



**HAL**  
open science

## Ente salariat, travail et besoin, les fondements ambigus de la protection sociale au tournant des années quarante

Jean-Pierre Le Crom, Philippe-Jean Hesse

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Crom, Philippe-Jean Hesse. Ente salariat, travail et besoin, les fondements ambigus de la protection sociale au tournant des années quarante. *Revue française des affaires sociales*, 2000, 3-4, pp.17-27. halshs-00194605

**HAL Id: halshs-00194605**

**<https://shs.hal.science/halshs-00194605v1>**

Submitted on 19 Jan 2008

**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.

**Entre salariat, travail et besoin**  
**Les fondements ambigus de la protection sociale**  
**au tournant des années quarante\***

L'objectif de cet article est d'analyser les interactions entre travail, salaire et protection sociale, de la déclaration de guerre à la création de la Sécurité sociale. En d'autres termes, notre but est d'examiner à quoi la protection sociale était référée : était-ce au travail, au salaire ou à d'autres notions (la garantie donnée à chacun de faire face aux charges et aux risques de l'existence) et de voir comment ces fondements et donc la nature même de la protection sociale ont pu évoluer pendant la Seconde Guerre mondiale, période à bien des égards exceptionnelle du fait des conséquences de la guerre, de la défaite et de l'occupation. En simplifiant, on peut dire qu'auparavant, la protection sociale était essentiellement conçue pour les salariés. Or, de 1939 à 1945, de multiples catégories de la population perdent ce « statut » : des mobilisés de 1939 aux prisonniers de guerre, des veuves aux chômeurs de 1940-1941, des pans entiers de la population sont « désocialisés » au sens où ils sont censés perdre, *a priori*, les avantages et garanties inhérents au statut de salarié.

Pour faire face à cette situation, et plus généralement à l'appauvrissement général des Français, de multiples ressources « institutionnelles » sont mobilisées : mutuelles<sup>1</sup> et œuvres de bienfaisance, collectivités locales et entreprises, caisses d'allocations familiales ou d'assurances sociales, sans oublier bien entendu l'État, dont les fonctions s'étendent encore, malgré les discours convenus du régime sur le nécessaire recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes. Cette dynamique globale explique aussi le développement de la médecine sociale : avec Vichy apparaissent l'hôpital pour tous, la protection maternelle et infantile et les services médicaux et sociaux du travail, jusque-là embryonnaires<sup>2</sup>.

Ici nous limiterons l'analyse à l'évolution des allocations familiales et des assurances sociales (dans leurs deux branches maladie et vieillesse) du point de vue de

---

\* Cet article s'inscrit dans une recherche collective plus globale sur l'histoire de la protection sociale de la déclaration de guerre à la naissance de la Sécurité sociale.

1. Michel Dreyfus, « L'essor de la mutualité d'entreprise » in Denis Peschanski et Jean-Louis Robert (dir.), *Les ouvriers en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris, IHTP et CRHMSS, 1992, pp. 335-342 ; Jean Bennet, « La mutualité pendant la Seconde Guerre mondiale », *Revue de la mutualité*, n° 126, mai-juin 1986, pp. 44-51.

2. Sur ce point, voir Pierre Guillaume, *Le rôle social du médecin depuis deux siècles (1840-1945)*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1996, chapitres 13 à 15.

leur fondement, ce qui nécessite de s'interroger non seulement sur les prestataires, mais aussi sur les cotisants et donc sur la question du financement. Par là même ont été exclus de la recherche deux risques importants : les accidents du travail qui, par définition, n'existent que par rapport au travail, et qui, sous l'aspect de la réparation, n'ont pas connu de bouleversements pendant l'occupation ; le chômage pour lequel la France, très en retard sur d'autres pays européens, n'a pas de véritable politique de protection, en dehors de secours relevant de l'assistance publique ou de la charité privée. Vichy se contentera d'organiser un service public hiérarchisé et centralisé du placement et soumettra l'aide aux chômeurs à une contrepartie en travail de deux heures par jour<sup>3</sup>.

L'évolution des assurances sociales et des allocations familiales pendant la guerre laisse apparaître un double décalage. Le premier oppose une logique d'élargissement de la protection sociale, qui respecte les grands principes du système antérieur (1), à des pratiques sélectives qui favorisent certaines catégories de la population au détriment d'autres (2). À ce premier décalage s'ajoute une absence de choix véritable entre système assurantiel et assistance aboutissant à un financement hybride de ces prestations (3), annonciateur des évolutions du demi-siècle suivant.

## **1. Une logique d'élargissement dans le respect du système**

### *1.1. Un triple mouvement d'extension du champ des personnes couvertes*

La couverture sociale s'étend d'abord *du salarié vers le travailleur*, en faisant de l'exercice d'une activité rémunérée la cause d'un soutien face aux risques sans tenir compte du statut juridique de l'agent économique ; « travail » est d'ailleurs le premier des trois maîtres mots de l'État vichyssois. En matière d'assurances sociales, la loi du 6 janvier 1942 précise que tous les ouvriers bénéficieront de l'assurance quel que soit le montant de la rémunération servant de base au calcul des cotisations, qu'ils soient payés à l'heure, à la journée, à la semaine fixe, aux pièces, à la tâche. Le lien entre cotisations et prestations est désormais distendu et il suffit de prouver que l'on avait la qualité de travailleur dans la période juste antérieure à la survenance du risque pour obtenir la protection dispensée par les caisses-maladie. L'extension des catégories de personnes couvertes se fait également par assimilation jurisprudentielle à des assurés sociaux normaux, en application du décret du 14 juin 1938, des courtiers, agents et inspecteurs d'assurances, des voyageurs de commerce, des porteurs de bagages, des vendeurs de

---

<sup>3</sup>. L. du 11 octobre 1940 et le commentaire de Georges Scelle, « La nouvelle réglementation de l'embauchage », *Coll. droit social*, XI : le nouveau régime du travail, juin 1942, pp. 3-12.

journaux ou de billets de loterie<sup>4</sup>, ou, par décision réglementaire, aux militaires en congé d'armistice et à certains travailleurs étrangers, jusqu'alors exclus.

Le bénéfice des allocations familiales est également étendu à de nouvelles catégories de travailleurs : après les agriculteurs, en 1938<sup>5</sup>, et les indépendants, en 1939<sup>6</sup>, elles seront versées aux concierges d'immeubles, aux domestiques et aux salariés d'associations à but non lucratif. Le régime de Vichy va poursuivre cette évolution avec les travailleurs à domicile<sup>7</sup>.

La couverture sociale s'étend ensuite *du titulaire d'un emploi à celui qui en exerçait un*, car, dans cette période difficile, il apparaît de plus en plus que le fait de ne pouvoir continuer à travailler n'est pas obligatoirement une faute et qu'on ne peut systématiquement sanctionner la perte du revenu principal par la suppression des revenus accessoires. Avant 1939, les allocations familiales étant liées au salaire, la perte du salaire entraînait théoriquement (c'est-à-dire en droit, mais les pratiques des caisses de compensation étaient souvent plus souples) la perte corrélative des allocations familiales. Les allocations vont être successivement maintenues en cas d'accident du travail<sup>8</sup>, de chômage total<sup>9</sup>, de chômage partiel (les chômeurs partiels perçoivent les allocations familiales complètes sur la base de la durée légale du travail et non sur sa durée effective)<sup>10</sup>, de maladie ou de grossesse<sup>11</sup>.

Ce mouvement est également perceptible en matière d'assurances sociales. Déjà un décret-loi du 26 septembre 1939 maintient les droits des assurés mobilisés et de leurs familles ; sans aller aussi loin, puisque l'on n'est plus en présence d'un droit, mais seulement d'une possibilité, divers textes sont promulgués par le gouvernement de Vichy « tendant à faciliter l'attribution des prestations » aux assurés sociaux qui ont interrompu leur travail en raison de la guerre, puis à ceux qui n'ont pu cotiser du fait des hostilités ou de leurs conséquences, enfin, en matière de prestations maternité, aux anciens prisonniers de guerre. L'ordonnance du 26 décembre 1944 régularisera, quant à elle, la situation des déportés et réfractaires au regard de la législation des assurances sociales.

L'élargissement s'effectue enfin *de l'individu vers les personnes à charge*, le droit du chef de famille ouvrant un véritable droit aux autres personnes qui dépendent de lui ; « famille » est d'ailleurs le deuxième maître mot de Vichy. Une loi du 22 novembre

---

4. Cass. soc. 4 juin 1943, 9 nov. 1943 et 15 nov. 1940 ; tr. civ. Rouen, 10 mars 1941.

5. D.L. des 31 mai et 14 juin 1938.

6. D.L. du 29 juillet 1939.

7. L. du 1er août 1941.

8. D.L. du 29 juillet 1939.

9. L. du 11 octobre 1940.

10. L. du 18 nov. 1940.

11. L. du 15 février 1941.

1940 apporte ainsi un supplément de garantie aux prestations servies aux assurés pour faire face aux besoins de santé de leurs femmes et enfants. Elle sera complétée par d'autres textes instituant des services de solidarité au sein des unions régionales de caisses d'assurances sociales, des bons de lait aux femmes d'assurés, des mesures spécifiques vis-à-vis des femmes de prisonniers. Les allocations familiales seront, quant à elles, étendues aux veuves chargées de famille<sup>12</sup> marquant ainsi une nouvelle étape dans la généralisation des allocations familiales puisque l'exercice d'une profession n'est plus une condition nécessaire à l'assujettissement. Jusqu'à ce moment pourtant, le lien au travail existe encore puisque les veuves dont il s'agit sont les épouses de conjoints qui exerçaient une activité professionnelle, mais avec l'ordonnance du 25 octobre 1944 disparaît tout lien au travail par l'attribution des allocations aux veuves de guerre.

La conséquence de ces nouvelles visions de la protection sociale élargie est évidemment le gonflement du nombre d'immatriculés et de bénéficiaires pour les trois branches avec une augmentation de près de 40 % en cinq ans, passant pour le régime général des assurances sociales de 11.4 millions à 15.7, cependant que le montant des dépenses, même calculées en francs constants, connaît un envol encore plus rapide<sup>13</sup>.

### *1.2. L'absence de vision globale*

L'extension de la protection sociale s'effectue branche par branche, sans tenir compte des interactions possibles entre celles-ci. Pourtant, dès août 1940, circule un projet de réforme sur les assurances sociales, les allocations familiales et les congés payés dont l'objectif principal est le remplacement des caisses d'affinité par une caisse unique départementale. Il prévoit aussi de substituer la répartition à la capitalisation en matière de retraites, reprenant ainsi des projets élaborés avant la guerre pour améliorer la situation des assurés devenue plus difficile par suite des quatre dévaluations survenues depuis 1936 amputant la monnaie de 64,38 % de sa valeur. Ce projet élaboré par le ministère du Travail, notamment par Pierre Laroque et Francis Netter, se heurte à une violente opposition de la part de certains milieux vichystes, notamment au sein du secrétariat général à la Famille. Ils critiquent d'abord le regroupement au sein d'une caisse unique, tout à fait contraire à la logique corporatiste qui inspire alors le premier projet de Charte du travail<sup>14</sup>. Sur ce point, ils font capoter le projet et c'est en 1945 seulement que l'unification l'emportera, avec une différence toutefois : il n'y aura pas *une* caisse unique multirisques organisée par sections, mais *des* caisses uniques pour les

---

<sup>12</sup>. L. du 9 septembre 1942.

<sup>13</sup>. *Rapport sur l'application de la législation sur les assurances sociales. Statistiques du 1er janvier au 31 décembre 1942*, Paris, Imprimerie nationale, 1944, 75 p. et *Statistiques du 1er janvier 1943 au 31 décembre 1945*, Paris, Imprimerie des journaux officiels, 1947, 51 p.

<sup>14</sup>. Arch. nat, 2 AG 499 (papiers Pétain).

différents « risques ». Ils critiquent également le passage à la répartition avec trois grands arguments : celui, traditionnel, de l'improvisation ; celui du déséquilibre financier à long terme, résultat de l'évolution démographique prévisible ; celui de l'éducation morale auxquels les tenants de la prévoyance sont traditionnellement attachés : « Il y a en effet un grand intérêt moral à ne pas dénaturer la notion d'assurance sociale, avec son principe essentiel de corrélation mathématique entre l'effort (cotisations versées) et la prestation (pension fournie). À aucun prix il ne faut qu'une part des cotisations versées par et pour les assurés sociaux en vue de se constituer une pension soit détournée de son affectation. » Ici les « traditionalistes » seront perdants dans la mesure où le ministre du Travail, René Belin, réussira à intégrer dans la loi du 14 mars 1941 créant l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) la suppression de la formule de la capitalisation pour l'assurance-vieillesse.

Cette réforme limitée contraste avec les projets élaborés dans la Résistance, qui aboutissent aux dispositions du programme du Conseil national de la Résistance visant à élaborer un programme complet de sécurité sociale pour l'ensemble de la population, aussi bien qu'au plan français de sécurité sociale de 1945 ou au rapport Beveridge, bien connu à Vichy : tous trois visent à pourvoir aux besoins de la population quelle que soit la cause de la pauvreté<sup>15</sup>.

## **2. Une pratique sélective**

Confrontés aux graves problèmes générés par l'enchaînement d'une crise économique, de la guerre et de l'occupation, les administrateurs et les ministres de Vichy ont dû définir de strictes priorités, ce qu'ils ont fait généralement en fonction de l'idéologie générale du régime. Négativement certaines catégories sont discriminées par Vichy : les Juifs ou les Tsiganes, bien entendu, mais aussi, dans une moindre mesure, les femmes, les célibataires, les couples sans enfant, les étrangers. Par contre, des avantages sont accordés aux vieillards comme aux familles avec enfants.

### *2.1. Les vieux : protéger les anciens*

Avant la guerre, la situation des vieillards n'était guère enviable. Les bénéficiaires d'une petite retraite, notamment les cheminots, postiers ou employés des tabacs, s'en sortaient avec 6 000 à 12 000 francs par an. Mais le problème restait entier pour ceux qui n'avaient pas versé les cotisations au système de retraites ouvrières et paysannes de 1910 — les deux tiers des affiliés théoriques — et pour les assujettis aux assurances sociales, qui, elles aussi, avaient connu une application limitée. Ceux-là avaient recours

---

<sup>15</sup>. 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, pp. 127-159.

à l'assistance aux vieillards, d'un montant de 1 800 francs environ, venant quelquefois s'ajouter à de petites rentes constituées pendant la vie de travail. Avec les légumes récoltés par le jardinage, la pêche pour les hommes, les travaux de ménage pour les femmes, ils pouvaient au moins assurer leur subsistance. Leur situation s'est considérablement aggravée avec la hausse des prix. Comme l'explique une assistante sociale en fonction dans la Sarthe pendant la guerre : « Ils ont commencé par se priver du superflu : le cadeau acheté en cachette pour l'anniversaire de mariage, le bon repas qu'on faisait aux grands jours. Puis on a mis la maison en viager, on a supprimé la viande, on n'a plus acheté de vêtements, restreint les achats de bois et de charbon. Ceux qui le pouvaient encore ont recherché du travail : journées de cassage de bois, heures de ménage, raccommodage.<sup>16</sup> » A ces difficultés matérielles s'ajoute souvent une grande détresse morale.

Ce problème n'était pas passé inaperçu des gouvernements du Front populaire. La fin des années trente verra vingt-quatre projets ou propositions de loi sans aucun succès cependant en raison de l'intransigeance du Sénat sur la question du financement<sup>17</sup>. Une amorce de solution est trouvée avec la loi du 14 mars 1941 qui crée l'AVTS, d'un montant de 3 600 francs par an (augmenté de 1 600 francs dans la région parisienne), aux travailleurs français sans ressources suffisantes âgés de 65 ans ou plus.

Certes l'humanisme n'est pas absent des pensées des promoteurs et Belin, dans ses mémoires d'auto-justification *Du secrétariat général de la CGT au gouvernement de Vichy* comme dans divers autres écrits, rappelle que : « En soi la retraite des vieux travailleurs salariés exclus des assurances sociales était une bonne chose ». Cela allait dans le sens des réflexions du Maréchal Pétain qui, dans son discours de Saint-Étienne du 14 mars 1941 pour le lancement de la loi, déclarait : « Je tiens les promesses, même celles des autres » avant de rappeler que les vieux sont « plus frappés que tous les autres par la dureté des temps. »

Mais la générosité est rarement un élément suffisant pour emporter les décisions gouvernementales et Belin précise : « Si j'avais invoqué cette seule considération, j'aurais été prié d'attendre des jours meilleurs. Ce fut une tout autre considération, celle de libérer des emplois pour les offrir aux jeunes chômeurs, qui emporta la décision. »

On s'aperçoit en effet en relisant les rapports élaborés sur la situation de l'emploi et des institutions de chômage que les personnes âgées, sans ressources suffisantes, font une rude concurrence aux éléments plus jeunes pour trouver un emploi ou pour émarger aux secours d'assistance disponibles. Une enquête menée en août 1939 dans la région

---

<sup>16</sup>. Exposé de Melle Le Bailly au congrès départemental de l'Entraide française de la Sarthe, 6 février 1947, A.D. Cantal, 419 F 3.

<sup>17</sup>. Michel-Henri Faure, « La retraite des vieux travailleurs. Essai de qualification juridique de la loi du 14 mars 1941 et de la législation qui l'a complétée », *Annales de la faculté de Droit d'Aix-en-Provence*, vol. 37., p. 156.

nord comporte à cet égard des éléments chiffrés intéressants : à Lille, sur 5 000 chômeurs secourus, 285 ont entre 65 et 70 ans et 383 plus de 70, soit un pourcentage total de 13.36 %, à Tourcoing, on atteint 67.91 %, à Roubaix 35 % rien que pour les plus de 70 ans, à Caudry 41.66 % et à Calais 32 %<sup>18</sup>.

La loi sur l'AVTS, surtout dans sa version initiale de 1941 interdisant les activités professionnelles, tentait de retirer les plus de 65 ans du marché du travail pour réserver les emplois à leurs cadets. Mais cette orientation ne fut pas longtemps poursuivie pour deux raisons : d'une part, la main-d'œuvre, un moment excédentaire, se raréfiait par suite des ponctions allemandes au profit de leurs propres activités économiques ou en raison de la déportation ou de l'emprisonnement des opposants; d'autre part, la hausse lancinante des prix amenait les vieillards bénéficiaires de l'AVTS à réclamer le droit de compléter leurs ressources en utilisant ce qui leur restait encore de force et de capacité.

C'est pourquoi, tout en fixant des limites au cumul pension — allocation — travail, les dérogations furent de plus en plus larges et ne portèrent plus sur les seules activités agricoles saisonnières ou sur les travaux temporaires. Ainsi, l'objectif initial cédait du terrain en fonction des besoins de la société et de ses membres.

Une troisième raison transparait dans les textes pour expliquer la création de cette allocation d'assistance complémentaire, c'est la volonté de désurbanisation de la société, probablement sous l'influence du secrétariat d'État à la Famille. Complétant la loi générale du 30 mai 1941 sur le pécule de retour à la terre, divers textes avantageèrent les personnes âgées qui acceptaient de quitter les agglomérations importantes, difficiles à approvisionner, mais aussi facteurs de démoralisation : le décret du 31 juillet 1942 attribue divers avantages aux vieux travailleurs quittant une ville de plus de 50 000 habitants pour s'établir dans une commune rurale, c'est-à-dire selon la définition d'alors, comportant moins de 2 000 habitants agglomérés au chef-lieu. Même si, en mai 1943, on rappelle l'importance de cette mesure de retour à la campagne des vieux travailleurs, force est de constater qu'elle ne rencontra pas un grand succès.

## *2.2. Les familles et les enfants : assurer l'avenir*

À la fin de la Troisième république, la famille était déjà au centre des politiques sociales. La généralisation des allocations familiales, en 1932, n'ayant pas suffi à enrayer la carence démographique française — un solde négatif d'environ 35 000 par an dès 1935 —, une politique familiale va être élaborée par le Haut comité de la population qui aboutira, après diverses autres mesures, au décret-loi du 29 juillet 1939, dit Code de la famille. Les dispositions de ce texte préfigurent en partie les mesures que prendra Vichy. Au souci démographique se mêlent en effet des considérations plus

---

<sup>18</sup>. Arch. nat, 72 AJ 576. Note sur le fonctionnement des institutions de chômage dans la région Nord, août 1939.

familialistes. Il ne s'agit pas simplement de favoriser la naissance, mais bien les familles nombreuses : le renforcement de la progressivité et la suppression des allocations familiales pour le premier enfant dessinent le modèle d'une famille privilégiée, celle de trois enfants et plus. Ces mesures ne sont d'ailleurs qu'un élément d'un projet plus large visant « à protéger la famille d'un point de vue moral<sup>19</sup> ».

Tout en s'inscrivant donc dans une certaine continuité avec la Troisième République, la politique familiale de Vichy, dans laquelle les professeurs de droit « familialistes » jouent un grand rôle, va cependant au delà<sup>20</sup>. Pour Vichy, la famille est la cellule essentielle de la société et il faut s'inspirer de ses caractéristiques pour rebâtir tout l'édifice social. La famille est valorisée par toute une série d'initiatives. Outre l'élargissement du bénéfice des allocations familiales à de nouvelles catégories, déjà évoqué, le début des années quarante voit également l'apparition de *nouvelles prestations*. Passons rapidement sur l'allocation de salaire unique, prolongement, avec quelques différences de l'allocation de la mère au foyer, créée en novembre 1938.

Plus importante est la création du supplément familial de traitement pour les fonctionnaires par l'article 97 de la loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires. Cet article introduit une innovation radicale par rapport au système préexistant en liant le montant de la rémunération au nombre d'enfants. Les fonctionnaires ayant trois enfants ou plus bénéficient d'une augmentation de traitement de 15 % pour le troisième enfant et de 10 % supplémentaires pour les enfants suivants ; à l'inverse, les fonctionnaires ayant plus de 35 ans sont pénalisés par un abattement de 5 % quand ils n'ont qu'un enfant et de 15 % quand ils n'en ont pas. Ce dispositif institue donc une baisse de salaire pour les célibataires et les couples sans enfants. Les protestations seront si importantes qu'il ne sera en réalité pas appliqué et sera remplacé par une loi du 25 septembre 1942 substituant à la pénalisation prévue un simple jeu de majorations dégressives selon l'importance du traitement.

La référence à la famille est également au cœur du dispositif institué pour *contrôler l'emploi des allocations familiales*. Pendant l'entre-deux-guerres, la Cour de cassation, en assimilant les allocations familiales à un complément du salaire, décidait qu'elles étaient la propriété personnelle du salarié<sup>21</sup>. Pour éviter la dilapidation de ces ressources dans les débits de boisson et pour en faire profiter les enfants, le Code de la famille avait institué une sanction consistant en une suspension d'un mois des allocations, dont on pouvait douter du caractère dissuasif. Une loi du 18 novembre 1942 va beaucoup plus loin puisqu'elle prévoit la subordination du paiement à la présentation

---

19. Antoine Prost, « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *Le Mouvement social*, n° 129, oct.-déc. 1984, pp. 11 et 12.

20. Aline Coutrot, « La politique familiale », in René Rémond (dir.), *Le gouvernement de Vichy (1940-1942)*, Paris, Presses de la FNSP, 1972, pp. 245-263.

21. Voir not. Cass. civ. 21 fév. 1939, *Rec. Sirey*, 1940, I, 65, obs. René Rodière.

d'un certificat de scolarité et d'un certificat médical pour les enfants, la possibilité de plainte par les autorités administratives et judiciaires, et, en cas de manquement grave et avéré dans l'éducation des enfants, la possibilité pour le préfet de décider de ne plus verser les allocations familiales au chef de famille, mais à un tuteur aux allocations familiales, qui les affectera aux besoins exclusifs des enfants et du foyer. Dans la même logique, le législateur de la Libération décidera que les allocations sont versées à la personne qui a la charge effective et permanente de l'enfant<sup>22</sup>.

### **3. Une absence de choix entre assistance et assurance**

La variété des formes de financement nécessaires à l'extension de la protection sociale montre l'incapacité du régime de Vichy à choisir entre l'assistance et l'assurance.

#### *3.1. L'assurance-maladie : des prestataires non cotisants*

L'extension des personnes couvertes par l'assurance-maladie, soit par la loi, soit par la jurisprudence, a pour objet d'apporter un plus à des personnes qui, compte tenu des circonstances, se trouvent dans une situation difficile, incapables de prendre en charge les dépenses liées aux soins et/ou de subvenir à leurs besoins quotidiens individuels ou familiaux. Il est possible de parler alors des « Assistés-Assurés<sup>23</sup> » qui ne doivent qu'à un sentiment de solidarité la couverture sociale que leurs cotisations ne leur permettaient pas de réclamer. On peut émettre l'idée qu'il s'agit là d'un transfert de charges des salariés réguliers vers les intermittents et marginaux, voire vers des catégories non-salariées, d'une nouvelle forme de solidarité obligatoire. À côté de l'assistance proprement dite — publique ou privée — et de l'assurance — individuelle ou sociale — apparaît ainsi une catégorie hybride qui ne doit sa naissance qu'aux circonstances exceptionnelles dont on sait combien elles sont toujours porteuses d'évolution, voire de révolution dans un droit que les pratiques habituelles du parlementarisme, surtout bicaméraliste, condamnent à la lenteur en matière d'innovation.

#### *3.2. L'A.V.T.S. : la défaite des actuaires*

L'allocation aux vieux travailleurs salariés est également une mesure qui ne se laisse pas classer facilement dans les catégories préconstituées assistance ou assurance. En effet, il ne s'agit pas véritablement d'une mesure d'assistance puisque les travailleurs

---

<sup>22</sup>. L. du 22 août 1946.

<sup>23</sup>. Pour parodier l'expression « Assurés-assistés » utilisée afin de qualifier les assurés sociaux qui obtiennent d'échapper à l'application du ticket modérateur par recours complémentaire à l'Assistance médicale gratuite. Cf. Pierre Theil, « La médecine sociale : sa place dans la société contemporaine », *Collection Droit Social*, XXII, pp. 3-10.

indépendants, non cotisants aux assurances sociales, sont exclus de son bénéfice, alors que la situation de certains est très inquiétante et qu'ils fourniront au lendemain de la guerre une portion importante des économiquement faibles. Mais il ne s'agit pas non plus d'un texte de type assurantiel puisque les ressources nécessaires au financement de la loi ont été uniquement obtenues par la substitution, dans le régime de l'assurance sociale vieillesse, du système de la répartition à celui de la capitalisation, c'est-à-dire que les caisses ont dû renoncer à constituer des réserves et trouver dans celles qui existaient les fonds indispensables aux versements réguliers des allocations non seulement pour les assurés sociaux qui, faute d'un nombre suffisant d'années de cotisations, n'ont pas atteint le minimum de ressources qui fait perdre le droit à l'AVTS, mais aussi pour ceux qui, en raison du chômage, de la non-déclaration patronale, n'ont pas obtenu de pension retraite des assurances sociales. Ici aussi se met donc en place une forme de solidarité qui cette fois-ci est intergénérationnelle, les « pas encore vieux » payant pour ceux qui le sont ; un choix de société qui pèsera lourd dans les décisions à prendre lors de la mise en place de la Sécurité sociale.

### *3.3 Les allocations familiales : le recours à l'État*

L'extension des prestations familiales à de nouvelles catégories de bénéficiaires s'est traduite par un engagement financier croissant de l'État directement ou indirectement par des mesures d'exonération de cotisations en faveur des plus démunis.

Concernant le secteur agricole, le Code de la famille prévoyait une contribution de l'État égale aux deux tiers des charges des caisses de compensation résultant du paiement des primes et des allocations. Cette participation représente 600 millions de francs dans le budget de 1940, chiffre porté à 1 850 millions par la loi du 28 juin 1941, ramené à 1 400 pour 1942, mais accru d'un crédit supplémentaire de 657 millions par un collectif budgétaire de 1943.

À la participation directe de l'État, il faut ajouter les versements effectués par le Fonds de solidarité agricole, institué par une loi du 28 février 1942 pour prélever les taxes sur un certain nombre de produits agricoles. Globalement, la répartition des charges serait, en 1943, de 40 % pour le fonds de solidarité, 30 % pour la participation directe de l'État, 30 % pour les cotisations individuelles<sup>24</sup>.

Concernant les travailleurs indépendants, le Code de la famille prévoyait également une contribution de l'État d'un montant égal aux deux tiers des prestations et allocations servies par les caisses, contribution réduite au tiers dans certains cas (enseignement privé, banque, assurances, infirmières), voire à zéro dans d'autres (professions judiciaires et médicales...). Il faut aussi noter l'existence de possibilités d'exonération pour ceux qui ont 60 ans ou plus de quatre enfants et des revenus

---

<sup>24</sup>. Jacques Doublet, « Les allocations familiales agricoles », *Droit social*, n° 9, nov. 1943, pp. 331-338.

insuffisants. En 1941, ces exonérations représentent 50 % des adhérents aux caisses, pourcentage ramené à 30 % en 1942. Ces exonérations grèvent lourdement les recettes des caisses de travailleurs indépendants, qui se tournent alors naturellement vers l'État. Au total, la participation de l'État atteint 65 % du montant des prestations versées aux travailleurs indépendants<sup>25</sup>.

L'importance du financement étatique explique qu'on ne peut plus présenter les allocations familiales en général comme un accessoire du salaire. Désormais, il s'agit d'un hybride. Lorsque l'allocataire est titulaire d'un contrat de travail, c'est son employeur qui verse les cotisations. Le fondement des allocations familiales peut alors être recherché dans le droit des assurances. L'idée a été émise qu'il s'agirait d'un régime mixte de répartition-capitalisation : répartition dans le cas d'un versement à un salarié exerçant un travail effectif au profit de l'employeur cotisant ; capitalisation dans les autres cas, par exemple pour les allocations versées aux accidentés du travail ou aux veuves<sup>26</sup>.

Il en va autrement lorsque le bénéficiaire est par exemple travailleur indépendant. Dans ce cas, les cotisants sont aussi les allocataires et le mécanisme se rapproche de celui d'une mutuelle. Par ailleurs, l'engagement financier de l'État, alors très important, apparente largement les structures de gestion à des caisses d'assistance publique financées par l'impôt, ce qui explique notamment les dispenses accordées aux indigents ou les modalités de recouvrement des cotisations qui s'apparentent à celles des impôts directs<sup>27</sup>.

## Conclusion

Cette étude confirme la difficulté générale qu'ont les Français à choisir entre les différentes formes de protection sociale. Le phénomène peut être souligné :

— avant la Première Guerre mondiale, période pendant laquelle se développent simultanément une législation de type assistantiel (assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, etc.) et une législation de type assurantiel (loi de 1898 sur les accidents du travail, loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes) ;

---

<sup>25</sup>. Jean-François Montes, *Les organismes d'allocations familiales en région Auvergne (1918-1950)*, rapport de recherche CNAF, 1996, p. 225.

<sup>26</sup>. René Rodière, « Les fondements et les sources des allocations familiales », *Recueil Dalloz*, 1946, chronique, p. 73 et s.

<sup>27</sup>. *Idem*.

— entre les deux guerres, où, comme l'a montré Didier Renard<sup>28</sup>, la mise en route des mécanismes d'assurance provoque en un premier temps une augmentation des dépenses assistantielles ;

— après la Libération, où l'assistance perdure en matière de chômage, parfois de longue maladie et, partiellement, en matière d'aide à la famille ;

— voire jusqu'à nos jours où coexistent revenu minimum d'insertion et assurance-chômage, allocation dépendance et retraites, assurance-maladie et aide médicale gratuite.

Il reste à s'interroger sur les raisons de ce phénomène : incapacité des partenaires sociaux et des milieux politiques à opérer un choix entre diverses méthodes de soulagement de la pauvreté ? Volonté de diversifier les formes d'aide pour mieux les adapter aux besoins, et parfois à la moralité des bénéficiaires, et répartir la charge entre les multiples agents de financement possibles ?

---

<sup>28</sup>. Didier Renard, « Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système français de protection sociale », in MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1 : Rencontres d'Oxford, Paris, MIRE, 1994, pp. 105-126.