



HAL
open science

Vichy et la question du travail. Ambitions et limites des réponses institutionnelles et juridiques

Jean-Pierre Le Crom

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Crom. Vichy et la question du travail. Ambitions et limites des réponses institutionnelles et juridiques. L'inspection du travail face au service du travail obligatoire, Nov 2019, Paris, France. halshs-03698241

HAL Id: halshs-03698241

<https://shs.hal.science/halshs-03698241v1>

Submitted on 23 Jun 2022

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.

Vichy et la question du travail. Ambitions et limites des réponses institutionnelles et juridiques

Jean-Pierre LE CROM

Directeur de recherche au CNRS



Jean-Pierre Le Crom

Je suis venu vous parler d'un point de vue juridique, du travail, pendant le régime de Vichy et la Seconde Guerre Mondiale. Je commencerai par dire que le droit du travail, à cette époque, ne correspond pas à celui que nous connaissons aujourd'hui. A ce moment-là on employait plutôt les expressions de « droit ouvrier », de « législation industrielle ». Cette notion comprenait un ensemble de normes destinées aux ouvriers. Il s'agissait du droit du travail au sens propre (salaire, droit syndical, durée du travail, conventions collectives, etc.), mais également des assurances sociales, des allocations familiales ou des accidents du travail. En 1943, Paul Pic publie un manuel de législation industrielle, dans lequel il est même question de la Croix-Rouge et du Secours national (même si ces derniers ne dépendent pas, en pratique, du Ministère).

Le Ministère du travail s'occupe donc à la fois du travail et de la protection sociale au sens large

Finalement, le Ministère du travail s'occupe donc à la fois du travail et de la protection sociale au sens large. D'ailleurs, c'est cette acception que je retiendrai pour cette présentation.

Sur ce point, nous n'avons pas véritablement de textes ou de doctrines bien affirmées sur le régime de Vichy.

*Le régime de Vichy :
une dictature pluraliste*

Un document, toutefois est à noter. « La politique sociale de l'avenir », article du Maréchal Pétain publié dans la *Revue des Deux Mondes* en septembre 1940, explique que l'Etat est « énorme et débile ». Pour lui, la politique sociale de l'avenir doit reposer sur les communautés naturelles que sont la famille, la commune, la profession. Cet article nous permet de comprendre comment Pétain raisonne. Le problème, toutefois, est que le régime de Vichy ne se réduit pas à Pétain. Il s'agit en fait d'une dictature pluraliste, avec d'anciens radicaux, des libéraux, d'anciens membres du parti socialiste, des sympathisants de l'Action Française.

Tous ces acteurs n'ont pas la même vision du droit du travail. Dans le domaine qui est le nôtre, il existe une opposition entre, d'un côté, les traditionalistes et, de l'autre, les modernistes, autrement appelés « technocrates ». Le ministre chargé de la coordination des institutions nouvelles, Henri Moysset, faisait la distinction entre les « vieux cyclistes » et les « jeunes Romains ». Cette formule est d'ailleurs très employée chez les historiens, parce qu'elle permet de distinguer précisément les anciens des nouveaux.

Je vais donc vous parler du droit social en général pendant la Seconde Guerre Mondiale, en évitant d'aborder des questions évoquées ce matin par Vincent Viet, relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre. En ce sens, mon propos sera plus général.

Par ailleurs, avant de commencer, j'aimerais vous dire un mot sur la structure du ministère du Travail et sur son évolution pendant l'Occupation.

De juillet 1940 à mars 1941, le département du Travail est fondu dans un ensemble plus vaste : le ministère de la Production industrielle et du travail. En fait, le Travail est regroupé dans un secrétariat général à la main-d'œuvre et aux assurances sociales qui possède deux directions : une direction de la Main-d'œuvre et du travail, et une direction des Assurances sociales. En octobre 1941, le département reprend son autonomie sous le nom de secrétariat d'Etat au travail. En plus des deux directions du travail et des assurances sociales et chômage, il existe donc une direction de l'administration générale, ainsi qu'un secrétariat général dont dépend un commissariat au chômage.

Il faut aussi noter, et cela est important pour la suite du propos, la création de la direction de l'organisation sociale, chargée de mettre en œuvre la Charte de travail qui vient juste, à l'époque, d'être promulguée.

La situation évolue encore en 1942 et en 1943, avec la montée en puissance de services de la main-d'œuvre, dont il sera question cet après-midi avec Lionel de Taillac. Ces services, dès 1943, constituent une direction à part entière.

Tel est donc, à l'époque, le contexte institutionnel. Je ne vous parlerai pas ici des aspects organisationnels du ministère du Travail, qui mériteraient sans doute d'être mieux connus (le budget, le personnel, la question des services extérieurs en dehors du STO, etc.). Je vous parlerai en revanche des actions de trois directions :

- la direction du travail
- la direction des assurances sociales et de la mutualité
- la direction de l'organisation sociale.

Pour ce faire, je distinguerai deux aspects. Tout d'abord, Vichy a des ambitions corporatistes, ce que montre l'article de Pétain que je vous citais tout à l'heure. Dans ce contexte, l'État n'a plus de rôle à jouer en matière sociale, cette dimension étant confiée aux communautés naturelles. Cette ambition se traduit par un texte fondamental, et sur lequel j'ai fait ma thèse : la Charte du travail. Ces ambitions, toutefois, seront rapidement déçues.

En parallèle, la Direction du travail et la Direction des assurances sociales poursuivent leur tâche ordinaire qui, naturellement, n'a rien de si « ordinaire » dans un pays occupé par l'Allemagne nazie.

Ainsi, ambitions corporatistes et réalité dirigiste se mêlent et se confrontent, ce qui constituera le fil rouge de mon propos. Les ambitions corporatistes de Vichy vont être presque toutes entières subsumées dans cette Charte du travail. Le philosophe Jacques Rancière, dans un article ancien, disait : « *Toute l'histoire sociale de Vichy est couverte par l'attente de la Charte, puis par l'attente de son application. Durant tout ce temps, les syndicalistes ne parlent que d'elle, de ce qu'elle sera, de ce qu'on espère qu'elle*

ne sera pas, des raisons de son retard, des conditions de mise en application, de ce qui manque dans son texte, des correctifs que la vie lui apportera ».

La Charte du travail est un texte majeur



La Charte du Travail – source gallica.bnf.fr -Bibliothèque Nationale de France

Il s'agit d'un texte majeur. Pour vous en donner quelques éléments d'appréciation, la Charte du travail est publiée in extenso dans un journal comme *Ouest-Eclair*, prédécesseur d'*Ouest France*. Il s'agit d'un texte très dense, de plusieurs pages, et malgré tout publié dans son intégralité.

Le Ministère du travail met en place une Direction pour s'en occuper, et crée même un Bulletin mensuel de la Charte du travail. Les ambitions sont donc immenses. En effet, il s'agit de déterminer des rapports « harmonieux et justes » entre patrons, ouvriers, techniciens et artisans, et de « rompre définitivement avec le vieux système de la lutte des classes ». Cette ambition se situe dans un contexte

européen de développement des idées corporatistes dans beaucoup de pays (Portugal, Espagne, Autriche, Italie, etc.), qui voient souvent publier des Chartes telles que celles-ci, qui interdisent la grève et mettent en place des systèmes d'arbitrage obligatoire des conflits. Entre ces Etats, il existe des convergences. La France, pourtant, a bien son originalité et n'est pas allée chercher des idées ou des produits tout faits dans des pays autres, tels que l'Italie par exemple. Certes, l'un des ministres du Travail de Vichy était Hubert Lagardelle qui a été conseiller à l'ambassade de France sous Mussolini. Toutefois, Lagardelle ne deviendra ministre qu'en avril 1942 alors que la Charte du travail est déjà promulguée. Et l'on ne trouve aucune trace d'influence directe de l'Italie fasciste dans les archives de la direction de l'organisation sociale conservées aux Archives nationales

La Charte du travail propose trois modèles d'organisation, dont deux sont professionnels. Le dernier, pour sa part, est un modèle d'entreprise.

Le premier modèle met en œuvre un système principal, fondé sur des syndicats uniques et obligatoires : « *uniques pour être francs, obligatoires pour être forts* », ainsi que le disait le ministre du Travail de l'époque, René Belin, ancien numéro deux officieux de la CGT.

Les syndicats n'ont alors aucun droit, si ce n'est celui de représenter les adhérents au sein de comités sociaux et professionnels, déclinés à un échelon local, départemental et national dans 29 « familles professionnelles », expression qui n'est pas le fruit du hasard si l'on a en mémoire la devise de Vichy, « Travail, Famille, Patrie ».

Ce premier système, au total, est celui d'un corporatisme à base syndicale. Les syndicats, pour autant, ne sont donc plus les mêmes que ceux qu'avait fait naître la loi de 1884, qui avait quant à elle instauré un régime de liberté. Auparavant, chacun pouvait faire le choix d'adhérer ou non à un syndicat et, de surcroît, pouvait sélectionner ledit syndicat.

Désormais, donc, le syndicalisme est obligatoire. Ces comités sont des comités sociaux

professionnels. On leur donne un très large pouvoir normatif et ils doivent s'occuper de tout. L'Etat n'a plus sa place, et les professions doivent décider par elles-mêmes des normes qui conviennent. Tout ce qui relève du salaire, de la durée du travail, de l'apprentissage, des retraites ou de la protection sociale, est décidé par les professions qui bénéficient donc d'un pouvoir considérable, surtout dans une société où tout le monde est syndiqué.

A priori, Vichy s'empresse de museler le système, en nommant par exemple au sein des comités sociaux des Commissaires du gouvernement capables de bloquer toutes les initiatives de ces organismes. De la même manière, jusqu'à la Libération, les responsables des syndicats sont nommés par le gouvernement.

En parallèle, il existe un système secondaire double. Si le premier corporatisme est à base syndicale, le second peut être qualifié d'intégral. Il en existe deux variantes. La première est celle des « corporations », lesquelles ont des compétences à la fois sociales et économiques. La deuxième concerne les « associations professionnelles mixtes ». Lancées par Jules Verger, elles sont uniquement à compétences sociales. Dans les deux cas, les syndicats sont absents de cette formule. Enfin, une troisième organisation, sur laquelle je ne m'attarderai pas, est celle des comités sociaux d'entreprise. Ces derniers reçoivent pour tâche principale de gérer les œuvres sociales qui sont alors en plein développement, notamment en termes de ravitaillement.

Comment expliquer cette diversité des formules ? Le régime de Vichy, vous le savez, ne se limite pas au Maréchal Pétain. Jusqu'en avril 1942, et je vous l'ai déjà dit tout à l'heure, son ministre du travail est René Belin, un postier CGT considéré d'ailleurs comme le dauphin de Léon Jouhaux, secrétaire général de la Confédération.

Cette personne, pacifiste, mais considérée comme particulièrement anticommuniste, va prendre la tête de la minorité cégétiste avant la guerre. Il n'est donc pas fortuit que Pétain, et surtout Laval, aient fait appel à Belin.

D'ailleurs, il est celui qui défend le corporatisme à base syndicale, entouré de dirigeants de fédérations ex-CGT (la CGT ayant été dissoute en novembre 1940) qui ne rejettent pas le concept de Charte du travail, et l'acceptent « malgré ses défauts ». Ces dirigeants prônent la politique de la présence – expression qui revient fréquemment –, et adoptent cette attitude parce que d'autres acteurs tentent de développer un angle différent, notamment en promouvant les corporations. Ces dernières toutes proches de l'Action Française ont exercé un rôle important même si, aujourd'hui, plus personne ne se souvient de leur nom. Le texte de la Charte du travail est un texte de compromis entre les différentes factions. Le secrétaire de la commission qui a réfléchi à ce texte est d'ailleurs un colonel membre de l'Action Française.

Cette structuration va être, pour l'essentiel, un échec. Je dis pour l'essentiel, car c'est surtout le volet professionnel de la Charte du travail qui échouera. Les comités sociaux d'entreprise, au contraire, seront plutôt un succès.

A la Libération, il est créé 1 749 syndicats uniques, alors qu'il en était prévu 15 000 ou 20 000 au départ. La plupart d'entre eux ont même été créés très tardivement, au cours du premier semestre 1944, et sont des coquilles vides, pour ce qui est des ouvriers tout du moins. Généralement ces syndicats se sont réunis une première fois pour échanger sur la conduite à suivre, puis ne se sont plus jamais revus.

Pierre Fournier, auteur d'un ouvrage sur le ministère du travail, était d'ailleurs rédacteur au bureau des syndicats uniques de la direction de l'Organisation sociale. J'en profite pour vous recommander son livre, que je trouve très intéressant.

A titre anecdotique, je me suis rendu moi-même aux Archives Nationales alors que j'étais étudiant en thèse. J'ai compté moi-même les documents relatifs aux syndicats uniques, et j'en ai bien dénombré 1 749. Ce chiffre est désormais cité fréquemment. Toutefois, un autre chercheur qui procéderait à un nouveau décompte pourrait sans doute le démentir.

De la même manière, sur les 29 familles professionnelles dont je vous avais parlé, seule celle du sous-sol a été mise en place. La principale raison de cet échec, outre la lourdeur du dispositif, est l'opposition syndicale. En effet, il faut garder à l'esprit qu'à l'été 1940, les syndicats réunissent le comité confédéral de la CGT à Toulouse. Ils disent non à la grève au profit de l'arbitrage, et adoptent une posture autocritique extrêmement forte.

Au début, la majorité des dirigeants des fédérations ex-CGT du secteur privé sont favorables à Belin et à la Charte du travail, ce qui est vrai aussi pour la CFTC, organisation également dissoute par Vichy. En effet, le gouvernement refusait le principe de « confédération », qui impliquait une forme de « politisation ». De fait, toutes les confédérations avaient été supprimées.

Avec des syndicats extrêmement affaiblis en nombre d'adhérents au début de l'Occupation, Belin a réussi à trouver un soutien *a minima*. En 1942, il quitte son poste, remplacé par Lagardelle, puis par Bichelonne (major de l'Ecole Polytechnique), et enfin par Marcel Déat (agrégé de philosophie, socialiste devenu fasciste).

Tous ces changements font évoluer le régime et les sensibilités : les soutiens, pour certains, se désengagent, finissant parfois par entrer en résistance. Ainsi, les syndicalistes qui, dans un premier temps, « faisaient avec » la Charte du travail, se sont ensuite dressés contre elle.

Du côté du corporatisme intégral, l'échec sera également patent. En août 1944, on recense quatorze associations professionnelles mixtes au niveau départemental (dans les secteurs de la radioélectricité et de la quincaillerie), et sept corporations (dans les secteurs de la pêche maritime, de la marine de commerce, de la batellerie, de la boucherie, de la charcuterie, de l'industrie alimentaire transformatrice des produits de la mer, et des administrateurs de biens).

Les trois premières corporations créées l'ont été en dehors de la Charte du travail, puisque ceux qui les promeuvent ne parviennent pas à les faire passer par la voie normale, et cherchent donc une voie détournée. Ici, l'échec de la Charte du travail dans son versant professionnel est donc aussi expliqué par la lutte des clans qui existe à Vichy. Cet état de fait transparaît d'ailleurs dans les archives.

En guise d'illustration, je vous propose une citation de Moysset qui, je vous le rappelle, était ministre chargé de la coordination des institutions nouvelles. Pour être effectives, les corporations et les associations professionnelles mixtes devaient être agréées par une commission. Le problème, ici, réside dans la composition de cette commission.

Sur ce point, Moysset dit : « *La commission se demande si les corporations sont aptes à conduire leur profession dans le sens de l'intérêt public. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les corporations actuelles ne sont des corporations que de nom. Le but qu'il faut poursuivre à l'heure actuelle est de donner aux ouvriers l'instruction nécessaire pour qu'ils puissent s'associer avec les patrons à la conduite des professions. Vouloir faire du corporatisme immédiatement, ce serait, dans l'état d'ignorance dans lequel se trouvent actuellement les classes ouvrières, aboutir à un paternalisme économique et, par conséquent, brûler l'idée même de corporation* ».

Voilà pourquoi,

Quelles que soient ses variantes, le versant professionnel de la Charte du travail a été un échec.

En revanche, et je vous en ai parlé tout à l'heure, les comités sociaux d'entreprise vont fonctionner. Ils étaient souvent appelés les « comités patates », ou les « comités rutabagas ». A la Libération, il en existe un peu moins de 9 000, soit à peu près autant que le nombre d'entreprises de plus de cent salariés où ils sont obligatoires. C'est un bon indice de leur réussite. Par ailleurs, les budgets étaient très conséquents et ces comités sociaux d'entreprise ont développé énormément d'activités (crèches pour pallier l'absence des femmes parties travailler, aide aux prisonniers de guerre et aux familles, ravitaillement, jardins ouvriers, cantines, etc.).

Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement provisoire de la République française, sous l'autorité du Général de Gaulle, lorsqu'il prépare l'avenir en matière de comités d'entreprise, reprenne les attributions des comités sociaux d'entreprise en termes d'œuvres sociales.

Voilà ce que j'avais à vous dire sur les ambitions, pour la plupart déçues, de Vichy.

J'en viens à mon deuxième point, qui s'intéresse aux autres directions. Que fait la direction du Travail ? Que fait la direction des assurances sociales ? Ces organisations existent bien, et font même beaucoup de choses.

Je ne parlerai pas d'emploi ni de main-d'œuvre pour ne pas anticiper sur ce qui sera dit tout à l'heure, et me contenterai donc de dire que beaucoup d'actions ont été entreprises. Par exemple, une loi a été promulguée sur la question du travail à domicile. De la même manière, des initiatives ont été prises en matière de comités de sécurité et de services

médicaux et sociaux du travail. Il s'agissait souvent de dispositifs qui existaient avant la guerre dans de grandes entreprises et qui fonctionnaient sur un mode volontaire. Vichy va les rendre obligatoires, les organiser, et ces structures perdureront. Par exemple, le CHSCT est le descendant direct du comité de sécurité. Il faut noter toutefois qu'après la Libération, les



syndicats prendront toute leur place dans ces organismes renouvelés.

Je laisse cette question de côté pour me centrer sur ce qui souligne le caractère, non par corporatiste, mais plutôt dirigiste des initiatives du ministère du Travail.

Je commencerai par la question des salaires. Sur ce point, il faut d'abord dire que les salaires sont bloqués depuis la déclaration de guerre, en septembre 1939, et même avant pour les industries d'armement. Ce blocage a donc eu lieu, sous Daladier, avant

Affiche de la collection de Vincent Caliot
Exposition « Propagande, affiches en temps de guerre »
au centre national Jean Moulin
Bordeaux – 1943

la mise en place du régime de Vichy. Ainsi, lorsque Vichy s'installe, les salaires sont déjà gelés par l'Etat, ce qui est, bien sûr, un premier signe de dirigisme.

Le problème de ce blocage est qu'il risque d'alimenter le mécontentement de la population envers les Allemands. En effet, les Allemands sont contre l'augmentation des salaires dans la mesure où, au départ, l'idée de volontariat repose sur l'offre de meilleurs salaires en Allemagne plutôt qu'en France. De fait, l'occupant est favorable au gel des salaires. Yves Bouthillier, alors Ministre de l'économie, l'est lui aussi, ici pour des motifs économiques.

Laval, par exemple, dit : « *L'Allemagne défend l'Europe contre le bolchévisme, mais avec la politique allemande des salaires, on fait des communistes en France* ». La situation est complexe. Dans ce contexte, le gouvernement de Vichy met en œuvre plusieurs actions.

Une protection sociale étendue avec un grand nombre de bénéficiaires

D'abord, et ce point est essentiel pour ce qui nous occupe, il procède à une augmentation des salaires indirects. Dans les faits, il s'agit par exemple, pour un comité social d'entreprise financé très largement par l'employeur, d'acheter un millier de tonnes de pommes de terre distribué ensuite à ses salariés à prix coûtant. Plus largement, il s'agit de tout ce qui relève de la protection sociale contributive obligatoire. Plusieurs allocations sont créées : le supplément familial de traitement pour les fonctionnaires, l'allocation aux vieux travailleurs salariés, l'allocation de salaire unique (qui remplace l'allocation de mère au foyer).

En outre, l'extension du nombre de personnes couvertes par cette protection est très importante. Par exemple, la couverture sociale s'étend du salarié au travailleur, en faisant de l'exercice de

l'activité rémunérée la cause d'un soutien face aux risques, sans prise en compte du statut juridique de l'agent économique.

A partir de 1942, le bénéfice des assurances sociales est garanti pour tous les ouvriers, quel que soit le montant de leur rémunération, et celui des allocations familiales est étendu à de nouvelles catégories, après les agriculteurs en 1938 et les travailleurs indépendants en 1939.

La protection sociale s'étend aussi du titulaire d'un emploi à celui qui en exerçait un. Les allocations familiales sont désormais versées aux chômeurs, aux malades, aux femmes en couches, aux accidentés du travail. Les assurances sociales, de leur côté, sont versées à ceux qui n'avaient pas pu cotiser du fait des événements de guerre.

Enfin, l'élargissement va de l'individu aux personnes à charge, notamment pour les veuves chargées de famille.

La conséquence de cette évolution, naturellement, est le gonflement du nombre de bénéficiaires, qui passe, pour les assurances sociales, de 11,4 millions à 15,5 millions entre le début et la fin de la guerre. S'ensuit une augmentation logique des dépenses : les charges sociales, qui représentaient 25,9 % des salaires en 1939, en représentent 30 % en 1943, soit 14,4 % du revenu national, contre 11,4 % en 1939.

Une autre voie, moins connue, est celle de l'extension des conventions collectives. Auparavant, cette extension était soumise au respect d'un certain nombre de critères, et notamment à la signature des organisations syndicales les plus représentatives. Ces contraintes réglementaires ont empêché l'élargissement d'un nombre important de conventions. Sous Vichy, René Belin enlève la condition de représentativité des organisations, ce qui conduit à l'extension de 102 conventions locales, départementales et régionales, mais aussi de cinq conventions nationales, entre 1941 et 1944.

Enfin, une dernière voie explorée par le gouvernement de Vichy est celle du transfert de la politique salariale vers les

préfets régionaux. Sous couvert d'une augmentation des salaires anormalement bas, des consignes de Belin sont adressées aux préfets régionaux, leur enjoignant d'augmenter l'ensemble des revenus.

Les Allemands vont s'en apercevoir et, dès lors, ils entament des négociations. Ceux-ci, en effet, sont conscients du fait que la misère mène au communisme. Forts de ce constat, ils acceptent d'augmenter les salaires, mais seulement dans les secteurs de production qui présentent de l'intérêt pour eux, tels que la métallurgie, l'industrie lourde, les mines, l'automobile.

La politique salariale de Vichy est bien une politique dirigiste élargie à la protection sociale avec l'assistance publique, la protection sociale contributive obligatoire, la mutualité, et ce que l'on peut appeler la philanthropie.

Ces négociations mènent à des augmentations ciblées dans différents domaines : mines de charbon et de fer, transformation et production des métaux dans un premier temps, puis, quelque temps plus tard, dix autres secteurs. Il s'agit bien, en l'espèce, d'un exemple de dirigisme. La politique salariale de Vichy est bien une politique dirigiste, aux antipodes du discours corporatiste qui prévalait à l'Hôtel du Parc.

Cet état de fait vaut aussi, bien qu'un peu moins, pour la protection sociale. Je m'imagine toujours cette dernière comme un carré, qui comprendrait :

- l'assistance publique (le fait, pour la puissance publique, de donner aux plus démunis sans rien exiger en échange)
- la protection sociale contributive obligatoire (allocations familiales, assurances sociales, accidents du travail, etc.)
- la mutualité, que je laisserai de côté
- ce que l'on peut appeler la philanthropie, ou les œuvres.

Je commencerai par l'assistance publique, mise en place en France principalement à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, avec des lois telles que celles sur l'assistance médicale gratuite, sur l'aide aux vieillards, invalides et indigents, ou l'assistance aux femmes en couches. Il s'agit, en résumé, de contributions apportées par la puissance publique à destination des plus démunis.



Au départ, ce financement est d'essence communale. En effet, ce sont les communes qui financent ce dispositif, car « la commune est financièrement intéressée à la limitation du nombre de ses indigents ». Toutefois, des aides départementales et de l'Etat venaient tout de même compléter ce financement.

Pendant la Seconde Guerre Mondiale, aucun changement structurel n'affecte l'assistance publique. Pendant un temps, il est envisagé de créer une assurance contre

Affiche de propagande
Source gallica.bnf.fr.
Bibliothèque nationale de France

la tuberculose, projet qui est finalement abandonné. Ce qui change, finalement, c'est l'importance du financement de l'Etat. C'est en ce sens, justement, que je perçois une forme de dirigisme, l'Etat décidant pour l'ensemble de la société.

Sur ce point, je me propose de partager avec vous quelques données chiffrées. La part de l'Etat dans les financements de l'assistance publique augmente nettement, ce qui perdurera d'ailleurs après la guerre. Ainsi, de 1940 à 1944, la prise en charge étatique passe :

- pour l'allocation aux vieux, invalides et indigents, de 35 % à 49 % ;
- pour l'assistance médicale gratuite, de 37 % à 45 %.

La bienfaisance privée ne fait pas partie des compétences du ministère du Travail, mais Paul Pic en parlant dans son manuel de législation industrielle, je m'autorise à vous en dire un mot.

Sur ce point, il faut retenir que le Secours National, créé pendant la Première Guerre mondiale et disparu dans l'Entre-deux-guerres, renaît sous Daladier en 1939. En 1940, le gouvernement Vichy fait paraître une loi qui lui donne le monopole des appels à la générosité publique. En ce sens, les œuvres sociales telles que la Croix-Rouge ou que le Comité Français de Lutte contre la Tuberculose doivent adhérer au Secours National pour toucher des subventions. Dans ce contexte, le Secours National est libre de demander au Conseil d'Etat la dissolution de certains organismes. C'est le cas, notamment, des Quakers et de l'Armée du Salut.

Le Secours National regroupe près de 15 000 salariés, ce qui est énorme. Certains ministres disaient d'ailleurs qu'il s'agissait d'un Etat dans l'état. En 1943, il représente 3 % des recettes fiscales de l'Etat français hors emprunt. Le Secours National, ici encore, est en charge du ravitaillement dans les cantines ou les jardins ouvriers. A cette époque, bien sûr, l'alimentation et la lutte contre la faim sont des priorités.

Une fois de plus, il s'agit là d'un signe de dirigisme de l'Etat. En effet, le budget des bureaux de bienfaisance dans les communes a diminué alors que celui du Secours National n'a cessé d'augmenter. Vichy pouvait en effet beaucoup plus contrôler et instrumentaliser un organisme comme le Secours national que la multitude des bureaux de bienfaisance dépendant des communes. D'ailleurs, toutes les actions et toutes les affiches du Secours National sont, à cette époque, assorties de la photographie du Maréchal Pétain, devenant de véritables outils de propagande.

Il s'agit d'une autre manière de montrer que le dirigisme était extrêmement important sous Vichy.

Enfin, et peut-être est-ce le point le plus important, je terminerai avec la contribution sociale contributive obligatoire (allocations familiales, assurances sociales, accidents du travail, etc.). Ici, l'accroissement du rôle de l'Etat est moins net et le dirigisme moins affirmé. On peut quand même noter la création d'un Institut National d'Action Sanitaire et Sociale, compétent en matière de prévention sanitaire et sociale, et qui se substitue aux caisses d'allocations familiales et d'assurances sociales dans le domaine de la prévention.

En matière de retraite, le point majeur est la création de l'Allocation aux Vieux Travailleurs Salariés (AVTS), celle-là même qui faisait dire à Pétain : *« Je tiens les promesses, même celles des autres »*. Cette allocation doit améliorer la situation des vieux travailleurs salariés qui n'avaient pas suffisamment cotisé sous l'égide du système précédent, à savoir celui des retraites ouvrières et paysannes de 1910, ainsi que le système des assurances sociales de 1928 et de 1930. Le financement de cette allocation est obtenu par la substitution, dans le régime de l'assurance sociale vieillesse, du système de la répartition par celui du système de capitalisation.

Concrètement, les caisses ont dû renoncer à constituer des réserves, et trouver dans celles qui existaient les fonds indispensables au versement régulier des allocations, non seulement pour les assurés sociaux qui faute d'un nombre suffisant 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 ou de la maladie, n'ont pas obtenu de pension d'assurance sociale.

Si le financement est contributif, il s'agit néanmoins d'une mesure d'assistance limitée aux salariés, et donc qui relève de la responsabilité de l'État, lequel décide à la fois du montant de l'allocation, et de ses conditions d'attribution. Une fois de plus, il s'agit donc d'une forme de dirigisme.

Le dirigisme a largement dominé lors de la Seconde Guerre mondiale.

Pour conclure, je dirais que ces questions ont déjà été débattues. Je me souviens que, lors d'un colloque sur le régime de Vichy auquel j'ai participé lorsque j'étais doctorant, ces problématiques faisaient déjà débat. De mon point de vue, le dirigisme a largement dominé lors de la Seconde Guerre mondiale. Bien sûr, il y a eu des velléités d'instituer des systèmes corporatistes, toutefois ces tentatives ont largement échoué, même si elles ont réussi à percer dans certains domaines, et notamment dans l'artisanat ou le commerce. Pour ce qui est de l'agriculture, surtout, nous pouvons retenir l'existence d'une loi sur la corporation paysanne antérieure à la Charte du travail, dès 1940.

Je vous remercie.

Bernard LAURENÇON

Merci, Jean-Pierre Le Crom, de nous avoir fait pénétrer dans la complexité de la réglementation et des institutions d'une époque dont nous avons quand même, et bien sûr, hérité.