme central serait également institué par lequel l'État, après avis des représentants syndicaux et patronaux ainsi que des administrations compétentes, imposerait « les mesures qu'il estimerait légitimes », notamment des fusions, sources d'économies.

Les différentes structures de la Résistance semblent également d'accord pour orienter le système des allocations familiales dans un sens redistributif. L'une des idées-forces est le passage d'un taux fixe à un taux variable en fonction du montant des salaires, par paliers. Les allocations seraient versées dès le premier enfant pour les salariés faiblement rémunérés, à partir du second pour les salariés touchant davantage, du troisième au-dessus d'un salaire encore plus élevé, ainsi de suite jusqu'à ne plus rien verser du tout quel que soit le nombre d'enfants, au-dessus d'un salaire déterminé. Pour l'établissement des paliers, les salaires des deux parents, s'ils travaillent tous les deux, seraient pris en compte. Leur montant serait également majoré fortement tant que le père n'aurait pas 25 ans, et de façon moindre entre 25 et 30 ans.

38. Note du 29 juillet 1944, *op. cit.*, p. 8, citée par B. VALLAT, *op. cit.*, p. 329.

39. *Le ministère de la vie sociale, op. cit.*, p. 37.

JEAN-PIERRE LE CROM

Si le rétablissement du versement des allocations familiales à partir du premier enfant est préconisé dans plusieurs documents, le maintien de l'allocation de salaire unique est plus controversé : alors que certains prônent son maintien⁴⁰, d'autres envisagent sa suppression, sauf pour les veufs et veuves et les époux abandonnés⁴¹.

De manière plus générale, des réflexions sont menées sur la politique familiale, dont la nécessité n'est contestée par personne. L'OCM s'oppose par exemple aux primes et dons en espèces et souhaite promouvoir plutôt le développement des crédits d'installation des jeunes ménages, la priorité d'embauche aux jeunes mariés ou aux pères de famille nombreuse, les tarifs dégressifs dans les services publics et les exonérations fiscales aux familles plutôt que l'imposition de surtaxes aux célibataires et aux ménages sans enfant⁴².

La politique de la famille ne doit plus être « essentiellement nataliste » :

« Il faut apprendre aux jeunes gens à se marier [...] Il faut encourager la famille à se constituer sur des bases moralement saines par l'éducation et la propagande, et par la lutte contre le concubinage qui sera une partie de l'action des "services de tutelle" [...] Pour qu'elle se constitue sur des bases physiquement saines, il y aura la lutte contre l'alcoolisme et la prostitution et le certificat pré-nuptial⁴³. »

L'assistance : indépendance et efficacité

En matière d'assistance, les deux projets révèlent aussi de profondes convergences, que ce soit sur les services sociaux, les œuvres privées ou l'organisation destinée à remplacer le Secours national.

Les services sociaux

De manière générale, les services sociaux français sont jugés de manière extrêmement négative :

« Il y a les 100 familles du service social aussi nettement qu'il y a les 200 familles des sociétés anonymes. Plusieurs d'entre elles sont les mêmes. Il y a les trusts du service social, comités qui prétendent contrôler l'activité des œuvres, les faire travailler suivant les mêmes méthodes, non pas les mêmes méthodes sociales, mais les mêmes méthodes patronales⁴⁴. »

Les services sociaux à caractère administratif (administrations, préfectures, mairies) ont « peu d'ampleur », sont « très arriérés » et manquent

40. AN, 72 AJ 546, Rapport sur les assurances sociales en France avant la guerre (rapport Gendrot), 7 avril 1943.

41. *Le ministère de la vie sociale, op. cit.*, p. 46.

42. *Ibid.*, p. 46 et 47.

43. *Ibid.*, p. 48 et 49.

44. *Ibid.*, p. 15.

d'envergure. Personne ne les prendrait au sérieux. De leur côté, les bureaux de bienfaisance n'auraient pas connu d'évolution depuis 50 ans et accorderaient des secours dérisoires. L'assistance auprès des écoles est jugée « inefficace », parce que les assistantes sont sans autorité auprès des directeurs ou directrices d'écoles, et l'assistance auprès des tribunaux, malgré un service privé jugé « bon » à Paris, témoignerait de « beaucoup de lacunes ». Par contre, le Secours national, dernière structure classée dans les services sociaux à caractère administratif, « rend de très grands services », notamment en raison de son caractère national, mais « il faut qu'il soit autre chose [...], le noyau de la nouvelle organisation⁴⁵. »

Les services sociaux d'usine, créés par la loi du 28 juillet 1942 sont, malgré de belles réussites, « mal vus du personnel en raison de l'esprit patronal qui y règne ».

Les œuvres privées, malgré « beaucoup de bonnes choses », manqueraient de discipline, à l'exception toutefois de deux services excellents : le service social aux migrants et celui de l'enfance en danger moral⁴⁶.

Pour faire face à ces déficiences, les deux projets prévoient un regroupement des services sociaux au sein de trois grands types de tutelles sociales (tutelles familiales, tutelles des cas chroniques et tutelles d'ordre public) elles-mêmes rassemblées dans une direction générale des services de tutelle sociale au sein du ministère à créer. L'idée-force est donc la centralisation, la définition par l'État des politiques sociales, les services des tutelles s'appuyant sur les institutions existantes, y compris privées, pour les mettre en œuvre.

Dans un long développement de son cahier d'octobre 1943, l'OCM détaille les fonctions de chacune de ces tutelles, les principes devant guider leur travail, et les modifications juridiques à apporter⁴⁷.

Les tutelles sociales familiales auraient vocation à s'occuper des problèmes spécifiques à certaines catégories d'enfants, qu'ils soient non reconnus ou abandonnés (par le père, la mère ou conjointement par les deux parents), placés, adoptés, délinquants, et aux vieillards. Les tutelles sociales des cas chroniques concerneraient les infirmes, invalides et aliénés. Les tutelles sociales d'ordre public auraient en charge les problèmes de criminalité.

Si les principes ne sont pas affichés, ils apparaissent toutefois dans le détail des mesures préconisées. Le premier est l'aggravation de la répression dans certains domaines (abandon de famille en présence d'enfants mineurs au foyer, proxénétisme), l'objectif étant la protection des plus faibles (enfants, prostituées). Dans cette perspective est également prévue l'interdiction de l'accouchement sous X.

45. AN 307 AP 160, ensemble des travaux d'étude Résistance...

46. *Ibid.*

47. *Op. cit.*, p. 81-122.

JEAN-PIERRE LE CROM

La seconde ligne directrice fait apparaître une vraie défiance vis-à-vis de l'institution carcérale. La réflexion de l'OCM s'inscrit dans la tendance contemporaine à penser la peine comme « un acte de défense raisonnée [...] établie moins en fonction de la gravité matérielle de l'infraction qu'en regard à la personnalité du criminel (et) individualisée⁴⁸. ». Il s'agirait d'introduire dans la législation pénale « plus de liberté et plus d'humanité, partant plus de justice. » L'OCM ne croit pas à la valeur rédemptrice de la prison. Elle souligne que :

« les peines de prison n'ont point l'effet d'intimidation et la valeur d'exemplarité que l'on pourrait escompter d'elles. La prison appelle la prison. La détention provoque la récidive en raison de la promiscuité, de la démoratization que fait naître le régime en commun, de la multiplicité des courtes peines, elle est en règle générale l'occasion d'une corruption définitive⁴⁹. »

Peu de mesures concrètes sont cependant prévues pour y remédier, sinon l'adoucissement du régime de la détention en fin de peine.

Le troisième et dernier principe est celui de la spécialisation de l'institution judiciaire en matière de litiges familiaux. Il est, par exemple, prévu que toutes les affaires judiciaires, civiles ou pénales, concernant les enfants soient traitées par le tribunal pour enfants, composé de magistrats spécialisés.

Les œuvres et l'Organisation nationale de solidarité

La place et le rôle des œuvres privées dans le système de protection sociale ne sont pas pensés indépendamment de celui des services sociaux. Il s'agit, ici aussi, de répondre au « désordre », à la concurrence des structures, aux doubles emplois, de chasser le paternalisme et le favoritisme. S'il faut laisser subsister ce qui existe (car « l'imagination et la générosité sont les ressources de base »), il est néanmoins nécessaire de disposer d'un arbitre disposant des pouvoirs nécessaires pour faire cesser les doubles emplois, combler les lacunes et exercer sur les œuvres subventionnées un contrôle financier et moral efficace.

Cet objectif devrait être atteint par le remplacement du Secours national par une Organisation nationale de solidarité (ONS). On l'a évoqué plus haut, le Secours national était considéré, malgré ses défauts, comme un instrument utile en raison de son caractère national et de sa mission de centralisation et de contrôle des œuvres. L'objectif n'est donc pas de le supprimer, mais de le rénover profondément.

La première mesure envisagée concerne la nature juridique de l'ONS qui deviendrait un établissement public. Loin de garantir l'indépendance de ses membres, le caractère associatif du Secours national n'avait en effet pas empêché la nomination de tous les membres du conseil d'administra-

48. *Ibid.*, p. 101.

49. *Ibid.*, p. 102.

tion par le gouvernement. Pour éviter la « routinisation » (qui accompagne nécessairement, dans l'esprit des rédacteurs, l'esprit de service public), l'« ensemble des travaux d'études Résistance » prévoit trois mesures : une décentralisation régionale très poussée ; la contractualisation du personnel, à l'exception du directeur général, du secrétaire général et du chef de la comptabilité qui seraient, seuls, fonctionnaires ; la nomination au comité de direction, en dehors des membres désignés par le gouvernement, de représentants des syndicats ouvriers, des organisations de travailleurs agricoles, des professions médicales, des assistantes sociales et des institutions sociales privées.

Le projet met également un fort accent sur la nécessité de poursuivre la modernisation du travail social en organisant de manière systématique le travail en équipe des assistantes sociales et en améliorant la formation de ces dernières. Sans méconnaître les qualités propres de la profession d'assistante (générosité ou intelligence, aisance, rayonnement, possibilité d'établir un contact direct), il faut mettre en avant la technicité du travail social, qui repose sur un ensemble de connaissances et des pratiques rodées. Par-dessus tout il faut éviter de donner aux enquêtes un caractère inquisitorial et de donner une image de service de « parapolice ».

L'OCM va plus loin en soulignant la nécessité d'un enseignement théorique propre au Service social (ce qui impliquerait le recrutement d'enseignants eux-mêmes travailleurs sociaux), l'ouverture de la profession aux hommes, et l'exigence de professionnalisation, les bénévoles n'étant plus employés qu'à des tâches secondaires. La structure de l'ONS, organisée de manière centralisée et verticale – de la direction centrale aux circonscriptions, avec un échelon intermédiaire régional –, ce qui différencie ce projet du précédent, permettrait précisément des possibilités d'avancement dans la hiérarchie pour les assistantes sociales⁵⁰.

L'extension de la population couverte, une gestion centralisée et démocratisée, la rationalisation et la professionnalisation des œuvres et des services sociaux : telles pourraient être résumées les idées de la résistance en matière de protection sociale. Ces idées constituent un fonds commun de doctrine qui, comme l'a bien montré Bruno Vallat, n'est pas seulement national, mais international. On le retrouve aussi bien dans le plan Beveridge que dans la déclaration adoptée par la Conférence internationale du travail à Philadelphie en mai 1944, la spécificité française étant sans doute l'intérêt porté par les Français, en tout cas dans certaines organisations, à l'action sociale non contributive.

50. *Ibid.*, p. 173-176.

51. Claire ANDRIEU, *Le programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*, éditions de l'Erudit, 1984.

JEAN-PIERRE LE CROM

Au-delà de ces préoccupations générales communes, il faut pourtant remarquer de fortes divergences. Le processus d'élaboration du programme du CNR⁵¹, dans ses aspects consacrés à la protection sociale, est à cet égard significatif. Début 1943, le Parti socialiste propose un texte où il est seulement demandé le rétablissement des lois sociales d'avant-guerre. En septembre de la même année, la CGT, réunifiée au sommet, propose au CNR la révision immédiate de la loi de mars 1942 sur la retraite des vieux travailleurs et l'amélioration des assurances sociales, deux mesures vagues sur lesquelles les deux courants de la CGT ont pu s'accorder⁵². Ni l'un ni l'autre de ces textes ne seront adoptés par le CNR. Le texte qui marque le point de départ des discussions aboutissant à la mouture finale est celui proposé en novembre 1943 par le communiste Pierre Villon, au nom du Front national. Il sera amendé et corrigé plusieurs fois, par le MLN, un trio composé de Claude Bourdet, Daniel Mayer et Pascal Copeau ainsi que par le bureau du CNR. Les discussions sur ce texte font apparaître d'abord une opposition sur le mode de financement de la Sécurité sociale, expression qui apparaît dès la mouture du MLN. Villon est favorable, dans la tradition communiste, à ce que les assurances sociales soient « à la charge de l'État », Mayer, Bourdet et Copeau préférant « un vaste système d'assurances ». Le désaccord est profond et le bureau du CNR supprimera par deux fois toute allusion au mode de financement⁵³.

L'autre point de désaccord concerne la gestion, les uns (Villon) ne faisant allusion qu'aux partenaires sociaux, les autres (le MLN) y ajoutant l'État. Dans la mouture finale, ils seront mis sur un pied d'égalité⁵⁴.

Le plan français de Sécurité sociale de 1945 doit donc peu aux études de la Résistance. Sa généalogie doit être pensée globalement, inclure le mouvement général – national et international – des idées aussi bien que la législation existante, y compris dans certaines des modifications apportées par Vichy.

52. Programme d'action d'après-guerre proposé par la CGT, août 1943, reproduit par H. MICHEL et B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *op. cit.*, p. 199-202.

53. Bruno VALLAT, *op. cit.*, p. 344.

54. *Ibid.*