

## ***Résistance et Sécurité sociale, 1941-1944*** <sup>1</sup>

Réunis sur l'Atlantique en août 1941 pour y définir les objectifs de leurs deux pays pour l'après-guerre, le président Roosevelt et Winston Churchill adoptaient une charte envisageant notamment "la collaboration la plus complète entre toutes les nations dans le domaine économique en vue de procurer à tous de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale". Conscients que l'absence d'un filet de secours efficace pour de larges couches de population frappées par la crise était en partie à l'origine de la guerre en cours, les alliés manifestaient leur volonté de remédier, au sortir du conflit, aux insuffisances du passé. Cette conviction était partagée par les hommes qui, au même moment, s'efforçaient de continuer le combat au nom de la France : dans un discours prononcé à Oxford, le général De Gaulle évoquait la sécurité et la dignité de chacun comme condition de la paix.<sup>2</sup> En avril 1942, remettant à Christian Pineau son fameux message à la Résistance, il tirait les conséquences pratiques de cet enseignement, écrivant : "la sécurité nationale et la sécurité sociale sont, pour nous, des buts impératifs et conjugués."<sup>3</sup> De son côté, la Résistance métropolitaine manifestait le même souci : le programme adopté par le CNR le 15 mars 1944 alors que la Libération approche fait écho au message de 1942, prévoyant "un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail [...]"<sup>4</sup>

La Sécurité sociale figure donc très tôt parmi les objectifs de la "France libre", tant extérieure qu'intérieure et s'y maintient jusqu'à la Libération. Pourtant, elle ne fit l'objet d'aucun projet détaillé au sein de ses instances dirigeantes, dans lequel furent prévues les mesures concrètes qui permettraient d'assurer, par le biais de ressources et d'institutions déterminées, la garantie de cette nouvelle sécurité que la Nation recouvrée entendait se donner. Le programme du CNR se contente pratiquement d'affirmer la nécessité de l'institution, sans entrer plus avant dans les détails. La Libération venue, lorsqu'Alexandre Parodi, ministre du Travail *et de la Sécurité sociale* nomme Pierre Laroque au poste de Directeur général des assurances sociales avec mission d'élaborer un plan complet, celui-ci ne dispose d'aucun texte susceptible de servir de base concrète à son travail.<sup>5</sup>

Comment expliquer une telle lacune ? La réflexion sur les réformes d'après-guerre ne fut pourtant pas absente des milieux résistants. Son besoin se fit même sentir dès l'origine, avec la création à Londres d'organes de réflexion spécifiques. Mais elle souffrait déjà de handicaps divers, qui ne devaient pas être surmontés ultérieurement, tandis que de nouveaux naissaient. L'installation du gouvernement de la France libre à Alger, la création d'une Assemblée consultative, la perspective désormais plus proche enfin, de la Libération aurait pu lui donner une nouvelle impulsion. Le relèvement sanitaire de la Nation française est alors une préoccupation partagée de tous. Mais l'urgence de la situation comme le manque

---

<sup>1</sup> L'étude qui suit, initialement publiée dans la *Revue historique*, n° 592, octobre-décembre 1994, s'inscrit dans un travail de recherche doctoral sur l'histoire financière de la Sécurité sociale en France depuis 1945. Effectué sous la direction de M. André Gueslin, professeur à l'Université Paris VII, ce travail bénéficie du soutien du Comité d'histoire de la Sécurité sociale et de l'Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.

<sup>2</sup> Discours du 25 novembre 1941. Cité par Henri Michel, *Les courants de pensée de la Résistance*, Paris, PUF, 1962, 842 p., p.103. Le 23 septembre, De Gaulle avait déclaré dans un télégramme à René Pleven, alors à Washington : "l'affaire sociale est la grande affaire de demain."

<sup>3</sup> Christian Pineau, *La simple vérité*, Paris, Phalanx, 1983, 2ème édition, 609 p., p. 608.

<sup>4</sup> "Programme d'action adopté le 15 mars 1944". Reproduit dans René Hostache, *Le CNR ; les institutions de la Clandestinité*. Paris, PUF, 1958, 493 p., p.457 et suivantes.

<sup>5</sup> Témoignage de Pierre Laroque, entretien avec l'auteur le 24 octobre 1994.

de moyens dictent leurs priorités aux acteurs. En France occupée enfin, le souci de la rénovation, non seulement politique, mais aussi économique et sociale se fit sentir dès le début. Les difficultés de la lutte, la priorité accordée au combat contre l'occupant, la nécessaire préservation de l'unité conduisirent à différer, là encore, la mise au point de projets détaillés.

### ***La commission londonienne du CNF et le rapport du Centre Syndical Français***

Arrivé à Londres en juin 1940, le général de Gaulle ne chercha dans un premier temps qu'à fédérer les bonnes volontés pour continuer la lutte. Mais le désir d'incarner une continuité institutionnelle et démocratique le poussa rapidement à envisager la création d'organes politiques sur le modèle républicain. Le Comité National Français, embryon de gouvernement de la France en exil, formé de commissaires jouant le rôle de ministres est institué par ordonnance du 24 septembre 1941. Alors qu'il devient de plus en plus clair que la guerre est appelée à se prolonger, diverses nécessités conduisent la France libre à aborder des questions dépassant les aspects militaires de son activité. Les exigences de la durée, le ralliement d'une partie de l'Empire imposent le règlement de problèmes administratifs variés. Surtout, la volonté de se poser en rival politique du gouvernement de Vichy, tant vis à vis des alliés que du peuple français, nécessitent diverses prises de position, dont certaines sur des sujets d'après-guerre. En décembre 1941 sont donc créées les commissions d'étude de la France libre, chargées d'une mission de réflexion et de proposition au CNF.

Ces commissions étaient au nombre de quatre. L'une d'entre elles devait se consacrer aux aspects économiques, financiers et sociaux de l'après-guerre.<sup>6</sup> Son président était Hervé Alphand, directeur des affaires économiques au Commissariat pour l'Economie, les Finances et les Colonies, placé sous la conduite de René Pleven. L'histoire de la commission Alphand est bien connue grâce à Richard Kuisel qui en a retracé les débats. Toutefois, il exista également au sein de la commission une section plus réduite, chargée plus particulièrement des questions sociales, dont la compétence s'étendait par là même aux réformes de structure comme la Sécurité sociale.<sup>7</sup>

A côté de membres dont la seule qualité était de résider sur place, la commission Alphand comptait dans ses rangs des hommes destinés à des postes importants dans l'administration d'après-guerre : outre Alphand, on y trouvait Etienne Hirsch, Robert Marjolin, Georges Boris<sup>8</sup>. Le socialiste André Philip s'y ajouta en juillet 1942, après qu'il fut nommé Commissaire à l'Intérieur et au Travail. Dès le début de ses travaux, en février de la même année, elle décida à des fins d'efficacité de se scinder en plusieurs sections chargées chacune d'instruire un dossier particulier pour le compte de la commission. La section sociale, comptant une quinzaine de membres dont Hirsch et Boris, fut placée sous la présidence du syndicaliste socialiste Henry Hauck, directeur du Travail de la France libre. Au mois de mai 1943, Georges Buisson, spécialiste des assurances sociales au secrétariat confédéral de la CGT avant-guerre y fut introduit, avec le dirigeant CFTC Marcel Poimboeuf. Les deux hommes venaient d'arriver à Londres. Cependant, Buisson n'eut pas l'occasion de jouer un grand rôle au sein de la section. A cette date, en effet, elle se survivait à elle-même, comme les commissions de la France libre en général. L'attention était tournée tout

<sup>6</sup> Les trois autres traitant de politique extérieure, de défense nationale et des questions juridique et intellectuelles.

<sup>7</sup> Richard F. Kuisel, *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXème siècle*, Paris, Gallimard, 1984, 476 p. (édition originale, Cambridge University Press, 1981). Le rappel des discussions de la commission Alphand dans les pages qui suivent doit beaucoup à cet ouvrage. Par contre, l'auteur ne s'est pas préoccupé de décrire les débats de sa section sociale.

<sup>8</sup> Alphand fut secrétaire général du Comité économique interministériel à la Libération, puis ambassadeur ; Hirsch succéda à Jean Monnet comme Commissaire au Plan. Robert Marjolin fut secrétaire général de l'Organisation Européenne de Coopération Economique. Quant à Boris, il fut un des plus proches conseiller de Mendès-France.

entière vers Alger, que le Comité national s'apprêtait à rejoindre. De tout évidence, c'est là bas que se poursuivraient les discussions. La période d'activité de la commission Alphanand et de sa section sociale s'étendit donc approximativement de février 1942 à juin 1943.

Entre ces deux dates, pas plus l'une que l'autre n'eurent de discussion approfondie sur les mesures à prendre en matière de Sécurité sociale. Henry Hauck avait pourtant déclaré dès la deuxième réunion de la section, se référant explicitement à la Charte de l'Atlantique, qu'elle constituerait le principal problème que le monde libre aurait à résoudre après la guerre.<sup>9</sup> Mais il n'avait pas évoqué la nécessité pour cela d'un mécanisme spécifique de redistributions des revenus. En fait, l'esprit qui prévalait dans les deux assemblées était la réforme économique était un préalable. Le souvenir de la crise pesait sur tous les esprits. Un système économique et social y avait fait la preuve de sa faillite. Dans ces conditions, il était vain d'envisager une réforme sociale tant que l'activité économique n'aurait pas été réorientée vers la satisfaction d'objectifs plus conformes aux aspirations nouvelles. Tout le monde s'accordait sur la nécessité de réformer dans un sens plus progressif, tourné vers la satisfaction des besoins, une économie "malthusienne" et égoïste condamnée par l'Histoire. Néanmoins, les diverses sensibilités qui se côtoyaient dans la commission divergeaient sur le degré de dirigisme nécessaire : quelles devaient être les parts respectives du secteur nationalisé et du secteur libre dans l'industrie ? La planification nécessaire garderait-elle toute la souplesse voulue ou serait-elle plus contraignante ? Fallait-il instaurer un contrôle des changes et du commerce extérieur etc. Cette controverse passionnée occupa tout le temps de la commission économique, laissant peu de temps à la discussion de problèmes spécifiquement sociaux, fussent-ils étroitement liés à l'économie du pays comme s'aurait été le cas d'un plan de Sécurité sociale. Hervé Alphanand, aidé d'un comité restreint, élaborait en juillet 1942 un texte de travail qui fut âprement discuté.<sup>10</sup> Bien qu'il abordât les problèmes sociaux, ceux-ci n'occupaient qu'une place secondaire, en fin de texte. Finalement, les membres de la commission ne purent s'accorder et l'heure du départ pour Alger arrivée, aucun texte de synthèse n'avait pu être adopté.

L'absence d'intérêt pour la physionomie possible d'un plan de Sécurité sociale s'explique également par une autre raison. Le souvenir de la crise et de ses longues files de travailleurs désœuvrés plaçant le chômage au premier rang des préoccupations dans le domaine social et explique que l'attention se soit focalisée sur la question de l'emploi. C'est ce que montrent les débats de la section sociale : Henry Hauck expliquant que la sécurité sociale serait la principale question que le monde libre aurait à résoudre en tirait pour conséquence que "le chômage est le problème principal et central dont la section [...] doit étudier la solution pratique."<sup>11</sup> Dans la note précitée d'Hervé Alphanand, le paragraphe intitulé "l'organisation économique doit garantir la sécurité sociale" était entièrement consacré au droit au travail, sans évoquer de redistribution des revenus.<sup>12</sup> Hauck n'était pas, comme Buisson, spécialiste des problèmes de protection sociale. En insistant sur le lien entre perte d'emploi et risque de déchéance sociale, il rappelait certes une vérité élémentaire mais ne semblait pas envisager qu'un salarié même correctement rémunéré puisse avoir à faire face à des dépenses sanitaires excédant ses capacités financières. La hausse considérable des coûts de la médecine moderne après-guerre devait montrer l'erreur d'une telle conception. De même, le problème des vieux travailleurs n'était pas envisagé. L'esprit de l'époque poussait de toute façon à envisager le problème du chômage sous son angle économique plutôt que social. La théorie socialiste et la théorie keynésienne en cours de diffusion dans les milieux de la France libre imprégnaient toutes deux, à des degrés divers, les membres de la commission. Un certain optimisme économique quant aux possibilités d'éradication du chômage en découlait, conduisant à regarder comme secondaire la question des mécanismes d'indemnisation.

L'examen du programme de travail de la section sociale montre enfin que les problèmes de protection sociale eurent à y faire face à la concurrence d'autres questions. La première partie, adoptée le

<sup>9</sup> Section sociale, séance du 6 mars 1942. Archives Nationales, 72 AJ 546.

<sup>10</sup> Péripéties dans R.F.Kuisel, *op. cit.*, p. 277 et suivantes.

<sup>11</sup> Séance du 6 mars 1942, déjà citée.

<sup>12</sup> Hervé Alphanand, *Problèmes économiques d'après-guerre : un point de vue français*, p.6. A.N 72 AJ 546.

Egalement, p.10 : "[les masses] sont pénétrées de la nécessité d'une réforme, souvent qualifiée de révolutionnaire et qui garantisse la Sécurité sociale, c'est à dire la suppression du chômage ; en d'autres termes, le plein emploi."

6 juillet 1942, prévoit l'examen des problèmes de l'organisation du Travail et des relations entre employés et employeurs. La présence de syndicalistes au sein de la section (en plus de Hauck, on trouvait des représentants du Centre syndical français sur lequel on reviendra) explique l'importance accordée à ces problèmes. Mais les commissions de la France libre se définissaient aussi et surtout par rapport au régime de Vichy et en opposition avec lui. Or, Vichy avait attaché à cette question une grande importance, tentant d'imposer avec la Charte du Travail une organisation corporative et paternaliste, remettant en cause l'indépendance et la pluralité du mouvement syndical. Dans ces conditions, il était normal que ces questions occupent une place primordiale dans les débats. De même, le suivi des conditions économiques du Travail (gestion de la main d'oeuvre, niveau des salaires) occupaient beaucoup l'attention des membres, soucieux de la condition quotidienne de la classe ouvrière en France. Ce n'est que dans la deuxième partie du programme, adoptée fin janvier 1943, que fut prévu l'examen de questions comme la politique de natalité ou les assurances sociales. En fait, l'essentiel des discussions jusqu'en juin fut consacré à la réforme de l'Inspection du Travail et à l'établissement d'un salaire minimum national. Après la publication du Plan Beveridge, fin 1942, il fut bien prévu d'inscrire son examen à l'ordre du jour<sup>13</sup> mais les quelques documents préparés à cet effet au début de 1943 ne donneront lieu à aucune discussion.<sup>14</sup> La dernière réunion eut lieu au mois d'août. Au total, la section n'avait adopté qu'un petit nombre de textes et rien soumis à la commission économique et sociale en dehors de recommandations générales adoptées au début des travaux, en mars 1942.

Celles-ci, en quatre points, devaient indiquer les postulats considérés par elle comme des préalables dans toute discussion du régime économique de l'avenir. Le point numéro deux prévoyait la Sécurité sociale. Lors de l'examen, le 31 mars 1942, Robert Marjolin exprima ses réticences non pas tant quant au principe, mais plutôt sur sa mise en oeuvre. Il mit en garde contre une entreprise trop prématurée ou généreuse. Il faudrait éviter que les maigres ressources disponibles au moment de la Libération ne soient utilisées à des fins de satisfaction immédiate, au détriment de l'investissement nécessaire : "l'acceptation du principe de la reconstitution financière et industrielle de la France, déclara-t-il, affectera nécessairement l'établissement d'un niveau de vie minimum qui s'élèverait plus rapidement si l'on avait uniquement en vue la création immédiate de biens de consommation."<sup>15</sup> Cette préoccupation se retrouve dans le texte soumis par Hervé Alphand à la commission en juillet : affirmant la nécessité d'une véritable Sécurité sociale, couplée à une politique démographique et de Santé publique plus vigoureuse, l'auteur estime néanmoins qu'une telle politique "ne devra pas être poursuivie au détriment du plan de rééquipement national, dont l'exécution aura pour effet quelques années plus tard d'accroître la production et par conséquent les possibilités du bien être de l'ensemble de la population."<sup>16</sup>

Au moment de se séparer, vers le milieu de l'année 1943, les membres de la commission londonienne n'avaient donc pu produire de recommandation de synthèse au Comité national, dans quelque domaine que ce soit. Cela aurait été le cas, il y aurait eu néanmoins peu de chance que celui-ci se prononçât : malgré la création des commissions, la priorité du CNF resta jusqu'au bout la conduite de la guerre. De Gaulle pensait que seul le redressement militaire et la participation aux côtés des alliés aux combats de la victoire pourrait redonner à la France son statut passé de grande puissance. Accessoirement, elle permettrait, le moment venu, d'échapper à l'administration militaire anglo-saxonne. Mais bien plus, l'idéologie du CNF, par réaction viscérale au pouvoir vichyste, fut dès le début de rendre la parole au peuple français. Celui-ci était actuellement empêché de s'exprimer souverainement par un pouvoir à la fois servile et brutal ; dans l'attente du moment où il pourrait le faire à nouveau, il importait de ne rien décider qui puisse engager irrémédiablement l'avenir. Dans ces conditions, l'élaboration de projets complets pour l'après-guerre était non seulement sans intérêt, mais politiquement inadéquate. Richard Kuisel rappelle la réponse faite en 1942 par De Gaulle à un Christian Pineau l'interrogeant sur la planification : une telle question était prématurée, la décision devant nécessairement revenir à la

<sup>13</sup> Hauck en signale la parution et l'intérêt à ses collègues de la section, le 3 décembre.

<sup>14</sup> Ils seront toutefois envoyés en France pour l'information des mouvements de Résistance, suscitant les commentaires d'au moins l'un d'entre eux, l'OCM, dans une "note sur le plan beveridge". A.N F1a 3791.

<sup>15</sup> Commission économique financière et sociale, séance du 31 mars 1942. A.N F1a 3734.

<sup>16</sup> Hervé Alphand, *Problèmes économiques d'après-guerre...* note citée, p. 16.

communauté française libérée.<sup>17</sup> Au cours de la période s'étendant d'août 1942 à mai 1943, soit celle de pleine activité des commissions d'étude, le CNF n'aborda pas une seule fois la question de l'après-guerre.<sup>18</sup>

Si la section sociale de la commission Alphand n'eut pas le temps de discuter des assurances sociales, un rapport sur la question conservé dans ses archives atteste de son intention. L'auteur, Jean Gendrot, est un syndicaliste replié à Londres, membre de la section où il fait entendre la voix du Centre syndical français, groupant d'autres syndicalistes, exilés comme lui. Son contenu vaut d'être présenté, dans la mesure où il constitue le seul document étoffé sur la question que les milieux français de Londres semblent avoir produit. Le texte se présente essentiellement comme un rappel critique de la législation de 1930, dans ses intentions et ses réalisations, ainsi que de l'évolution au cours des années précédant la guerre. Document de travail plutôt que synthèse aboutie, il contient beaucoup d'informations factuelles sur l'évolution de la législation. Toutefois, un chapitre final consacré à des "suggestions d'avenir", permet de préciser les idées de l'auteur.

Il y affirme en premier lieu la nécessité d'une réforme audacieuse, évoquant les lourds sacrifices consentis par ceux qui luttent pour la liberté depuis le début de la guerre. Au tout premier rang se placent les représentants d'une classe laborieuse qui éprouve depuis toujours la tyrannie du besoin et dont Gendrot adopte résolument le point de vue. Pour cette fraction de la société, il ne saurait être question de revenir à la législation du passé ; le bénéfice de la dignité devra être étendu à tous. "Le stade de la prévoyance sociale, tel que nous l'avons connu se trouve [...] largement dépassé."<sup>19</sup> C'est du reste ce qu'ont compris les dirigeants de la coalition anglo-saxonne, donnés en exemple au lecteur : "du côté de l'Amérique, comme du côté de l'Angleterre, parmi les idées qui se font jour, la majorité pose comme principe la nécessité d'assurer pour tous la sécurité sociale". A partir de là, le rapport préconise sur le modèle du Plan Beveridge une couverture étendue à l'ensemble de la collectivité et incluant aussi bien l'indemnisation du chômage que la formation et l'orientation professionnelle ou le placement de la main d'oeuvre. Il réclame également la mise en oeuvre d'une politique salariale, comportant la création d'une "échelle nationale de salaires minima".

Quelle organisation administrative prône-t-il pour assurer la mise en oeuvre d'un tel plan ? L'abandon des caisses d'affinité de l'avant-guerre est un préalable. De telles caisses se livrent en effet une concurrence désastreuse pour le compte des groupements politiques, professionnels ou confessionnels qui se disputent l'audience de la classe ouvrière. Une organisation unifiée devrait les remplacer, dans laquelle serait intégrée la législation des allocations familiales, soustraite à la gestion patronale. Au sein de l'Etat, la création d'un ministère spécial s'imposait, garantissant la mise en oeuvre d'une politique cohérente, comportant travaux de prospective et calcul des incidences de la législation dans les autres domaines de la vie de la Nation. Bien que l'auteur ne mentionne pas le type de lien devant unir dans la pratique ce ministère à l'organisation de la Sécurité sociale, sa défiance envers l'Etat apparaît nettement lorsqu'il aborde la gestion financière. Se manifeste ici une position traditionnelle du syndicalisme français. Il est pour lui hors de question d'abandonner aux autorités les sommes considérables provenant du versement des cotisations. Une partie de celles-ci doit pouvoir être investie prioritairement en oeuvres sanitaires et sociales, avant toute main mise de l'Etat ; le contrôle du capital mobilier et immobilier de la Sécurité sociale devra être confié à un organisme représentatif des différentes classes, sorte de Conseil National Economique rénové et non pas à "un gouvernement ayant la possibilité de légiférer en cette matière à coup de décret-loi", allusion aux pratiques des dernières années de la III<sup>ème</sup> République (plan Marquet de grands travaux, décrets-lois Laval puis Daladier).

Pour financer le plan, l'auteur préconisait une contribution obligatoire et proportionnelle au revenu, compte tenu des charges, notamment familiales, incombant à chacun. Aucune précision n'était donnée sur

<sup>17</sup> Christian Pineau, *La simple vérité*, op.cité, p.175.

<sup>18</sup> Procès-verbal des séances du Comité national Français. A.N 72 AJ 221.

<sup>19</sup> "Rapport sur les assurances sociales en France avant la guerre", 7 avril 1943. 32+ 8 pages, p.28. A.N 72 AJ 546.

les modalités de ce dégrèvement familial, qui devait venir en complément des prestations familiales traditionnelles. Il n'était pas question non plus de contribution étatique, alors qu'il s'était agi d'une revendication fréquente des syndicats avant-guerre. Du niveau du prélèvement, l'auteur se souciait peu, demandant que soit assurée une couverture étendue, par opposition au passé, sans évoquer la question du coût, pourtant destiné à être supporté par les intéressés. "Le montant de la cotisation individuelle [sera] calculé de telle sorte qu'il permette à l'intéressé de bénéficier gratuitement [...] et sans limite dans le temps, pour lui et les membres de sa famille à charge, des soins médicaux, chirurgicaux et dentaires".<sup>20</sup> Là encore, on peut mesurer l'évolution des esprits depuis le début du siècle. A cette époque, la CGT insistait en effet sur l'impossibilité de toute épargne ouvrière eut égard à la faiblesse des rémunérations. L'élévation du niveau de vie depuis la première guerre mondiale explique cette mutation, mais plus encore peut-être la hausse des salaires nominaux, signe d'une instabilité monétaire chronique, qui avait formé les esprits à une conception plastique du salaire<sup>21</sup> : une cotisation élevée sera en effet plus facilement acceptée par l'ouvrier s'il entretient l'espoir d'une absorption rapide par la hausse des rémunérations. "Dès avant la [deuxième] guerre, tout le monde savait que celui qui paie n'est pas forcément celui qui porte la charge de la cotisation".<sup>22</sup>

Dans le même esprit, l'auteur réclamait également une indemnité journalière servie tous les jours de la semaine, dimanche compris et sans limitation de durée, uniforme quel que soit le revenu antérieur de l'assuré, égale enfin à un "salaire minimum déterminé sur une base nationale et pouvant être majorée suivant les indices régionaux du coût de la vie."<sup>23</sup> Il souhaitait également le maintien de l'allocation de salaire unique, mais libéralisée dans ses conditions d'attribution, tout comme les allocations familiales, qui devaient être versées dès le premier enfant et "pendant toute la durée où [il] poursuit, avec l'accord de l'autorité compétente, sa formation technique ou intellectuelle sans recevoir de salaire."<sup>24</sup> En ce qui concerne la vieillesse, le gouvernement de Vichy était loué pour avoir su réaliser la retraite des vieux (loi du 14 mars 1941), vieille revendication ouvrière que la III<sup>ème</sup> République s'était avérée incapable de satisfaire, et ce sans imposer de nouvelles charges, en abandonnant le principe de la capitalisation des fonds, qui interdisait le versement de pensions avant de longues années, au profit d'une répartition immédiate des sommes collectées.

Rédigé, selon les dires de l'auteur, à la demande du Centre syndical français, dont les membres se présentaient comme des militants de base, le rapport Gendrot n'avait pas la prétention d'engager le mouvement syndical dans son ensemble. Il peut toutefois être considéré comme l'expression d'un courant de sensibilité plongeant ses racines dans la tradition historique de la revendication ouvrière, à laquelle l'aspiration universaliste du moment apporte un puissant stimulant. Si ses idées, au moins les plus générales, sont largement partagées dans les milieux londoniens, il n'en reste pas moins vrai que le Centre ne représentait à Londres que lui-même.

La commission du CNF, pas plus que sa section sociale, n'arrêtèrent de position précise en matière de Sécurité sociale, qui pût prendre la forme d'une recommandation au CNF ou d'un document capable susceptible de servir de modèle à une élaboration postérieure, avant que les événements d'Afrique du Nord ne poussent le Comité à quitter la capitale britannique. Les discussions devaient donc se poursuivre à Alger, dans un cadre politique et des circonstances renouvelés.

---

<sup>20</sup> *ibid.*, p.31. L'auteur demandait la même chose pour les frais pharmaceutiques et d'hospitalisation. Il souhaitait donc la gratuité totale des soins.

<sup>21</sup> Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la Sécurité sociale*, Nancy, P.U.N, 1989, 2<sup>ème</sup> édition, 344p., pp. 252-253.

<sup>22</sup> *opus* cité, p.253.

<sup>23</sup> "Rapport sur les assurances sociales...", p.30.

<sup>24</sup> *ibid.*, p.31. Le Code de la famille du 29 juillet 1939 avait supprimé les allocations familiales pour le premier enfant, au profit d'une prime à la première naissance. Sur ce point, cf. *infra.*, la discussion du *cahier* de l'OCM.

## *Alger : proximité de la Libération et souci démographique*

Le 3 juin 1943, le Comité national installé à Alger devient Comité Français de la Libération Nationale. Il intégrera bientôt des représentants des partis et mouvements métropolitains, devenant un peu plus le gouvernement représentatif de la France combattante. La situation semble dès lors plus favorable à la rédaction et l'adoption de projets : les commissions d'études de Londres sont recréées dans une structure gouvernementale qui s'étoffe et le Comité se flanque d'une Assemblée nationale consultative, lieu de débats politiques. La période algéroise voit également l'affirmation de préoccupations sanitaires et démographiques, déjà présentes auparavant, mais que l'approche de la Libération rend désormais plus pressantes. Pourtant, là encore, aucun projet concret de législation ne devait voir le jour, faute de temps et de moyens, comme de volonté politique.

Le 9 novembre 1943, soit quelques semaines après la création du CFLN, un commissariat d'Etat chargé des relations avec la nouvelle assemblée et des "études relatives aux problèmes d'après-guerre" était créé. La réflexion sur l'avenir initiée à Londres semblait devoir bénéficier d'une légitimité accrue. La responsabilité du commissariat fut confiée à André Philip, chargé alors de l'Intérieur, qui décida de réunir des personnalités compétentes ou politiquement représentatives, sur le modèle expérimenté dans la capitale britannique. La nouvelle commission des problèmes économiques et sociaux comptait en son sein Pierre Mendès-France, le polytechnicien Louis Vallon, Jean Rioust de Largentaye, inspecteur des finances et traducteur de Keynes ou encore le syndicaliste Albert Gazier, futur ministre des Affaires sociales du gouvernement Guy Mollet.<sup>25</sup> Malgré le titre de Philip, elle ne devait pas bénéficier d'une plus grande autorité politique que celle de Londres. Elle ne consacra pas non plus davantage de temps aux questions de Sécurité sociale. Officiellement constituée seulement en janvier 44,<sup>26</sup> l'essentiel de son activité fut en effet occupé par la poursuite du débat sur une direction rénovée de l'économie. Le rapport remis par Philip au général De Gaulle le 18 juillet 1944 traite exclusivement des "réformes économiques de structure"<sup>27</sup> : après avoir établi la nécessité d'une direction de l'économie, l'auteur y décrivait deux grands secteurs, socialisé et privé, avant de s'attarder sur la réforme de l'Agriculture. Pour finir, il prônait la création d'un grand ministère économique associé à un conseil représentatif largement ouvert aux porte-parole des classes productives et doté de vrais pouvoirs, par opposition au Conseil national économique d'avant-guerre. Il n'était pas fait allusion aux problèmes sociaux. Ce n'était donc pas dans les commissions d'étude de la France libre que serait abordée la question de la Sécurité sociale.

Beaucoup plus importante apparaît de ce point de vue la création dès le mois de juin d'un Commissariat au Travail et à la Prévoyance sociale autonome au sein du CFLN. Jusque là, les questions du Travail avaient été traitées conjointement avec l'Intérieur et avaient souffert de la cohabitation avec un domaine capital. La séparation permettait d'augurer une importance nouvelle et des moyens accrus. L'expression "prévoyance sociale" fait alors son apparition dans la nomenclature gouvernementale de la France libre. Même si on peut évoquer une certaine dose de mimétisme, le Commissariat ne faisant que reprendre une dénomination fréquente du ministère du Travail et bien que la formulation reste très

---

<sup>25</sup> "Planiste" dans les années trente, le gaullisme de Vallon devait le conduire à la Libération au cabinet du général puis à la députation dans les rangs du RPF de 1951 à 1955. Directeur au ministère des finances (1956-62), il siégea à partir de 1959 au Conseil économique et social. De Largentaye, polytechnicien également, fut nommé administrateur du FMI en 1946. Il siégea au Conseil à partir de 64. Albert Gazier était issu d'un tout autre milieu : militant socialiste, secrétaire général de la fédération CGT des employés de la région parisienne, il représentait alors la centrale à l'Assemblée consultative provisoire. En 1956, il fut le ministre de la troisième semaine de congés payés et du Fonds National de Solidarité pour la vieillesse, financé par la vignette automobile.

<sup>26</sup> Décret du 13 janvier 1944.

<sup>27</sup> "Réformes économiques de structure", *Etudes et documents*, n°1, mars-avril 1945. Sur l'activité de la commission Philip, voir Michel Margairaz, *L'Etat, les finances et l'économie, histoire d'une conversion (1932-1952)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991, 2 vol., XVI-1456 p., vol 2, pp. 739-742. M.Margairaz conteste l'idée d'une participation de Mendès-France à ses travaux.

traditionnelle, avec sa référence à l'effort individuel, il n'en s'agit pas moins d'une entrée officielle de la protection sociale dans le champ d'activité de la France libre. Le Commissariat est confié à un homme particulièrement qualifié : Adrien Tixier, jusque là représentant du CNF à Washington, membre de la SFIO, occupait avant-guerre les fonctions de directeur-adjoint du Bureau International du Travail où il était entré comme collaborateur d'Albert Thomas. Il en avait en outre dirigé le service des assurances sociales à partir de 1923.<sup>28</sup> Lors du remaniement de novembre, les questions de Santé publique, jusque là dévolues à l'Education nationale (*sic*) lui sont également confiées, ses services prenant dès lors le nom de Commissariat aux Affaires sociales.

Malheureusement, les moyens dont il devait disposer ne furent pas à la hauteur de la tâche incombant à un tel organisme et restèrent extrêmement modestes, à l'image il est vrai de l'administration de la France libre dans son ensemble : une direction des anciens combattants et victimes de guerre était organisée par l'ordonnance du 5 novembre 1943, suivie bientôt de deux autres, chargées l'une des relations avec les organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs, l'autre de la Santé et de l'Assistance publique.<sup>29</sup> Mais le Commissaire devra renoncer aux trois directions du Travail, de la Main d'oeuvre et de la Prévoyance sociale qu'il aurait souhaité faute des moyens humains indispensables, comme il l'expliquera aux membres de la Commission économique et sociale de l'Assemblée consultative le 14 juin 1944. Ce jour là, il déclara en effet aux membres présents ne disposer en tout et pour tout que de vingt fonctionnaires dans son service central du Travail et de la Prévoyance sociale, déplorant particulièrement l'absence de toute défection au profit de la France libre dans les rangs de l'administration parisienne du Travail.<sup>30</sup>

Une telle pénurie d'hommes, à laquelle s'ajoutait le manque d'informations interdisait la préparation de véritables projets de réforme dans un domaine aussi complexe que la protection sociale. Le 2 janvier 1944, Tixier reconnaît dans une note interne que ses services ne sont "pas encore en mesure de commencer l'élaboration d'un plan français de sécurité sociale".<sup>31</sup> Le 29 juillet, alors que la Libération du territoire est en cours, un constat identique doit être dressé par les services : "le gouvernement provisoire, à Alger, n'est nullement en mesure de préparer un plan de réformes des divers régimes d'assurances sociales des travailleurs français. Il ne possède pas les informations nécessaires ; il ignore la situation financière exacte des institutions. Il ne dispose pas des services techniques indispensables. En particulier il ne se trouve actuellement en Afrique du Nord aucun actuaire social."<sup>32</sup> Dans ces conditions, seule une note générale d'orientation politique pouvait être mise au point, comme le Commissaire en exprime le souhait le 26 mars.<sup>33</sup> Il y indique que son intention est de la soumettre au CFLN et à l'Assemblée consultative mais le projet ne semble pas s'être concrétisé, aucune demande d'avis relative à la Sécurité sociale n'étant déposée sur le bureau de l'Assemblée algéroise jusqu'à sa dernière réunion le 25 juillet 1944. Les procès-verbaux des séances de la commission économique et sociale, à laquelle le Commissaire assista à plusieurs reprises n'en portent pas trace non plus, de sorte qu'on peut se demander si l'élaboration de cette note fut menée à son terme.<sup>34</sup> Le document du 29 juillet sur le régime provisoire des assurances sociales à la Libération permet toutefois de se faire une idée de son contenu éventuel.

A défaut de nous renseigner à coup sûr sur les opinions du ministre, cette note, émanant vraisemblablement du cabinet, exprime le point de vue des fonctionnaires chargés dans son entourage des travaux préparatoires à une réforme des assurances sociales. Elle débute, comme le rapport Gendrot, par l'examen des traits essentiels de la législation de 1930 et des modifications apportées par le régime de

---

<sup>28</sup> A la Libération, Tixier fut ministre de l'Intérieur. Ancien combattant de la grande guerre, où il avait été mutilé, il mourut prématurément en 1946 .

<sup>29</sup> Décrets du 24 janvier 1944. Henry Hauck, qui avait dirigé la section sociale à Londres, se voyait confier la première ; le docteur Aujaleu, futur directeur général de la Santé, recevait lui la responsabilité de la seconde.

<sup>30</sup> Commission économique et sociale de l'Assemblée, 14 juin 1944.

<sup>31</sup> "Assurances sociales en France", Commissariat aux affaires sociales, 2 janvier 1944.

<sup>32</sup> "Note sur le régime provisoire des assurances sociales à la Libération de la France", 29 juillet 1944. 9 pages.

<sup>33</sup> "Les assurances sociales en France métropolitaine", 26 mars 1944.

<sup>34</sup> Le départ de Tixier pour Philadelphie au mois d'avril pour assister à la Conférence internationale du Travail en retard a peut-être la mise au point.

Vichy, avant de faire un certain nombre de propositions. L'étendue de la population couverte fait l'objet d'une mise au point préalable : "la question se posera de savoir si l'assurance sociale demeurera une assurance des salariés, ou si elle sera étendue à l'ensemble des travailleurs salariés et indépendants, - ou même si elle deviendra une assurance nationale englobant l'ensemble de la population. La plupart des plans modernes de sécurité sociale, comme le Plan Beveridge, s'orientent plus ou moins largement vers des assurances sociales nationales et l'adoption de tels plans impliquerait nécessairement des modifications radicales dans la définition des risques couverts, le régime des ressources, le régime des prestations, la gestion des institutions et l'organisation financière. En France, à la Libération, il ne saurait être question de mettre immédiatement sur pied un tel système d'assurance sociale qui nécessiterait des travaux préparatoires longs et complexes. Aussi les observations qui suivent sont basées sur l'hypothèse du maintien, au moins temporaire, d'une assurance sociale obligatoire des salariés."<sup>35</sup>

Peu disserte sur la réforme des prestations, la note prévoyait toutefois un accroissement des charges en dehors de toute mesure législative, du fait de l'état de santé déplorable de la population après des mois de privation. "[...] il est clair que dès la Libération, il y aura lieu de procéder à une majoration sensible de la cotisation globale des assurances sociales." D'après les données de l'expérience, celle-ci devait se situer entre 13 et 15% des salaires au lieu des 8% du moment, notoirement trop faibles.<sup>36</sup> Une aide importante de l'Etat serait en outre nécessaire. S'agissant du régime financier de l'assurance-vieillesse, les expédients adoptés par Vichy en matière de retraite faisaient l'objet d'une condamnation sans appel : regrettant le détournement des sommes destinées à la constitution progressive de rentes, au profit du paiement immédiat des allocations d'assistance instaurées par la loi du 14 mars 1941, le document énumérait les solutions possibles, indiquant la voie de la sagesse. "Le Gouvernement et le Parlement français auront à décider : soit le maintien du régime de répartition annuelle imposé par Vichy, ce qui impliquerait des augmentations successives de cotisations et de subventions de l'Etat pendant trente ans ; soit la reconstitution des réserves mathématiques de la capitalisation individuelle, ce qui impliquerait un effort financier immédiat énorme à répartir entre les assurés, les employeurs et l'Etat ; soit le recours à un système mixte de répartition et de capitalisation collective".<sup>37</sup> L'auteur critiquait également le législateur de 1930, pour sa faiblesse à l'égard des médecins dont la liberté de fixation des honoraires n'avait pas été remise en question et estimait qu'une diminution du nombre des caisses d'assurances sociales, par trop nombreuses, s'imposait, assortie d'une réorganisation sur une base territoriale.

Ce dernier point, ainsi que l'idée d'une limitation provisoire du plan de Sécurité sociale aux seuls salariés, que l'on retrouvera en 1945, doivent-ils conduire à voir dans ce document une préfiguration du futur plan de Sécurité sociale ? Il n'en est rien. Sa brièveté et son extrême généralité interdisent en effet toute comparaison. Les services algérois soulignent eux-mêmes, on l'a vu, leur impuissance dans ce domaine. Le rapport Gendrot atteste que la critique du nombre excessif et de la répartition anarchique des caisses était largement partagée. La note d'Alger ne contient aucune proposition concrète sur la taille optimale des organismes, la composition des conseils d'administration, ou le sort des caisses d'allocations familiales gérées par le patronat, toutes choses qui, incluses dans le projet préparé par Pierre Laroque, devaient susciter à la Libération des débats passionnés. La réforme des prestations était à peine évoquée. Dans le domaine de la vieillesse, enfin, les solutions retenues en 1945 divergent totalement d'avec celles préconisées par les fonctionnaires d'Alger : le principe de la répartition fut en effet confirmé sans que sa remise en cause ait été sérieusement envisagée.

Les services du Commissariat étant incapables d'élaborer un plan de Sécurité sociale, la capacité de l'Assemblée consultative était encore plus improbable. Siégeant à partir du 3 novembre 1943, elle ne fut saisie qu'une fois d'une demande de résolution prévoyant un tel plan.<sup>38</sup> Bien qu'elle soit dépourvue de pouvoir législatif, son règlement se conformait à celui des parlements souverains. La discussion d'une

<sup>35</sup> Note citée, 29 juillet 1944, p.6.

<sup>36</sup> Le taux de la cotisation sera porté à 12% des salaires à la Libération ; 16 % en incluant les ressources destinées à l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

<sup>37</sup> Note du 29 juillet 1944, p.8

<sup>38</sup> "Proposition de résolution tendant à l'action gouvernementale et à la reconstruction nationale", présentée par MM. Vincent Auriol et Marcel Astier", 22 janvier 1944.

question en séance était soumise à examen préalable par une commission. Parmi les personnalités de la commission des affaires économiques et sociales, on trouvait des membres de la commission Philip. C'était le cas, par exemple, d'Albert Gazier. Ils y côtoyaient d'anciens membres de la commission londonienne : ainsi du président, Georges Buisson ou de l'ancien député modéré Paul Antier qui avait dirigé une section agricole de la commission Alphanand. On trouvait également dans ses rangs deux futurs ministres, le communiste Ambroize Croizat, qui succéda à Parodi au Travail et le socialiste Jules Moch.

La proposition de résolution déposée par Vincent Auriol et Marcel Astier ne semble pas avoir rencontré d'écho à la commission.<sup>39</sup> Les mesures sociales à appliquer en France libérée firent l'objet d'un débat de l'Assemblée le 31 mars mais, l'heure décisive approchant, il ne fut question que de mesures immédiates. La résolution adoptée prévoit l'abrogation immédiate de la Charte du Travail et le retour à la liberté syndicale, un réajustement des salaires, le maintien du principe des 40 heures hebdomadaires sous réserve des aménagements nécessaires et des mesures concernant la gestion de la main d'oeuvre.<sup>40</sup> Il s'agissait donc soit de mesures ponctuelles destinées à répondre à une situation exceptionnelle, soit de rétablir la législation républicaine antérieure à la guerre et au régime de Vichy. Les 21 et 22 juillet 1944, soit quelques jours avant la fin des travaux eut encore lieu le débat sur la politique économique que le gouvernement entendait mener en France libérée. Là encore, il s'agissait de mesures de première urgence et le texte adopté s'en tint à réclamer le châtement des faits de collaboration économique ainsi que des mesures conservatoires destinées à préparer "le retour à la Nation des grands moyens de production réclamé par le Conseil National de la Résistance." Le rétablissement des droits syndicaux et la modernisation agricole étaient également évoqués en écho au programme du CNR mais il ne fut pas question de Sécurité sociale. De sorte que lorsqu'elle déménagea en France libérée, l'Assemblée n'avait pas eu l'occasion de se pencher sérieusement sur la question.

Tandis que l'on débat des principales mesures urgentes d'ordre social et économique qui seront à prendre, une structure nouvelle naît au sein du CFLN : le *comité intercommissarial pour la préservation et le développement de la population française* est créé par décret du 11 mai 1944,<sup>41</sup> le Commissaire d'Etat communiste François Billoux placé à sa tête. Il s'agit d'une manifestation concrète du souci manifesté par le Comité de libération pour la situation démographique de la France, qui prenait une place accrue dans les préoccupations au fur et à mesure que l'heure de la Libération approchait et qu'il devenait évident que l'état sanitaire de la population recouvrée serait déplorable. Cet organisme allait-il se préoccuper de protection sociale ?

Dans les années précédant la guerre, le souci du déclin démographique s'était largement répandu dans l'esprit public, en France, même si les gouvernements de la République firent preuve d'une remarquable lenteur dans la mise en oeuvre d'une véritable politique. La guerre ne fit qu'accroître cette préoccupation. L'idée que les Français formaient un peuple vieillissant et privé de ressort est alors couramment admise comme une explication de la défaite de 1940, non seulement par le régime de Vichy, mais aussi chez ceux qui le combattent. Bien vite, le spectacle des privations endurées par la population dans un pays soumis à une mise en coupe réglée accrut encore la hantise des résistants. Les exemples cités par Henri Michel montrent que le souci de redresser une natalité défaillante irrigue la pensée des mouvements unanimes.<sup>42</sup> Or, une politique nataliste passe nécessairement par le soutien à la famille : c'est du moins l'opinion du Comité général d'Etudes qui joue le rôle de Conseil d'Etat clandestin du CFLN.<sup>43</sup> La gauche, naguère réticente devant toute politique familiale, semble s'être convertie : les mesures du gouvernement Daladier y ont beaucoup contribué, détachant en partie les allocations

<sup>39</sup> Les procès-verbaux des séances, conservés dans les archives de l'Assemblée nationale, n'y font aucune allusion.

<sup>40</sup> Assemblée consultative provisoire, séance du 31 mars 1944. Supplément au Journal officiel, 6 avril.

<sup>41</sup> Journal officiel du 20 mai 1944.

<sup>42</sup> *Les courants de pensée de la Résistance, op. cit.*, p.405-406.

<sup>43</sup> "Note sur l'orientation future de la politique familiale", début 1944 (janvier ou février). Archives du Commissariat aux affaires sociales, A.N F22 2029 : "le problème démographique ne peut se concevoir et se résoudre, n'en déplaise à certains milieux, que dans le cadre de la famille". Sur le CGE, cf. *infra*.

familiales de leur caractère de sursalaire, et les socialistes ne sont pas les derniers à en défendre la nécessité : André Philip écrit ainsi à ses collègues du CFLN en décembre 1943, qu'"il importera de définir et de réaliser une vraie politique familiale [car] aucune réforme sociale efficace n'est viable (retraites des vieux, assurances sociales etc.) dans un pays en population décroissante".<sup>44</sup> Adrien Tixier déclare le 6 janvier 1944 aux membres de l'Assemblée réunis : "l'effort essentiel, messieurs, devra porter sur l'enfance et la famille". Rendant hommage à l'effort du gouvernement Daladier, il souligne l'ampleur du travail à accomplir : "J'ai relu ces derniers jours le Code de la Famille. C'est un monument. Tous les domaines sont abordés. Mais tout ce vaste ensemble ne témoigne pas d'une ferme volonté de protection de la famille. Je crois qu'il faudra beaucoup élarguer, concentrer, réviser. A ce code, il faudra annexer un budget de défense de la famille. La mise en oeuvre d'une politique de la santé basé sur la famille exigera une grande énergie et une grande hardiesse. C'est dans cet esprit, je peux l'affirmer, que tous les membres du comité français de libération envisagent le problème de la Santé publique. (Applaudissements)".<sup>45</sup>

Cette volonté politique affichée se traduit donc par la mise en place, tardive, d'un Comité intercommissarial chargé de ces questions. La création de cette assemblée était directement inspirée de suggestions du Comité général d'Etudes. Une note fut en effet envoyée de France au début de 1944, contenant les propositions des sages de la Résistance sur l'orientation future de la politique familiale.<sup>46</sup> Malgré son titre, elle était essentiellement consacrée à l'examen des structures administratives souhaitables à la Libération, capables de faire vivre efficacement une volonté politique proclamée. On n'y trouvait aucune suggestion en matière de financement, de prestations, ou sur les institutions qui seraient chargées de la gestion quotidienne de celles-ci. Les juristes du CGE préconisaient la création d'un Comité interministériel de la Population. Il serait chargé de la définition des grandes lignes d'une politique démographique et de coordonner l'action gouvernementale dans les nombreux secteurs ayant une incidence dans ce domaine. Véritable conseil des ministres restreint (il est bien précisé que ceux-ci devront y siéger en personne), il serait flanqué d'un Haut-commissaire à la Population, haut-fonctionnaire chargé de son secrétariat, d'une tâche de documentation et de propagande, autorisé à faire des propositions au comité. Le Haut-commissariat disposerait par ailleurs d'échelons régionaux capables de jouer localement un rôle analogue à celui dévolu sur le plan national. Pour finir, un Conseil supérieur de la Population pourrait être rattaché au comité, composé de personnalités compétentes, représentatives, ou politiquement influentes et habilité à formuler des avis et recommandations au gouvernement.

Plus qu'elles n'innovaient, les propositions du CGE s'inscrivaient dans une continuité trouvant sa source dans l'immédiat avant-guerre : Un Haut comité de la Population avait en effet été constitué par le gouvernement Daladier en février 1939, avant d'être dissous par Vichy. Le Haut-commissariat préconisé par les sages s'inspirait quant à lui du Commissariat général à la Famille créé par le nouveau régime dont plusieurs traits caractéristiques, notamment les délégués régionaux et le rôle de propagande devaient se retrouver dans le nouvel organisme. Le CGE prônait donc une structure moins lourde administrativement qu'un ministère, mieux à même de garantir l'efficacité d'une politique souple et active, sur le modèle des administrations de mission dont le modèle achevé allait être le futur Commissariat au Plan. A la Libération, ces projets devaient se concrétiser dans une certaine mesure : un Haut-comité de la Population et de la Famille était en effet reconstitué au mois d'avril 1945, tandis que le Commissariat général, transformé en secrétariat et chargé en outre de la Population était reconduit quelque temps sous la direction d'Alfred Sauvy, avant d'être intégré dans le nouveau Ministère de la Population, où il joua un rôle de super-direction. Mais l'importance de la question familiale se traduisit alors davantage par les ressources mobilisées et le volume de prestations distribuées que par des structures administratives nouvelles.

Le Comité interministériel semblait promis à un plus bel avenir au milieu de l'année 1944, puisque le CFLN n'attendit pas la Libération pour créer cet organisme préconisé par le CGE. En choisissant pour nom : Comité intercommissarial pour la préservation et le développement de la population, il faisait en

<sup>44</sup> "Rapport sur l'élaboration d'un programme du Comité de la libération nationale pour le lendemain de la Libération de la France", décembre 1943, p.4. A.N F1a 3817.

<sup>45</sup> ACP, séance du 6 janvier 1944. Supplément au Journal officiel, 8 janvier.

<sup>46</sup> "Note sur l'orientation future de la politique familiale", citée, A.N F22 2029.

outre écho à la célèbre *Alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, fondée en 1896 par le docteur Bertillon, devenue après la première guerre mondiale *Alliance nationale contre la dépopulation* et dont l'action opiniâtre avait favorisé la prise de conscience des milieux dirigeants. La continuité avec la politique familiale du cabinet Daladier était ainsi accentuée puisque les principaux responsables de celle-ci étaient membres de l'Alliance.<sup>47</sup> Comment se présentait le comité algérois et quelle fut son action ? Il était placé sous la présidence du commissaire d'Etat François Billoux et composé des commissaires intéressés, qui devaient théoriquement y assister en personne, exactement comme le préconisait le CGE. Son but était extrêmement large : "le CFLN a chargé le Comité intercommissarial d'étudier six grandes séries de problèmes qui peuvent se résumer ainsi : les problèmes de santé publique, les problèmes se rapportant à la natalité, les problèmes concernant l'habitat, l'urbanisme et l'hygiène publique, les problèmes se rattachant à la vie au grand air, les problèmes relatifs aux apports nouveaux de la population, en particulier des naturalisations, les problèmes comme les assurances sociales, les allocations familiales, la retraite des vieux travailleurs dont la solution concourt au bien-être et au développement de la population".<sup>48</sup> La question des prestations de sécurité sociale était envisagée sous l'angle des problèmes de Santé publique et de Population, alors qu'elle relevait traditionnellement de la promotion du monde du Travail. Le souci hygiéniste tendait en effet à devenir dominant sous la pression de la situation sanitaire métropolitaine.

Le commissaire Billoux précisait dans la suite de son interview l'ambition du comité : "nous ne voulons pas que le comité se transforme en un faiseur de système mais qu'il détermine avec les organismes et les personnes intéressées les grandes lignes d'un programme qui permette un développement rapide de la population française." Sans doute était-ce beaucoup trop ambitieux, compte tenu du temps qui restait avant la libération du territoire. Le comité se consacra en fait exclusivement, pendant sa courte existence algéroise à l'examen des mesures urgentes. Lors des ses premières réunions en mai, il entreprit de mettre au point son programme de travail et créa, comme cela avait été fait à Londres, des sous-commissions chargées chacune d'un grand domaine. La commission des lois sociales se réunit pour la première fois le 20 juin seulement. Ayant à son programme la législation de protection sociale, elle décide d'examiner les questions les plus pressantes, savoir : problèmes de l'enfance malheureuse, rééducation des mutilés etc. Les lois sociales, réformes de structure, ne seraient examinées, quant à elle, qu'"au fur et à mesure que se poseront les problèmes."<sup>49</sup> A la Libération, François Billoux sera un des deux ministres communistes dans le gouvernement provisoire formé le 9 septembre 1944, en charge de la Santé publique. La mise en oeuvre de la politique familiale du gouvernement lui incombera alors théoriquement. Cependant, malgré la reconstitution d'un Comité interministériel auprès de la Présidence du gouvernement provisoire, suivi bientôt d'un autre pour les allocations familiales au ministère de la Population, le Ministère du Travail conserva son contrôle traditionnel sur celles-ci, ainsi que l'essentiel des prérogatives en matière de Sécurité sociale.

Lorsque le CFLN, devenu Gouvernement provisoire de la République Française s'embarqua pour la métropole libérée, aucun texte détaillé prévoyant la physionomie du système de sécurité sociale que l'on entendait donner à la Nation recouvrée ne se trouvait dans ses cartons. Pas plus les commissions d'études que les services commissariaux n'avaient eu le loisir ou les moyens de préparer de tels textes. Il en allait de même pour l'Assemblée consultative provisoire. En allait-il autrement pour les hommes restés sur le territoire métropolitain ? Pour le savoir, un retour en arrière s'impose.

---

<sup>47</sup> F. Boverat, secrétaire général, fut nommé dans le Haut-comité de la Population avec Adolphe Landry, ancien ministre du Travail et auteur de *La révolution démographique* (1934). Le ministre des Finances de l'époque, Paul Reynaud était également membre de l'alliance et Alfred Sauvy avait effectué pour elle les premières projections démographiques.

<sup>48</sup> Interview de François Billoux, "d'après télégramme du commissariat à l'information, du 4 mai 1944", A.N F<sup>60</sup> 1723. Billoux fit aussi une déclaration explicative à l'Assemblée, lors du débat sur la jeunesse, du 17 au 19 mai 1944.

<sup>49</sup> Commission des lois sociales, procès verbal de la réunion du 20 juin 1944, A.N F1a 3819.

### *En France : convergences résistantes ?*

En juillet 1942, tandis qu'à Londres la commission économique du CNF et sa section sociale entraînent dans le vif de leurs travaux, un "comité des experts" avait vu le jour en France métropolitaine, formé à l'initiative de François de Menthon et Jean Moulin. Ce dernier nous renseigne sur l'objectif du jeune organisme : "Le comité des experts [...] a pour objet de proposer les premières mesures d'ordre politique et administratif qui seront à prendre à l'arrivée du général de Gaulle au pouvoir, ainsi que l'orientation générale de la politique du nouveau gouvernement dans les premiers mois qui suivront sa prise de pouvoir."<sup>50</sup> Sa mission était donc proche de celles des commissions : éclairer l'avenir, du moins à court terme, pour le compte du CNF. Le Comité général d'Etudes représente, en matière de réflexion métropolitaine, un organisme exceptionnel, à la fois par sa spécialisation dans le domaine intellectuel et la qualité de ses travaux. La lutte directe contre l'occupant occupait en effet l'essentiel de la Résistance, ce qui n'empêchait pas la production de textes variés sur le châtement nécessaire des traîtres ou la régénération de la Nation au sortir de l'épreuve. Mais la plupart du temps, ceux-ci ne dépassaient pas le stade de la déclaration de principe ou des vues les plus générales. Quelques groupes existèrent toutefois, s'efforçant de mener une activité suivie et documentée de réflexion sur divers problèmes économiques et sociaux. Parmi eux, l'OCM, l'Organisation civile et militaire occupe une place éminente. Toutefois, au total, la Résistance, d'accord sur le principe, mais beaucoup moins quant à ses modalités concrètes, s'accorda pour estimer qu'il était hors de propos de prévoir précisément la physionomie des institutions nouvelles. Le programme du CNR ne contient guère d'indications sur le plan de Sécurité sociale qu'il appelle de ses vœux.

Dès le début de l'occupation allemande, la zone sud du pays, bénéficiant d'une liberté de mouvement et d'expression accrue par rapport au nord, avait vu se développer une activité politico-intellectuelle plus grande. Dans les grandes villes universitaires en particulier, Lyon, Montpellier, Toulouse, un certain nombre de personnalités avaient commencé à discuter sur la situation du moment et les perspectives futures. A Lyon, elles étaient réunies autour de François de Menthon et André Philip, professeurs à la faculté de droit. On trouvait là des gens comme Marcel Poimboeuf, déjà rencontré, ou Pierre Laroque, replié dans la capitale des Gaules après son éviction du Conseil d'Etat. Au cours de l'hiver 1941, Philip invita ces derniers et quelques autres à réfléchir sur la politique économique et sociale des lendemains de la Libération, tandis que d'autres s'occupaient des problèmes constitutionnels.<sup>51</sup> L'effervescence était donc grande dès cette époque. C'est dans ce contexte que fut créé le comité des experts.

A sa formation, il comptait, outre De Menthon, le radical Paul Bastid, Robert Lacoste et Alexandre Parodi. Avec deux professeurs en faculté de droit, dont un parlementaire,<sup>52</sup> et un haut-fonctionnaire (Parodi venait du Conseil d'Etat), il était naturel que le comité s'orientât vers la résolution des problèmes institutionnels, administratifs et politiques. Réformateurs, sans conteste ses membres l'étaient, quoiqu'à des degrés différents. Mais leur activité fut dès l'origine et jusqu'au bout orientée plutôt vers la restauration de l'autorité de l'Etat que vers la préparation de grandes réformes de structure. "Si l'on fait le bilan des activités du CGE, on s'aperçoit, en fin de compte, qu'il a joué un rôle beaucoup plus grand dans

---

<sup>50</sup> Rapport de Jean Moulin, décembre 1942. Cité par Diane de Bellescize, Le CGE de la Résistance, *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale*, n°99, juillet 1975, pp. 1-24.

<sup>51</sup> Les travaux aboutirent à une déclaration des droits de la personne et un projet de constitution de la IVème République.

<sup>52</sup> Paul Bastid, un du *Massilia*, était un notable de la IIIème République. Agrégé de droit, député du Cantal de 1924 à 1942, président la commission des affaires étrangères de la Chambre (1934-1936), il avait été ministre du Commerce dans le premier gouvernement Blum. François De Menthon était l'héritier d'une vieille famille aristocratique. Commissaire à la Justice à Alger à partir de septembre 1943, il conservera ce poste à la Libération.

la restauration du pouvoir central que sur le plan doctrinal".<sup>53</sup> Ceci est particulièrement vrai dans le domaine social. Pourtant, les membres du comité étaient également désignés pour l'étude des problèmes sociaux : François de Menthon avait fondé en 1938 la revue *Droit social* avec son collègue Pierre-Henri Teitgen. Précisément, Teitgen, qui enseignait alors à Montpellier rejoignit peu après le comité avec un autre collègue, René Courtin. Robert Lacoste, responsable syndical, avait participé aux travaux planistes de la CGT, dont il était un des cadres.<sup>54</sup> Quant à Alexandre Parodi, il avait été secrétaire général adjoint du Conseil National économique avant-guerre et directeur du Travail de mars 1939 à octobre 1940.

Après une phase de consolidation, le comité entre dans sa période de pleine activité. Au cours de l'hiver 1942-1943, une revue de doctrine politique est lancée, un réseau de correspondants provinciaux tissés. Enfin, des études sont mises en route. Début 1943, plusieurs questionnaires sont envoyés aux organisations de résistance afin de leur demander les mesures à envisager pour la Libération. L'un d'entre eux porte sur la politique économique d'après-guerre. Diverses solutions au problème social y sont évoquées mais la Sécurité sociale proprement dite n'y trouve aucune place, le développement des allocations familiales étant seulement envisagé grâce aux progrès de la fiscalité. A partir de ce questionnaire, un rapport détaillé fut établi par René Courtin, le spécialiste d'économie politique et envoyé au CFLN à l'automne 1943. Ses propositions sont reprises sous une forme synthétique dans un autre rapport, consacré plus spécialement aux mesures d'urgence d'ordre politique et soumis à Alger à la même époque.

L'examen de ces deux documents montre que les réformes proprement sociales occupent une place marginale par rapport aux aspects plus directement économiques et qu'elles n'étaient pas traitées de manière autonome par rapport à ceux-ci. Le CGE estimait en effet qu'"économique et social ne sont que deux aspects d'une même réalité [...] l'organisation économique [...] englobe aussi bien l'aspect social que l'aspect économique du problème".<sup>55</sup> Comme nous l'avons vu à propos de la commission Alphanth, la volonté générale des acteurs de la période, s'accordant à l'esprit du moment, était effectivement à la conciliation des deux aspects, jusque là perçus par la théorie dominante comme étrangers, au moyen d'une économie progressive, orientée vers la hausse du pouvoir d'achat, la redistribution des revenus et le plein-emploi. La théorie socialiste et la théorie keynésienne offraient chacune leur type de réponse à ce souci. Il n'en reste pas moins que cette confusion aboutissait en fait "à une absence totale de prévision dans le domaine social".<sup>56</sup>

Les sages accordaient la plus grande importance à la question du pouvoir d'achat, tout en insistant sur la nécessité de ne pas dépasser le niveau d'équilibre des salaires, crucial dans le contexte inflationniste de la Libération. L'association des ouvriers à la décision économique était également indispensable, le CGE réclamant l'abrogation immédiate de la Charte du Travail, le rétablissement de la liberté syndicale, les conventions collectives, les délégués ouvriers, la conciliation et l'arbitrage, c'est à dire les mêmes mesures dont la section sociale avait affirmé la nécessité à Londres et qui allaient être reprises par l'assemblée d'Alger. Enfin, le droit au travail était solennellement affirmé, le rapport économique de René Courtin continuant à assimiler explicitement "sécurité sociale" et garantie d'un emploi correctement rémunéré.<sup>57</sup> En ce qui concerne les prestations sociales, Courtin confirmait son souci des allocations familiales, dans une perspective franchement nataliste : "tout homme et tout femme, écrivait-il, doivent être pénétrés de l'obligation de transmettre la vie [...] A ce titre, la famille doit être honorée. Elle doit être aussi matériellement aidée pour que l'entretien des enfants ne constitue plus une pénalisation insupportable : la péréquation des charges doit être ainsi poursuivie avec opiniâtreté. Ce rapport ne saurait, sans sortir de son cadre, préciser les caractères de la législation à établir. [...] Il semble cependant que la pièce maîtresse doive être constituée par les allocations familiales encore insuffisantes, en sorte

<sup>53</sup> D. de Bellescize, article cité, p. 22.

<sup>54</sup> Courtin avait consacré une thèse de fin d'études à "la notion d'accident du Travail". Pierre-Henri Teitgen fut ministre de l'Information à la Libération, Lacoste ministre de la Production Industrielle.

<sup>55</sup> "Rapport du CGE sur les mesures immédiates à prendre par le gouvernement provisoire", A.N F<sup>60</sup> 1729.

<sup>56</sup> D.de Bellescize, *Le CGE de la Résistance*, thèse, Université Paris II, 1974, AUDIR 9 microfiches, VII-817 p.,p.647

<sup>57</sup> "Rapport sur la politique économique d'après-guerre", Alger, éd. Combat, 1944,109 p.,p.27.

que le gouvernement devrait profiter des ajustements qui seront imposés par la hausse du coût de la vie pour accorder une partie importante de ces accroissements de salaires sous forme d'une élévation du taux des allocations."<sup>58</sup> Avec la note consacrée à la politique familiale du début 1944, ces développements constituent la seule contribution du CGE à l'examen de la question sociale. On voit qu'il ne manifesta pas une grande activité dans ce domaine, se contentant d'indications générales.

Ce fut le cas de la plupart des groupes métropolitains qui s'efforcèrent de mener une activité réflexive dans les conditions difficiles de l'occupation. L'OCM, l'Organisation civile et militaire, un des principaux groupes de la Résistance et sans doute le plus important de la zone nord, constitue à cet égard une rare exception. Parallèlement à ses activités militaires, elle diffusa en effet quatre gros *Cahiers* de juin 1942 à octobre 1943 dont une partie, intitulée "doctrine" s'efforçait d'échafauder des projets cohérents pour l'après guerre. Les cercles dirigeants de l'OCM étaient issus des milieux d'affaires et de la haute administration, en particulier des ministères des Travaux publics et de l'Industrie. Maxime Blocq-Mascart, qui représenta l'organisation au Conseil national de la Résistance en fut la personnalité la plus marquante sur le plan civil. Avant la guerre, ce lorrain avait été conseiller économique d'un groupe industriel et vice-président de la Confédération des travailleurs intellectuels, dont il dirigea le service social.<sup>59</sup>

Les trois premiers cahiers de l'organisation abordèrent successivement la question de la Constitution, d'un grand ministère de la vie culturelle susceptible d'englober l'éducation nationale, de la réforme économique. Le quatrième envisagea en octobre 1943 une politique et des institutions nouvelles dans le domaine social. Cette étude originale de près de 180 pages, intitulée *Le ministère de la vie sociale*, fut rapporté devant l'OCM par Blocq-Mascart. Sa grande originalité est de prévoir la mise en place d'une sorte d'armée d'encadrement social de la population, inspiré sans doute à l'auteur par son expérience d'avant-guerre. Mais le *Cahier* contenait également des considérations sur le passé récent et les réformes nécessaires en matière d'assurances sociales et d'allocations familiales.<sup>60</sup>

Dans l'introduction, intitulée *les bases de la réforme de la vie sociale*, l'auteur écrivait : "La IIIème République a été assez riche en réalisations sociales. Cependant, sauf les allocations familiales, aucune institution sociale n'a porté la marque véritable d'une création du régime, ni celle d'une création française. Assurances sociales, retraites, congés payés, service social, tout cela a fonctionné à l'étranger avant d'exister en France. Beaucoup d'oeuvres privées se sont constituées à l'imitation d'oeuvres étrangères. Mais ce qui a surtout manqué, c'était une vue d'ensemble."<sup>61</sup> Au début de l'année 1943, la section sociale de la commission Alphand avait fait envoyer en France les notes établies par un de ses membres sur le plan Beveridge (cf *supra*). Dans ses commentaires, l'auteur avait cru bon de placer la France devant la Grande-Bretagne en matière sociale. Les observations de l'OCM sur ces notes, retrouvées aux Archives Nationales, nous montrent la même attitude critique par rapport au passé. Après avoir insisté sur les lacunes de la législation française en matière d'assurances sociales, l'auteur de la note déclarait au nom de l'organisation : "nous ne craignons rien tant que les formules qui risquent de nous cacher l'énormité de la tâche qu'aura à accomplir le gouvernement de demain."<sup>62</sup> Une révolution spirituelle était en effet nécessaire.

La première chose à faire était d'extirper l'esprit "capitaliste" et "patronal" qui avait dominé les caisses d'assurances sociales et d'allocations familiales avant-guerre, pour les remplacer par une "mystique", la

<sup>58</sup> *ibid.* p.30. Le rapport notait par ailleurs laconiquement : "il y aura lieu également d'ajuster au niveau des prix les allocations versées aux malades, aux travailleurs victimes d'indisponibilités et aux retraités." p.27.

<sup>59</sup> Sur l'OCM, voir Arthur Calmette, *L'OCM, l'organisation civile et militaire*, Paris, PUF, 1961, 228 p.

<sup>60</sup> Une collection des *cahiers* se trouve à la Bibliothèque nationale, sous la côte Res. G. 1470 (48). L'exemplaire que nous avons utilisé en provient. Ils furent réédités par Blocq-Mascart à la Libération sous le titre *Chroniques de la Résistance* (éd. Corréa, 1945), avec quelques modifications.

<sup>61</sup> *Le ministère de la vie sociale*, *op. cit.*, p.4.

<sup>62</sup> "Note sur le plan Beveridge", citée, p.18. A.N F1a 3791.

*solidarité*, "qui est le lien entre la collectivité qui donne et celle qui reçoit". Les caisses avaient profité de leur aisance financière pour réaliser des placements hors de leur objet et financer de plus des oeuvres sociales qui n'étaient que trop souvent l'alibi de menées commerciales. L'auteur se montrait extrêmement sévère sur ce point : "les institutions de prévoyance sont des organismes financiers, où la finance n'est pas le but, mais le moyen. Il ne s'agit pas de faire de bonnes finances, de grosses réserves, de bons placements : il s'agit de faire des paiements à qui en a besoin."<sup>63</sup> Pour cela, il préconisait un certain nombre de mesures simples et tout d'abord l'interdiction pour les caisses de se lancer dans des opérations étrangères au service des prestations. Cette restriction permettrait selon lui de dégager des économies importantes "qui feront apparaître la possibilité de réduire le taux des cotisations d'un certain pourcentage. Cette réduction sera compensée par une cotisation égale prélevée au bénéfice direct d'une caisse centrale des services d'entraide, ou mieux, du service social central [...] Organisation nationale de solidarité" dont l'auteur préconisait la mise en place. Sur le plan de la gestion financière, les fonds seraient confiés à la Caisse des dépôts et consignations et toute formule de capitalisation abandonnée pour les assurances vieillesse et invalidité afin que "les assurances sociales n'accumulent pas des sommes énormes dont l'emploi est malaisé et qui sont une tentation pour l'Etat."<sup>64</sup> On retrouve donc ici la défiance traditionnelle, rencontrée dans le rapport Gendrot, envers la concentration et l'immobilisation de l'épargne populaire, source de convoitise permanente.

L'OCM se prononçait elle aussi pour l'extension de la couverture à une large fraction de la population. La loi de 1930 était critiquée pour l'étroitesse de son champ d'application. Sur ce point, l'auteur préconisait l'abandon du critère du salariat au profit de celui de seuil de revenu. S'il jugeait acceptable qu'une personne gagnant plus de 40 000 Francs par an soit exclue du bénéfice de l'assurance, tous ceux dont les revenus n'excédaient pas un certain niveau, qu'ils soient salariés ou non devaient pouvoir bénéficier de la couverture car la véritable discrimination reposait sur le revenu et non sur la propriété. Toutefois, l'auteur se montrait conscient du problème posé par les entrepreneurs et travailleurs indépendants, contraints d'acquitter à la fois part ouvrière et patronale de la cotisation pour bénéficier de ressources équivalentes à celle des salariés. Des cotisations forfaitaires correspondant à un traitement faible seraient donc prévues, déductibles des déclarations d'impôts. Par contre, aucune contribution directe de l'Etat n'était évoquée.

En ce qui concerne les prestations, diverses solutions originales étaient proposées en matière d'allocations familiales et d'assurance vieillesse. Dans le premier domaine, le *cahier* condamnait l'idée de faire varier les prestations en fonction du salaire. "Cette proposition doit être rejetée car elle aboutirait à donner davantage à ceux qui en ont le moins besoin dans l'absolu. Cela correspondrait à une conception de caste." Il préconisait au contraire le maintien d'une base uniforme et progressive avec le nombre d'enfants, conformément au régime instauré par le décret-loi du 12 novembre 1938 et toujours en vigueur. Par contre, il se prononçait pour l'introduction d'une condition de ressources en ce qui concerne le droit aux prestations. Ce système permettrait de rétablir les prestations familiales dès le premier enfant, supprimées par le Code de la Famille en 1939, tout en conservant la prime à la naissance moins onéreuse qui les avait remplacées. Les droits seraient ouverts dès le premier enfant pour les petits revenus, "à partir du second pour les salariés touchant davantage, puis à partir du troisième seulement au dessus d'un chiffre de salaire encore plus élevé et ainsi de suite jusqu'à ne plus rien verser du tout."<sup>65</sup> L'OCM affirmait donc sa volonté de voir le système des prestations familiales s'orienter dans un sens plus redistributif et moins strictement assurantiel qu'il ne l'était jusqu'alors. Pour les mêmes raisons, l'auteur se prononçait pour la suppression de l'allocation de salaire unique. En l'absence de tout plafond de ressources, il pouvait en effet arriver que l'on verse l'allocation à un salarié gagnant plus à lui tout seul qu'un couple dans lequel les deux parents exercent une activité rémunérée. La prise en considération des ressources globales permettrait de remédier à une aberration aussi contraire à la justice distributive. Là encore, l'OCM affirmait le critère des ressources comme discriminant unique, indépendamment du nombre de salaires. Elle ne devait pas être suivie sur ce point à la Libération. Les allocations familiales restèrent indépendantes du revenu ; l'accroissement du taux d'activité salariée féminin et l'évolution des

<sup>63</sup> *Le ministère de la vie sociale*, deuxième partie, *Prévoyance et entraide*, p. 34.

<sup>64</sup> *ibid.*, p.37.

<sup>65</sup> *ibid.*, p.42.

mentalités quant au rôle de la femme finirent par entraîner la suppression de l'allocation de salaire unique, mais seulement beaucoup plus tard, celle-ci représentant dans les premières années d'après-guerre une somme comparable aux dépenses d'allocations familiales proprement dites et encore un tiers des prestations totales de la branche famille à la fin de la quatrième République.

En ce qui concerne la vieillesse, la même conception se faisait jour, quoiqu'avec un léger correctif. Nous avons vu que l'OCM était hostile au système de capitalisation et pour quelles raisons "politiques". Le *cahier* d'octobre 1943 prônait toutefois la répartition pour la raison plus fondamentale qu'il était impossible de garantir autrement la constitution d'une rente dont le pouvoir d'achat serait suffisant pour assurer un minimum vital décent. "Le système sera un système de répartition, le seul possible car la pauvreté est une inconnue."<sup>66</sup> L'organisation proposait un minimum vieillesse pour toute personne âgée de 65 ans ou plus, ayant gagné sa vie jusque là et tombée en dessous d'un seuil de pauvreté. Cette assurance serait financée par le versement par chacun d'une prime égale à un fonds de caisse collectif, qui se chargerait du paiement. Une fois mise en place cette assurance de base contre la misère, véritable filet de secours social, la législation sur les retraites d'avant le régime de Vichy pourrait être reconstituée, la proportionnalité des rentes aux versements faits par l'assuré se justifiant dès lors qu'il s'agissait de remplacer un revenu perdu. Sur ce point, l'organisation rejoignait donc la conception classique de la protection sociale en France, fondée sur un certain parallélisme entre le train de vie de l'actif et du retraité d'une même catégorie. Il n'était pas dit, toutefois, si on reviendrait également au système de la capitalisation dans ce cas là, ou si la répartition serait conservée. Pour finir, le *cahier* demandait l'intégration des accidents du travail dans l'organisation de la sécurité sociale et l'éviction des mutuelles de la gestion de l'assurance obligatoire.<sup>67</sup>

L'OCM était certes un des mouvements de Résistance les plus importants. Par son ampleur et la qualité de la réflexion proposée, le quatrième cahier constitue sans doute le document le plus intéressant qui fut produit pendant la guerre sur la question de la réforme des institutions sociales par les organisations de la France combattante, aussi bien extérieure qu'intérieure. Néanmoins, il n'engageait nullement les autorités politiques régulières qu'incarnait à Alger le Comité français de libération nationale. Il ne pouvait même pas prétendre parler au nom de la Résistance, dont il n'était qu'une des composantes. Le CNR pouvait seul avoir cette ambition. Son programme, adopté le 15 mars 1944 n'est guère explicite sur la sécurité sociale.

Mis au point au prix de longues négociations, celui-ci prévoyait de manière laconique l'instauration d'un "plan complet [...], visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail [...]", ainsi qu'une "retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours". Enfin, il était précisé que la gestion de l'institution serait confiée "aux représentants des intéressés et de l'Etat" mais le texte restait muet sur les autres aspects d'un tel plan. Programme politique général, coulé dans une forme brève pour frapper les esprits, le manifeste de la Résistance ne pouvait contenir de développement détaillé sur un sujet aussi vaste. Toutefois, son laconisme s'explique également par l'absence d'unanimité des diverses composantes du CNR sur plusieurs points fondamentaux. C'est ce que montre l'examen des projets de texte qui se succèdent à partir de novembre 1943 pour aboutir à celui du 15 mars.<sup>68</sup>

L'adoption du programme est en effet le fruit d'un long processus, comme l'a montré Claire Andrieu. Dès le début de l'année 1943, le Parti socialiste avait proposé un texte d'orientation politique aux autres composantes de la Résistance. Ce texte prévoyait simplement le rétablissement des lois sociales d'avant-guerre. Il ne put être adopté. La CGT réunifiée présenta en septembre un projet au CNR fraîchement constitué, par l'intermédiaire de son représentant Louis Saillant. Il y était question de la "révision

---

<sup>66</sup> *ibid.*, p.51.

<sup>67</sup> *ibid.*, p.36.

<sup>68</sup> Sauf mention contraire, les textes utilisés sont ceux reproduits par Claire Andrieu dans son étude : *Le Programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*. Paris, les éditions de l'Erudit, 1984, 212 p.

immédiate de la loi du 14 mars 1941 sur la retraite des vieux travailleurs et [de] l'amélioration de la loi sur les assurances sociales",<sup>69</sup> mesure sur laquelle communistes et ex-confédérés étaient tombés d'accord alors qu'ils s'opposaient sur de nombreux points. Là encore, le texte ne fut pas adopté. Celui qui servit de base de travail véritable et marqua le point de départ de l'élaboration proprement dite est proposé fin novembre 1943 par le communiste Pierre Villon, avec l'assentiment du Front national. Ce texte, corrigé une première fois par le bureau du CNR, sera à nouveau amendé, sur sa demande, par le comité directeur du Mouvement de Libération Nationale. Le texte final sera obtenu après deux nouvelles modifications, intervenues en mars 44. L'une par le trio Daniel Mayer, Pascal Copeau, Claude Bourdet (ces deux derniers hommes ayant pris part aux modifications apportées par le MLN), l'autre par le bureau du CNR à nouveau. En fait, la formulation finale du passage sur la Sécurité sociale fut atteinte dès la mouture du MLN, qui introduisait les termes de "plan" et de "sécurité sociale" de préférence à "assurances sociales" employé par Villon, marquant ainsi l'ambition du projet. Les ultimes modifications apportées au début du mois de mars ne seront pas en effet retenues par le bureau du CNR lors de l'adoption du texte définitif.

Celui-ci ne contient aucune indication sur le financement de la Sécurité sociale. Deux solutions ont été envisagées dans ce domaine. Le texte de Pierre Villon indiquait que les assurances sociales seraient "à la charge de l'Etat", ce qui correspondait à la doctrine traditionnelle du Parti communiste et de la CGT-U, qui refusaient avant-guerre le principe de la cotisation ouvrière. Dans le projet Mayer-Copeau-Bourdet, on évoquera au contraire "un vaste système d'assurance", le terme impliquant une contribution personnelle des affiliés à la couverture des risques encourus. La nationalisation des compagnies était évoquée comme moyen de réalisation mais elle sera supprimée dans le texte final. Prudent, le bureau du CNR, dans lequel étaient représentées toutes les tendances, supprimera par deux fois toute allusion au mode de financement laissant la question du choix aux autorités futures de la France libérée.

En ce qui concerne la gestion, le mouvement semble avoir été d'un extrême vers l'autre, avant qu'une solution d'équilibre ne soit finalement retenue. Le texte de Pierre Villon ne faisait pas allusion aux partenaires sociaux. Le bureau du CNR précisa en janvier 1944 qu'elle serait confiée aux représentants des intéressés. Soucieux peut-être de l'intérêt général, Le MLN y ajouta ceux de l'Etat. La version du trio Mayer-Copeau-Bourdet en fait les premiers dépositaires du pouvoir de gestion, qu'ils exerceront toutefois "avec la participation des intéressés". La version finale revient au texte du MLN, plaçant les deux partenaires sur un plan d'égalité. La notion d'"intéressés" conserve son ambiguïté. Les représentants patronaux, mutualistes, seront-ils admis ?

L'extension de la population couverte, semble avoir posé moins de problème. Même si la formulation prête parfois à confusion, le texte final ne laisse aucun doute : la Résistance souhaite voir étendre à tous les citoyens, à condition toutefois qu'ils appartiennent au monde du travail, le bénéfice de l'assurance. Ceci implique l'admission des artisans et entrepreneurs indépendants, éventuellement agricoles ainsi que la disparition du plafond d'assujettissement limitant la couverture obligatoire aux seuls salariés modestes.

Pour finir on notera l'absence d'allusion aux allocations familiales<sup>70</sup> ainsi qu'à une quelconque politique de la natalité, qui n'apparaît dans aucun des textes préparatoires. A l'inverse la phrase sur le droit des vieux travailleurs à disposer d'une retraite décente apparaît sous sa forme définitive dès le projet Villon et est reprise dans toutes les moutures, s'agissant d'une des carences sociales les plus cruciales laissée par la III<sup>ème</sup> République.<sup>71</sup> A la Libération, le sort des vieux, avec leur dix francs par jour,<sup>72</sup> sera particulièrement mis en avant et le doublement de l'allocation réclamé avec insistance.

---

<sup>69</sup> "Programme d'action d'après guerre proposé par la CGT", cité dans H.Michel et B.Mirkine-Guetzévitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, Paris, PUF, 1954, 410 p., p.202.

<sup>70</sup> Le programme indique toutefois que le salaire devra garantir la dignité du travailleur et de sa famille.

<sup>71</sup> Rien n'est dit sur le régime financier, capitalisation ou répartition, qui devra prévaloir.

<sup>72</sup> Montant journalier de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, dont le taux de base était de 3600 francs par an. Aux mois d'avril-juin 1944, la somme permet d'acquiescer environ trois oeufs au prix légal et un seul au tarif du marché noir. *Le Mouvement économique en France de 1938 à 1948*, Paris, INSEE, 1950, p.299.

### *Un fonds d'idées générales.*

A quelques jours de la Libération, aucun projet concret et détaillé n'a donc pu être adopté par les détenteurs futurs du pouvoir dans la France recouvrée. Que ce soit à Londres, puis à Alger ou sur le territoire métropolitain, les circonstances comme des raisons politiques plus profondes ne le permirent pas. Une large part d'initiative revint donc à Pierre Laroque, chargé par Alexandre Parodi de mettre au point des textes susceptibles de passer dans les faits. Eveillé depuis l'avant-guerre aux problèmes de la classe ouvrière, ayant acquis dès cette époque une solide compétence dans le domaine des assurances sociales, celui-ci n'avait guère eu l'occasion, depuis son éviction du Conseil d'Etat fin 1940, de se pencher sérieusement sur le problème. Ses fréquentations lyonnaises l'avaient certes amené à participer à des réunions de travail sur les problèmes d'avenir<sup>73</sup> ; ayant gagné Londres, il s'occupa activement de la préparation du débarquement, suivant dans les journaux la discussion du plan Beveridge, évoquant parfois les questions économiques et sociales de la Libération avec des compatriotes<sup>74</sup> mais n'ayant au total que très peu de temps à leur consacrer.<sup>75</sup> De retour à Paris le 25 août 1944, il ne disposait d'aucune ébauche lors de sa nomination comme directeur général des assurances sociales.<sup>76</sup>

Dans la physionomie générale du projet proposé en juin 1945 aux représentants de la Nation, peut-on reconnaître telle ou telle influence, l'écho de tel texte ? Nous avons vu que rares étaient ceux suffisamment détaillés pour contenir autre chose que des vœux généraux. Dans l'ensemble des courants de la Résistance se manifestait d'abord, sous une forme ou une autre, un certain nombre de préoccupations communes. Ces préoccupations, sociales, orientées vers une plus juste répartition des richesses nationales et la libération de tous les Français d'une certaine forme de besoin appartenaient à un fond général d'idées, non seulement national mais mondial. Le détail concret de la réalisation importait peu, du moins à ce stade, antérieur à la Libération. De ce point de vue, il paraît assez vain de chercher à déterminer l'influence exacte des uns ou des autres. Le projet d'ordonnance de juin 1945, conçu autour de Pierre Laroque participe évidemment de cet état d'esprit. Il se veut une synthèse de diverses influences. Si documents de travail, il y eut, ce qui est évidemment probable, il faut vraisemblablement aller les chercher dans l'existant, c'est à dire dans la législation française des assurances sociales, qui servit de base à la construction et dont nombre de caractéristiques, aussi bien en terme d'institutions que de mécanismes, se perpétueront, au prix de quelques aménagements, soit dans un petit nombre de textes internationaux, dont la répercussion fut bien plus grande que les rares projets qui purent voir le jour dans les milieux de la France combattante : plan Beveridge ou encore Déclaration de Philadelphie issue en mai 1944 de la Conférence de l'organisation internationale du Travail.

Bruno Valat  
Agrégré d'histoire  
Université de Toulouse-Le-Mirail (2004)

---

<sup>73</sup> cf. *supra*. Voir également *Au service de l'Homme et du Droit. Souvenirs et réflexions*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale - Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1993, 376 p., p.129.

<sup>74</sup> Voir son journal londonien, reproduit dans *Au service de l'homme et du droit... op. cité*, pp.134-190.

<sup>75</sup> Entretien avec l'auteur, le 24 octobre 1994.

<sup>76</sup> *ibid.*