



HAL
open science

Conclusion

Jean-Pierre Le Crom

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Crom. Conclusion. Philippe-Jean Hesse; Jean-Pierre Le Crom. La protection sociale sous le régime de Vichy, Presses universitaires de Rennes, pp.355-364, 2001, Histoire, 9782868476036. halshs-00194556

HAL Id: halshs-00194556

<https://shs.hal.science/halshs-00194556>

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.

Conclusion

Philippe-Jean HESSE ET Jean-Pierre LE CROM

Au terme de cette étude, il convient d'essayer d'en dégager les principaux enseignements et d'en marquer les acquis aussi bien que les prolongements nécessaires. Trois points apparaissent importants : le premier est le décalage existant entre le discours sur la protection sociale et les pratiques effectives ; le second est le processus d'élargissement opéré de manière sélective entre les bénéficiaires ; le dernier, qui est aussi une conséquence des deux points précédents, est l'absence de changements majeurs entre la Libération et la création de la Sécurité sociale, ce qui témoigne que la protection sociale entre 1939 et 1945 ne fut pas une parenthèse.

Le décalage entre les discours et les pratiques

« Social d'abord ! », le slogan fétiche des Croix-de-Feu, puis du Parti social français du colonel de La Rocque, ne fait pas partie du registre discursif de Vichy, contrairement à l'autre formule empruntée aux Croix-de-Feu et promise à un bel avenir : « travail, famille, patrie ». Dans la pensée du maréchal Pétain, il ne fait pas de doute pourtant que le social occupe une place éminente. Débarrassé de la politique, « cette lutte stérile ou funeste de partis et de factions, ce fiévreux déchaînement d'ambitions personnelles ou de passions idéologiques, cette excitation permanente à la division et à la haine », le chef de l'État français exalte une politique sociale de l'avenir basée sur l'autorité, contrepoint nécessaire à la liberté, l'égalité, mais « encadrée dans une hiérarchie rationnelle », la fraternité, mais « à l'intérieur de ces groupes naturels que sont la famille, la cité, la patrie ». Pour Vichy, le social n'est pas du rôle de l'État « énorme et débile », c'est

PHILIPPE-JEAN HESSE, JEAN-PIERRE LE CROM

l'affaire des familles, des professions, des communautés naturelles dans lesquelles l'individu – mot banni – est inséré¹. C'est cette philosophie, largement empruntée à l'Action française, que le régime de Vichy va essayer de substituer au modèle social républicain.

Le principal instrument de cette politique aurait dû être la Charte du travail. Les comités sociaux professionnels, la « pierre angulaire » du dispositif, avaient reçu l'objectif de mettre en œuvre :

- « dans l'ordre social et familial, [...] les devoirs des corporations à l'égard de leurs membres tels que :
- la sécurité de l'emploi par la lutte systématique contre le chômage et les mesures de prévoyance en faveur des chômeurs ;
 - la généralisation et la gestion d'assurances et de retraites ;
 - l'entraide et l'assistance ;
 - l'aide familiale, sous les formes morale, matérielle et intellectuelle ;
 - l'amélioration des conditions d'existence : habitations, jardins, sports, loisirs et distractions, arts, culture générale, etc. »

Quant aux comités sociaux d'entreprise, dispositif résiduel de la Charte, ils devaient « réaliser les mesures d'entraide sociale dans le cadre du comité social local correspondant. »

La création tardive de syndicats uniques et obligatoires peu nombreux et à l'activité extrêmement réduite ne permettra pas la mise en place des comités sociaux professionnels qui ne joueront donc aucun rôle en matière de protection sociale. À l'inverse, les comités sociaux d'entreprise vont être créés en grand nombre et développer une politique d'entraide, en matière de ravitaillement notamment, qui connaîtra un succès réel.

Cette situation va avoir une double conséquence. La première est le maintien des dispositifs existants, y compris en théorie et pendant quelques mois, le régime spécial des Alsaciens-Lorrains réfugiés dans les départements de correspondance. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le socle juridique sur lequel reposent les assurances sociales reste les lois de 1928 et 1930, remaniées par le décret de 1935 ; les allocations familiales sont encore régies par la loi de 1932 et les modifications introduites en 1938 pour les indépendants et 1939 pour les agriculteurs ; la réparation des accidents du travail repose toujours sur les principes posés par la loi de 1898 ; les grandes lois d'assistance publique de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle sont toujours celles qui régissent l'assistance médicale gratuite, l'allocation aux vieillards, infirmes et incurables, l'assistance aux familles, aux femmes en couches, à l'enfance ; quant à la Mutualité, ses principes sont toujours ceux fixés par l'autre grande loi de 1898.

Sur le plan des structures, la continuité est donc bien réelle. Elle s'accompagne pourtant d'une poussée assez nette, quoi qu'inégale, d'étatisme, à l'opposé des vœux et des aspirations « corporatistes » du maréchal

1. Philippe PÉTAIN, « La politique sociale de l'avenir », *Revue des deux mondes*, 15 septembre 1940.

CONCLUSION

Pétain et de son entourage. En matière d'assistance publique, l'État contribue plus fortement au financement des diverses allocations alors que les communes et les départements voient leur participation diminuer relativement. Dans le domaine du chômage, l'aide aux sans-travail, pour laquelle les collectivités territoriales jouaient un rôle majeur, est désormais de la compétence d'un service public hiérarchisé et centralisé. Dans celui de l'assistance privée, la tutelle du Secours national, organisme parapublic, sur les œuvres, témoigne d'une mainmise étatique jamais atteinte sur l'action humanitaire, réalisée au détriment des bureaux de bienfaisance. Le champ de la protection sociale contributive est moins directement concerné par cette évolution. Sans doute, une série de réformes souligne-t-elle, ici aussi, une tendance à l'étatisation, de la création de l'Institut national d'action sanitaire et sociale aux pouvoirs accrus confiés aux services régionaux des caisses d'assurances sociales, en passant par le financement des allocations familiales agricoles et de celles des indépendants, mais on en restera là.

Au-delà de l'échec de la Charte du travail, l'absence de changements structurels importants s'explique aussi par l'insuccès de certains projets de réforme élaborés par le ministère du Travail, notamment celui de la caisse unique d'assurances sociales préparé à la fin de l'été 1940 par le ministère du Travail et qui sera par deux fois, en 1940 et en 1942, rejeté sous la pression très forte des milieux familialistes et traditionalistes de Vichy à partir d'une logique antiétatique et anti-bureaucratique :

« Substituer dans chaque département, une seule et colossale administration d'État des assurances sociales, *explique, par exemple, le général de Castelnau, président de la puissante Fédération nationale catholique*, aux caisses diverses aujourd'hui existantes est une conception socialiste et fonctionnariste éminemment contraire à l'esprit social et charitable qui doit animer les organisations d'assurances sociales. Ceux-ci [sic] ne sont pas des bureaux et des guichets où des bureaucrates paient des assujettis inconnus, mais ils sont des œuvres sociales où des hommes de bien (directeurs de caisse, chefs de bureau, médecins) et des femmes expérimentées (assistantes sociales, infirmières visiteuses, etc.) viennent en aide à des hommes, des femmes, des enfants, qu'ils s'efforcent de connaître individuellement et d'aider moralement et matériellement. Cette conception se réalise dans les caisses privées, grâce à l'esprit qui les anime et au nombre relativement restreint de leurs adhérents. Elle ne le sera pas dans l'immense building administratif qu'il faudra édifier à grands frais dans chaque département. »

Ceux qui croyaient à l'État et ceux qui n'y croyaient pas, « jeunes cyclistes » et « vieux romains », technocrates voulant aller de l'avant et traditionalistes ne rêvant qu'au retour à un passé mythifié, ces différences bien connues s'exprimèrent aussi de manière nette dans le champ de la protection sociale et c'est l'un des acquis de cette recherche de l'avoir établi. L'influence respective des deux courants de pensée reste pourtant difficile à établir. Le principal résultat de la guerre des clans est la neutralisation, le maintien du *statu quo*, mais leur influence est inégale selon les domaines et

PHILIPPE-JEAN HESSE, JEAN-PIERRE LE CROM

les secteurs professionnels. L'étude de la mise en œuvre de la Charte du travail avait déjà montré que le petit commerce et l'artisanat avaient constitué le pré carré des traditionalistes; celle de la protection sociale montre leur influence dans la politique familiale et dans l'agriculture, avec le détachement des assurances sociales agricoles et des allocations familiales agricoles du ministère du Travail, leur rattachement au ministère de l'Agriculture et leur gestion dans le cadre des principes fixés par la corporation agricole.

Un élargissement discriminatoire

Le deuxième enseignement de cette recherche est que, malgré une organisation et des structures largement inchangées, la protection sociale connaît un élargissement très important. Les risques couverts sont identiques, même si l'assistance publique intègre la catégorie des victimes de la guerre, puisque l'assurance tuberculose, un moment envisagée, est abandonnée faute de moyens en 1944.

Cette extension se manifeste de plusieurs façons. Elle s'exprime d'abord par la création de nouvelles allocations. Dans le domaine de la famille, outre les primes à la première naissance, l'allocation de salaire unique, qui remplace l'allocation de la mère au foyer créée en 1939 par le Code de la famille, représente 52,46 % des prestations compensées en 1943. Pour les fonctionnaires, le Statut général de 1941 introduit le supplément familial de traitement. Quant aux militaires soutiens de famille, ils perçoivent en plus des allocations familiales des suppléments divers, des allocations militaires aux dispositifs dits de délégation familiale. Dans le domaine de la vieillesse, il faut surtout retenir la création, en mars 1942, de l'Allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), destinée principalement à retirer les vieux du marché du travail, en leur attribuant des ressources puisées dans les réserves des caisses de capitalisation.

L'extension de la protection sociale est ensuite le résultat du développement des mutuelles et des œuvres sociales des entreprises. Les premières vont souvent se développer dans le cadre des secondes ou dans un cadre patronal; dans la fonction publique, elles seront mises en place dans de nombreux ministères avec un financement étatique, pour assurer la couverture maladie des fonctionnaires. Les œuvres sociales, quant à elles, connaîtront un essor impressionnant dans le cadre des comités sociaux d'entreprise, contribuant ainsi à la croissance du salaire indirect.

Elle est enfin le résultat de l'expansion du nombre de personnes couvertes. La couverture sociale s'étend d'abord du salarié vers le travailleur en faisant de l'exercice de l'activité rémunérée la cause d'un soutien face aux risques sans tenir compte du statut juridique de l'agent économique. À partir de 1942, le bénéfice des assurances sociales est assuré à tous les ouvriers quel que soit le montant de leur rémunération et celui des allocations familiales à de nouvelles catégories, après les agriculteurs en 1938 et les tra-

vailleurs indépendants, en 1939. Elle s'étend aussi du titulaire d'un emploi à celui qui en exerçait un : les allocations familiales sont ainsi désormais versées aux chômeurs, aux malades, aux femmes en couches, aux accidentés du travail, officialisant ainsi une pratique très répandue des caisses, et les assurances sociales à ceux qui n'ont pu cotiser du fait des événements de guerre. L'élargissement s'effectue enfin de l'individu vers les personnes à charge, les veuves chargées de famille notamment.

La conséquence de cette évolution est naturellement le gonflement du nombre de bénéficiaires qui passe, pour les assurances sociales, de 11,4 millions à 15,7 millions en cinq ans et le gonflement corrélatif des dépenses. Les charges sociales², qui représentaient 25,9 % des salaires en 1939 (et 11,4 % du revenu national) en représentent 30 % en 1943 (14,4 % du revenu national)³.

La période de la Seconde Guerre mondiale est donc un moment privilégié de développement de l'État-Providence ou, pour reprendre l'expression de Robert Castel, de l'État social. Ce phénomène n'échappe pas aux observateurs les plus avisés, mais suscite des appréciations contradictoires. Au sein de la CGT clandestine, il est replacé dans la longue durée et jugé de manière favorable. Albert Gazier, l'un des leaders de la CGT clandestine et futur ministre du Travail, explique en juin 1943 que :

« Le salaire social a commencé par être intimement lié au salaire et s'en est progressivement différencié. En 1930, les indemnités d'assurances sociales n'étaient versées qu'aux salariés qui justifiaient d'une certaine durée du travail. Les allocations familiales de 1932 étaient payées par journée de travail. Aujourd'hui tout assuré bénéficie des assurances sociales du seul fait qu'au cours des trois mois antérieurs à la maladie il a occupé un emploi salarié, même un seul jour, ou a été inscrit à un office du travail. Le chômeur, le malade, l'invalidé, le vieillard, touchent les mêmes allocations familiales que le salarié qui travaille. Bien plus, les allocations familiales sont payées, dans certains cas, à des personnes qui n'ont jamais travaillé, aux veuves des salariés notamment. L'État prélève ainsi, par voie d'impôts ou de cotisations, sur le revenu national, une part sans cesse croissante, qui est redistribuée en raison des besoins de certains individus et non d'après la production individuelle. 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 civilisation⁴. »

À la même époque, Paul Durand, le directeur de la revue *Droit social* estime au contraire que ce mouvement de « socialisation du droit »,

2. Accidents du travail, régimes de prévoyance, allocations familiales, congés payés, fonds de compensation (créé par la loi du 20 janvier 1942 ayant pour objet à l'origine l'allocation d'indemnités spéciales aux salariés travaillant dans des lieux soumis à de fréquents bombardements puis affecté au paiement du demi-salaire garanti aux ouvriers qui portaient travailler en Allemagne).

3. R. MONIER, *op. cit.*, p. 7.

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

PHILIPPE-JEAN HESSE, JEAN-PIERRE LE CROM

constaté en matière de droit des assurances, de droit de la responsabilité, de régime des prix, de réparation des risques sociaux, fait apparaître « une société égalitaire, non dépourvue de goût pour la médiocrité, préoccupée avant tout de sécurité et où les relations juridiques entre individus s'effacent devant les rapports organisés entre l'individu et le groupe⁵. »

En se détachant partiellement du travail, la protection sociale contributive devient progressivement un objet autonome, distinct du droit du travail. La Résistance ne s'y trompe pas qui réclamera, sans succès, la création d'un ministère de la Vie sociale, indépendant du ministère du Travail, mais aussi du ministère de la Santé.

L'élargissement de la protection sociale ne s'opère toutefois pas de manière égalitaire. Certaines catégories de citoyens sont discriminées, alors que d'autres bénéficient d'avantages non négligeables. Cette vision inégalitaire, parfaitement en phase avec l'idéologie du régime, est particulièrement nette dans la politique familiale. Il ne s'agit pas simplement de favoriser la naissance, mais bien les familles nombreuses légitimes, celles de trois enfants et plus. De ce point de vue, le supplément familial de traitement des fonctionnaires, dans sa première version de 1941, est exemplaire puisque les fonctionnaires bénéficient d'une augmentation de traitement lorsqu'ils ont trois enfants ou plus et d'une baisse – progressive selon le nombre d'enfants – lorsqu'ils en ont moins, ou pas.

Les personnes âgées sont une deuxième catégorie « privilégiée » du régime. Si les considérations humanitaires ne sont sans doute pas absentes des motivations des responsables de Vichy – Pétain affirmait, à juste titre, que « les vieux sont plus frappés que tous les autres par la dureté des temps » –, d'autres éléments doivent être pris en compte, de la nécessité de faire de la place aux plus jeunes sur le marché du travail à la relation particulière qu'entretiennent de nombreux anciens combattants avec le vainqueur de Verdun. L'effort de Vichy vis-à-vis de la vieillesse ne doit pas non plus être surestimé. Le financement de l'AVTS, principale mesure à destination des personnes âgées, fut opéré, comme on l'a dit, par un prélèvement sur les réserves des caisses d'assurances sociales.

Avec les familles nombreuses et les vieillards, les enfants furent la troisième catégorie privilégiée du régime. Les aides passent naturellement par le canal de la politique familiale, mais elles sont aussi particulièrement développées du côté de l'assistance privée, le Secours national en faisant une priorité aussi bien dans son action directe que dans son rôle de subventionneur des œuvres. Ici aussi, nécessité faisait loi. La situation sanitaire était devenue telle, dans les villes surtout, que, sans les cantines scolaires et les colonies de vacances du Secours national, le pire était envisageable.

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

En matière de protection sociale contributive, les catégories constitutives de l'« anti-France » – juifs, communistes et francs-maçons – n'ont pas subi ce qu'ils ont souffert ailleurs. Aucun texte ne les écarte explicitement du bénéfice des prestations sociales ; leurs familles peuvent prétendre à certaines allocations d'assistance publique. Il ne faut pas voir dans cette situation une quelconque indulgence du régime à leur égard. Prisonniers, internés, clandestins, déportés, ils sont de fait privés de travail et la question de leur protection sociale ne se pose pas. La discrimination raciale et politique est, par contre, tout à fait réelle dans les organismes de gestion, qu'ils soient publics ou privés. Il suffit de rappeler que les mutuelles juives, communistes ou franc-maçonnnes sont dissoutes et que les juifs sont exclus des conseils d'administration des bureaux de bienfaisance et privés de travail dans des organismes comme le Secours national ou la Croix Rouge française, dirigés par ailleurs par « des Français, nés de père français ».

L'absence de changements significatifs à la Libération

Le double processus de maintien des structures existantes et d'élargissement de la protection sociale doit peu aux Allemands, dont il n'aura été pas été beaucoup question dans ce livre, en dehors des départements directement rattachés au Reich qui vont passer du « régime local », survivance du système bismarckien à peine transformé après le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, au régime allemand tel qu'il avait été modifié par la République de Weimar, puis par le Troisième Reich, avant de revenir à la Libération à un régime local qui survivra pendant encore plusieurs décennies. Il avait déjà été remarqué que les Allemands n'avaient porté qu'un médiocre intérêt à la Charte du travail. Sous réserve de découvertes dans les archives allemandes – un travail qui reste à faire – nous pensons que le même phénomène doit être constaté en matière de protection sociale. Comme l'a bien montré Robert Paxton, les Allemands ont pour objectif principal de ponctionner les ressources (énergétiques, industrielles, agricoles, humaines) françaises, mais ils se désintéressent assez largement des questions intérieures, sauf en matière de répression bien entendu, dès lors que Pétain joue le jeu de la collaboration. Le troisième Reich n'essaiera pas d'imposer à Vichy sa conception de la protection sociale. Pour autant, il ne s'en désintéresse pas complètement et intervient de trois façons. D'abord, divers accords permettent d'assurer la protection des Français travaillant en Allemagne ou directement pour elle, comme les entreprises de l'organisation Todt. Ensuite, les « autorités d'occupation » doivent donner leur autorisation à la révision des salaires moyens départementaux, dont dépend le montant des allocations familiales. À cet égard leur attitude est pendant longtemps très réservée, voire hostile. Ils refusent par exemple de donner leur autorisation à la fin 1942, leur objectif étant, par le blocage des salaires, de favoriser le départ des travailleurs en Allemagne. Il faudra

PHILIPPE-JEAN HESSE, JEAN-PIERRE LE CROM

attendre le début 1944, et le changement de stratégie des Allemands avec l'échec du STO, pour voir les barèmes relevés de 30 %, loin cependant de la hausse du coût de la vie qui dépasse 50 % depuis la précédente révision de la fin 1941. Enfin les Allemands ne se désintéressent pas non plus de la manière dont sont composés les grands organismes d'assistance. Au Secours national comme à la Croix Rouge française, en théorie neutre et indépendante, ils sont particulièrement vigilants aux changements de présidents ou de membres des conseils d'administration, quand ils ne décident pas eux-mêmes des personnes à nommer ou, au contraire, à éliminer.

La faible influence allemande sur l'évolution de la protection sociale pendant l'occupation peut se lire en filigrane dans le maintien de la plupart des dispositifs créés par Vichy après la Libération. L'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine prévoyait que la nullité des actes dits lois de Vichy devait être expressément constatée. Dans le domaine de la protection sociale, seule une ordonnance du 10 mars 1945 annulera explicitement certaines dispositions des textes relatifs à l'admission aux assurances sociales, les autres (dont la loi sur l'AVTS – étendue même à l'Alsace-Lorraine – et donc le maintien de la répartition) étant *a contrario* validées. Plus explicitement, l'ensemble des textes promulgués par Vichy en matière d'allocations familiales et d'accidents du travail sont prorogés par deux ordonnances du 17 octobre 1944⁶ et du 17 novembre 1944⁷. L'exposé des motifs de l'ordonnance « validant les actes promulgués depuis le 16 juin 1940 en matière d'accidents du travail » est tout à fait explicite :

« Cette mesure semble pouvoir s'appliquer sans difficultés à ces textes qui, si l'on excepte certaines mesures d'ordre comptable, visent pour la plupart à l'amélioration des conditions d'existence des victimes d'accidents du travail. Elle demeure dans la ligne suivie par la politique du gouvernement actuel de la République. »

La même politique est suivie en matière d'assistance avec notamment la validation des actes relatifs à l'AVII publiés depuis le 16 juin 1940⁸. En matière d'assistance à la famille, le seul changement notable est l'extension du cumul de certaines prestations familiales et de l'assistance à la famille des veuves à toutes les femmes qui élèvent seules leurs enfants, quel que soit leur nombre⁹.

Il est également significatif de constater que divers projets élaborés en début d'occupation par le ministère du Travail seront repris à la Libération comme celui qui instaurait la caisse unique d'assurances sociales ou ceux relatifs à la Mutualité : l'avant-projet de l'ordonnance du 19 octobre 1945 por-

6. JO du 19, p. 1382.

7. JO du 18, p. 976.

8. Ordonnance n° 45-1278 du 15 juin 1945, JO du 16.

9. Ordonnance du 2 août 1945 relative à l'assistance à la famille, JO du 3, p. 4821.

tant statut de la Mutualité est quasi identique à celui proposé en 1943 par Vichy, son exposé des motifs reprenant mot pour mot le projet précédent.

L'assistance privée sera le seul domaine à connaître des changements significatifs. Le COSI est dissous et ses biens sont transférés au Secours national. Celui-ci change de nom et devient l'Entraide française, présidée par Raoul Dautry, puis Justin Godart. Épurée d'une centaine de salariés, l'Entraide française se débarrasse également des membres de son conseil d'administration pour les remplacer par des personnalités issues de la Résistance et des représentants des deux grandes confédérations syndicales. Très présente dans l'aide d'urgence jusqu'à la fin de la guerre en mai 1945, elle verra ensuite ses ressources et son personnel diminuer, une partie de ses activités étant transférées aux services sociaux, aux bureaux de bienfaisance ou à la Croix Rouge. L'Entraide française sera finalement dissoute en 1949. La Croix Rouge française, quant à elle, est l'objet d'une double initiative de la part des pouvoirs publics. D'une part, tout en validant « l'acte dit loi » du 7 août 1940 créant la Croix Rouge française, ils engagent un processus de démocratisation avec l'ordonnance du 27 avril 1945¹⁰ qui contient deux points importants : l'abaissement de la cotisation des membres titulaires, la réforme de la composition des conseils d'administration du siège et des comités locaux et départementaux. D'autre part, ils engagent une politique de compression des dépenses portant notamment sur les frais de personnel. Le siège n'emploie plus que 415 personnes au 1^{er} janvier 1947, soit environ le tiers du personnel occupé un an auparavant.

Jusqu'aux grandes ordonnances de la fin 1945 créant et organisant la Sécurité sociale, la politique du Gouvernement provisoire consiste essentiellement à augmenter les prestations et à régler les problèmes de financement. L'allocation de salaire unique est majorée de 50 % et les allocations familiales de 50 % également pour les familles de plus de trois enfants et de 80 % pour les familles de deux et trois enfants par une ordonnance du 17 octobre 1944, augmentations destinées à aligner le niveau des prestations familiales sur celui des salaires fortement augmentés après la Libération. La même logique est en œuvre pour les assurances sociales avec l'augmentation du plafond d'assujettissement porté de 48 000 à 68 000 francs par une ordonnance du 20 octobre 1944, le relèvement des prestations¹¹ et le relèvement du taux de cotisations qui, bloqué à 8 % depuis 1937, passe à 9 % au premier trimestre 1945, 11 % au deuxième et 12 % pour les deux derniers.

L'absence de changements significatifs à la Libération montre que la politique sociale de Vichy est distinguée nettement d'autres aspects de la politique vichyste qui sont, eux, explicitement abrogés, notamment ceux qui introduisaient des discriminations entre Français¹². Elle est fina-

10. JO du 28.

11. Ordonnance du 19 octobre 1945.

12. Ordonnance du 11 octobre 1944, JO du 12, p. 915.

PHILIPPE-JEAN HESSE, JEAN-PIERRE LE CROM

lement considérée comme le prolongement des dispositifs qui existaient avant la guerre. La création de la Sécurité sociale n'est donc pas une réaction à la politique de Vichy mais témoigne plutôt de la volonté de dépasser un système insuffisant, incohérent, peu efficace et non démocratique. Plutôt que de procéder par petites touches, le gouvernement provisoire préférera agir globalement par les deux grands textes que sont l'ordonnance du 4 octobre 1945 sur l'organisation générale de la Sécurité sociale et la loi du 22 mai 1946 portant généralisation de la Sécurité sociale. Dans le prolongement des réflexions menées pendant la guerre tant aux États-Unis où Roosevelt cherche à préciser son concept de *social security* élaboré dès 1935 qu'en Grande-Bretagne où le rapport Beveridge sonne le glas de rapetassages du système de protection sociale pluriséculaire, le GPRF entend développer une politique de plein emploi et de couverture de tous contre tous les grands risques de l'existence, selon la vision exprimée, mais non explicitée par le programme du Conseil National de la Résistance. Quel que soit « l'écart certain¹³ » qui sépare les principes des premières réalisations, cette législation marque bien une rupture avec le système antérieur, tout en reprenant certains éléments des projets élaborés au début de la période vichyssoise.

Certes, le social et le politique ne sont pas des sphères totalement autonomes, puisqu'il existe incontestablement des politiques sociales et, en tout cas, des manières de penser politiquement le social. Mais la temporalité du social n'est pas celle du politique. Le temps du social, comme celui de l'économie, « n'est pas un temps à quatre ans¹⁴ » ; c'est un temps long, à l'opposé du temps court, voire très court du politique. Alors que les années 1930 et 1940 connaissent une dramatique accélération du temps juridique¹⁵ dans le domaine politique en France comme dans la plupart des pays européens, le social continue, malgré certains remous, une évolution plus tranquille.

La francisque gallique, emblème adopté par le régime de Vichy, traduit donc, avec ses deux fers opposés, l'ambiguïté fondamentale du gouvernement né de la débâcle de 1940, un aspect « janusien » qui permet de mieux comprendre que certains hommes profondément républicains et antifascistes aient pu flirter pendant quelques mois ou dizaines de mois avec le système, avant de prendre conscience de ce que le « fer » répression et collaboration avec les nazis était nettement prédominant sur le « fer » harmonie et politique sociale, constatation qui les amena, à partir de 1941, à prendre leurs distances par rapport à Vichy et à rejoindre la résistance londonienne ou intérieure.

13. Henry GALANT, *Histoire politique de la sécurité sociale. 1945-1952*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 76, A. Colin, 1955.

14. Jean-Pierre AZEMA et François BEDARIDA, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 770.

15. Sur cette notion, se reporter aux études recueillies par Ph. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000.