

## **C) Cinq caisses primaires de répartition d'assurances sociales s'installent en Loire-Inférieure : 1930-1933.**

### **a) Conflits et convergences**

Si la loi s'applique au 1er juillet 1930, le débat n'est pas clos. En octobre 1930, le mutualiste Émile Bastit, président de l'Union départementale des Caisses primaires d'Assurances sociales installée à Nantes, témoigne dans un courrier au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale de *“ l'impossibilité d'aboutir à une entente avec les praticiens ”*... *“ L'application des dispositions des Assurances sociales de Loire-Inférieure se heurte à certaines difficultés du fait de l'absence de toute convention avec les représentants du corps médical, des chirurgiens-dentistes, des sages femmes et des pharmaciens. ”* De même en ce qui concerne les assurés hospitalisés, la négociation traîne entre les représentants du corps médical et le conseil d'administration des Hospices. *“ Nous ne pouvons croire tout de même à une "entente impossible", conclut Émile Bastit : il est à souhaiter au contraire que l'accord se fasse, pour la bonne marche de la loi, c'est à dire en définitive, pour le bien des assurés eux-mêmes. ”*

Les médecins nantais restent farouchement opposés à cette loi. Certains d'entre eux remplissent même d'annotations fantaisistes les feuilles de maladie rendant impossible tout contrôle. Il faudra attendre deux années et la création d'une commission départementale des Assurances sociales, chargée d'approuver et d'analyser les difficultés rencontrées par les conventionnements, pour qu'un accord aboutisse avec les caisses primaires. Jean Acis -directeur de l'Office Départemental, y représente le ministre du Travail ; M. Billard -inspecteur départemental de l'assistance publique, le ministre de la santé. Y siègent en outre des représentants des caisses primaires par répartition : Abel Durand, vice-président de la S.M.I.C. ; Roger Vauge, directeur de la caisse départementale et vice-président de l'Union des caisses ; Auguste Peneau, président de la caisse le Travail ; Jules Lucas, directeur de la caisse primaire mutualiste.

Du côté des pharmaciens les choses sont plus rapides. Monsieur Lerat, président de leur syndicat en Loire Inférieure, signale qu'une convention est décidée depuis le 1er octobre 1930. Sa signature attend l'établissement minutieux, mais nécessaire, de la liste de médicaments remboursés. Il invite fermement les pharmaciens adhérant à son groupement à demander leur habilitation par lettre recommandée, formalité indispensable s'ils veulent collaborer avec la loi.

La Confédération des groupes commerciaux et industriels tout comme les restaurateurs de Loire-Inférieure affichent, de leur côté, leur résistance au précompte. Selon eux, c'est à l'employé de pourvoir à ses prélèvements et d'être sanctionné s'il ne remplit pas son versement

obligatoire. Le patron ne peut être tenu responsable que du versement patronal.

La Chambre d'agriculture de Loire-Inférieure confirme, pour sa part, son hostilité aux Assurances sociales obligatoires. Les agriculteurs refusent de devoir supporter ce qu'ils considèrent comme un nouvel impôt. En août 1932, des élections générales seront dans l'Ouest l'occasion d'une rébellion ouverte des propriétaires ruraux contre ces assurances sociales.

Les mutualistes, s'ils multiplient les fusions de leurs sociétés pour mieux répondre aux exigences de la loi, s'ils se posent majoritairement en défenseurs résolus de cette loi, constatent que leur crainte de bureaucratisation trouvent dans les faits une légitimité. La première étape de l'immatriculation s'est bien passée, la seconde, celle du service des prestations semble en effet plus difficile. Les tergiversations des médecins mettent en cause les garanties promises. *“ L'écart entre les tarifs de responsabilités des caisses et les tarifs médicaux cause de graves déceptions chez les assurés. ”* La profusion de la paperasserie, des délais de carence trop long dans le commerce et l'industrie, trop peu de conventions conclues, leur font craindre des lourdeurs et la paralysie rapide du système. Certes, le bilan réalisé au plan national par M. Landry, ministre du Travail, est flatteur pour l'ensemble des acteurs de cette réforme : 187 caisses primaires sur 720 ont pu passer convention avec les syndicats médicaux, 352 caisses départementales ou primaires avec les syndicats pharmaceutiques, 213 avec les syndicats de sages-femmes et 194 avec les commissions administratives des hôpitaux. Cependant les propositions de MM. Dormann, député de Seine et Oise et ancien ministre des Pensions et Montigny, député de la Sarthe, convaincent un grand nombre des mutualistes de Loire-Inférieure rassemblés au théâtre Graslin, le 3 avril 1932. Faut-il dispenser du précompte obligatoire tous les prévoyants volontaires, assurés librement à hauteur des garanties proposées par la loi ? Seuls quelques “ vieux militants ”, Émile Bastit, Georges Chartrain, René Laval, tirant les leçons de l'expérience de l'échec des retraites ouvrières et paysannes, gardent, parfois à grand bruit, une position favorable au précompte

Avec la mutualité, la Chambre de commerce se rallie massivement à ces propositions de Dormann-Montigny. Pour éviter que la loi d'Assurances sociales ne devienne une loi d'assistance, ses représentants revendiquent la suspension du précompte pour tous ceux qui peuvent se prévaloir d'une couverture mutualiste volontaire au moins égale aux bénéficiaires de l'assurance obligatoire.

Ces modulations proposées à l'obligation rencontrent par contre l'opposition farouche des syndicalistes C.G.T. et des forces politiques de gauche, attachés désormais à préserver ces réformes de toute déviance les éloignant de leur projet social.

Démocratie oblige, l'application de la loi repousse toutefois le débat au second plan, l'heure est désormais à la mise en place.

## **b) Un service départemental public**

Un service départemental qui dépend du ministère du Travail s'installe donc au 16 rue de Bel-Air dans des locaux mis à disposition par la mairie de Nantes. Il prend en charge l'immatriculation et la radiation, la réception et la transmission des bordereaux et des pièces de versements (feuillet trimestriels, cartes annuelles), la réception des déclarations d'affiliations. D'autres fonctions lui sont imparties, liées aux précédentes, comme les poursuites contre les employeurs défaillants, le renouvellement des cartes et des feuillets, le changement de catégorie des assurés. En Loire-Inférieure, l'immatriculation des quelques 140 000 salariés pour les Assurances sociales commence, le mercredi 5 février 1930, dans une certaine confusion. On ne connaît pas encore en effet le contenu final de la loi, sinon qu'elle comporte deux principes essentiels : l'obligation et le précompte. Le service des Retraites Ouvrières et Paysanne, affecté à cette tâche, est dirigé par M. Lepourcelet. Il s'avère aussitôt totalement insuffisant. Le recrutement et la formation de personnels auxiliaires s'impose... sans budget pour les payer. Des moyens sont par ailleurs indispensables pour aménager les locaux municipaux de la rue de Bel-Air. Enfin les outils logistiques manquent pour contacter les maires et trouver des correspondants bénévoles ou rétribués. Qui va financer les aménagements, les courriers, les imprimés ? Le comité d'organisation, là encore, n'a pas de crédit alloué. Au milieu de ces difficultés, la collaboration sincère des grands organismes industriels locaux va surprendre pourtant ces pionniers. Très vite en effet, sans chercher à entraver cette mise en place, comme certains le leur conseillent, ils communiquent sans réserves les listes des milliers d'ouvriers et d'employés qu'ils salarient.

Tant bien que mal, cette installation aventureuse se réalise mais en quelques mois les locaux de la rue de Bel-Air s'avèrent insuffisants. De nouveaux locaux sont alors dévolus au service, 9 rue de Strasbourg. En novembre 1930, Georges Chartrain, journaliste au “ *Phare* ”, présente à ses lecteurs<sup>59</sup>, un aperçu saisissant des conditions de travail de ces personnels.

*“ J'ai voulu visiter les locaux que va occuper le service départemental des Assurances Sociales, 9, rue de Strasbourg. Les travaux sont encore inachevés : le personnel auxiliaire, à peine séparé, reste au contact avec le public, ce qui ne laisse pas d'être, suivant le point de vue duquel on regarde, amusant ou fâcheux. Entre deux colonnes qui départagent la grande salle, un employé répond aux demandes qui lui sont posées, son bureau est fort achalandé. Le chef de service, Monsieur Acis, qui circule au milieu du personnel, veut bien me recevoir et montrer le chemin, assez difficile à trouver, qui donne accès à son cabinet où je retrouve Monsieur Lepourcelet, dont nous avons dit le surmenage et la maladie et qui, aujourd'hui, ayant repris sa santé et sa bonne humeur, seconde Monsieur Acis, en auxiliaire utile parce qu'averti et préparé à la tâche qui lui incombe. Le bureau directorial n'a rien de luxueux ; il est meublé très sobrement. ”*

Dans le même temps, ses démarches de tous ordres s'imposent pour appliquer la nouvelle loi. Ainsi, le conseil d'arrondissement de Nantes présente-t-il très vite un dossier pour faire classer l'arrondissement comme

<sup>59</sup>.Le *Phare*, 19 novembre 1930.

centre industriel. L'enjeu est de taille : le relèvement du plafond de salaire des assurés obligatoires de 15 000 francs annuels à 18 000 francs, extension du nombre des assurés et augmentation des capacités de répartition. En avril 1930, Nantes et Saint-Nazaire sont reconnus comme centres industriels au même plafond que les villes de plus de 200 000 habitants. “ *La proposition sera prochainement présentée à la signature de M Le président de la République.* ”<sup>60</sup> Un décret publié au Journal Officiel, en mai 1931, définira les sept cantons de Nantes et celui de Saint-Nazaire comme circonscriptions industrielles.

### **1) Immatriculer**

Malgré les difficultés, le temps n'est pas aux doléances. La tâche est lourde et les délais sont courts. Les Assurances sociales doivent en effet s'appliquer le 1er juillet 1930. Deux postes d'inspecteur sont créés au service départemental d'Assurances sociales de Loire-Inférieure. Leur mission consiste à visiter les entreprises et à s'assurer du bon accomplissement des obligations patronales. Un recrutement d'auxiliaires est effectué dans une précipitation qui ne manque pas de provoquer des répercussions sur le travail de ces agents. Des erreurs de libellé ou d'adresse sont constatées, source de mauvaise humeur de certains notables qui parfois n'en demandaient pas tant. Les responsables de ces difficiles mises en place se fendent alors en mises au point où l'on sent percer l'indignation. “ *Ce personnel est un personnel de fortune. J'ai dû pour le 1<sup>er</sup> juillet 1930, engager jusqu'à 95 personnes afin d'effectuer dans les délais impartis, entre le 17 juin et le 1er juillet l'immatriculation de 80 000 assurés obligatoires pour chacun desquels l'établissement de 5 fiches est nécessaire. Cela vous éclairera sur la façon quelquefois insuffisamment appliquée dont le travail a été mené. En outre l'expédition de ces cartes sous pli recommandé ne simplifiait pas la besogne. Enfin pour trouver dans la ville de Nantes un nombre aussi élevé d'auxiliaires pour peu de jours et sans garantie de connaissances spéciales, j'ai dû embaucher des personnes sur lesquelles je ne possédais que de vagues renseignements. Je suis persuadé que ces explications vous permettront d'excuser les imperfections de la mise en œuvre d'un service pour laquelle deux mois de délai auraient été nécessaires et que le ministre soucieux d'exécuter les volontés du Parlement, a fait réaliser en 13 jours.* ”<sup>61</sup>

On ne s'attarde pas cependant en explications, le temps n'est plus aux débats. La seule question qui se pose, c'est de se mettre en conformité avec la loi. Chaque employeur doit déposer à la caisse départementale, avant le 1<sup>er</sup> juin, une déclaration individuelle d'emploi pour tout salarié embauché depuis le 15 mai 1930 et soumis aux versements obligatoires. Si la collaboration des grandes entreprises est désormais largement acquise, du côté des petits employeurs le blocage est assez général. En juillet 1930, le préfet doit les rappeler à l'ordre. Il en profite d'ailleurs pour préciser que les salariés peuvent de leur côté, en cas de défaillance de leur employeur, déposer un dossier d'immatriculation<sup>62</sup> directement par l'intermédiaire de leur caisse primaire ou au service départemental, 16, rue de Bel Air.

<sup>60</sup>. Courrier du Ministre Landry au député maire de Saint-Nazaire Blancho.

<sup>61</sup>. Le secrétaire général de la préfecture à M. de la Ferronnays, député suite à sa plainte pour les erreurs constatées. ADLA SX 230.1931.

<sup>62</sup>. Circulaire du préfet, juillet 1930. ADLA SX 230.

## ***2) Déclarer et cotiser***

La participation des employeurs à ces réformes est essentielle. Au-delà de la démarche d'affiliation, ils sont responsables du double versement des cotisations salariales et patronales, à charge pour eux de se faire rembourser de la part salariale. En cas de défaut de versement, la loi les sanctionne et la prise en charge maladie et invalidité de leurs ouvriers non-assurés peut leur être imputée. Chaque année, ils doivent produire un bordereau récapitulatif pour tous les salariés, assurés ou non, dont la rémunération totale annuelle est supérieure à 15 000 francs et inférieure à 25 001 francs. Ceci concerne tous les salariés sans exception, même ceux qui sont partis ou qui sont décédés au 31 décembre. Les périodes de chômage doivent aussi être signalées. Ces bordereaux sont retournés au 9 rue de Strasbourg avec un paiement en timbres collés sur les bordereaux ou un règlement par chèque. Les recettes des caisses doivent être assurées et si les timbres restaient entre les mains des employeurs ou des salariés, la caisse n'en toucherait jamais le montant. Des sanctions légales et civiles devraient alors être envisagées. Ils ont enfin l'obligation de retourner au service départemental les feuillets et les cartes périmés.

Ces timbres d'Assurances sociales s'achètent à la Poste et se trouvent en principe dans les bureaux de tabac. Le non-approvisionnement fréquent de ces recettes buralistes soulève la colère d'employeurs astreints à des attentes importantes aux guichets postaux. L'opération est complexe. C'est pourquoi à partir de 1932, cette double contribution doit être acquittée sous forme de timbres couplés, comportant en surcharge sur l'un des timbres la lettre M (maladie) et sur l'autre la lettre V (Vieillesse). Ces timbres doivent être apposés sur les feuillets trimestriels et les cartes annuelles de couleur bulle pour les assurés des professions non agricoles et forestières dont le salaire est inférieur à 15 000 francs ou 18 000 francs. Cette adoption du timbre d'assurances sociales en deux parties a pour objet d'assurer automatiquement la concordance des versements ouvriers et patronaux. La non-observation de la distinction entre les timbres engage là aussi la responsabilité des employeurs. Les timbres anciens modèles, en une partie, restent réservés, aux assurés des professions agricoles et forestières, aux salariés gagnant plus de 15000 ou plus de 18 000, aux assurés affiliés pour le seul risque vieillesse en application de l'article 15, paragraphe 3 de la loi et aux assurés des régimes spéciaux (article 49) placés, conformément aux décrets de coordination, sous le régime des Assurances sociales, soit pour le risque de répartition, soit pour le risque de capitalisation.

## ***3) Autour de la notion de salariat***

Durant toute la période de mise en place allant de 1930 à 1933, une part importante du débat qui oppose ce service aux employeurs porte sur la définition du salariat. Les commissions cantonales d'Assurances sociales, en attente d'un nouveau rectificatif apporté à la loi, s'appuient sur les législations sociales précédentes pour interpréter à l'envi la conception que le législateur s'est fait du "salariat" et du "salarié". La cour de cassation confirme de son côté l'imprécision des textes. Dans un arrêt qui fait jurisprudence, elle refuse par exemple la qualité d'assuré obligatoire à un

gérant de société à succursales multiples. “ *La condition juridique d'un travailleur à l'égard de la personne pour laquelle il travaille ne saurait être déterminée par la faiblesse ou la dépendance économique dudit travailleur et ne peut que résulter du contrat conclu entre les deux parties ; que la qualité de salarié implique nécessairement l'existence d'un lien juridique de subordination du travailleur à la personne qui l'emploie.* ”<sup>63</sup> L'interprétation du contrat comme une subordination définissant les salariés et les assujettissant à l'assurance obligatoire est dès lors souvent refusée. Ainsi en est-il jugé à Nantes pour un tailleur apiéceur, “ *dans son travail, il est responsable des malfaçons qu'il commet, s'il brûle une étoffe il doit recommencer le travail sans rémunération. Attendu qu'il résulte de ce qui précède que le demandeur n'est pas placé sous la subordination de l'employeur pour le compte duquel il travaille, il ne saurait être au sens juridique du terme considéré comme un salarié mais comme un entrepreneur d'ouvrage ne devant point figurer parmi les assurés obligatoires.* ”<sup>64</sup> Un projet de loi est proposé le 12 novembre 1931 à la Chambre des députés par le gouvernement pour que les interprétations juridiques en ce domaine s'attachent à la réalité des faits plutôt qu'à la forme : “ *Sont considérés comme salariés au sens de la présente loi quelles que soient la forme et la nature du contrat qui les lie et mêmes s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail, les travailleurs qui se trouvent vis à vis de ceux qui les emploient dans un rapport de subordination de fait ou de dépendance économique tels que...* ” Suit une liste de profession non limitative établie par le législateur<sup>65</sup>. “ *Seuls ne seront pas considérés comme salariés au sens qui vient d'être ainsi défini, ceux qui exploitent librement une entreprise indépendante.* ”

Le débat juridique prend alors d'autres détours, largement rapportés dans les chroniques locales du *Phare*. Ainsi en mai 1932, un litige oppose la compagnie des tramways de Nantes et le service départemental des Assurances sociales. Se réclamant d'un article de la loi permettant la continuation de régimes particuliers des salariés de l'état, des départements, des chemins de fer, des tramways... et dans l'attente d'un décret de coordination, les 317 ouvriers et employés de la compagnie des tramways, auxiliaires et stagiaires, ne bénéficiant pas des avantages du régime particulier visé par la loi et n'ayant pas été immatriculé par la compagnie ne bénéficient d'aucune forme d'assurances privées ou publiques. En novembre 1932, le tribunal de police absout un industriel nantais et son fondé de pouvoir. Ils avaient omis de faire immatriculer 69 ouvriers et ouvrières à domicile, de verser pour eux deux années de double contribution et de déclarer 16 travailleurs à domicile retraités ou âgés de plus de 60 ans au moment de l'application de la loi. Pour échapper à la sanction tous les deux se placèrent sur un autre terrain que celui des poursuites engagées au nom du ministre du Travail. Le fondé de pouvoir, M. D. demande son renvoi des fins de la poursuite déclaré contre lui par l'administration : la lettre recommandée obligatoire pour l'inviter à se mettre en règle avait été envoyée à l'industriel B. L'industriel pour sa part plaide le fait qu'il ne pouvait pas être tenu pénalement responsable de faits qui n'avaient pas été relevés contre

<sup>63</sup>. Arrêt du 6 juillet 1931, rapporté dans *le Phare*, 31 août 1931, “ *Une question des AS qu'entend par salariés.* ”

<sup>64</sup>. *Le Phare*, 26 avril 1931.

<sup>65</sup>. Journal Officiel du 7 janvier 1932, annexe n° 5623.

lui et à l'occasion desquels il n'était poursuivi que comme civilement responsable de fautes commises par son fondé de pouvoir.

Il faudra encore du temps et des procédures multiples pour que la notion élargie de salarié définie par la loi s'impose.

#### **4) La mise en route des prestations**

Cinq caisses primaires de répartition ont désormais la charge de pourvoir aux prestations de leurs adhérents. Leur fonctionnement soulève des problèmes tout aussi difficiles que ceux rencontrés par le service départemental. Au premier rang de ceux-ci, se pose la question la mise à disposition des caisses des ressources collectées. Le temps mis par l'État pour ventiler, via le service départemental, les cotisations versées par les salariés et les employeurs depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1930 entraîne vite l'inquiétude des agents. En juillet 1931, 75% des sommes collectées au titre des caisses primaires répartition et capitalisation sont encore retenues par l'État. Malgré une provision versée au mois d'octobre 1930, -10 francs par personne assurée-, opérer le versement des prestations dues aux assurés devient problématique lorsque les circonstances s'en mêlent. *“ Nous avons eu un coup dur pour commencer - témoigne un employé de la caisse départementale- la grippe nous a amené de nombreux clients. Le plus dur est passé. Heureusement car avec les 10 francs que l'État nous a versé à titre de provision, nous ne pourrions plus aller bien loin ! ”*

Pour corser le tout, au bout des six premiers mois de fonctionnement la prise en charge des longues maladies se trouve bloquée. Au-delà des 6 mois prévus par la loi, ces malades perdent tout droit. La législation prévoit alors dans son principe le passage à l'invalidité pour les maladies réduisant de deux tiers la capacité de travailler, seulement après deux ans de cotisations et après le versement minimum de 480 cotisations journalières. Seuls donc ceux qui tomberont malades après 18 mois de fonctionnement de la loi seront assurés de bénéficier des avantages reconnus aux assurés après une maladie excédant 6 mois. Là encore un difficile débat entre l'esprit et la lettre doit régler chaque cas.

Le flou sur les conventions avec les praticiens suscite enfin des questions persistantes. La difficulté d'arriver à un accord maintient des équivoques qui ébranlent la confiance des assurés et suscite parfois leur colère. Les caisses, auxquelles la loi donne la plus grande liberté de gestion, doivent établir elles-mêmes leur tarif de responsabilité en ne dépassant pas toutefois, sous peine de perdre leur droit au bénéfice de la réassurance, les tarifs syndicaux minima arrêtés par le ministre du Travail, après avis du Conseil supérieur des Assurances sociales<sup>66</sup>. Or ce tarif de responsabilité est rarement celui de la consultation médicale. À Nantes par exemple le tarif syndical étant de quinze francs : trois francs restent donc à la charge du malade en plus des 15 ou 20 % prévus par la loi. Ce qui fait 30 à 35 % restant à la charge de l'assuré. En cas de visites de nuit ou de week-end non reconnues, une consigne de ne consentir un tarif exceptionnel qu'en cas d'extrême urgence porte la part de l'assuré à 60 %.

Dans ce climat où l'aventure exaltante de la mise en place d'une mesure sociale sans précédent le dispute à l'incertitude de textes ou de

---

<sup>66</sup> Consultation au cabinet 12 francs pour les petites villes, 18 francs pour les villes de plus de 200 000 habitants. Le dimanche majoration de la visite de 30 % , la nuit de 100 %.

règlements de référence à préciser où à rectifier, pour l'ensemble des caisses primaires, il s'agit sans délais d'installer à partir de rien des locaux, des personnels, une organisation susceptible de faire face à la gestion de la protection sociale de près de 180 000 assurés.

### c) Une caisse départementale indépendante

Le lundi 21 janvier 1930, le comité d'organisation de la caisse Départementale des Assurances Sociales tient sa réunion constitutive sous la présidence du préfet. Ce comité constitue le premier conseil d'administration de la future caisse<sup>67</sup>. Plusieurs représentants des associations agricoles se sont excusés. Ils appliquent une décision nationale des Chambres d'agriculture qui n'admettent pas l'inscription des agriculteurs dans une caisse départementale. Cette première séance est une séance d'organisation. Une échéance est fixée au 1er octobre 1930, date où doit commencer le service de prestations aux assurés sociaux malades. Des commissions sont nommées pour mener à bien la préparation des statuts, l'installation des locaux, l'acquisition du matériel et le recrutement du personnel. Un secrétaire est nommé.

Déjà des questions très pratiques se posent : comment faire pour savoir si un malade qui se présente est à jour de cotisation ou mieux, avec quel argent le payer ? On décide qu'une attestation suffira le 1<sup>er</sup> octobre pour permettre le remboursement des salariés. Elle doit indiquer sa catégorie et le montant des cotisations prélevées. Dès le début du mois septembre, Émile Bastit convoque une réunion de l'ensemble des présidents des caisses primaires de répartition pour assurer la coordination de leur action. Auguste Peneau de la caisse le Travail est le premier à répondre favorablement à l'invitation. La Loire-Inférieure est l'un des premiers départements français à mettre en place une telle union des caisses.

En mai 1930, le président de l'Union départementale des SSM, Émile Bastit, assure la présidence de la caisse départementale d'AS, sise à Nantes au 1 place de la Monnaie dans un immeuble de la Caisse générale accidents<sup>68</sup>. Les six représentants des syndicats ouvriers sont à Nantes Auguste Peneau -président de l'Union départementale des syndicats ouvriers confédérés, Louis Boucoud de Nantes, Eugène Bousseaud et Émile Broodcoorens de Saint-Nazaire représentants de la C.G.T., Léon Buerne et Paul Foulon représentants de l'Union régionale des syndicats chrétiens. En ce qui concerne l'équipe des salariés, placée sous la direction de Roland Vauge, il s'agit au départ d'une structure très réduite. *“ Nous avons commencé à travailler au début d'octobre 1930 avec quatre employés, directeur compris ; nous étions assis dans une pièce, alors unique, autour d'une table ronde, le public restant debout autour de nous, en contact avec nous ! ”*<sup>69</sup> Ces quelques personnes, engagées par la caisse, sont rétribuées sur les frais de gestion payés sur les cotisations et ne sont pas des fonctionnaires. Elles servent en Loire-Inférieure près de 75 000 assurés

<sup>67</sup>. Il comprend en application de la loi : 6 représentants des organisations mutualistes, 6 représentants des groupements agricoles et 6 représentants des syndicats ouvriers.

<sup>68</sup>. Société d'assurances mutuelles dont le siège est au 12, rue de Strasbourg.

<sup>69</sup>. ROLAND VAUGE, *Le Phare*, 2 février 1933.

obligatoires, c'est à dire près de la moitié de leur nombre total, le restant se partage entre les caisses d'affinité. Pour relayer l'action de la caisse, un correspondant est désigné dans chaque commune du département, sous l'autorité du Conseil d'administration. Pour 41 communes ce correspondant est le maire. Pour 36 autres cela peut être le secrétaire de mairie (dans de nombreux cas) ou le correspondant de la caisse d'épargne, l'instituteur, un employé de la poste, un administrateur d'hospice ou du bureau de bienfaisance. Ces correspondants sont les intermédiaires entre les assurés et le siège central. Ils délivrent aux assurés les feuilles de maladie, ils remplissent les fonctions de visiteur, et assurent le service prestation, mandatés par la caisse.

La caisse départementale est vite victime de son succès. Au départ l'ouverture de ses guichets au public est limitée : 4 heures par jour de 9 heures à 11 heures et de 14 heures à 16 heures. Ces heures ne peuvent être prolongées, les 4 employés doivent mettre à jour les écritures. Pour le même motif, les bureaux sont fermés le lundi. Des files d'attente dès lors s'allongent sur les trottoirs qui bordent ses locaux, l'encombrement est total. La direction a beau multiplier les notes d'excuse pour ces attentes et pour “ *les allées et venues des usagers entre la caisse et le Service départemental des Assurances sociales* ”, la mise en place de la caisse constitue un problème complexe dont beaucoup d'aspects ne sont pas prévus et doivent se régler parfois en catastrophe.

Très vite l'effectif des salariés se multiplie : d'octobre 1930 à avril 1931, il passe de 4 à 42 personnes. Du coup, le temps d'ouverture quotidien des guichets peut passer à 7 heures. Les locaux s'étendent : l'agrandissement du rez de chaussée permet d'ouvrir des guichets supplémentaires. Du côté des usagers, l'expérience qui se rode facilite les démarches : “ *celles-ci diminuent au fur et à mesure qu'elles sont mieux connues des assurés et des employeurs* ”. Ceux-ci durant plusieurs mois auront du mal à distinguer les rôles réciproques de la caisse départementale autonome chargée de payer les prestations aux assurés inscrits sur ses contrôles et celui du service départemental, placé sous l'autorité du ministère du Travail. Des articles nombreux dans les journaux locaux s'emploient à informer ces assurés.

*“ Pour gagner du temps : pour obtenir une feuille de maladie, l'assuré doit être muni de sa carte trimestrielle ou mieux d'un certificat patronal attestant les sommes versées au dit feuillet durant le trimestre qui a précédé la maladie, le mois en cours n'entrant pas en ligne de compte. Lorsque le trimestre témoin se trouve à cheval sur une carte périmée retournée au service départemental et sur la nouvelle carte, le certificat patronal est indispensable, puisque l'examen du feuillet en cours ne donnerait pas aux caisses l'indication nécessaire. La feuille de maladie doit être présentée au médecin qui la remplit et il est nécessaire de renvoyer à la caisse primaire dans les 48 heures la carte-réponse délivrée avec cette feuille, remplie. En cas d'arrêt de plus de 15 jours présenter à la caisse primaire la carte annuelle pour l'apposition des timbres que le patron n'est plus tenu d'apposer lui-même, l'assuré ne travaillant pas. ”*

Un contrôle se met en place pour surveiller l'attribution des prestations, différent de celui du service départemental concernant la déclaration des assurés, leur immatriculation et le versement des cotisations.

Les moyens mobilisés et le nombre d'acteurs qu'implique la gestion des Assurances sociales devient un terrain ouvert aux fraudeurs. Un contrôle médical s'organise en commun accord avec toutes les caisses d'Assurances sociales pour débusquer faux malades ou prescripteurs complaisants ou indéliçats. Il entre en fonction le 1er décembre 1931, en collaboration avec le contrôle administratif qui fonctionne au sein de chaque caisse. Ce premier cabinet médical est installé 1, Rue Félibien et comprend un laboratoire d'analyses et un cabinet de rayons X. Tous les assurés convoqués doivent s'y soumettre.

Malgré ces problèmes inévitables de mise en route, c'est avec la conscience du devoir accompli qu'en janvier 1932, le président Bastit, appelé à d'autres tâches professionnelles, présente sa démission<sup>70</sup>.

*“Lorsqu'au moment de la mise en application de la loi vous m'avez fait l'honneur de me mettre à la tête du Comité provisoire chargé d'organiser la caisse départementale, j'ai accepté malgré la lourde tâche que cette mission allait m'imposer. Il fallait en effet trouver un local assez vaste et pas trop onéreux, le meubler, embaucher le personnel, le renseigner sur ses nouvelles fonctions, lui faire connaître le fonctionnement, organiser la comptabilité éduquer le public. Tout cela a demandé beaucoup de temps et de travail. Aujourd'hui la caisse départementale fonctionne dans des conditions particulièrement favorables, le personnel est bien au point, le public reçu avec amabilité voit ses demandes satisfaites sans longue attente, la situation financière est excellente. Il n'y a plus qu'à laisser tourner la machine régulièrement, aucun rouage ne grince. Je peux donc, satisfait d'avoir accompli l'œuvre que vous m'aviez confiée me retirer sans inquiétude pour son avenir. Par ailleurs mes nouvelles fonctions de vice-président du tribunal absorbent tout mon temps et m'obligent à me dégager successivement de toutes les occupations étrangères que j'avais volontairement acceptées. Je me dois avant tout à mes obligations professionnelles. C'est pourquoi je vous prie de bien vouloir pourvoir à mon remplacement. Bien entendu je resterais en fonction jusqu'à ce que vous ayez désigné mon successeur. Veuillez etc.”*

Son successeur est René Laval, président de l'Union Mutualiste Pharmaceutique, nommé par un arrêté du Ministre Pierre Laval le 30 mars 1932. Cette transmission de fonction est l'occasion d'un conflit, peu habituel au sein du conseil de la caisse. Émile Bastit, connaissant l'engagement de son collaborateur en faveur des Assurances sociales, s'était porté garant auprès du ministre du Travail du soutien du conseil sans s'y référer. Auguste Peneau, représentant de la caisse “*Le Travail*” souligne l'illégalité du procédé. Le président démissionnaire, prend très mal ces critiques. Il donne sa démission d'administrateur et quitte l'assemblée.<sup>71</sup> René Laval devient pourtant le deuxième président de la caisse départementale. Il restera en fonction jusqu'en 1946, date où le même Auguste Peneau deviendra le premier président de la caisse primaire de Sécurité Sociale de Nantes.

Au plan national, à la mission d'installation des caisses succèdent des objectifs de simplification d'une complexité législative et administrative faisant parfois figure de repoussoir. La loi du 28 juillet 1931 substituant le

<sup>70</sup>.*Le Phare*, 28 janvier 1932.

<sup>71</sup>.*Ouest-Éclair*, lundi 18 avril 1932 et *L'écho de la Loire*, mardi 19 avril 1932.

trimestre civil au trimestre d'âge réalise un premier pas en ce sens. Le docteur Grinda propose la suppression des timbres pour un calcul des cotisations sur le chiffre total des salaires payés et un recouvrement par voie fiscale, versé directement au service départemental. Celui-ci répartirait ensuite les sommes entre les caisses. L'Alsace-Lorraine où on se passe sans problème des timbres, est à nouveau citée en modèle. Un comité d'entente national regroupant les caisses départementales, les unions des caisses familiales, les unions des caisses mutualistes, les unions des caisses *Le Travail* se réunit pour la première fois à Paris le 19 avril 1932. Il confirme les principes de départ et recommande la prudence : simplifier ne doit pas induire de déviations, entre étatisation et option libérale la réforme doit garder son cap ! Il est hors de question par exemple de toucher à l'obligation ou au précompte. Sans eux il n'y a plus d'organisation des Assurances sociales. Il ne serait pas davantage accepté de limiter les attributions des caisses. Ce sont les caisses qui doivent gérer les fonds collectés par les cotisations, pas l'État. Ces dernières sont bien décidées à poursuivre leurs efforts. Leur but est la création et le développement des œuvres de protection de la santé publique. Si chaque citoyen peut souhaiter l'amélioration du formalisme administratif et la diminution de la paperasserie, les tentatives de simplifier le système ne doivent pas laisser place aux tentations de certains groupes de pression de compromettre l'esprit de ces réformes.

À Nantes, à la fin de 1932, ces incertitudes pèsent sur le fonctionnement. Roland Vauge s'inquiète par exemple de la facilité accordée aux assurés de changer de caisse tous les trois mois : *“ c'est un nid à discussions et à contestations sans fin ”*. La complexité des textes constitue une préoccupation concrète. *“ Je me suis trouvé au moins en face de 55 cas d'espèce. À 55 reprises j'ai dû donner des directives à mon personnel après avoir longuement examiné les textes et les avoir rapprochés les uns des autres pour fixer mon opinion. Comment veut-on que nos employés, peu familiarisés avec ces textes, ne tâtonnent pas, alors que nous avons tant de peine nous même à nous y reconnaître ? ”* Les choses toutefois progressent. *“ Nos débuts ont été d'autant plus difficile que les crédits mis à notre disposition pour la mise en application de la loi des Assurances sociales étaient trop restreints : or, au fur et à mesure que le service se développait, les malades affluaient, nous nous trouvions dans l'impossibilité par manque d'employés de donner aux assurés sociaux, les satisfactions auxquels ils étaient en droit de prétendre, avec la célérité nécessaire. ”*<sup>72</sup>

Au bilan de gestion de 1932, la caisse départementale d'Assurances sociales connaît les premières difficultés d'équilibre de ses comptes. Après six millions de boni accumulés en deux ans, c'est un déficit de 100 000 francs par mois qui se creuse. Le chômage et la fraude malgré les contrôles effectués, à cause des certificats de complaisance dont les médecins sont souvent prodiges, en sont largement responsables. Cette situation est d'ailleurs partagée par l'ensemble des caisses primaires et Jules Lucas, directeur de la caisse d'Assurances sociales mutualiste, *“ déplore qu'on ait pu donner au public l'illusion d'une prospérité qui n'était que factice parce que les dépenses ne s'appliquaient pas à des périodes égales à celles sur*

---

<sup>72</sup>.ROLAND VAUGE, *Le Phare*, 14 septembre 1932.

*lesquelles on asseyait les recettes et parce que la loi des Assurances Sociales n'était pas encore pleinement appliquée ”.*

Un contrôleur du ministère du travail, M. Marcellin, après une inspection à la caisse départementale de Nantes effectuée le 25 novembre 1932, publie un rapport alarmant. Il y propose de rendre les administrateurs pécuniairement responsables des déficits de gestion. Il y dénonce le prélèvement au poste “ prestations ” de sommes complémentaires pour assurer le fonctionnement des caisses comme un détournement. Il menace, si les caisses sont incapables de s'administrer avec leurs ressources actuelles, d'une prise en main par l'État de leur gestion. Ce rapport suscite une vigoureuse protestation de Roland Vauge, contresignée par tous les administrateurs de la caisse départementale. Une circulaire du ministre du Travail, M. Dalimier confirmant, suite à ce courrier, la responsabilité des administrateurs, attire une protestation générale des administrateurs de l'Union des caisses. Le 21 décembre 1932, le préfet de Loire-Inférieure en personne doit “ *monter au créneau* ” pour défendre devant le ministre du Travail et de la Prévoyance, les administrateurs de la caisse primaire départementale suite à ces “ *paroles* ”, prononcées, souligne-t-il, dans une situation de crise. “ *La gestion de cet organisme confiée à un directeur, Roland Vauge, et à un agent-comptable de grand mérite, Monsieur Creuzé, n'a jamais été l'objet de plaintes ni de réclamations et le conseil d'administration est composé de personnalités nantaises au-dessus de tout soupçon.* ”<sup>73</sup>

En 1933, première caisse de Loire-Inférieure, la caisse départementale compte 73 000 inscrits. Ses locaux s'étendent désormais au rez-de-chaussée et à l'entresol. D'une seule pièce commune, ils sont passés à trois quand la caisse départementale de Crédit Agricole s'est vue transférée rue de Beau Soleil. Par la suite, progressivement, tous les magasins installés au rez-de-chaussée du 1 square de la Monnaie ont été récupérés. Situés au rez-de-chaussée de l'immeuble qui fait l'angle de la rue Anizon ces bureaux se situent face au jardin de la Monnaie sur une longueur de plus de dix mètres. L'entrée du public dans la salle d'attente, se fait par une première porte située presque à l'angle de la rue Anizon. Les assurés sociaux empruntent le couloir qui traverse successivement les différentes salles, effectuant les opérations successives qu'ils ont à faire, puis regagnent l'extérieur par une porte qui se trouve à l'extrémité de cette enfilade de locaux à l'opposé de la porte par où ils sont entrés. Il y a ainsi un sens de circulation organisé qui permet d'effectuer le maximum de travail dans le minimum de temps. Il évite des allées et venues qui provoqueraient des encombrements. Près de cette porte de sortie, à droite en sortant, se trouve la caisse, fermée par une cloison vitrée percée d'un guichet. À gauche, est installé le bureau du directeur, Roland Vauge. Malgré cette organisation, il arrive fréquemment que des assurés sociaux venant du côté de la rue Voltaire se trompent de chemin et entrent dans les bureaux par la porte ornée de l'inscription “ *Entrée interdite au public* ”. La caissière, Marguerite Bouriaud, avec tact et courtoisie, leur signale alors leur erreur et les remet

---

<sup>73</sup>.ADLA 1X 229, personnels.

dans le bon chemin en leur indiquant qu'ils doivent entrer par la porte voisine de la rue Anizon<sup>74</sup>.

Outre ses fonctions de gestion, le directeur de la caisse départementale, Roland Vauge, se livre à un travail d'information et de communication persévérant. Il doit faire face aux critiques nombreuses sur le coût des assurances sociales et la charge qu'elles représentent pour l'État. Aussi inlassablement, il rappelle que l'encadrement et les personnels ne coûtent rien au contribuable. Les sommes mises à la disposition des organismes pour frais de gestion sont prélevées sur les cotisations versées par les cotisants. Elles sont l'unique source de leurs rémunérations. Prélevées sur les deniers des assurés, chez les administrateurs comme chez les salariés prévaut un souci constant de limiter au maximum ces dépenses de fonctionnement. Ainsi l'efficacité liée aux compétences acquises et à la structuration progressive de leurs rôles a permis que sur les quarante-deux salariés en fonction en avril 1931, il n'en reste plus que trente deux en février 1933. *“ Je suis arrivé à faire des compressions au fur et à mesure que s'accomplissaient les différentes étapes du plan d'organisation élaboré par moi, en plein accord avec l'agent comptable, à l'activité duquel je suis heureux de rendre hommage. Ces compressions ont été possibles en spécialisant les employés avec toute la prudence désirable, car il y a encore beaucoup de cas d'espèces. ”*<sup>75</sup>

Une organisation rationnelle est désormais en place. Une salle d'attente avec délivrance de tickets, permet de ne faire entrer les personnes que dix par dix dans la salle des guichets. Elle autorise en une seule journée la réception de trois à quatre cents hommes et femmes. *“ Nous sommes loin du temps où des files stationnaient pendant des heures et des heures sur le trottoir devant nos bureaux ! ”* Enfin, les correspondants recrutés dans toutes les communes du département assurent la liaison entre les assurés sociaux et la caisse départementale et accélèrent les paiements sur place. Le service de contrôle développe une action de conseil en même temps qu'un dépistage des fraudes. *“ Je désire que mes sept contrôleurs visiteurs et ma contrôlease visiteuse, ne soient pas seulement des “ gardes-chiourmes ”. J'entends qu'ils soient également des conseillers pour les assurés et pour les employeurs. ”*

#### **d) Quatre caisses d'affinité privées**

Si cette caisse départementale constitue un organisme matriciel, en raison de son importance et de son statut, de la future caisse primaire de Sécurité sociale de Nantes, quatre autres grandes caisses, en dehors des sections ouvertes dans les usines, assurent aussi la gestion des assurances sociales.

Une coordination est assurée entre toutes les caisses par une Union que préside désormais Abel Durand conseiller juridique de la C.R.I.F.O. et mutualiste, succédant dans cette fonction à Émile Bastit. Roland Vauge en est le vice-président.

<sup>74</sup>. *Le Phare*, 2 février 1933. “ Après trente mois la caisse départementale ”.

<sup>75</sup>. ROLAND VAUGE, *Le Phare*, 2 février 1933.

### **1) La Caisse primaire d'Assurances sociales mutualiste**

Sous l'autorité de l'union départementale des Sociétés de Secours Mutuels, cette caisse est présidée par Alexandre Bazin, futur président de la caisse primaire d'assurances maladie de Nantes en 1947. Elle est dirigée par Jules Lucas, assisté de M. Praud, agent comptable. Ses locaux se trouvent au rez de chaussée de la maison de la Mutualité, rue Désiré Colombe, autrefois l'école Livet. Installé dans un bureau de verre, le directeur peut surveiller le fonctionnement des divers services de la caisse de répartition. Celle ci regroupe 26 sociétés urbaines, constituées en sections locales de plus de 50 membres et 12 sociétés rurales. Seconde caisse primaire du département et première caisse privée, la Caisse primaire mutualiste compte 20 000 inscrits. Le personnel est des plus réduits. Il comporte 10 employés et 2 contrôleurs. Par ailleurs les communes bénéficient de l'action de 95 correspondants. Une caisse de capitalisation mutualiste pour les retraites fonctionne à côté de la caisse primaire. Elle compte 40 000 adhérents et réalise le placement de ses fonds auprès de nombreuses communes : plus de seize millions de francs sont investis sur des objectifs sociaux (travaux d'intérêt général contre le chômage) ou sanitaires et sociaux (tout à l'égout, adduction d'eau, électrification, équipements urbains). Au-delà de ces chiffres, le rôle de la mutualité dans la mise en place des Assurances sociales de Loire Inférieure est déterminant. Celui d'Émile Bastit sera d'ailleurs souligné par le préfet du département lors de sa passation de fonction avec Marcel Chabirand, à la tête de l'union départementale des sociétés de secours mutuels, le 18 décembre 1932.

*“ Le ministre du Travail l'a reconnu en appelant le président de cette Union (Émile Bastit) à la présidence de la caisse départementale qu'il a due créer seul de toutes pièces, comme local, comme personnel, comme organisation administrative. Ce sont enfin toutes les caisses primaires du département qui ont rendu hommage à ses initiatives et à son activité en confiant encore aux présidents de l'union départementale la direction de leur Union (union des caisses primaires), une des premières qui se soit constituée en France.”<sup>76</sup>*

### **2) La caisse primaire interprofessionnelle**

Créée par les employeurs nantais réunis dans la C.R.I.F.O., cette caisse a comme directeur M. Guérin. Elle regroupe 12 000 affiliés, servis par un personnel formé au fonctionnement des Assurances sociales par la société de Secours Mutuels de l'Industrie et du Commerce (S.M.I.C.). Cette société constitue la base de cette caisse primaire. Ses statuts préconisaient déjà, avant la loi sur les Assurances sociales, la double cotisation ouvrière et patronale paritaire, ce qui rendit pour elle l'application de la loi plus facile.

D'emblée, le visiteur est frappé par l'importance des aménagements réalisés et par leur disposition symétrique. Rien n'a été laissé au hasard. Tout a été édifié sur un plan soigneusement conçu dont l'auteur a tout prévu, jusqu'à l'agrandissement des locaux. Ceux-ci abritent donc aussi la S.M.I.C. et la caisse d'allocations familiales. Quinze sociétés de secours mutuels, dont 12 fonctionnaient déjà avant 1930, ont adapté leurs statuts à la S.M.I.C. pour donner le jour à la caisse interprofessionnelle de répartition, rue Arsène

---

<sup>76</sup>.Le Phare, 12 février 1933, “ Après trente mois la caisse primaire mutualiste ”.

Leloup. Il s'agit de la SSM de la Biscuiterie Nantaise, de la Prévoyance mutuelle de la chambre de commerce, de la Mutuelle de la Raffinerie de Chantenay, de la Mutuelle des Chantiers de Bretagne, de la SSM du personnel de la Société de Saint-Gobain, de celle de la compagnie “ Les carboniques liquides réunis ”, de la SSM des établissements Kuhlmann, de la Société de l'outillage Armor, de la SSM des chantiers de Penhoët (Saint-Nazaire), de la Caisse amicale mutuelle de l'Association des ouvriers de la maison Rineau, 1 rue Jean Bart, et de la SSM des Batignolles.

Les trois sociétés de secours mutuels qui ont intégré la S.M.I.C. sont L'Espérance (société de secours mutuels des dames et demoiselles), la SSM des Travailleurs chrétiens et la caisse mutuelle Familiale de Loire Inférieure. Quand la S.M.I.C. a créé la caisse de répartition interprofessionnelle, toutes les SSM d'usine n'ont pas apporté leur concours, certaines se sont constituées en caisses distinctes de répartition (raffinerie de Chantenay, Batignolles, ateliers et chantiers de Penhoët, caisse familiale). Mais toutes ont gardé le principe de la double cotisation patronale et ouvrière variable selon qu'il s'agisse des exclus des Assurances sociales par l'âge ou par le salaire ou d'assujettis ordinaires.<sup>77</sup>

### **3) La caisse primaire familiale**

Le directeur de cette caisse est Georges Lucas. Un de ses administrateurs, Léon Buerne, militant d'exception du syndicat chrétien, architecte de ses œuvres, occupe une place de choix au conseil d'administration de la caisse départementale. Au service de 13 000 assurés, la caisse Répartition urbaine et la caisse répartition agricole fonctionnent avec dix employés, directeur compris, auxquels il faut adjoindre une dame visiteuse. Logée par les syndicats chrétiens, 10 rue de Bel-Air, faute de place dans l'immeuble un pavillon a dû être construit, dans la cour en 4 ou 5 mois. Outre le bureau du directeur et celui de la comptabilité, ce pavillon comporte le bureau où fonctionnent les services ouverts au public, à la diligence de sept employés. Un service de correspondants existe dans 175 communes. Ils sont chargés de contrôler les abus, et d'assurer la rapidité des règlements. Ces correspondants reçoivent 5 francs par adhérent inscrit et par an.<sup>78</sup>

### **4) La caisse syndicaliste le Travail**

Les bureaux de la caisse Le Travail sont situés à la Bourse du Travail. Auguste Peneau en est le président, M. Prezoul, le directeur. Seuls 4 employés travaillent à ses côtés. Une équipe aussi réduite, s'explique par l'existence d'un bureau spécial à Saint-Nazaire, avec deux employés qui assurent le service de cette ville. Bien que comptant 10 500 inscrits la caisse de Nantes fonctionne avec des moyens réduits. Ses débuts ont été difficiles : “ *il faut le dire quand la loi fut mise en application, la classe ouvrière lui était hostile en très grande majorité* ”. Plus que l'influence des discours, le niveau des résultats obtenus ont toutefois emporté l'adhésion. Il s'agit de la seule caisse du département administrée seulement par 23 représentants des salariés assistés d'un médecin et d'un pharmacien, à l'exclusion de tout employeur. Cela n'empêche pas la caisse de participer à l'Union des caisses

<sup>77</sup>.Le Phare, 8 mars 1933.

<sup>78</sup>.Le Phare, 17 mars 1933.

et Auguste Peneau de rendre un hommage convaincu, tout autant à Émile Bastit qu'à Abel Durand pour leur impartialité<sup>79</sup>.

### e) Après trois années, un bilan contrasté

Malgré la réussite indéniable de ces mises en place, le coût des assurances sociales constitue la cible privilégiée des campagnes de dénigrement, de désinformation quand ce n'est pas d'obstruction à son action. Lors d'un congrès des caisses primaires de l'Ouest, tenu à Nantes en 1933, le secrétaire du préfet, M. Vieillecazes, s'attache à réfuter l'erreur de ceux qui persistent à considérer ces caisses départementales comme des caisses d'État. Ce n'est pas parce qu'elles collaborent étroitement avec les services de l'État qu'elles perdent cette autonomie. Ce qui lui semble important, c'est la bonne harmonie entre les caisses. *“ Il est certain que ce disant, il est d'accord avec les militants de la Mutualité comme avec les militants des syndicats et c'est dans cet esprit qu'il souhaite aux assistants une cordiale bienvenue. ”*<sup>80</sup> Dans cette même manifestation, devant la carence de certains employeurs, l'assemblée réclame une application stricte de la loi<sup>81</sup>.

Le précompte et l'utilisation des fonds collectés sont, après une définition adaptée du salariat, un autre thème important sur lequel la jurisprudence aura à s'appliquer. À ce propos, le conflit qui oppose le ministère du Travail de M. Dalimier, à l'entreprise Citroën est révélateur. Le 3 novembre 1932, un accord verbal intervient entre l'entreprise et le service interdépartemental de la Seine et de la Seine et Oise pour accorder des délais pour un versement de 7 millions de francs dus au titre des assurances sociales. Dans cette somme, 2 694 000 francs avaient été précomptés sur les salaires. Le 29 novembre 1932 le ministre doit sommer le directeur, le colonel Fontana, de verser cette somme. Il s'attire un refus en raison de l'impossibilité de la mobiliser. A la question de savoir où était passé l'argent des salariés, la réponse est sans détour : *“ Il a été utilisé par l'entreprise ”*. Le ministre accorde alors 48 heures pour acquitter cette dette. La somme est réglée dans les temps mais aucune sanction n'est prise à l'encontre de l'entreprise. Le directeur de la caisse, M. Agard, sera muté comme préfet du territoire de Belfort. Son successeur n'aura pas tâche facile, il trouve la caisse dans un désordre indescriptible, sans le moindre fichier susceptible de fournir une indication sur les versements effectués ou non.

La question soulevée est objet de controverse, à Nantes comme dans tout le pays. Ainsi la 3<sup>e</sup> chambre de Nantes s'interroge sur la nature du délit commis par des patrons qui ont retenu pour leurs fins personnelles l'argent versé par leurs ouvriers au titre de la loi. Peuvent-ils être condamnés pour abus de confiance ? La jurisprudence constituée est complexe. Ils sont passibles d'une amende mais non d'une condamnation pour abus de confiance si l'on se réfère à un arrêté du tribunal de Toulouse qui stipule que les précomptes ne doivent pas faire obligatoirement l'objet d'un compte spécial dans la comptabilité et qu'au contraire, ils tombent dans la caisse

<sup>79</sup>. *Le Phare*, 25 mars 1933.

<sup>80</sup>. *Le Phare*, 27 octobre 1933 et cf. *Le messager syndical*, juillet 1933.

<sup>81</sup>. *Le Populaire*, 27 octobre 1933.

commune de l'entreprise. Ils peuvent être justiciables pour abus de confiance au préjudice des ouvriers cotisants si l'on en croit les arrêtés des cours d'appel de Lyon et de Douai. La III<sup>e</sup> chambre de Nantes, indécise renvoie sa décision. Le tribunal de Nantes se rangera finalement derrière le point de vue Toulousain. Le patron, selon elle, agit comme collecteur bénévole et non comme mandataire de son salarié. L'ouvrier de son côté consent à la retenue et le fait de laisser entre les mains de son patron une partie de son salaire n'implique de sa part aucune confiance particulière.

Devant ces débats persistants, un projet de loi est déposé en mai - juin 1933 par le député Corsin. Ce texte assimile le délit patronal à l'abus de confiance. Un autre député, Bertrand d'Aramon, bloque le vote de cette loi, inscrit sans débat et renvoie le problème à la sagesse de la cour de cassation saisie du problème. A la fin de 1933, l'état de la question reste incertain. “ *Qui arrivera le premier pour la trancher ? La cour de Cassation ou le Parlement ?* ”<sup>82</sup> La Cour de cassation tranche finalement en faveur de l'employeur. Celui-ci ne peut pas être considéré comme le mandataire légal de qui que ce soit. Le délit d'abus de confiance ne tient donc pas. Il faut donc une législation spécifique pour protéger l'ouvrier. La proposition de loi Corsin ayant été adoptée sans discussion par la chambre des députés le 23 janvier 1934 : la balle passe dans le camp des sénateurs. Le 14 juin 1934, le sénat se détermine en faveur des salariés : “ *les employeurs qui gardent par devers eux les cotisations précomptées sur le salaire de leurs ouvriers sont désormais condamnés pour abus de confiance. On estime à 45 Millions par an les cotisations non versées.* ” Une pondération de cette orientation est toutefois ouverte, “ *Adrien Marquet, ministre du Travail, précise que ne sont visés que " les employeurs de mauvaise foi "* ”<sup>83</sup>. Plus d'une année s'est écoulée depuis l'affaire Citroën. Si le législateur clarifie le litige, celui-ci rebondit sur l'interprétation de bonne foi ou mauvaise foi ouverte par le ministre.

Au terme de cette période d'installation le bilan est positif en Loire-Inférieure. Trois des acteurs salariés importants de cette mise en place sont promus dans l'ordre des Assurances sociales, reconnaissance publique de l'œuvre accomplie et encouragement pour les tâches à venir. Une médaille d'or est décernée à M. Lepourcelet qui installa le service départemental<sup>84</sup>, une médaille d'argent à Roland Vauge, directeur de la caisse départementale depuis son origine et une médaille de bronze à Jean Acis, directeur du service départemental des assurances sociales. Les statistiques publiées au J.O. pour les Assurances sociales de Loire Inférieure témoignent du chemin parcouru. Au 31 décembre 1932 le département compte 130 737 assurés obligatoires immatriculés sous la responsabilité de 22 000 employeurs. Il recense par ailleurs 405 assurés spéciaux en répartition et 102 assurés spéciaux en capitalisation. Il regroupe 6 576 assurés de l'agriculture. Les cotisations affectées à la répartition se montent à 49 522 019,49 francs, celles affectées à la capitalisation à 31 949 782,19 francs.

Des freins subsistent. La rentrée des cotisations se fait mal, constate l'Union des caisses qui regroupe l'ensemble des caisses implantées. Le non-retour des feuillets trimestriels par les employeurs est fréquent, tout comme

<sup>82</sup> *Le Phare*, 9 février 1934.

<sup>83</sup> *Le Mutualiste de Bretagne* N° 85 juillet 1934.

<sup>84</sup> Tombé malade il en devient le sous-directeur et est remplacé à la direction par M. Acis.

le non-respect de la règle du signalement des changements de catégorie. Les modifications n'interviennent trop souvent qu'en cas de baisse des salaires et provoquent une perte de leurs droits pour les assurés. Des conflits opposent les caisses aux employeurs réfractaires qui pensent qu'il suffit de régulariser la situation quand les salariés ont besoin des prestations. Elles refusent alors la prise en charge de ces prestations en impliquant leur responsabilité pénale : il ne s'agit pas d'une assurance "à risque ouvert".

L'exercice du contrôle et l'application de sanction s'imposent parfois. Le service départemental a témoigné en ce domaine d'efficacité et de rigueur. Il a procédé à 82 autorisations de poursuite, suivies de 37 condamnations. Trente-quatre employeurs se sont exécutés avant condamnation réglant ainsi 1 300 000 francs. A la préfecture de Nantes, on se plaît à souligner cette efficacité des services de Jean Acis, avec seulement deux inspecteurs. Elle se situe au-dessus du niveau national où l'on recense à la même époque 1311 poursuites et 145 condamnations. Si d'autres moyens de contrôle lui étaient alloués, souligne l'ensemble des administrateurs de caisses, les 47% des assurés pour lesquels les cotisations n'arrivent pas donneraient d'autres moyens à ces Assurances sociales, même si la jurisprudence rend dans tous les cas l'employeur défaillant responsable civilement et pénalement des préjudices causés à l'employé. Désormais, en Loire-Inférieure, le train de la protection sociale est en route vers sa modernité.

## **D) Avec les Assurances Sociales 1934-1939**

### **a) Autour du Front Populaire**

Dans toute l'Europe l'extrême droite politique se mobilise. Dès 1922, en Italie les chemises noires brûlent le siège du journal *L'Avanti*, mettent à sac de nombreuses Bourses du Travail et se rangent en masse derrière le Duce, Mussolini. Le 30 janvier 1933, Hitler devient chancelier du Reich et entame une longue série de restrictions aux libertés fondamentales du peuple allemand. En France durant toute l'année 1933, des meetings de contribuables regroupent des foules de plus en plus fournies et égrènent les habituelles critiques contre le régime : le coût de l'impôt représenté, selon eux, par les assurances sociales obligatoires y figure en bonne place. Le 6 février 1934, à Paris, une manifestation s'oriente vers la chambre des députés. La garde nationale défend le Parlement et tire sur les manifestants faisant 15 tués et 1500 blessés.

À Nantes, ce même 6 février, un monôme, protestant contre le limogeage du préfet de police Chiappe favorable à la droite, se heurte violemment à une contre-manifestation. Comme dans toute la France, la riposte y mobilise les partis politiques démocratiques avec les syndicats ouvriers. Une large coalition républicaine s'organise. Le 8 février, un meeting unitaire se déroule à la Bourse du Travail, suivi d'une manifestation en ville. 15 000 personnes défilent, bénéficiant du soutien ostensible de la population. C.G.T. et C.G.T.U. fraternisent : "*L'unité est en marche chez les travailleurs*"<sup>85</sup>.

En mai 1935, Auguste Pageot est élu premier maire socialiste de Nantes. Le 14 juillet 1935, le Front Populaire se met en place, inscrivant ses objectifs dans la perspective des idées de 1789. Une manifestation d'exception rassemble 15 000 personnes au Champ de Mars et ne tarde pas à se répandre en un long cortège dans les rues de la ville. Gaston Veil de la ligue des Droits de l'homme, Gaston Jacquet de la C.G.T.U., Auguste Pageot le nouveau maire de Nantes expriment dans un serment commun un vœu partagé :

*"Faisons le serment de rester tolérants et fraternels les uns à l'égard des autres. L'acte que nous accomplissons est défini par ces trois mots : " Travail, paix, Liberté " (...)" " Nous voulons conquérir la paix intérieure dans la liberté, c'est à dire lutter contre le fascisme " (...)" " Et nous constatons avec joie que les républicains d'aujourd'hui n'ont pas dégénéré des hommes qui, en 1789, montèrent à l'assaut de la Bastille."*

M. Duchemin du Parti socialiste n'est pas en reste dans ces invocations républicaines. "*La république est en danger, c'est la masse*

---

<sup>85</sup>.RAYMOND SEMAT, responsable de la C.G.T.U. lors de ce meeting du 8 février.

*populaire qui, comme en 1789, doit arrêter le flot fasciste d'autant que les Bastilles d'aujourd'hui sont autrement difficiles à renverser que les tours que défendit M. de Launay.* ”

M. Tharaud du parti Communiste lui emboîte le pas. “ *De la discipline et de l'audace et pas une Bastille ne résistera à l'assaut du front populaire.* ” Gaston Jacquet de la C.G.T.U. et Auguste Peneau de la C.G.T., parlent désormais d'une seule voix au nom du front populaire, “ *seul moyen de lutter contre la crise économique voulue, organisée par quelques manitous entre les mains desquels les dirigeants ne sont que des pantins.* ”

Ces événements sociaux et politiques ne restent pas sans effet sur la gestion et sur l'évolution locale des Assurances sociales. Au plan interne de leur administration, ces repositionnements syndicaux suscitent des souhaits d'évolution. En mars 1934, sous la pression des salariés du service départemental, une proposition est faite par Jean Acis, son directeur, de libérer par alternance 27 employés le samedi après-midi et 27 autres le lundi matin pour arriver à 42 heures hebdomadaires. Adrien Marquet, Ministre du Travail, refuse cette initiative et rappelle que, conformément à la loi du 5 avril 1934, l'horaire de travail hebdomadaire est de 48 heures.

La jurisprudence établie lors des premières années de fonctionnement des Assurances sociales franchit une étape. La Cour de cassation semble désormais acquise à la conception élargie du salariat prônée par le législateur. Elle conforte en particulier le point de vue des travailleurs à domicile qui réclament leur inscription obligatoire aux assurances sociales. Dans cette perspective, un arrêt du 20 mars 1934 pris par le Tribunal d'Angers marque un moment fort. Il concerne les ouvrières d'une maison de confection. Selon cet arrêt, la quantité de travail confiée, les délais accordés, la vérification, les indications fournies pour la coupe en font bien un authentique travail salarié. Une trentaine d'entreprises du Maine et Loire sont alors mises en demeure de se mettre en règle avec les assurances sociales. De même dans le monde agricole, la question du droit des métayers à l'assurance obligatoire est soulevée.

Au plan national, ces événements accompagnent une crise économique qui provoque elle aussi des retombées importantes sur la gestion des caisses. Le chômage supprime de nombreuses cotisations, la rétrogradation des catégories de salaires constitue un manque à gagner significatif. La défaillance persistante des employeurs entretient un défaut de financement important. A Nantes cette crise frappe l'armement, les conserveries, et l'industrie alimentaire : le chômage partiel prend de l'importance et le chômage total passe de 165 sans emploi en avril 1931 à 4044 en avril 1934, il touche alors 13% de la population ouvrière<sup>86</sup>.

Le succès même des assurances sociales et l'importance des fonds à gérer distillent un doute sur la capacité de ses administrateurs bénévoles à gérer de telles sommes. Il représente par ailleurs des moyens financiers convoités à un moment où l'économie s'effondre. Le décret loi du 15 mai 1934, dit décret Adrien Marquet, tente de proposer une réponse à ces problèmes.

---

<sup>86</sup> Chiffres cités par CLAUDE KAHN, JEAN LANDAIS, JACQUES JAVAYON et MARCEL RUMIN, *La caisse d'Épargne de Nantes des origines à 1950*, sous la direction de MARCEL LAUNAY, Éditions de l'Épargne, Paris 1998, p. 155.

### **Le décret Adrien Marquet**

Il affecte d'une part un régime provisoire d'emploi des fonds des Assurances Sociales au programme de grands travaux projetés pour lutter contre le chômage. Ce régime doit recevoir du 1er juin 1934 au 31 décembre 1940, 75% des disponibilités des Caisses d'Assurances Sociales versées à la Caisse de Dépôts Consignation y compris celles de la caisse nationale de garantie. Les 3/4 des ressources des Assurances sociales affectées aux risques de capitalisation soit au total plus de 10 milliards pourront y être employées. Ces recettes seront transformées en prêts aux collectivités ou à des organismes qui obtiennent les garanties d'une commune ou d'un département. Ces prêts sont établis sur 30 ans (50 ans pour les chemins de fer).

Son second volet modifie l'article 31 de la loi et amène des restrictions aux possibilités pour les caisses d'investir leurs fonds librement, supprimant en particulier la possibilité de placements de fonds sociaux, établissements sanitaires et HBM. Pour éviter la mainmise par l'État sur les réserves financières, les organismes autonomes multiplient en effet des investissements dans des réalisations sociales ou sanitaires et sociales mobilisant ces fonds dans leur patrimoine propre.

Ces mesures retiennent la bienveillance des hommes politiques de gauche. L'affaire Stavinski autour du Crédit municipal de Bayonne laisse planer le doute sur la bonne gestion des fonds sociaux. *“ La colossale mésaventure des bons de Bayonne a démontré qu'au lieu de hasarder les fonds des Assurances sociales dans des placements aléatoires, dont certains ont été par surcroît des escroqueries, mieux valait les utiliser dans un but social avec des garanties certaines. Théorie ingénieuse contre laquelle on peut faire des objections, mais dont il faut louer M. Marquet. Le Ministre du Travail voulant lutter contre le chômage, ce qui était son rôle, a pris l'argent où il était. ”*<sup>87</sup>

Les mutualistes s'élèvent pour leur part contre une confiscation de leurs réserves qu'ils affectent déjà largement dans la proximité locale à de telles initiatives. De plus même si France Mutualiste, importante caisse autonome de retraite et quelques autres sociétés ont laissé quelques fonds dans l'affaire du Crédit de Bayonne, ils soulignent comment l'essentiel des sommes qui y furent engloutis provient des compagnies d'assurances ou de sociétés de capitalisation privées. Pourquoi dès lors faire retomber la sanction de ce scandale de façon aussi sélective<sup>88</sup> ?

Chez les partenaires syndicaux des assurances sociales, comme en témoigne ce vœu au Ministre de la caisse *“ Le Travail ”* du Mans en juin 1934, on exprime aussi des nuances par rapport à ce décret. *“ Émue par les projets gouvernementaux tendant à disposer des fonds de réserve des Caisses d'assurances sociales, la caisse Le Travail du Mans s'élève contre toute mesure qui consisterait à opérer des prélèvements sur les réserves afférentes aux risques de répartition, pareil projet étant susceptible de compromettre le bon fonctionnement de la loi des assurances sociales.*

*En ce qui concerne les fonds destinés à couvrir les risques vieillesse et invalidité, le Conseil d'administration de la caisse le Travail estime qu'ils*

<sup>87</sup>.JEAN PHILIPP, sénateur socialiste.

<sup>88</sup>. *Le Mutualiste de Bretagne*, N°87 septembre 1934.

*doivent être investis particulièrement dans des travaux d'intérêt général. Il est de toute probité d'appeler les représentants qualifiés des assurés à participer à l'élaboration des projets et au contrôle permanent de leur exécution.*"

Du côté de la C.G.T. toutefois, on n'est sans doute pas mécontent des limites posées aux prétentions des mutualistes. L'unité en cours avec la C.G.T.U. impulse un nouveau dynamisme. De nombreux assurés sociaux jusqu'alors inscrits dans les caisses départementales rejoignent les caisses "*Le Travail*". La place occupée par les mutualistes dans la mise en place des assurances sociales, le fait que dans leurs rangs figurent des patrons, comme administrateurs des caisses au titre des caisses d'entreprises, font qu'à leur projet de mutualisation des assurances sociales, on n'est pas fâché de répondre par l'idée d'une certaine étatisation.

Plus généralement, des préoccupations gestionnaires s'imposent. La maîtrise des coûts de santé passe au premier plan de l'ordre du jour des caisses primaires. Celles-ci sont en effet confrontées à une augmentation des prestations liée à une demande croissante de soins, développée par le droit élargi à l'assurance. Dans les organismes mutualistes, les versements des Sociétés de secours mutuels enregistrent plus de 100% d'augmentation de l'indemnisation maladie ; pour ceux qui ne peuvent pas se mutualiser, l'aide médicale gratuite (AMG) est fortement sollicitée. En Loire-Inférieure, en marge d'une circulaire préfectorale, on s'interroge sur l'inflation de ces dépenses. Un premier constat souligne comment, pour tous ceux que couvre l'assurance, cette inflation du montant de l'A.M.G. dépend du fait que les élus municipaux en sont désormais davantage les décideurs que les payeurs.

L'opposition opiniâtre des médecins à toute harmonisation conventionnelle de leur tarif constitue un poids de plus en plus lourd. La relation avec ces praticiens est comme toujours un sujet sensible par rapport auquel on souhaite éviter tout affrontement frontal. L'Union des caisses du Mans propose-t-elle d'établir des statistiques "*sur les médecins qui reviendraient le plus cher aux assurances sociales soit en donnant des repos prolongés soit en établissant des ordonnances ou les spécialités dominant : un rapport est commandé à l'agent comptable à ce sujet*"<sup>89</sup> ? Une lettre de la caisse de réassurance lui recommande aussitôt la prudence. Au plan national, la réaction de la confédération des syndicats médicaux à une circulaire du 8 août 1934 qui pose la question d'une baisse du tarif syndical est vive. Le ministre doit retirer son projet de lier le tarif syndical et le tarif de responsabilité. Aux abois, la confédération des syndicats "*rappelle aux syndicats adhérents qu'aucune tractation directe ne peut avoir lieu entre caisses d'assurances et syndicats médicaux, ajustant les tarifs syndicaux aux tarifs de responsabilité*".

En décembre 1934, M. Jacquier succède à Adrien Marquet au Ministère du travail, mais les projets de l'État de centraliser la gestion des fonds de capitalisation se précisent, soulevant pour le coup les résistances les plus vives des mutualistes.

*" Nous apprenons que le gouvernement projette de supprimer purement et simplement par voie de décret-loi, toutes les caisses de capitalisation mutualistes et de confier à la seule Caisse Générale de Garantie, la gestion des risques, vieillesse et invalidité, le régime de la répartition étant*

---

<sup>89</sup> .CA Caisse *Le Travail*, 1932-1946. C.R.A. de Sécurité sociale du Mans, 20/74. B 6.

*substitué à celui de la capitalisation. ” Les mutualistes s'élèvent fortement contre une répartition généralisée “ moyen de facilité momentanée dont la conséquence ne saurait être que la violation des engagements pris, la baisse des rentes ou la hausse des cotisations et des impôts, et contre toute confusion des fonds appartenant aux assurés sociaux avec les finances publiques... ”<sup>90</sup>*

Après ces déclarations, on attend les réformes. En juillet 1935, L.O. Frossart Ministre du Travail de Pierre Laval, président du Conseil, s'engage à réformer la loi des Assurances sociales avant la fin de l'année<sup>91</sup>. En direction des partenaires importants que sont les mutualistes des concessions sont nécessaires. Après le décret du 28 octobre 1935, seules les SSM sont admises à recevoir les bénéficiaires de l'assurance facultative.

***Ont droit à l'assurance facultative :***

*“ Tous ceux qui sans être salariés vivent principalement du produit de leur travail, à condition qu'ils n'aient pas 60 ans et que le produit annuel de leur travail n'excède pas :*

*- En dehors des grandes villes 15 000F (célibataires et mariés sans enfants), 17 000 francs pères d'un enfant, 19 000 de deux enfants, 25 000 de trois enfants et plus.*

*- Dans les grands centres , respectivement 18 000; 19 000; 21 000 et 25 000.*

*Enfin les femmes non salariées des assurés facultatifs ou obligatoires. ”*

Désormais toutes les sociétés de secours mutuels peuvent aussi garantir les exclus de l'assurance obligatoire en raison de leur salaire et les retraités des assurances sociales qui ni les uns ni les autres ne peuvent s'assurer contre la maladie. En Loire Inférieure, une Société Mutualiste complémentaire est installée à partir du 1er janvier 1936.

Mais après le chaud souffle le froid. Le décret du 30 octobre 1935 modifie la loi de 1898. Les initiatives des S.S.M. sont réduites et la responsabilité de leurs administrateurs alourdie. Le projet Dormann Montigny, objet de beaucoup d'espoirs pour la FNMF, est désormais relégué aux oubliettes. Sous le couvert *“ d'un simple aménagement technique permettant de réduire les charges qui pèsent sur l'économie nationale et de réaliser des économies budgétaires ”* des craintes se confirment. On projette de *“ supprimer purement et simplement les principales institutions mutualistes d'assurances sociales pour confier les fonds de l'assurance vieillesse à un organisme d'état qui pourra en disposer plus librement ”*. Des bruits inquiétants émanent enfin du ministère du Travail. Ils confirment depuis le début de 1935, l'idée d'une substitution de la répartition à la capitalisation en matière d'assurances sociales et de la captation des réserves constituées. Les fonds détenus par les 27 000 sociétés mutualistes constituent une tentation permanente pour l'État : un des moyens de sauver leurs fonds, sera pour les S.S.M. d'engager ceux-ci dans des équipements sanitaires.

C'est l'occasion à Nantes d'un bras de fer mémorable entre Marcel Chabirand, président de l'UD des S.S.M. et les autorités préfectorales secondées par le ministère du Travail. Une grande clinique mutualiste de

<sup>90</sup>.Le Phare, 6 juin 1935.

<sup>91</sup>.Le Mutualiste de Bretagne, N°97 juillet 1935.

près de 300 lits est envisagée. “ *Comment mieux sauver nos capitaux qu’en les investissant, et qui plus est dans nos murs ?* ” La préfecture conteste aussitôt la régularité des financements rassemblés et s’oppose à leur emploi dans ce projet. Celui-ci échoue et le président Chabirand ne peut que déplorer de ne pas avoir trouvé auprès du mouvement mutualiste la même combativité que dans le mouvement syndical. “ *Nos dirigeants feraient bien d’aller prendre de leçons d’énergie près des syndicalistes de la C.G.T. et de l’illustre professeur Jouhaux. On leur enseignerait la méthode pour mater l’administration et même le gouvernement.* ”

En cette fin de 1935, alors que disparaissent de son sein les représentants des caisses mutuelles agricoles, le CA de la caisse primaire départementale est renouvelé<sup>92</sup>.

Son Président reste René Laval.

Les représentants de l’UD S.S.M. accueillent désormais dans leurs rangs quelques employeurs représentant des sociétés d’entreprise.

Marcel Chabirand, Arsène Antoine, Alexandre Bazin, Jean Clero, René Puill, Contremaître aux Chantiers de la Loire, Henri Palussière, Félix Thomas, Abel Rineau, directeur de Rineau Frères, Maurice Cabias, directeur de St Gobain, Pierre Pinard, de la maison Pinard, Georges Maître, directeur des Forges de Basse-Indre, Jacques Bergerault, administrateur des docks de l’Ouest.

Des salariés affiliés à la Caisse composent la représentation des Syndicats professionnels :

Émile Broodcoorens, Pierre Lemarié, Francis Behagel, Roger Glotin, Louis Marie Léon Clément, Pierre Marie Chauvin

Des affiliés à d’autres caisses ou mutuelles sont aussi sollicités:

René Laval, en tant que président de la mutuelle des ouvriers et salariés de la mairie de Nantes, Auguste Peneau, de la caisse “ *le Travail* ”, Eugène Boussaud, Léon Buerne, de la caisse primaire familiale.

M de Camiran, président du Syndicat central des agriculteurs de la Loire-Inférieure y représente les Unions nationales agricoles.

## **b) Le chemin des réformes**

Le décret-loi du 30 octobre 1935 entre en application le 1er janvier 1936. Outre une réforme de structure, il amène une modification des méthodes de gestion. Il supprime les timbres versements en numéraire. Les versements doivent être désormais effectués par l’employeur, chaque trimestre, dans les dix premiers jours suivant le trimestre échu. Ces cotisations sont acquittées en espèces ou par ordre de virement. Cette législation met fin aux catégories. Désormais les 7% de cotisations, pour une moitié salariales et pour l’autre patronales, sont indexées aux salaires des ayants droits et sont substituées aux cotisations à taux variables fixées selon les 5 catégories auparavant prédéfinies.

---

<sup>92</sup>.ADLA SX230.

Entre-temps, un service régional d'assurances sociales est créé à Nantes en application d'un décret-loi du 16 juillet 1935. Il se substitue au service départemental passé de 24 salariés en 1933 à plus de 60<sup>93</sup>. Ce service, toujours dirigé par Jean Acis, est installé dans un vaste immeuble, ancien bâtiment industriel, au n°26 de la rue de la Brasserie. Ce bâtiment largement aéré, constitue un lieu propice à l'installation des bureaux de cet important organisme régional.<sup>94</sup> Sa domiciliation officielle reste celle des anciens services départementaux au n° 9 de la rue de Strasbourg dont les locaux sont conservés.

Pour les salariés des caisses primaires et les administrateurs, après les problèmes d'installations, après les conflits d'acceptation et de positionnement, après les questions de conventionnement avec les praticiens, après les mises aux points juridiques et administratives indispensables, vient le temps de faire évoluer les mentalités des assurés. Avec la majorité des usagers les choses se passent bien : plus de 400.000 cas ont été traités par la caisse primaire départementale depuis sa création. On déplore toutefois l'esprit qui règne parfois autour du service de prestations, des équivoques persistent. Certains bénéficiaires confondent parfois assurance et assistance. Au guichet de la caisse, recommande Roland Vauge, son directeur, au personnel, on n'a pas à tenir compte de l'état d'une personne mais de la recevabilité de sa demande. A cette fin, même si certains assurés s'insurgent, il est normal que les agents demandent des papiers, qu'ils sollicitent le remplissage d'un formulaire.

Les bénéficiaires parfois manifestent une exigence jugée irresponsable. Le contrôle médical, ou celui d'une infirmière visiteuse se voient fréquemment refusés. Des assurés auxquels le médecin contrôleur refuse la prise en charge d'un séjour à la campagne au frais des Assurances sociales, menacent de solliciter leur médecin traitant pour la prescription de médicaments plus chers.

Dans le cas de l'A.M.G., des situations sont rapportées, qui stigmatisent l'émergence de la conscience de nouveaux droits mais aussi l'incompréhension de leur nature. Tel chômeur appelle de nuit le médecin pour des coups de soleils attrapés à la pêche aux écrevisses où il avait passé la journée. Une maman présente sa fille, blessée au talon par un éclat de verre, à la consultation, le médecin réalise un pansement en montrant à la mère comment le changer et provoque cette répartie "*je préfère que vous les fassiez, cela ne me coûte rien de demander des feuilles de soin, vous savez !*" Tel autre sollicite des soins pour une indigestion de soupe aux choux. Telle "*brave dame*" après un feu de cheminée fait venir le médecin à qui elle tend un bon d'A.M.G., parce que, nerveuse, elle craint les réactions qu'elle pourrait avoir. Pour tous ces déplacements et ces soins inutiles, les Assurances sociales d'une part, le budget départemental d'autre part, doivent intervenir pour couvrir la totalité de la dépense. La réforme des structures et l'évolution des critères de gestion doivent s'accompagner d'une réforme des mentalités individuelles.

De nouveaux types d'offres de soins viennent en débat. En avril 1936, un procès pour escroquerie aux Assurances sociales amène M. Biget, chirurgien-dentiste rue Crébillon, à passer en jugement. On l'accuse de

---

<sup>93</sup>.ADLA SX230.

<sup>94</sup>.*Le Phare*, 6 février 1936.

fausses déclarations avec l'entente des assurés sociaux qu'il soignait pour obtenir des remboursements supérieurs à ceux qu'il avait réellement pratiqués. Un nombre considérable de petites obturations, des multiplications anormales de résections, des anesthésies régionales, des classements de kystes dentaires dans une catégorie supérieure lui sont reprochés.... Cent mille francs auraient été ainsi détournés. Mais ce qui semblait au départ une affaire de simple indécatesse très vite se complique.

Lors du procès, M. Biget confond un radiologue, M. Dano, qui l'accuse de fausse déclaration de soins à partir de l'examen d'une radio. Or la personne pour qui a été prise cette radio a été examinée cinq fois par M. Dano, lui-même. Cinq diagnostics différents furent alors obtenus. Comment dès lors se fier à son expertise interroge le président Dubost ? Le praticien trouve pour sa part des défenseurs de poids. C'est tout d'abord Auguste Peneau, président de caisse le Travail qui prend fait et cause pour ce créateur de l'Institut dentaire, rappelant comment cet organisme a permis à des travailleurs de se faire soigner la bouche dans des conditions avantageuses. Il souligne que M. Biget a contribué par son action à faire baisser les tarifs dentaires en Loire Inférieure. De son côté, Marcel Chabirand, président de l'union Mutualiste, tient à remercier M. Biget pour 42 appareils posés gratuitement à des vieux mutualistes. Il rappelle le désintéressement de ce chirurgien dentiste dont les tarifs permettent aux remboursements des Assurances sociales de couvrir presque entièrement les soins. Gaston Viel, président de la ligue des droits de l'homme, exprime sa révolte. *“ Toute une machination a été faite pour essayer d'écraser le praticien remarquable qu'est M. Biget. ”*

En juin 1936, les socialistes Pageot et Thiéfaine sont élus députés. Le défenseur du praticien, lors d'un procès qui alimente les chroniques durant plusieurs mois, s'appuie sur leurs soutiens dont la légitimité est forte en ces temps de Front Populaire. *“ On accuse Biget d'avoir fait baisser les tarifs et d'être venu en aide gratuitement aux nécessiteux ”*. L'avocat des Assurances sociales et du syndicat des dentistes pour sa part n'en démord pas. *“ Biget lèse les AS et les dentistes ”*. Le tribunal condamne le dentiste à une peine symbolique de 500 francs au lieu des 100 000 francs demandés. Une nouvelle enquête est aussitôt demandée sur la fraude dont auraient été victimes les assurances sociales. Un correctif des caisses d'Assurances sociales est très vite communiqué. Elles ont bien reçu les conclusions du docteur Landais mettant en cause le docteur Biget et son institut, mais le syndicat des dentistes s'étant porté partie civile, il leur apparaît que cette intervention du syndicat classe cette affaire comme une affaire professionnelle où elles n'ont pas à intervenir. *“ L'union des caisses se réserve, lorsque la justice se sera prononcée de tirer de ses jugements les conséquences que le droit et l'intérêt des caisses paraîtront comporter. ”*<sup>95</sup>

Ce procès trouve sa conclusion en avril 1937. L'avocat du syndicat des dentistes, présidé par M. Lerat, attaque le praticien pour délivrance de soins gratuits aux uns en surcotant les soins des autres, pour malversation et pour des liens exclusifs avec une seule des caisses, Le Travail, seule caisse ayant refusé le contrôle technique institué par convention avec le syndicat des dentistes, pour le fait que Biget ait refusé de continuer à verser sa cotisation au syndicat. Le ministère public fait chorus, stipendiant *“ ces*

<sup>95</sup>. Cette affaire est suivie par des chroniques du *Phare* de février 1936 à avril 1937.

*arracheurs de dents qui ont fait des comptes d'apothicaires...*” Pour le bâtonnier Guinaudeau, avocat de Biget, la cause est entendue. “ *On a voulu par tous les moyens attaquer le fondateur de cet institut tout spécialement réservé aux nombreux assurés sociaux, mais dont la clientèle augmentait sans cesse car les tarifs étaient modérés*”. Les trois dentistes sont finalement acquittés. “ *Leurs agissements ne sauraient être que trop blâmés*”, déclare le tribunal, “ *mais ils sont insuffisants pour leur faire encourir les sanctions de la loi pénale*”. La partie civile est condamnée aux dépens. Le syndicat des dentistes fera à nouveau appel à ce jugement sans plus de succès.

Le 3 juin 1936, une grève aux Batignolles débute une longue série de manifestations. La grève avec l'occupation de l'usine qui s'y déclenche ne tarde pas à s'étendre à d'autres entreprises du département de Loire-Inférieure. Alors que Léon Blum devient président du conseil le 17 juin 1936, Nantes compte plus de 14 000 grévistes et 226 maisons ont cessé le travail. À partir du 18 juin, le mouvement de reprise s'amorce après que des conventions arbitrales soient conclues sous la responsabilité du préfet M. Catusse. L'onde de choc de ces événements pourtant s'étend. Le 14 juillet 1936, 20 000 personnes participent au cortège du front populaire.<sup>96</sup> Les acquis de ces luttes sont significatifs, ils touchent les libertés syndicales, la reconnaissance des délégués ouvriers, l'augmentation générale des salaires de 10 à 15%. Ils amènent l'application des 40 heures sans diminution des salaires, le droit aux congés payés, la généralisation des conventions collectives. Si ces luttes ne concernent pas directement les assurances sociales, elles les intègrent résolument dans le nouveau droit du travail qui en ressort. Comme en témoigne l'analyse de l'exercice 1936 de la caisse mutualiste, leurs objectifs s'inscrivent directement au cœur de l'amélioration des conditions de vie et de travail obtenue par ces mouvements.

#### **Bilan de l'exercice 10936 de la caisse primaire mutualiste**

*“ Une remarque générale s'impose, c'est que l'état sanitaire a été bien meilleur en 1936 qu'en 1935.*

*Le nouveau régime en application depuis le 1er mai 1936 pour les prestations n'a apporté, pour la branche maladie une diminution notable du taux de ces prestations que dans les frais pharmaceutiques, par suite de l'abattement d'un ticket modérateur de 20% jusqu'à 25 francs par ordonnance et 40% au-delà.*

*En examinant les pourcentages de diminution, celui correspondant à ces frais n'est que de 36,5% alors que les frais médicaux qui n'ont pas varié au point de vue du remboursement sont réduits de 27%.*

*La grosse surprise est la diminution de 45% des indemnités journalières comparativement à l'année précédente.*

*A quelles causes imputer une aussi importante réduction de ces indemnités ?*

*Tout d'abord à n'en pas douter, à l'amélioration de l'état sanitaire déjà constaté ; ensuite très probablement à une adaptation plus proportionnelle des indemnités par suite de la suppression des catégories ; à une organisation meilleure du contrôle médical, et aussi très*

<sup>96</sup>.Le Phare, 16 novembre 1936.

*probablement à l'influence heureuse des congés payés, l'expérience des dernières années nous ayant fait constater, à l'époque des vacances, une recrudescence des incapacités de courte durée qui ne s'est pas reproduite en 1936.* ”<sup>97</sup>

Avec les médecins les relations évoluent sur le plan des conventionnements qui se généralisent. Elles restent cependant conflictuelles avec certains de leurs représentants sur le plan de la conception et de l'éthique des soins. Ainsi l'adoption par le syndicat des médecins de Nantes, par convention avec les caisses d'Assurances sociales, d'une carte spéciale portant le titre de carte médicale, renouvelée chaque année si la situation de la famille ne varie pas, soulève les objections des mutualistes. Si les médecins se sont engagés sur présentation de cette carte à ne demander que des tarifs se rapprochant du tarif syndical minimum, pour les mutualistes, partisans d'une concordance universelle entre tarif syndical et tarif de responsabilité, il s'agit de pratiques inquisitoriales forçant des gens déjà malades à afficher leur misère<sup>98</sup>. Pour le mouvement mutualiste, l'heure est à la nostalgie. Certes les témoignages de sympathie et de reconnaissance affluent pour se féliciter de leur rôle essentiel dans la mise en place des assurances sociales. Auguste Pageot, député et maire de Nantes, exprime chaque fois qu'il en a l'occasion “ *sa vive et vieille sympathie à l'égard des groupes mutualistes qui comblent fort utilement les lacunes des Assurances sociales* ”. Mais comme le rappelle Marcel Chabirand lors de sa réélection à la tête de l'UD à la fin de 1937, l'évolution n'a pas servi ces militants sincères. “ *En 1933 nous étions en pleine période d'espérances et d'ambition. La loi d'Assurances sociales était appliquée depuis deux années ; elle avait fait naître ou renaître des activités, les mutualistes se donnaient entièrement à son acclimatation et trouvaient en elle un point d'appui pour moderniser et régénérer la prévoyance libre, la Mutualité. Grâce à l'importance des capitaux que les Assurances sociales mettaient à disposition des fondateurs d'institutions de prévention et de cure, les mutualistes voyaient la possibilité d'user de la libéralité des dispositions de leur charte de 1898, libéralités que leur apathie ou leur béatitude n'avait pas suffisamment jusque là découverte et mise à profit...Le décret-loi du 30 octobre 1935 “supprima pratiquement toutes possibilités de création de cliniques, dispensaires, etc. et l'étouffement de la loi Dormann Montigny ruina des espoirs d'évolutions attendues.* ”<sup>99</sup>

L'organisation et l'adhésion à l'Union des caisses se sont pourtant considérablement étoffées. Participent désormais à cette union, la Caisse départementale, celle de l'UD des S.S.M., la Caisse Familiale, la Caisse le Travail, la Caisse industrielle et commerciale mais aussi celles des Ateliers et Chantiers de Bretagne, des Batignolles, de la raffinerie de Chantenay, des chantiers du Penhoët, la S.S.M. de la Nantaise électrique ; la S.S.M. de la Compagnie du gaz, la Mutuelle des établissements Huard, le service de coordination des Assurances sociales pour le personnel municipal de la ville de Nantes. Son président reste Abel Durand désormais vice-président de la SMIC, Président de l'Union Régionale de Réassurance, membre du conseil supérieur des Assurances sociales. Il est assisté de Roland Vauge, vice-

<sup>97</sup>. *Le Mutualiste de Bretagne*, N°120, juin 1937.

<sup>98</sup>. *Le Mutualiste de Bretagne*, N°124 octobre 1937.

<sup>99</sup> *Le Phare*, 13 décembre 1937.

président, directeur de la caisse départementale, de Jules Lucas Secrétaire général, directeur de la caisse de l'UD des S.S.M., de Pierre Fromy, secrétaire, directeur de la Familiale, de M. Frezouls, trésorier, directeur de la caisse Le Travail et de M. Gallais qui représente la région nazairienne.

Les formalités auxquelles les assurés sont soumis se sont progressivement simplifiées. En cas d'arrêt de travail une carte lettre réglementaire doit être retournée remplie dans les trois jours après la première constatation médicale. Avant de présenter la feuille aux praticiens l'assuré doit remplir date de naissance, nom, matricule, adresse, qualité du malade. Les praticiens doivent refuser désormais de viser des feuilles présentées en blanc, pouvant être source de fraudes. Les malades bénéficient d'heures de sorties autorisées, de 10h à 12 h et de 14h à 17 heures, pour que les divers contrôles prévus par la loi puissent s'effectuer régulièrement. Pour une même maladie les Assurances sociales interviennent 6 mois (sauf indications réglementaires différentes). S'il y a eu guérison réelle ou présumée, les soins sont de nouveau accordés pour 6 mois. En matière d'orthopédie ou d'optique la caisse ne peut intervenir qu'après la sollicitation d'un fournisseur agréé. Pour faciliter son acheminement, toute la correspondance relative aux Assurances sociales circule en franchise.

Ce bel effort toutefois va progressivement laisser place à d'autres sortes de préoccupations. La belle unité du Front Populaire qui avait alimenté cet élan progressivement se disloque.

La défense des acquis et le souci de faire progresser la protection sociale se poursuivent. En matière d'allocations familiales, des mesures d'autorité sont prises pour niveler les disparités et augmenter les prestations. Le décret-loi du 14 juin 1938 modifie le régime des Assurances Sociales et relève de 20% le plafond des salaires déterminant l'obligation pour tous les assurés autres qu'agricoles. Au printemps 1939, un nouveau code de la famille est prêt. Il doit assurer une aide matérielle substantielle à la famille et des mesures de protection où perçe toutefois le souci moral autant que l'aide sociale.

La retraite des vieux travailleurs constitue à nouveau un objet de préoccupation grandissant. Répartition... capitalisation, l'hésitation est de mise. Ainsi à la C.G.T. s'il devient incontournable *“de venir en aide d'une façon plus efficace qu'avant aux vieux travailleurs ayant une retraite insuffisante, dénués de ressources et surtout ayant été exclus des Assurances sociales en raison de leur âge,”* on craint qu'il soit touché au capital constitué par les affiliés pour constituer leur rente vieillesse<sup>100</sup>.

Le 4 août 1938 un courrier de Paul Ramadier, signale le dépôt d'un nouveau projet de réforme des pensions de retraite par le gouvernement. *“Les retraites privées devront être remplacées par un système de retraite général des vieux travailleurs. En ce qui concerne le dépôt de fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations, je ne ferai aucune opposition à ce qu'une telle obligation soit imposée à ces institutions. Toutefois cette disposition risquerait de provoquer de nombreuses protestations de la part des établissements intéressés...”*<sup>101</sup>

<sup>100</sup>.CA de la Caisse le Travail du Mans, 1932-1946. C.R.A. de S.S. du Mans, 20/74. B 6.

<sup>101</sup>.CAC de Fontainebleau, 830 235-0010, chemise I, sous-chemise 5, lettre de Paul Ramadier, ministre du Travail au ministre des Finances.

À Nantes, les locaux de la caisse départementale, place de la Monnaie ayant été l'objet de toutes les extensions possibles, un nouveau siège doit être trouvé. Le 24 juillet 1939, les assurances sociales prennent possession de leur nouvel immeuble rue de Bréa, confortable hôtel renaissance longtemps propriété de la famille de Clairville<sup>102</sup>. L'inauguration n'est prévue qu'en octobre, mais les nouveaux bureaux de la caisse départementale, dès ce 24 juillet, sont ouverts au public. Cette cérémonie toutefois attendra. Le chancelier Hitler, sans grande opposition, étend ses exactions hors des frontières germaniques. En mars 1939, il annexait la Tchécoslovaquie. Les regards se dessillent. Au cours de cet été 1939, le monde sent poindre l'imminence d'un conflit mais reste dans une expectative prudente sur fonds de tergiversations et de pacte germano-soviétique : faut-il aller mourir à Dantzig ? Les travaux de défense passive sont entrepris dans une atmosphère de crise larvée. Même si le 14 juillet 1939 à Nantes, contrairement à Paris, Ligue des Droits de l'homme, Union locale des syndicats confédérés, Parti radical socialiste, S.F.I.O., Parti communiste, A.R.A.C. appellent à une manifestation unitaire, de la Bourse au parc de Procé, pour planter un arbre de la Liberté, sous une pluie battante seuls quelques centaines de manifestants se rassemblent dans cette démarche unitaire. “*Les déceptions, la lassitude ne sont pas étrangères à ce relâchement d'une solidarité qui s'était manifesté jusqu'alors*”.<sup>103</sup> Après l'invasion de la Pologne le 1er septembre, la guerre est déclarée à l'Allemagne par la France et l'Angleterre le dimanche 3 septembre 1939.

---

<sup>102</sup>.Le Phare, 25 juillet 1939.

<sup>103</sup>ÉMILIE NNE LEROUX, *Histoire de Nantes*, éd. du Livre Ouvert, 1976, t. 2.

## **E) Guerre, occupation, libération...**

### **Au service des assurés sociaux**

### **1939-1946**

#### **a) L'état de guerre**

Le 2 septembre 1939, le maire de Nantes, Auguste Pageot, adresse à ses concitoyens, un message solennel. *“ L'ordre de mobilisation générale est publié. Nantes comme notre pays pacifique tout entier, a conservé depuis le début de ces jours sombres, un calme et un sang froid qui me dispensent de faire appel à vos sentiments de courage et de solidarité. Comptez sur nous pour que soient remplis intégralement les devoirs nouveaux qui incombent à la municipalité. Hauts les cœurs. Tous à l'œuvre pour le salut de la Patrie et de la Liberté. ”* Les différentes caisses d'assurances sociales prennent aussitôt des dispositions particulières à l'intention des mobilisés.

L'assuré qui à son départ remplit les conditions légales de versement conserve à ses ayants droits durant toute la période d'appel le bénéfice des prestations :

- Le conjoint non-salarié et les enfants à charge de moins de 16 ans peuvent bénéficier du remboursement des prestations en nature de l'assurance maladie durant toute la période de mobilisation.
- Le conjoint non-salarié conserve le bénéfice éventuel des prestations de l'assurance maternité durant toute la mobilisation de son mari.
- En cas de décès du mari mobilisé une indemnité décès de 20 % du salaire de base sur lequel a été établie la cotisation d'assurance sociale durant les 4 trimestres ayant précédé la mobilisation est versée<sup>104</sup>.

Le décret d'application du Code de la famille universalise les prestations familiales le 1er janvier 1940, en les dissociant du salaire et de l'estimation du niveau des ressources. L'état de guerre s'installe avec la désorganisation et les restrictions qui l'accompagnent. Le 3 juin 1940 les premières cartes de rationnement sont distribuées. Malgré les controverses véhémentes soulevées dans le mouvement syndical suite au pacte germano-soviétique et à l'exclusion de la scène politique des militants communistes, en Loire-Inférieure, sur le terrain, un certain esprit unitaire prédomine. Les actions concrètes mobilisent en effet des acteurs qui se connaissent et se côtoient de longue date. Leur engagement quotidien est plus que jamais sollicité. Un Comité départemental de service social coordonne désormais tous les efforts des œuvres privées ou publiques. Les représentants de ces institutions le constituent sous la présidence du préfet. La Caisse départementale et l'Union des caisses d'assurances sociales de Loire Inférieure, présidée par Abel Durand, y occupent une place de choix. Outre

---

<sup>104</sup>.Le Mutualiste de Bretagne N°147 septembre-octobre 1939.

leur action habituelle, ces organismes ont en vue l'assistance aux familles des mobilisés ou, à partir du mois de mai, aux réfugiés qui affluent de Belgique et du nord de la France.

Participant à cet encadrement des populations déplacées, la C.G.T. Belge s'installe à la Bourse du Travail de Nantes. Un appel de Joseph Bondas, son responsable, depuis le siège de l'U.D. des Syndicats, rue Désiré Colombe, incite tous les syndiqués Belges à la C.G.T., réfugiés dans la région, à se faire connaître à cette adresse. De son côté, la confédération des syndicats Chrétiens Belge s'installe rue de Bel-Air et lance un appel similaire à ses syndiqués réfugiés dans la région de Nantes. Monsieur Pauwells, leur représentant se réjouit de la présence de la C.G.T.B. “ *Nous espérons pouvoir continuer ensemble une collaboration que nous avons déjà réalisée en Belgique et dont les résultats ont été les plus heureux.* ” En juin 1940, en accord avec l'inspection du Travail, c'est plus d'un millier d'ouvriers belges qui relaient les ouvriers français mobilisés dans le département. Beaucoup sont des métallurgistes, des dockers, des mécaniciens, des chauffeurs qui retrouvent ainsi un emploi. Tous ces travailleurs Belges sont l'objet d'une égale sollicitude qu'ils soient syndiqués ou non, et quelle que soient leur confession ou leur opinion politique souligne J. Bondas secrétaire général de la C.G.T.B.

## **b) Dans un département occupé**

Le 17 juin 1940, le choc de la défaite marque le passage de cet engagement mobilisateur à un sentiment d'incertitude et de fin du monde. Paul Reynaud démissionne remplacé par Pétain. Au travers de la Révolution nationale et d'un projet de remise en ordre du pays blessé, Vichy, au prix d'une collaboration avec l'occupant allemand tente de rétablir un ordre balayant les années d'avancée ouvrière de la décennie 1930. Pierre Laval, ministre du Travail lors de l'ultime négociation des assurances sociales de 1930, prend la tête du gouvernement. Le 22 juin 1940 c'est l'armistice. Le 25 juin une ligne de démarcation est installée coupant en deux le pays<sup>105</sup>. Nantes et la Loire-Inférieure se retrouvent sous juridiction allemande. L'écroulement de la défaite et les cohortes nazies qui se répandent sur l'Europe divisent le pays. Si, après le 18 juin, l'appel du général De Gaulle conduit certains Français à projeter leur avenir dans la continuation de la lutte, d'autres, les plus nombreux, se résignent ou tentent de reconstruire autour du Maréchal Pétain, vainqueur mythifié de Verdun, l'identité brisée d'une nation qu'ils croient vaincue. Cette période paradoxale oppose des interprétations sur le destin du pays. Celles qui conduisent à la capitulation et à Vichy acceptent l'occupation nazie et en intègrent plus ou moins la logique. Celles qui perpétuent le combat considèrent que la résistance et la poursuite de la lutte sont la seule issue possible au drame que constitue la déroute du pays face à une armée hostile mais surtout face à une idéologie dont, depuis 1935 au moins, chacun peut connaître les aspirations. Ni parenthèse, ni exception, Vichy tient bien une place en soi dans l'histoire de la France, “ *lien entre la guerre civile de l'avant-guerre et les*

<sup>105</sup>.Le Phare , 6 juillet 1940.

*transformations sociales de l'après-guerre* ”<sup>106</sup>. Les assurances sociales entament alors une période où se succèdent des projets de réforme successifs qui, conjugués à ceux qu'à Londres, Pierre Laroque, Francis Netter et le conseil national de la résistance poursuivent, constitueront la base du projet de Sécurité sociale de 1945.

Tandis que s'ouvre le procès de Riom visant à faire supporter la responsabilité de la défaite aux anciens dirigeants du pays, un projet de réforme des assurances sociales suscite dès août 1940 les réticences les plus vives de mutualistes décidés, contrairement à 1914, à poursuivre leur action. Ces propositions visent à instituer une caisse unique par département, subdivisée en sections locales. Cette organisation nouvelle mettrait un terme au fonctionnement des caisses d'affinités. Une caisse régionale de compensation superviserait l'assurance maladie et invalidité et une caisse nationale unique de solidarité aurait pour objet l'assurance vieillesse, l'assurance décès et les pensions d'invalidité. Dès 1941, avec cette réforme, la répartition se substituerait à la capitalisation en ce qui concerne la retraite des vieux travailleurs. Tous les salariés bénéficieraient de l'adhésion obligatoire aux Assurances sociales, sans plafonds de salaire. Les employeurs créditeraient ces assurances au moyen d'un versement de 10% de la masse salariale dont 5 % seraient récupérés par précompte auprès des salariés. Seule satisfaction d'une vieille revendication mutualiste, les tarifs médicaux se verraient adaptés aux tarifs de responsabilité. En février 1941, en raison du débat qu'il soulève, le projet est ajourné. Il n'en subsiste qu'une réforme, celle de la retraite des vieux travailleurs.

La Loire-Inférieure se retrouve en zone occupée. Depuis le 19 juin, Nantes vit à l'heure allemande. Le 22 juin, Saint-Nazaire à son tour passe sous le commandement des vainqueurs. Après la loi du 16 novembre 1940 qui réorganise les corps municipaux, Auguste Pageot, S.F.I.O., démissionne de la mairie de Nantes, le 23 décembre 1940. Le 1 mars 1941, un arrêté ministériel désigne Gaétan Rondeau pour lui succéder. Dans la foulée de ces réorganisations territoriales, la loi cadre du 19 avril 1941 inscrit les départements dans un cadre régional. Désormais, la Loire-Inférieure est incluse dans la région d'Angers qui comprend en outre le Maine et Loire, la Mayenne, la Sarthe et l'Indre et Loire. À Saint-Nazaire Blancho est remplacé par un maire désigné, M. Toscer, le 22 juin 1941.

Une loi du 4 octobre 1940 reconstitue l'œuvre du Secours national créée en 1914. Le maréchal Pétain lui assigne une fonction “ *d'assistance par le travail, de ravitaillement, de logement, d'habillement, de chauffage. Œuvre des œuvres, elle a pour mission de soutenir les œuvres venant en aide à la population civile éprouvée par la guerre* ”. En Loire-Inférieure, Abel Durand devient son délégué départemental. Sa permanence est installée au 17 passage Leroy à Nantes, siège de l'Union Régionale des Caisses d'assurances sociales qu'il préside, désormais au cœur de ces réorganisations.

À la caisse départementale, rue de Bréa, on pense d'abord aux collègues mobilisés puis prisonniers. Une souscription à laquelle avait pris part les administrateurs, la direction et les personnels, rassemble 3 380

---

<sup>106</sup> .ROBERT O.PAXTON, *La France de Vichy, 1940-1944*, L'univers historique. Paris, le Seuil, éd. de 1997, p. 89.

francs qui seront utilisés pour la confection de colis de lainages destinés à ses collaborateurs prisonniers ainsi qu'aux membres de la famille de ses employés<sup>107</sup>. Ceux-ci, au nombre de 50, servent désormais 90 000 affiliés. Le bilan de l'action de cette caisse est conséquent, quatre-vingt-deux millions d'indemnités ont été versés en neuf ans par ses soins<sup>108</sup>. Les locaux de la rue de Bréa, acquis grâce au recours à la caisse vieillesse invalidité de Paris, ont pu bénéficier d'un aménagement conséquent. Dans les sous-sols, des vestiaires et des toilettes occupent une partie des lieux. Des salles d'archives étalent leurs rayonnages dans l'espace restant. Au rez-de-chaussée, auquel donne accès un vestibule accueillant, se trouve la grande salle des guichets. Sans relâche s'y succèdent des affiliés que reçoit avec une courtoisie parfaite un personnel désormais bien rôdé. Pour éviter des déplacements, un ingénieux tapis roulant placé sous les guichets transporte sans arrêt les pièces qui doivent aller et venir à des fins multiples. Le bureau de Roland Vauge, le secrétariat, le contentieux et le contrôle, la salle des imprimés, les archives, le bureau de M. Creuzé, l'agent comptable, le service de comptabilité se partagent le premier étage. Au second, on trouve la salle du Conseil d'Administration, la salle d'attente médicale puis le cabinet de consultation où l'infirmière secrétaire dispose d'un box de travail. On y découvre aussi la salle radio et un petit laboratoire. Les deux infirmières visiteuses peuvent y recevoir l'une les malades, l'autre les futures mamans.

Malgré les difficultés du temps et parce que sans doute leur action revêt une urgence particulière, tous les organismes d'Assurances Sociales agissent et travaillent, plus que jamais, en parfait esprit de collaboration. Ils demeurent regroupés dans l'Union des caisses d'Assurances sociales de Loire Inférieure. Le service médical de contrôle, domicilié au 15 rue Lamoricière à Nantes, comporte désormais des antennes à Ancenis et à Châteaubriant. Au plan statutaire, rien n'a changé. La caisse départementale reste un organisme autonome géré par un conseil d'administration comprenant des assurés mutualistes et syndicalistes : MM Cabiac, directeur de Saint Gobain. Maître, directeur des Forges de Basse-Indre, Lesquibre, directeur des Raffineries, Alexandre Bazin, président de la caisse primaire mutualiste, Léon Buerne, président de la caisse mutuelle chirurgicale familiale, Pinard, industriel, Auguste Péneau, président de la caisse le Travail, de Camiran, président de la chambre d'agriculture... René Laval, président de la pharmacie mutualiste, conserve la présidence de ce conseil.

À sa direction, Roland Vauge poursuit sa tâche, entouré de l'équipe qui s'est constituée autour de lui. Les événements les ont pourtant contraint à repousser deux projets. La salle d'attente pour les mamans avec consultation de nourrissons et la création d'une colonie sanitaire pour les enfants attendront des jours meilleurs.

Au 24, rue de la Brasserie le service régional poursuit lui aussi son activité sous la direction de Jean Acis. Employeurs et assurés y renvoient leurs cartes annuelles et les feuillets trimestriels sur lesquels sont apposés les timbres. Malgré la rupture liée à la situation, la continuité de l'action est de mise pour les services d'assurances sociales de Loire-Inférieure.

<sup>107</sup>. *Le Phare*, 8 novembre 1940.

<sup>108</sup>. *Le Phare*, 8 novembre 1940.

Deux nouvelles lois extrêmement importantes, celle du 2 décembre 1940 sur la corporation agricole<sup>109</sup> et celle du 5 avril 1941<sup>110</sup> sur le nouveau régime des agriculteurs se préparent. Elles confortent la scission entre le salariat et le monde paysan et placent le fonctionnement des lois sociales et familiales en agriculture sous la dépendance du Ministère de l'agriculture. Elles orientent “ *des principes nouveaux suivant lesquels doivent être régis à l'avenir les assurances sociales agricoles pour devenir vraiment corporatives* ”<sup>111</sup>. La sous-direction de la Mutualité au ministère du Travail tente, tant bien que mal, de défendre sa légitimité. Lucien Guibert, l'un de ses responsables, dans une note du 24 février 1941 souligne son accord pour une participation plus étroite du ministère de l'agriculture aux institutions d'assurances sociales proprement agricoles, mais réaffirme la prééminence qu'il entend conserver à ses services en la matière. “ *Je ne saurais aller plus loin, sans me dessaisir de ce que je considère comme rentrant essentiellement dans mes attributions.* ”<sup>112</sup> C'est en fait une fusion de la branche mutualité des caisses d'assurances sociales agricoles au sein du ministère de l'agriculture qui s'opère autour de l'article 9 de la loi du 02 décembre 1940 et des législations d'application qui vont suivre. Les réformes de la sécurité sociale de 1945 ne reviendront qu'en partie sur ce corporatisme agricole institué par Vichy. En décembre 1941, la corporation paysanne voit le jour en Loire-Inférieure, Henri Robichon devient son délégué régional.

En janvier 1941, conformément à la loi du 26 octobre 1940, un ordre départemental des médecins est créé. Son président est le Docteur Favreul de Nantes. Ses membres sont au nombre de dix, MM les docteurs Auvigné de Nantes, Ballet de Nantes, Bureau de Nantes, Cholet de Vertou, Ertaud de Nantes, Giroire de Nantes, Goubin de Châteaubriant, Machefer de Nantes, Marchand de St Nazaire et Mme Pouzin-Malégué de Nantes. Cet ordre départemental des médecins remplace les syndicats médicaux départementaux ; il est habilité pour coopérer à l'application, des lois sociales (assurances sociales, accidents du travail, mutilés, assistance médicale gratuite, ...) et pour passer des conventions avec les caisses d'assurances sociales. Il est enfin chargé, époque oblige, d'appliquer la loi du 16 août 1940 sur l'exercice de la médecine par les étrangers.

Les vieux travailleurs bénéficient eux aussi d'une législation spécifique. Le 14 mars 1941<sup>113</sup>, après quelque quinze projets successifs et des années de débat, une loi sur l'allocation aux vieux travailleurs est votée. Après des années de controverses qui ont paralysé toute concrétisation, “ *les retraites et pensions de vieillesse des assurances sociales sont constituées sous le régime de la répartition* ”<sup>114</sup>. Le maréchal Pétain se plaît à souligner

<sup>109</sup>.Loi relative à l'organisation corporative de l'agriculture, JO 1940, p. 6005 et rectificatif p. 6057.

<sup>110</sup>.Loi n° 1558 relative au fonctionnement des lois sociales et familiales en agriculture (assurances sociales et aménagement des dispositions concernant le régime aux vieux travailleurs), J.O. 1941, p. 1663

<sup>111</sup>.C.A.C. de Fontainebleau, 2-DSS 3381. Chemise III, sous-chemise 1, RAOUL de WARREN, Directeur de la caisse centrale de Secours Mutuels Agricoles, *Les assurances sociales et l'allocation aux vieux travailleurs en Agriculture*, Les Publications sociales en Agriculture, Paris, 31 janvier 1943, 115p.

<sup>112</sup>.C.A.C. de Fontainebleau, 2-DSS 3381. Chemise III, sous-chemise 8, projet de lettre de la sous-direction de la Mutualité au SE à l'Agriculture.

<sup>113</sup>.Allocation aux vieux travailleurs – Loi du 14 mars 1941 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés, J.O. 1941, p. 1166 et loi complémentaire n° 1608 du 11 avril 1941, p. 1846.

<sup>114</sup>Loi du 14 mars 1941, titre II, art. 9.

son efficacité en ce domaine : “ *Je tiens les promesses, même celles des autres* ”, omettant toutefois de dégager des financements permettant leur application, contingence abandonnée aux caisses primaires.

Ces mutations ne vont pas sans l'expression de quelques craintes, mais après les scandales, après les placements hasardeux, après quelques dévaluations ayant réduit l'effort de prévoyance de nombreux travailleurs à néant, désormais chacun s'y soumet. La caisse départementale de Loire-Inférieure se défend pour sa part de toute thésaurisation : elle a versé pour les vieux 13,5 millions de prestations. Ces mesures applicables au 1er avril 1941 seront financées sur les réserves des Assurances sociales. Près de 40 000 dossiers de retraite des vieux salariés vont être examinés par les services régionaux et par les caisses de capitalisation qui ont comme mission de constituer les dossiers des requérants et de liquider leur retraite. “ *Vous pensez si cette nouvelle fut accueillie avec émotion par toutes les vieilles gens. A partir du 1er avril et pendant plusieurs mois, nous avons reçu plus de 400 personnes par jour. Les gens venaient chercher des imprimés, les autres solliciter des renseignements. Le montant de l'allocation est de 3 600 francs pour un célibataire. 1000 francs sont ajoutés si le conjoint est à charge.* ”<sup>115</sup>

Enfin autre innovation, le décret du 1er avril 1941 institue un service destiné à apporter un surcroît d'aide aux assurés nécessiteux. Un apport complémentaire aux remboursements des frais médicaux et pharmaceutiques en cas de maladie doit permettre à chacun d'eux de se soigner. Dès le mois de juin 1941, l'assemblée plénière des caisses régionales d'Assurances sociales met au point ce service de solidarité. Outre les représentants des 28 caisses de régime commun regroupées sur la région, à cette assemblée participaient ceux des caisses de régime spéciaux comme la caisse du personnel municipal de la ville de Nantes, celle du Gaz et de l'électricité,...

### **c) Protection sociale et Charte du Travail**

Le 4 octobre 1941, la loi sur l'organisation sociale des professions des branches industrielles et commerciales, dite Charte du travail, est promulguée. Les idées interclassistes, d'harmonie sociale, d'entraide universelle de cette charte reprennent certaines inspirations corporatistes de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ses objectifs d'unité nationale, de “ *protection des ouvriers et employés contre les risques de l'existence* ”, de prévision de “ *la généralisation et la gestion des assurances et des retraites ainsi que l'entraide et l'assistance* ” laissaient présager des implications concrètes en matière d'assurances sociales où la mutualité, bien que jamais désignée, pense pouvoir être appelée à retrouver un rôle essentiel. “ *La Charte vise à mettre en œuvre des mesures d'entraide sociale qui sont en concordance totale avec les buts poursuivis depuis plus d'un siècle par les Sociétés de secours mutuels* ”<sup>116</sup> Mais le projet ne trouve pas, au-delà des idées, d'application concrète. Un nouveau projet de réforme des assurances sociales visant une étatisation des caisses est présenté dans les premiers

---

<sup>115</sup>.JEAN ACIS, *Le Phare*, 28 octobre 1941.

mois de 1942, avec l'assentiment du conseil des ministres. Sous la pression des unions nationales des caisses d'affinité, il est écarté une fois encore. Systématiquement les jeux politiques entre Paris et Vichy comme les pressions des divers groupes d'influence, annihilent ces vellétés de réforme.

Au niveau local, cette époque se caractérise par un accroissement d'activité des caisses. Ce développement de leur action et l'engagement de leurs salariés au service des assurés, ne doit pas être confondu avec une adhésion aux idées de Vichy ou avec une collaboration avec l'occupant. À l'inverse, leur origine, les sensibilités historiques auxquelles tend à les assimiler leur action, les expose aux soupçons les plus vifs. Si la plupart des agents de cette époque gardent surtout la mémoire de l'accueil d'assurés souvent en état de précarité matérielle et morale, quelques uns se souviennent de l'hostilité qui régnait chez de nombreux salariés à l'égard d'une situation subie plus que souhaitée. *“ Il fallait afficher un portrait du Maréchal Pétain, je l'ai déchiré, je n'aimais pas ce Pétain là. On se cachait un peu pour parler. On ramassait dans nos sacs des tracts ou des papiers balancés par les anglais, on aurait pu se faire prendre, les allemands sont venus plusieurs fois fouiller nos bureaux. Plusieurs salariés ont été emmenés en Allemagne, 3 ou 4, ils avaient du être “ vendus ”. Certains étaient des militants politiques, plutôt de gauche. ”*<sup>117</sup> Quelques documents d'archives subsistent, parfois éloquentes. Ainsi cette lettre au préfet du 17 juillet 1941 de C. Cambier, délégué régional pour la propagande sociale du maréchal, exprimant ses doutes sur la confiance à accorder aux personnels de ces caisses.

*“ À diverses reprises, il vous a été signalé que de nombreuses administrations du département et de la ville servent de refuge à la propagande gaulliste et communiste. Cela est si fréquent que l'on ne sait plus par où il y aurait lieu de commencer l'épuration réclamée par le gouvernement et que vous-même, monsieur le Préfet, avez souvent manifesté votre inquiétude quant à la mentalité de l'entourage administratif des hauts fonctionnaires du département.*

*Je suis l'interprète de notre comité d'action de Nantes, provisoire en raison de votre absence, en attirant votre attention sur le cas déjà signalé du Service régional des Assurances Sociales de Nantes qui cette seule semaine a provoqué quatre plaintes auprès de nous.*

*Bien entendu, Monsieur le Préfet notre collaboration à vos côtés ne s'arrêtera pas là mais comme il faut bien commencer, permettez-nous de commencer par ce service.*

*Il occupe environ 200 employés titulaires et auxiliaires, au 24 rue de la Brasserie. L'influence communiste y est établie de longue date mais depuis les événements de juin 1940, elle a trouvé une alliée de poids dans l'influence anglophile et gaulliste.*

*Non seulement les paroles méprisantes ou injurieuses envers le maréchal Pétain ou l'amiral Darlan y sont de bon ton, mais aussi les petites mesquineries telles que celle de tenter de reléguer le portrait du maréchal à une place invisible et bien d'autres."*

---

<sup>116</sup>.ROMAIN LAVIELLE, secrétaire général de la FNMF depuis 1926 in MICHEL DREYFUS, *La Mutualité, Traité de la Sécurité Sociale*, Tome V. Éd. LGDJ, 1990. Voir aussi *Le Phare*, 30 octobre 1941, page 2, le texte de la charte du Travail.

<sup>117</sup>.ÉLIANE GUIGNEUX, 10 novembre 1998.

L'accusation se fait même parfois très directe, comme en témoigne ce courrier du 9 septembre 1941. *“ Mme Briand Germaine-Clémence est connue des services de police comme une militante active du parti communiste. Son mari, Briand Maurice Donatien, dessinateur aux chantiers de Bretagne, est considéré comme un propagandiste du même groupement, il a été arrêté en raison de son attitude suspecte par les autorités allemandes le 23 juin 1941 et interné au stalag 122 à Compiègne, une perquisition effectuée le 7 décembre 1940 chez les époux Briand n'a donné aucun résultat, Mme Briand fait toujours l'objet d'une surveillance spéciale, à ce jour aucun fait n'a été relevé contre elle ”*<sup>118</sup>.

Les administrateurs des caisses sont pour la plupart des notables en vue, acteurs de réseaux de solidarité. Ils sont désormais sollicités en première ligne des divers dispositifs qui se mettent en place. Le 7 août 1942, Vichy institue des conseils départementaux qui se substituent aux conseils généraux. En Loire-Inférieure, 36 conseillers sont nommés. Parmi eux figure René Laval, président de la caisse départementale d'assurance sociale. A la mairie de Nantes, en octobre 1942, Gaétan Rondeau est démissionnaire, pour raison de santé dira la presse, en fait en délicatesses semble-t-il avec la Feldkommandantur. Plusieurs membres de son conseil le suivent dont Alexandre Desmars, président de l'Union départementale des SSM. Une délégation municipale de 8 membres est alors constituée sous la présidence d'Henri Orrion. René Laval en fait partie tout comme Abel Durand. La nature même de cette période rend difficile d'évaluer a posteriori la part de compromission, d'aveuglement ou de véritable esprit de service motivant ces engagements.

Les documents faisant défaut pour la Loire-Inférieure, la consultation des archives de l'Union des caisses de la Sarthe<sup>119</sup> permet d'évoquer en quelques traits les débats qui agiteront les caisses durant ces périodes de trouble. Une organisation s'est mise en place au Mans qui associe le Secours National, la Mutualité agricole du Maine, le département et les œuvres privées pour partager la Sarthe en secteurs. Avec le Secours national les rapports semblent complexes. Sur proposition de M. Garczynski (caisse départementale) qui connaîtra l'arrestation et la déportation et après une intervention de monsieur Pottier (Le Travail), -lui aussi déporté, opposé au versement obligatoire d'un tel subside, le Conseil décide de laisser à chaque caisse la liberté d'allouer ou non une subvention au Secours National. Quelques temps plus tard, M. Flogny, directeur de l'Union des caisses, propose de verser les remboursements dus aux assurés sous forme d'avance aux infirmières. Celles-ci pourraient renouveler cette avance moyennant la production des feuilles de paiement acquittées. Cette suggestion rencontre la vive opposition du président Pottier (le Travail) qui pense que cela ne devrait être effectué que dans des cas extrêmes.

À Nantes, une protestation des médecins témoigne de certaines difficultés de coordination. *“ Nous avons le regret de constater que malgré nos réclamations multiples signalant les oublis et les retards apportés par les caisses au renvoi de l'accusé de réception de la carte lettre N° 2, malgré*

<sup>118</sup>.Le commissaire de police principal J ROBIN à M. le directeur Régional des AS. Suite à une demande du directeur Régional JEAN ACIS du 11 septembre 1941. ADLA, SX230.

<sup>119</sup> .P.V.. de l' Unions des caisses d'assurances sociales de la Sarthe. 1937-1946. CRA de la S.S. du Mans, B 6 - 20-76.

*les protestations qui figurent aux procès verbaux des commissions de vérification d'A.M.G. du 30 novembre 1940 et du 14 juin 1941, malgré les décisions prises au cours des séances de ces commissions, les services de la préfecture n'ont rien fait pour sauvegarder les intérêts légitimes des médecins. Nous protestons énergiquement contre des mesures qui atteignent le seul médecin pour des irrégularités dont il n'a pas la responsabilité et dont il n'a pas la possibilité de se justifier. Elles revêtent le caractère de véritables brimades* <sup>120</sup>. L'Union des caisses répondant au préfet renvoie toutefois la responsabilité de ces problèmes aux praticiens. Le médecin qui donne ses soins à un assuré social bénéficiaire de l'Assistance médicale gratuite doit aviser la caisse de la première constatation médicale dans un délai de trois jours à l'aide de l'imprimé spécial désigné sous le nom de carte-lettre N°2.

Globalement, l'ensemble des caisses connaît des problèmes d'administration et de gestion. S'ajoutant à la complexité du système, l'absence de bilan, dans l'attente de projets de réforme des assurances sociales annoncés au début de 1942 les obligent à travailler dans l'inconnu. Dans l'obligation d'attendre juillet 1943 pour connaître leur compte profit et pertes, elles sont mises dans l'obligation de payer sans avoir la possibilité de savoir si elles sont excédentaires ou déficitaires. De plus, les législations complémentaires successives obligent à des restructurations dont l'on se passerait. Après la loi sur les assurances agricoles de 1942, la section agricole de la caisse départementale doit disparaître. Mais là aussi les instructions ne suivent pas. Tant bien que mal, de nouveaux services solidarité fonctionnent en accord avec l'Union régionale et selon de vagues directives du Préfet dans une incertitude aussi forte. Les avantages de ces services sont étendus à tous les assurés sociaux qui se trouvent éprouvés après les événements. Pour suivre les instructions du secrétaire d'État au travail, l'ouverture d'un service accidents du travail est réalisé au sein de chaque caisse, pour allouer aux salariés occupés par les autorités d'occupation les prestations prévues par la loi sur les accidents du travail. Les conventionnements enfin progressent. Dès 1941 la signature d'une convention avec les pharmaciens est réalisée. Des pourparlers avancés sont en cours au début de 1942 pour une convention avec les médecins, dans l'esprit de la circulaire du 21 juin 1941 du Secrétariat d'État au Travail. L'objectif est d'arriver à donner au ticket modérateur sa véritable signification en le limitant à 20% de la dépense réelle des assurés.

La complexité d'une situation liée aux événements qui éprouvent le pays génère un sentiment général d'absence d'orientation et de références légales. *“ Depuis la guerre, nous sommes débordés par des circulaires plus ou moins contradictoires qui remplacent les lois ”*. Jamais l'administration des assurances sociales n'a autant sollicité, par sa difficulté d'organisation mais aussi par l'intensité de son intervention, l'action et la responsabilité quotidiennes des administrateurs et des salariés engagés au service des assurés sociaux de Loire-Inférieure.

---

<sup>120</sup> Le Conseil de l'ordre au préfet le 30 juin 1942, ADLA 140 W 49.

### d) Le tournant de 1943

En février 1943, l'invasion nazie amorce son reflux. Les assiégés de Stalingrad mettent en échec les troupes allemandes. Les alliés retrouvent la maîtrise des océans. Des moyens décuplés sont mis en jeu, grâce à l'entrée en guerre des Etats Unis d'Amérique, pour faire basculer de façon décisive le conflit mondial. En Loire-Inférieure, en septembre 1943, un comité départemental de libération regroupe les chefs des mouvements clandestins. Si le combat connaît un nouveau dynamisme, il est pourtant loin d'être gagné. Presque tous les responsables de ce comité seront arrêtés dans les premiers mois de 1944. Gabriel Goudy, secrétaire de l'union locale des syndicats confédérés. Luc Bodiguel secrétaire de l'Union départementale des syndicats chrétiens, Libertaire Rutigliano responsable du front national, M. Maurice responsable du réseau défense de la France, le général Audibert, chef de l'armée secrète. Pourtant, la lutte des résistants prend un tour décisif trouvant le soutien informel d'une part grandissante de la population. *“ A Ancenis, quand on a voulu faire sauter un train de prisonniers où se trouvait le général Audibert, prisonnier, j'ai été trouver le chef de gare en lui disant : “ il faut arrêter le train à tel endroit et on se charge du reste ”. Le type l'a fait. On allait trouver les gardes voies et communication payés par Pétain et on faisait n'importe quoi avec ces gars là. Le nombre de trains vidés de leur charbon ne se comptaient plus, les habitants nous aidaient ”*<sup>121</sup>. Un espoir émerge en des lendemains meilleurs. La protection sociale semble devoir y prendre une place fondamentale. *“ Dans la résistance, je voulais me battre, j'étais délégué au Conseil National de la résistance et quand on me trouve un job, on me met à “ la sécu”. Je me souviens du dialogue avec le responsable militaire :*

- *"Je veux me battre et on me fout dans un machin de vieux !"*  
 - *"T'es con , tu n'as rien compris !" Et il m'a fait un tableau qui m'a convaincu. "La guerre est presque finie, si tu n'as pas en place un système pour reconstruire, tu ne peux rien faire. Tu refais le pays avec de la ficelle et du papier ”.*<sup>122</sup> En attendant, la vie continue, sans forcément tenir compte de ces engagements clandestins où de plus en plus de Français s'inscrivent à partir de 1943.

Très officiellement, les associations familiales tentent d'organiser et d'aider leurs adhérents. Réunies, quai Brancas, au début de 1943, elles projettent de constituer dans chaque commune un noyau d'adhérents, pour rendre service aux familles. Au programme de cette entraide figure des collectes en réponse aux demandes de produits de première nécessité du secours national et un service de parrainage des familles urbaines démunies par les familles rurales<sup>123</sup>.

La mutualité, désormais avare de propos sur la Charte du travail, cherche à s'inscrire dans des comités sociaux d'entreprise pour contrer une action patronale qui risque de les évincer de leur champ d'action traditionnel. *“ Il*

121

<sup>122</sup>.ROGER GANNE 22 janvier 1999.<sup>123</sup>.Affiche couleur illustrée, AM de Nantes, série Q4.

*serait désastreux que la Mutualité se tint à l'écart de cette évolution sociale et laissa se créer à côté d'elle des œuvres nouvelles qui petit à petit, accaparaient la place qu'elle occupait parmi les laborieux.* <sup>124</sup> L'heure n'est plus pour les mutualistes aux rêves régressifs sur une place mythique ou quasi-naturelle en matière de protection sociale. Le souci d'occuper un terrain convoité et incertain prévaut désormais. Des sociétés patronales se mettent en place, trouvant dans la Charte du travail un cadre de développement privilégié. Une trentaine d'entreprises du bâtiment créent à Nantes un comité social interentreprises comprenant une importante mutuelle, création impulsée par M. Durand-Perdriel, président du comité social et par M. Grossin, président des œuvres sociales. Une société interentreprises de l'électricité se met en place de la même façon. De nombreux mutualistes départementaux remettent en cause dès lors la connivence qui à l'occasion de la mise en place des assurances sociales les a rapproché des employeurs de la S.M.I.C.. *“ Ils obligent moralement leur personnel à en faire partie. En effet ceux-là seuls faisant partie du groupement patronal bénéficient de l'appui du comité social, à l'exclusion des mutualistes groupés dans une société indépendante. Nous attirons l'attention de nos sociétaires sur ce fait qui révèle un paternalisme exagéré et insistons pour qu'ils acceptent les places offertes dans les comités sociaux, organismes mixtes dans lesquels leurs efforts doivent s'exercer afin d'éviter la création de groupements nouveaux.* <sup>125</sup>

### e) Des espoirs sur des ruines

En Loire-Inférieure, un tardif bilan d'activité portant sur 1942 constate une augmentation importante du chiffre des prestations versées par les caisses. Elle concerne les frais d'hospitalisation, de médecin, et de pharmacie. La caisse des accidents du travail des ouvriers travaillant en France et rémunérés par l'armée allemande est désormais de la seule responsabilité de la caisse départementale. L'accord franco-allemand du 16 mai 1943, concernant les assurances sociales et la réparation des accidents du travail ajoute aux objectifs de ce service la prise en charge des assurés partis travailler en Allemagne. Depuis juillet 1943, rue de Bréa fonctionne un service qui leur est destiné. La caisse de Saint-Nazaire est désormais repliée sur Nantes, seul reste à Pornichet un bureau payeur affecté aux accidents du travail.

Alors qu'à Nantes les assurances sociales poursuivent un développement que les aléas du conflit qui se poursuit ne semblent pas ébranler, les 16 et 23 septembre 1943, les superforteresses US écrasent la ville sous les bombes. *“ Après ce mois de septembre, la ville ne sera plus que fantôme, montagne de ruines et île de mort suintante.* <sup>126</sup> Cent cinquante mille habitants évacuent la ville, 20 000 foyers sont détruits et 70 000 sinistrés. Pour ceux qui restent, retrouver les disparus, enterrer les morts, extraire des ruines

<sup>124</sup>.ALEXANDRE DESMARS, président de l'U.D., A.G. du 28 février 1943.

<sup>125</sup>.Assemblée générale des Employés de commerce et d'industrie tenue le 30 mai 1943 à l'école supérieure de commerce de Nantes.

<sup>126</sup>.MICHEL SCHEID, *Nantes la guerre, l'occupation, la Libération*, éd. Mémorial, Ouest-France, 1994.

quelques vêtements ou quelques objets, se reloger constitue le morne quotidien qui les ramène dans ce qui avait été leurs quartiers. Le risque du déclenchement d'épidémies que cette situation fait craindre, ajoute encore à la détresse et à l'angoisse. Saint-Nazaire, base avancée de l'armée allemande est détruite à plus de 80% et vidée de l'essentiel de sa population civile.

### **1) La Caisse départementale**

La caisse départementale, dévastée après ce 23 septembre 1943, doit quitter la rue de Bréa en ruine et menacée par de nouveaux raids attendus sur le port. René Laval, son président, et Roland Vauge, son directeur, sont très vite sur le terrain pour prendre les mesures qui s'imposent. L'Externat des enfants nantais ayant évacué ses élèves et son personnel, la ville offre alors à la caisse départementale ses locaux libérés sur la tenue Camus. Le mobilier récupéré dans les services sinistrés de la rue de Bréa y est transféré, les classeurs remplacent les pupitres des salles d'études des élèves.

Le déménagement est épique. A défaut de camions, il s'effectue avec un unique cheval attelé à une fourragère. Un personnel presque exclusivement féminin prête ses bras. Une fois rétablie la possibilité de recevoir le public, la caisse se trouve pourtant réduite à 30 salariés au lieu des 79 habituels. Nombre d'employés, traumatisés par les bombardements, ont pris le chemin de l'exode. De nouveaux embauchés rendent de multiples services mais ils ne peuvent compenser instantanément ces défections de personnels entraînés. *“ Il y avait beaucoup de femmes. La caisse départementale a fait appel aussi aux retraités rappelés par Monsieur Vauge. <sup>127</sup> ”*

Six mois plus tard, la caisse a retrouvé son rythme. Le retard lié à une fermeture d'un mois est vite résorbé. Les nouveaux salariés se réinscrivent dans une tradition de service de proximité personnalisé cher à la caisse. *“ On avait alors un contact direct avec les assurés. On les connaissait et on faisait le travail devant eux. Sur certains gros dossiers, on pouvait passer deux heures trois heures, mais on avait la satisfaction de savoir que la personne allait toucher cela. Chaque dossier était identifié avec l'assuré qu'il concernait. ”* La journée continue est instituée de 9 heures à 16 heures 30. Elle permet un rythme de travail plus soutenu et limite les déplacements du personnel. Une cantine est installée dans les magnifiques cuisines de l'Externat. Le service des repas a lieu dans un confortable réfectoire, aux murs couverts de fresques, dont la vue plonge sur le parc.

La solidarité est de règle entre les caisses de la région. Pour dépanner les nantais, les angevins acceptent de réaliser des heures supplémentaires parfois même empiétant sur le dimanche. *“ Non seulement il y avait davantage de travail, mais les personnels partis après les bombardements n'avaient pas été totalement remplacés. On envoyait tous les soirs par la gare d'Orléans un sac de 50 kilos en jute, plein de dossiers à Angers qui n'avait pas été bombardé et qui avait tout son personnel. Ils nous les renvoyaient une fois les dossiers traités et on réglait. ”<sup>128</sup>* Grâce à cette coopération, après une priorité accordée au début aux chefs de famille nombreuses, très vite tous les assurés peuvent être payés dans les délais les plus courts.

Les souvenirs sur cette époque sont contrastés. Ils peuvent être légers. *“ C'était une ambiance très familière. Au moment des alertes certains*

<sup>127</sup>.Mme MULLER, 18 novembre 1998.

<sup>128</sup>.Mme MULLER, 18 novembre 1998.

*partaient en vélo route de Vannes, d'autres allaient aux abris, les plus jeunes dont j'étais descendaient au jardin et jouaient au Football. C'était une ambiance très variée, mais on s'entendait à merveille.*"<sup>129</sup> Ils sont parfois plus graves. *" On savait à cette époque qu'il avait de la résistance. En 1941, j'étais jeune, j'avais 18 ans. Après avoir eu un fiancé résistant, un père résistant, je me suis davantage impliquée... Quand il y avait des alertes nous étions plusieurs à sortir dans le jardin. J'avais eu tellement peur aux premiers bombardements de mourir étouffée au fond d'une cave que jamais plus je n'ai voulu retourner dans une cave. D'ailleurs il n'y avait pas de cave aux enfants Nantais. Il y avait une dénivellation et le rez-de-chaussée côté Chézine était enterré côté avenue Camus : la protection était légère !"*<sup>130</sup> Ils sont tous chargés d'émotion lorsque s'évoque le souvenir d'une collègue, Madame Billaud, arrêtée au beau milieu de la journée. Plusieurs salariés eurent à subir cette tragédie, mais dans les cœurs et les mémoires, l'évocation de Thérèse Billaud, à l'origine du syndicat C.G.T. de la caisse à son retour de déportation, mobilise les mémoires. *" Des arrestations ont eu lieu, rue Camus, aux Enfants Nantais. Un midi au moment du repas, la Gestapo y a fait une descente pour arrêter une collègue, Thérèse Billaud. Il y avait un gestapiste à la porte de chaque pièce pour ne pas que l'on sorte. On l'a vu partir sous bonne garde à travers les jardins des enfants Nantais.*"<sup>131</sup> *" Madame Billaud et son réseau dont l'activité était extérieure à la caisse avait été vendus. La Gestapo est venue la chercher à la caisse durant l'heure du repas au milieu de ses collègues qui mangeaient sur place. Ils ont attrapé son sac et tout fichu en l'air. Elle a été déportée à Ravensbruck.*"<sup>132</sup>

Un rapport postérieur de juin 1945, le rapport Pasquet, souligne l'efficacité particulière déployée par l'ensemble des personnels pour faire face aux événements. *" Du 20 novembre 1943 au 28 octobre 1944 la caisse a fonctionné dans des conditions qui méritent d'être retenues. La fermeture des guichets effectuée à 16h30 et par conséquent après l'arrêt des écritures, on a continué à effectuer des paiements pendant une heure, c'est à dire jusqu'à 17h30 ; ces opérations étaient constatées en écritures à la date du lendemain. "*

## **2) La Caisse primaire Mutualiste**

Le 16 septembre 1943, les bâtiments de l'Union départementale des Sociétés de Secours Mutuels de la rue Désiré Colombe disparaissent, totalement soufflés par les bombes. Leur rez de chaussée abritaient les bureaux de la caisse primaire mutualiste d'assurances sociales. *" Des ruines et des décombres de ce qui fut la maison de la mutualité, il a fallu organiser le déblaiement pour en extraire ce qui pouvait encore être utilisé. La déception fut grande après ce travail important, car des archives, il ne restait pour ainsi dire plus rien. La comptabilité, les répertoires, les fichiers de tous les services de l'union, tout cela était déchiqueté, pulvérisé ; de malheureux morceaux de papier rognés, déchirés, perforés voilà tout ce*

<sup>129</sup> Mme MULLER, 18 novembre 1998.

<sup>130</sup> YVONNE JAVEL, 2 décembre 1998.

<sup>131</sup> YVONNE JAVEL, 2 décembre 1998.

<sup>132</sup> RAYMONDE QUEHEN, 9 mars 1999.

*qu'on retrouvait de ce qui avait demandé tant de travail... Il semblait que notre union avait été frappé à mort et qu'elle ne se relèverait jamais de cette dévastation.* ”<sup>133</sup> Alexandre Desmars, son président, accouru en hâte de la Chocolaterie<sup>134</sup>, son lieu de travail, ne peut que constater que, de l'union mutualiste comme de la caisse primaire mutualiste d'assurances sociales, il ne reste plus rien. Dans un premier temps les dossiers ou les registres comptables sauvés des décombres, sont transportés dans des locaux de fortune au 28 de la rue de Bel-Air, puis dans d'autres, quai de Versailles, avant que de rapides déblaiements permettent de réutiliser des locaux épargnés, rue Désiré Colombe.

### **3) La caisse le Travail**

Depuis la caisse le Travail, on assiste avec horreur à ce désastre. Le siège de la caisse syndicale Le Travail se trouve en effet rue Désiré Colombe, dans la seconde ligne de bâtiments qui bordent la cour de la Bourse du Travail, toute proche de ceux de la caisse de la Mutualité. Il emploie à cette époque une vingtaine de salariés sous la direction de Monsieur Doceul et la présidence d'Auguste Peneau. Si l'époque n'est plus aux expressions traditionnelles du syndicalisme, malgré des menaces de fusion pure et simple avec la caisse départementale, l'inaboutissement des projets de réforme générale des assurances sociales la maintient en activité jusqu'en 1946, avec son statut particulier. A l'arrière la cour, depuis les deux étages de ses bureaux, ses salariés purent voir s'effondrer les bâtiments qui bordent la rue Désiré Colombe. *“ Le 16 septembre 1943, j'étais là, devant une fenêtre. J'ai senti un grand souffle et la maison qui se trouvait devant, rue Désiré Colombe s'est complètement effondrée. Il a fallu faire sortir le public, je crois qu'il y eut beaucoup de morts. Nous on n'a pas eu trop de destructions, c'était la maison de devant qui avait souffert. C'était un tas de cailloux. Les jours suivants, les alertes, se succédant, les uns allaient aux caves abris, d'autres continuaient leur travail. Finalement, nous nous sommes réfugiés à Saint Sébastien. Il a fallu trouver un local, ce fut un café, le café de la Mairie, qui nous servi à recevoir les clients. Quelqu'un fut engagé pour nous faire la cuisine le midi, on se débrouillait. ”*<sup>135</sup> Malgré le caractère inhabituel de ces nouveaux locaux, le service est assuré envers et contre tout. *“ Comme d'habitude le médecin faisait son ordonnance, les assurés les plus proches allaient chez le pharmacien puis passaient nous voir. On contrôlait ses papiers et le caissier payait en espèces. Il y avait une seule caisse à Nantes. Les adhérents de la caisse pour le reste du département envoyaient leur dossier par courrier. Ils pouvaient être payés par mandats. Il y avait aussi des analyses, des hospitalisations, l'assistance médicale gratuite. ”*<sup>136</sup> Ces assurés sont essentiellement d'origine ouvrière et regroupent beaucoup de syndiqués de la C.G.T..

### **4) La caisse primaire familiale**

Rue de Bel-Air, la caisse primaire familiale est épargnée par les bombardements. L'ambiance y est très différente. Marquée par une tradition

<sup>133</sup> .Nouvelles brèves de l'Union départementale, juin 1944.

<sup>134</sup> .Compagnie française des chocolats, route de Paris à Nantes où il est fondé de pouvoir.

<sup>135</sup> .YVES CHATEAU, 9 novembre 1998.

<sup>136</sup> .YVES CHATEAU, 9 novembre 1998.

C.F.T.C., qui attendra l'après-guerre pour évoluer sensiblement vers le monde ouvrier, elle regroupe des assurés majoritairement employés dans le commerce et les services de gestion ou d'administration de l'industrie. Chez le personnel règne une ambiance “ *conviviale mais un peu guindée, un peu collet monté* ”. Il faut alors pour pouvoir être embauché faire état de ses convictions religieuses et être passé à l'école chrétienne. La sélection opérée par Pierre Fromy, le directeur, et Mlle Le Riche, l'agent comptable intègre systématiquement ces critères. Chaque midi, “ *on allait manger chez les religieuses à côté, on ne sortait pas manger chez soi. Avant le début du repas, on se levait et on récitait tous le "bénédictine"* ”<sup>137</sup>. Intégrée au milieu des œuvres développées par les syndiqués chrétiens, la caisse poursuit, en lien avec ses correspondants, le service de ses assurés malgré tous les problèmes de circulation et de déplacement qui se posent alors.

### **5) L'Union des caisses d'assurances sociales**

Au soir du 23 septembre 1943, les bureaux de l'Union des caisses d'assurances sociales rue Lamoricière sont sinistrés et en grande partie incendiés. Toutes les archives sont anéanties. Le service administratif inter-caisses et le contrôle médical doivent donc eux aussi être déplacés à l'Externat des enfants nantais. Organisme prévu par la loi mais non obligatoire, cette union a pour objet la coordination des caisses d'un même département quelle que soit leur tendance. En Loire-Inférieure, Abel Durand, son président, et ses collaborateurs, Roland Vauge, Jules Lucas, Pierre Fromy et M. Doceul font mieux que de se mettre d'accord sur une politique commune. Sous leur impulsion, cette Union anime divers organismes administratifs dont le service médical de contrôle –trois médecins à Nantes (dont un visiteur départemental), un à Saint-Nazaire- qui a rendu d'inappréciables services à la caisse mutualiste, à la caisse patronale, à la caisse travailliste, à la caisse départementale et à la caisse familiale.

Sur place déjà dans sa fonction de directeur de la caisse départementale, Monsieur Vauge, en tant que vice-président de l'Union, va accepter la lourde tâche de reconstituer ce service dans les locaux de l'Externat. Grâce à son action, les bureaux de l'union reconstituée fonctionnent de nouveau et ses administrateurs envisagent même l'extension de ses services. Ils prévoient en effet la création de quatorze centres médicaux dans les localités du département où les repliés sont les plus nombreux. Ils envisagent de plus l'institution d'un corps de visiteurs à domicile dans plusieurs communes. Si les caisses d'Assurances sociales entendent payer ce qui est dû aux assujettis, sans esprit tatillon, sans vaine complication, elles se doivent plus que jamais de faire la chasse aux abus.

### **6) Le service régional**

Sept cent mille assujettis et vingt-cinq mille employeurs forment la clientèle d'une organisation régionale qui s'étend sur 5 départements. Suite à l'accroissement de son activité, le 10 septembre 1943, cette caisse régionale passe de la seconde à la première catégorie.

Les 16 et 23 septembre 1943, ses locaux situés dans l'alignement de l'objectif que constitue pour les frappes aériennes le tunnel ferroviaire de

<sup>137</sup>.Mme JARS, 18 novembre 1998.

Chantenay connaissent des dommages assez sérieux. La tragédie n'épargne pas le personnel qui compte deux tués et deux blessés mais l'établissement et les guichets ne seront pas fermés. Jean Acis, son directeur considère en effet que poursuivre le travail constitue un devoir d'humanité, en particulier pour assurer le paiement mensuel des 30 000 mandats (pour 30 millions de francs) à l'intention des vieux travailleurs. Grâce à sa détermination et à celle de ses adjoints MM. Blotière, Kerneff et Robert Chatelier, directeur intérimaire de l'Union Régionale de la Caisse maladie et Maternité, le 1er octobre 1943 la majorité des vieux travailleurs peuvent recevoir leur allocation à l'échéance prévue. Les retards survenus ne seront pas imputables au service mais à l'éloignement de Nantes d'un certain nombre d'assurés repliés.

Après le 23 septembre, la première difficulté, selon Jean Acis, tient à la dispersion d'un personnel qui passe de 350 employés à 115 employés. Comme pour la caisse départementale le recrutement d'urgence de personnels s'impose. Ce sens du devoir s'accompagne d'une solidarité interne active. Parmi les personnels anciens, les 32 sinistrés partiels et les 13 sinistrés totaux vont bénéficier des secours d'une caisse d'entraide créée en 1940 et tournée jusque là vers l'aide aux prisonniers. Après le choc et le drame, la vie reprend très vite. Comme dans beaucoup d'administrations, les repas sont pris à midi sur place dans le bref laps de temps imparti. Ils sont servis par le restaurant municipal de la rue Lamoricière.

### **f) Servir au jour le jour**

Depuis le début de 1943, une augmentation des dépenses de l'ordre de 100 % est constatée sur l'ensemble du département sur certains postes par rapport à 1941. Les raisons invoquées sont nombreuses. L'état de santé déficient d'une population soumise à des privations croissantes n'est sans doute pas sans effet. Outre ces restrictions, les inquiétudes morales multiplient le besoin de soin. L'enchérissement important des produits pharmaceutiques, les remboursements élevés des prestations médicales, le plus grand nombre de risques pris en charge du fait de nouveaux règlements et le paiement de prestations plus élevées en raison de l'augmentation des salaires constituent certainement aussi des causes économiques à cette situation. Les contrôles médicaux révèlent enfin beaucoup d'abus du côté des assurés.

L'occupation allemande et l'administration particulière qu'elle génère pose de plus des problèmes spécifiques. Elle amène l'arrivée dans les services d'un nombre de documents écrits en allemands qui justifient l'utilisation d'un interprète : un accord est conclu par exemple au Mans avec le service d'interprétariat de la préfecture qui facture ses prestations par mémoire mensuel selon le niveau de difficulté des documents.

Au cours du congrès de la fédération nationale des caisses d'assurance sociales en juin 1943<sup>138</sup>, Gabriel Grimaldi, directeur de la caisse interdépartementale de la région parisienne, évoque l'éventualité d'une nouvelle réforme du régime d'assurance maladie. Un de ses objectifs,

---

<sup>138</sup> *Le Journal de la Sarthe*, 6 juin 1943.

rappelé par un administrateur, l'abbé Sorel, rassemble l'adhésion. Il souligne, sous les applaudissements unanimes, que *“ le maréchal Pétain lui avait dit de clamer partout en son nom que la différence entre les frais réels supportés par les assurés sociaux et les sommes que l'on rembourse légalement était scandaleuse ”*. Ce scandale n'est pas le fait des caisses, précise-t-il aussitôt, mais du corps médical qui relève son tarif d'honoraires chaque fois que les caisses consentent à l'assuré une participation plus large. Il ne prendra fin que lorsqu'on opposera aux médecins un tarif maximum d'honoraires conclut l'abbé Sorel sous les applaudissements. Une autre proposition par contre déclenche les huées. La commission de réforme de l'assurance maladie, propose en effet d'éliminer le petit risque pour permettre une plus substantielle indemnisation du gros risque. L'ensemble des administrateurs et des salariés des caisses s'insurgent. Une telle mesure serait *“ la faillite des assurances sociales ”* aux yeux des assurés. Le congrès national se prononce contre cette proposition et souligne que la maladie grave commence presque toujours par une simple consultation ou de petites dépenses.

À Nantes, le Rapport Pasquet déjà cité, concernant la caisse départementale, souligne aussi l'accroissement des frais de gestion depuis 1942, essentiellement en raison du gonflement du poste personnel.

Années	Effectifs (n. d'agents)	Appointements (francs)
1941	60	855 200
1942	67	1 240 500
1943	80	1 690 100
1944	100	2 953 400

### g) La Libération

Le 12 août, un communiqué est placardé sur tous les murs nantais. *“ À dater de ce jour et jusqu'au moment où pourront fonctionner des organismes régulièrement constitués les F.F.I. prennent en main l'administration de la cité. ”*<sup>139</sup> Violence et pillage sont interdits, tout ce qui était détenu par les autorités d'occupation est réquisitionné, le respect de la propriété est réaffirmé ainsi que l'interdiction de spéculer sur la vente des denrées. Le fonctionnement des services publics est assuré mais pour limiter des débordements, réunion et rassemblements sont limités jusqu'à nouvel ordre...

La liesse pourtant règne sur les ruines. Un nouvel élan, suscité par une dignité retrouvée et le soulagement lié au danger qui s'éloigne, réanime les citoyens et les institutions. Un comité départemental de la résistance s'installe à la préfecture, chassant le préfet Gaudard qui avait succédé au préfet Bonnefoy. Le 15 août, Michel Debré dit *“ Jacquier ”*, commissaire de la république de la région d'Angers, apporte à Nantes le salut du gouvernement provisoire. Si l'ordonnance du 10 janvier 1944 maintient en effet le cadre régional de nouveaux hommes arrivent, une nouvelle

<sup>139</sup> *La Résistance de l'Ouest*, 13 août 1944.

légitimité s'impose. Le 17 août 1944, le journal la Résistance de l'Ouest est créé avec le personnel de l'ancien Phare de la Loire, dissous, dont les dirigeants sont condamnés. La Charte du travail et ses dispositions sont abrogées. La milice, le Parti populaire français, le Groupe Collaboration sont dissous. Désormais, République française est substituée à État français. La devise Liberté, Égalité, Fraternité est rétablie. À Nantes, la statue d'Ange Guépin, philanthrope nantais, fondue par les allemands, dès le début de l'occupation de la ville, sera la première restaurée, place Delorme.

Des comités départementaux de libération assistent désormais les préfets. À Nantes, Auguste Péneau en devient le président, à ses côtés Clovis Constant. Ce dernier est désigné comme maire d'un conseil municipal totalement renouvelé, le 30 Août 1944. Le temps manque pour évaluer précisément l'action des conseillers qui ont administré la mairie durant l'occupation. Aucun d'entre eux ne sera inquiété. Le souci est fort de tourner la page et de ne pas réactiver les conflits politiques paralysants de 1939. Sont donc choisis comme conseillers des hommes nouveaux, choisis parmi les résistants de toutes les sensibilités décidés à l'Union pour la reconstruction. Le 14 mai 1945, suite à l'élection qui intervient, Philippot succède comme maire à Clovis Constant, à la tête d'une liste de gauche. Au cours de la séance des 23-30 septembre 1945, Abel Durand entame une longue série de mandats comme président d'un Conseil Général lui aussi remis en fonction.

À Nantes, l'épuration sera légère. A l'image du conseil municipal de Nantes, on change les hommes. Certains, comme René Laval, vont disparaître de la scène sociale et politique sans que l'on sache s'il s'agit d'une retraite bien gagnée ou d'un éloignement discret. On ne s'attarde pas à multiplier les vindictes. L'échiquier des places et des fonctions se recompose et certains serments s'oublent. Les temps d'exception portent les hommes à l'exception, le retour à la normale met en avant l'humain et la triste banalité de certaines de ses aspirations. *“ On était quelques uns sortis des grandes écoles, dont Libertaire Rutigliano, à avoir fait le serment, idiot, mais on l'avait fait, que jamais on ne tirerait un bénéfice de notre action de résistants... A la Libération les places se sont vendues, la plupart sont allés trouver les autorités pour récolter les fruits de leur mérite affirmé... parfois plus grand dans leur souvenir revu et corrigé que dans la réalité de leurs actes. ”*<sup>140</sup>

Dès la Libération, l'activité syndicale reprend. Les responsables C.G.T. engagent très vite leurs militants dans la lutte contre la spéculation et le marché noir, mais aussi sur des objectifs de reconstruction.

### **Reconstruire**

“ En 1945 au moment de la libération, la C.G.T. a fait de gros efforts pour que les travailleurs prennent en main la production, de façon à remettre le pays en état, à reconstruire. Il s'agissait de redonner des possibilités d'existence qui n'existaient plus. On revendiquait à cette époque là des choses qu'on n'avait plus la possibilité d'acquérir. Il fallait remettre en marche tout ce qui avait été détruit. ”<sup>141</sup>

<sup>140</sup>.ROGER GANNE, 22 janvier 1999.

<sup>141</sup>.GASTON JACQUET, 17 novembre 1994.

Une proposition de la C.G.T., de créer nationalement avec la C.F.T.C. une centrale syndicale ouvrière unique ne sera pas suivie. La C.F.T.C. reste soucieuse du maintien du pluralisme. En novembre 1944, aux syndicats chrétiens qui fêtent leurs 25 ans Édouard Moisan, abandonnant ses fonctions de responsable syndical pour celles de député M.R.P., fait état de l'unité qui a prévalu durant les années noires en Loire-Inférieure. Il explique comment sur le plan départemental, pendant des mois il s'était agi non de boudier mais de saboter la Charte du travail. Ceci fut fait en plein accord avec la C.G.T. et avec le secrétaire général de son Union départementale, M. Peneau, auquel, il rend un vibrant hommage. Pas un syndicaliste chrétien a précisé M. Moisan n'est entré au COSI malgré les offres alléchantes qui leur ont été faites ; de même l'office départemental des Comités sociaux n'a pas eu plus de succès. *« Désormais le syndicalisme chrétien est présent dans tous les organismes officiels. Nous avons semé pour le plus grand bien de la défense ouvrière ; nous nous préparons à cueillir une magnifique moisson. »* Pour ces militants l'engagement dans le champs social reste prioritaire. *« Si la justice sociale n'est pas instaurée, précise André Duhamel l'un de ses responsables historiques, directeur par ailleurs de l'Union départementale mutualiste, nous courons à l'aventure. Elle doit se réaliser pacifiquement. »*<sup>142</sup>

Une réunion de l'association des chefs de familles catholiques se tient au même moment en présence de Mgr Villepelet. Fer de lance de l'action catholique, elle compte 31 sections dans le département. Le Docteur Yves Bureau, président des associations familiales, préside cette association. *« À la suite des événements qui se déroulent, il faut que nous arrivions à l'ordre dans la justice, la vérité et la charité. »* Des aides multiples se mettent en place pour nourrir, loger, aider une population réduite bien souvent à un état de précarité alarmant. Peu après, conformément à l'ordonnance du 3 mars 1945, le Centre de coordination des activités familiales cesse d'exister, l'union départementale des Associations familiales est constituée, le 8 septembre 1945 à la Maison de la Famille 4, rue d'Argentré. Quatre associations ont procédé par voie d'élection à cet organisme sous la présidence du docteur Bureau : l'association familiale de Nantes, le groupement de défense des familles nombreuses de Nantes et Région, l'association catholique des chefs de famille, l'association des familles nombreuses de Saint-Nazaire. Quatre autres associations y participent, sans droit de vote du fait de leur création récente : Les associations familiales ouvrières, la plus grande famille, la famille rurale, l'association des familles protestantes. Un nouveau président est élu M. Pillet. Pour lui, une politique familiale est indispensable au relèvement du pays. De ces groupements naîtra une action d'aide qui jouera un rôle essentiel à la reconstruction : des comités patates<sup>143</sup> aux squattages<sup>144</sup> l'urgence des besoins légitime souvent les actions.

<sup>142</sup>. *La Résistance de l'Ouest*, 20 novembre 1944.

<sup>143</sup>. Petits groupes souvent liés au syndicat chrétien ou aux associations familiales, redistribuant dans les quartiers urbains des denrées récoltées chez les agriculteurs du département.

<sup>144</sup>. Action de relogement coordonnées par les associations familiales, associant premiers syndicats du logement et certains notables. En une nuit, les portes de logements libres étaient forcées et des populations sans abri, dans le plus grand secret y étaient installées de force.

Dans ce contexte où le poids des besoins en matière de santé le dispute aux problèmes de réorganisation, les caisses d'Assurances sociales éprouvent de grandes difficultés de trésorerie. La C.G.T. demande à l'État d'apporter à titre exceptionnel une contribution immédiate de 2 milliards de Francs. La maladie favorisée par la malnutrition trouve un terrain favorable chez des assurés dont l'effectif s'accroît. L'aide médicale gratuite connaît un développement sans précédent. Ses procédures habituelles se heurtant "souvent à une mauvaise volonté évidente, il a été prévu en accord avec l'ex Fédération des Syndicats médicaux un imprimé spécial remplaçant la carte lettre"<sup>145</sup>.

Après la Libération, dans les caisses l'ambiance est à la fête : "Tout le monde était heureux, d'autant que l'équipe était plus jeune, beaucoup d'anciens étaient partis au moment des bombardements."<sup>146</sup> ... La chape d'angoisse et d'humiliation pesant durant toute l'occupation se lève, les sentiments s'expriment quelquefois inattendus. "Roland Vauge était quelqu'un de timide, il parlait peu. Le jour du débarquement, nous étions avenue Camus, il est sorti de son bureau tout excité : "ils ont débarqué !" Je suis restée estomaquée, il m'avait parlé !"<sup>147</sup>

En janvier 1945, il faut songer à quitter l'Externat des enfants nantais qui va retrouver sa vocation d'établissement scolaire. La caisse départementale d'Assurances sociales se réinstalle donc rue de Bréa dans un immeuble encore endommagé. Ce nouveau déménagement est particulièrement pénible. Le personnel quitte le confort de locaux agréables pour un immeuble sans vitres, aux cloisons soufflées. Le quartier tout entier résonne du bruit de travaux très vite entrepris. De plus, à peine restaurés, ces locaux s'avèrent trop étroits... Il faut encore penser à agrandir pour reprendre le projet d'une salle d'attente destinée aux mamans et aux nourrissons et un autre bâtiment aspectant la rue Cambronne. "Ne nous en plaignons pas, c'est la rançon du travail effectué par les caisses", souligne Roland Vauge. Elles ont en effet fait honneur à leur engagement. Trente trois millions ont été versés en 1943 au titre de la maladie contre 21 millions en 1942 et 4 millions au titre de la maternité en 1943 contre 2,7 millions en 1942. Le personnel de la caisse départementale comprend à cette époque 95 employés, non compris le bureau de Pornichet. Son dévouement est resté exemplaire et il n'a jamais baisser les bras aux heures sombres des bombardements, groupé autour de son directeur et de ses collaborateurs. Fidèle à la conscience sociale de sa mission et malgré l'importance du travail qui se poursuit, des agents sont autorisés à mener des actions humanitaires sur leur temps de travail. "A la caisse, M. Vauge accordait aux salariés qui appartenaient à la Croix-Rouge tous leurs après-midi en maintenant leur salaire pour aller accueillir les déportés et les prisonniers de guerre à la gare... C'est ainsi qu'un jour, en gare de Nantes, j'ai vu arriver, amaigri et fatigué, Gabriel Goudy."<sup>148</sup>

Alors que le 12 mai 1945 les derniers bruits de guerre s'éteignent avec la reddition des Allemands dans la poche de Saint-Nazaire, un grand plan de Sécurité sociale se discute. Il est issu des projets qui depuis des mois sont débattus au Conseil national de la résistance et vise à garantir à chaque

<sup>145</sup>.ADLA, 2W5.

<sup>146</sup>.ÉLIANE GUIGNEUX, 10 novembre 1998.

<sup>147</sup>.YVONNE JAVEL, 2 décembre 1998.

<sup>148</sup>.YVONNE JAVEL, 2 décembre 1998.

citoyen, quelle que soit sa situation, le moyen de subvenir à ses besoins et d'échapper à une précarité invalidante. Si, au lendemain de la Libération du pays, la détermination des citoyens est forte et si ces nouveaux droits semblent bien une conquête indissociable de l'abnégation et des souffrances qu'elle a du mobiliser, des doutes s'expriment.

Les Mutualistes par exemple, sont hostiles à la suppression des caisses d'affinités envisagées dans ce plan gouvernemental de sécurité sociale. *“ Un projet du gouvernement français s’inspirant du plan anglais d’assurances sociales tend ni plus ni moins à instituer en France un plan de Sécurité sociale avec une caisse unique. Ce plan gouvernemental prévoit l’extension des assurances sociales à tous les salariés, la distribution des soins gratuits à tous les individus. Les accidents du travail, les allocations familiales, le chômage, seraient incorporés dans les assurances sociales. C’est là une menace pour la mutualité française et pour sauver cette institution qui a apporté à des millions de travailleurs de multiples bienfaits les mutualistes veulent être plus unis et plus disciplinés que jamais. ”*<sup>149</sup> Très vite toutefois en Loire-Inférieure les mutualistes sauront faire la part de la défense de leurs intérêts particuliers et du caractère nécessaire des évolutions amorcées.

Gaston Tessier, responsable des syndicats chrétiens s’oppose lui aussi à cette réforme. Mais ses incitations à refuser ce plan, ne seront pas suivies par la majorité des syndiqués chrétiens de Loire-Inférieure. *“ Gaston Tessier nous avait demandé de ne pas nous inscrire dans ces projets et restait partisan des caisses d’affinité. J’avais été chargé de le rencontrer une fois pour lui dire que les gens de Saint-Nazaire ne suivraient pas ses consignes. Cet homme très posé s’est alors emporté. La raison invoquée était que la sécurité sociale était un organisme d’État. ”*<sup>150</sup> À Nantes, Léon Buerne et Léger Magimel seront des inspireurs résolus de cette dissidence.

Le mardi 11 septembre le conseil des ministres approuve le projet Parodi sur la sécurité sociale. En octobre 1945, Pierre Laroque, animateur important de ces réformes arrive à Nantes avec son bâton de pèlerin, pour rencontrer l'ensemble des partenaires qu'elles impliquent. Dans un paysage politique local rénové par les récentes élections législatives<sup>151</sup>, Pierre Laroque entame durant près d'une semaine un périple qui l'amène à parcourir l'ensemble des réseaux sollicités. Accompagné de Jean Acis, il rencontre Abel Durand au siège de l’Union régionale. Il accorde un long entretien aux représentants du syndicat des médecins de la Loire Inférieure. Il visite l’Union des caisses où se trouve installé le contrôle médical puis la caisse départementale, la caisse le Travail, la société mutualiste Industrielle et Commerciale, l’Union départementale des SSM et la caisse familiale. Il s'entretient longuement avec le Médecin chef de la santé publique au sujet des œuvres de prévention à créer dans la région dans le cadre des assurances sociales. Il reçoit enfin au siège du service régional, les dirigeants des organisations ouvrières pour échanger sur l’application du plan de Sécurité sociale dans la région de Nantes. Initiateur et partisan ardent de ce plan, cet homme de conviction et de tolérance, sait trouver les mots qu'il faut pour rassurer, convaincre et associer.

<sup>149</sup> M. DUHAMEL, directeur de l'UD, *la Résistance de l'Ouest*, 11 juin 1945.

<sup>150</sup> PIERRE FROMY entretien du 15 Juin 1995.

<sup>151</sup> Audibert, de Sesmaisons et Félix (U.N.R.), Moisan (M.R.P.), Morice (Rad.Soc.) ; Constant et Guitton (S.F.I.O.) ; Gouge (P.C.)

Ces organisations dans un premier temps se mobilisent devant l'urgence de la reconstruction à mener. Chez les cégétistes issus du courant révolutionnaire, en lien avec la garantie que semble apporter la présence de ministres communistes au gouvernement du pays, on met en avant la nécessité de retrousser ses manches. *“ On n'avait plus rien... il fallait tout mettre à flot et ce qu'il fallait par conséquent c'est travailler ”*. Selon eux, l'inertie fréquente des patrons ne doit pas arrêter ce mouvement, *“ ils n'en profiteront que si on leur laisse les coudées franches ”*<sup>152</sup>. Chez les militants plus réformistes de la C.G.T., on se méfie davantage d'un enthousiasme risquant de perpétrer l'aliénation ouvrière : *“ Si on travaille, c'est les patrons qui vont en profiter ”*. À la C.F.T.C., des accents nouveaux s'expriment chez de jeunes militants comme Gilbert Declercq, Jean Raulo, Marcel Peyraud. Ils ne tarderont pas à occuper des places essentielles dans les mises en place liées à la protection sociale et impulsent un virage essentiel du mouvement, orientant leur syndicalisme vers la classe ouvrière. Le secrétaire général Gilbert Declercq, à peine élu, n'hésite pas à s'en prendre à un patronat égoïste dont il faut s'émanciper. *“ Le sort de la classe ouvrière ne sera vraiment digne que lorsque les syndicalistes participeront à la gestion des entreprises. ”* Le moyen de cette émancipation doit être la lutte mais aussi l'excellence. *“ Le syndicalisme est en effet devenu restructif, et les syndicalistes ne doivent pas songer seulement à leurs revendications, mais encore se forger des connaissances générales portant entre autres sur l'économie politique, la législation ouvrière, l'histoire du mouvement ouvrier. ”*<sup>153</sup>

La tâche à accomplir est immense. Cette reconstruction se doit d'abord d'être très concrète. Plus de 900 000 m<sup>3</sup> de gravats sont à déblayer à Nantes pour cela 150 tombereaux hippomobiles sont réquisitionnés et plus de 2000 ouvriers sont employés durant plusieurs mois, 700 y œuvrent encore à la fin de 1945. Six mille huit cent cinquante-quatre réparations provisoires ou définitives sont indispensables pour permettre à la population nantaise de se reloger. En attendant il faut prévoir des logements provisoires et pour cela édifier des baraquements : plus de 300 logements en bois sont installés et d'autres sont prévus. Leur coût leur fera préférer des maisons en pierre, avec de l'argile pour liaison et de la toile goudronnée pour assurer l'étanchéité, au prix de revient beaucoup plus faible. Il faut enfin remettre en route les entreprises, renflouer les épaves qui encombrent la Loire, ravitailler une population qui a parfois tout perdu. À Saint-Nazaire la situation est encore plus radicale, la ville est détruite à plus de 80 %, vaste ruine désertée par l'essentiel de sa population. L'aide d'urgence, dans un premier temps, mobilise un maximum de citoyens et amènent notables et ouvriers à travailler côte à côte pour répondre aux besoins les plus élémentaires d'une population exsangue. Le passage à l'action sociale qui suivra, réinstallera les clivages, réinterprétant les solutions sociales au filtre des analyses et des intérêts de caste ou de classe.

Au delà de ces bénévoles, si le travail ne manque pas les contreparties en terme de salaire et de protection doivent elles aussi se développer. En ce sens, le plan de Sécurité sociale arrive à point. La notion de salaire différé procurant à chaque citoyen, comme prix de son travail, une

<sup>152</sup>. GASTON JACQUET, 17 novembre 1994.

<sup>153</sup>. Compte-rendu de l'A.G. de l'U.D. C.F.T.C., *La Résistance de l'Ouest*, 29 octobre 1945.

garantie de ressources minimales tout au long de sa vie, s'impose. Tous les salariés seront donc à l'avenir immatriculés aux Assurances sociales quels que soient le montant et le mode de leur rémunération. Un décret en préparation fixe au 1er juillet 1946 la date d'application de cette mesure. Pour le financer, des cotisations seront calculées en fonction d'un salaire limite de 120 000 francs pour 2000 heures de travail.

### **h) Trois ordonnances constitutives**

L'ordonnance du 22 février 1945 avait déjà dévolu aux comités d'entreprise la mission d'associer les salariés à certaines tâches de gestion et de leur confier en particulier la responsabilité directe des œuvres sociales. Le travail et l'entreprise sont au cœur des réformes

L'ordonnance du 4 octobre 1945<sup>154</sup> institue le régime général de la sécurité sociale. Pierre Laroque s'en voit confier l'organisation et la direction, le 5 octobre 1945<sup>155</sup>.

L'ordonnance N° 45-2456 du 19 octobre 1945 portant statut de la Mutualité<sup>156</sup>, suit la précédente. Malgré son orientation vers un rôle de complémentarité et de prévoyance sociale, elle est largement inspirée par divers projets antérieurs<sup>157</sup> et ne tarde pas à être très majoritairement acceptée. Une parfaite logique guide de 1939 à 1945 la refonte du statut de la mutualité. L'exposé des motifs de cette nouvelle législation, tout en reconnaissant le rôle historique des mutualistes dans la genèse du projet de Sécurité sociale, souligne leur dégageant nécessaire d'une structure qui par son caractère obligatoire s'oppose aux principes mêmes de ses institutions<sup>158</sup>. Si la généralisation de la prise en charge des Assurances maladie et vieillesse dans la sécurité sociale rend caduque leur action dans ces domaines, l'ordonnance leur ouvre la voie pour des engagements sociaux nouveaux pour lesquels elle offre liberté et souplesse. Elle élargit les champs d'action des sociétés Mutualistes, devenues désormais, pour reprendre l'affirmation du ministre du Travail, Ambroise Croizat, le cadre normal de tous les engagements en matière d'entraide sociale, en lien avec les comités d'entreprise. Elle accroît leur efficacité par la généralisation de leur réassurance au sein des unions.

### **i) Mettre en place la sécurité sociale**

Le mardi 16 octobre 1945, une réunion se tient à Nantes au siège de l'Union régionale des caisses maladie et maternité de Nantes, au 15 et 17 passage Leroy, pour mettre en place une commission destinée à préparer ces

---

<sup>154</sup>.Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale (Accidents du travail, Allocations familiales et Assurances sociales), p. 6280 (rectificatif p. 7350).

<sup>155</sup>.Décret n° 45-2780 du 5 novembre 1945 instituant une direction générale de la Sécurité sociale et du service du contrôle général de la Sécurité sociale, J.O. 1945 p. 7526.

<sup>156</sup>.J.O. 1945, p. 6731, (rectificatif p. 7069 et 7206).

<sup>157</sup>.C.A.C. de Fontainebleau, DSS 3618, liasse 2, chemise II.

<sup>158</sup>.CAC de Fontainebleau, DSS 3618, liasse 2, chemise II, sous-chemise 9.

mises en place<sup>159</sup>. Les caisses d'affinités existantes y sont représentées ainsi que les organisations ouvrières et patronales, les syndicats des personnels des caisses et les administrations impliquées. Un calendrier des réformes est précisé. Dans la première étape consistant dans la fusion de toutes les caisses existantes, la caisse départementale au plus fort effectif constitue la caisse pivot où doivent venir se fondre l'ensemble des autres caisses d'affinité. La seconde étape envisagée est la constitution au 1er juillet 1946 d'une caisse primaire de sécurité sociale dont le conseil sera constitué pour les deux tiers par des représentants des travailleurs relevant de la caisse. Ils seront désignés par les organisations Syndicales les plus représentatives, parmi lesquelles doivent figurer des représentants du personnel de la caisse. Ces salariés pour 1/3 d'entre eux au moins doivent être père ou mère de famille. Le tiers restant est composé de représentants désignés par les organismes employeurs les plus représentatifs, des représentants des associations familiales, des personnes connues pour leurs travaux sur les assurances sociales et les accidents du travail. Deux praticiens avec voix délibératives seront aussi adjoints au conseil. La Fédération Nationale des caisses départementales demande pour sa part que les administrateurs en fonction depuis de nombreuses années soient maintenus dans les conseils d'administration des caisses primaires de sécurité sociale au titre de “ *personnes connues par le concours donné à l'application de la législation Assurances Sociales* ”.

Trois autres étapes sont prévues ultérieurement. Le 1er janvier 1947, accidents du travail et maladies professionnelles doivent être intégrés. Les caisses primaires devront de plus à cette date assurer par elles-mêmes l'encaissement des cotisations. Sans que la date en soit fixée encore l'intégration des allocations familiales est ensuite prévue. Enfin, l'organisation de la Sécurité Sociale étant destinée à garantir les travailleurs contre les risques de toutes natures susceptibles de réduire ou supprimer leur capacité de gain, le risque chômage doit aussi être traité dans ce cadre, même si la question reste à l'étude<sup>160</sup>.

Ce rapide rappel de la portée initiale de ce projet donne tout leur sens aux propos de l'architecte de cette réforme, Pierre Laroque.

*“ La Sécurité Sociale apparaît ainsi comme un élément dans une politique d'ensemble beaucoup plus vaste, englobant : la garantie à tous de la possibilité de trouver un emploi rémunérateur, donc le plein emploi et l'élimination du chômage ; une rémunération assurant à chacun des moyens de vivre et de faire vivre sa famille dans des conditions décentes ; la sécurité de l'emploi, donc des garanties contre l'arbitraire patronal dans les embauches et les licenciements ; une organisation médicale permettant de conserver à chacun intégrité physique et intellectuelle par des soins appropriés, et, plus encore, par la prévention de la maladie et de l'invalidité, notamment par l'hygiène et la sécurité du travail ; enfin dans le cas où un travailleur ou sa famille se trouve privé en tout ou en partie du gain provenant du travail, par le chômage, la maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse, ou voit son niveau de vie diminué par la présence de jeunes enfants au foyer, l'attribution d'un revenu de substitution ou de complément. ”*

<sup>159</sup>.ADLA, 032W112.

<sup>160</sup>.L'assurance de ce risque attendra le 31 décembre 1958 pour être prise en compte.

L'esprit de révolution qui anime les fondateurs n'exclut pas une évaluation lucide de l'ampleur de la tâche engagée. *“ Deux ordres de dangers doivent être évités. Le premier est le risque de détruire ou au moins décourager chez les individus l'esprit d'initiative et d'entreprise. Il faut éviter de développer chez les travailleurs la tendance à un optimisme égoïste, à courte vue, la tendance à se laisser vivre. La Sécurité Sociale doit être conçue de manière qu'en débarrassant le travailleur des soucis du lendemain, elle lui permette de développer pleinement sa personnalité, de s'affirmer, de se dépasser soi-même, de s'élever intellectuellement et socialement. Ceux qui auront la charge de l'application des systèmes français de la Sécurité Sociale devront s'orienter non dans le sens de la paresse et de la stagnation, mais de la vigueur et de la jeunesse.*

*Un deuxième danger réside dans le risque de la bureaucratisation. Il faut éviter de voir s'édifier une administration énorme, au personnel bureaucratique et paperassier. L'administration des organismes de Sécurité Sociale doit être faite d'institutions vivantes, se renouvelant par création continue, par l'effort des intéressés eux-mêmes et de leurs représentants en assurant directement la gestion. La tradition française dans le domaine de la Sécurité Sociale est celle d'un effort désintéressé et généreux d'assistance mutuelle, c'est la tradition de la mutualité, du syndicalisme, celle du vieux socialisme français, celle de la fraternité. Il incombe aux collaborateurs de la Sécurité Sociale de faire l'éducation des travailleurs pour bien leur faire prendre conscience des responsabilités qui leur incombent dans les institutions qui sont les leurs et d'orienter constamment l'activité de ces institutions dans un esprit de générosité, un esprit de désintéressement sans lequel aucun effort social ne peut atteindre sa pleine efficacité.*

*Il faut pour cela des organismes proches des hommes, de dimension limitée pour que chacun les connaisse et s'en sente effectivement responsable. C'est cela aussi la démocratie sociale.”*<sup>161</sup>

La mise en route de la première étape, celle de la fusion des caisses, implique un bilan. Pour la caisse départementale érigée en caisse pivot, en 15 années d'Assurances sociales ce sont, en 1945, 49 millions de prestations qui ont été versées. Ils consistent en 22 millions d'indemnités journalières, en 22 millions pour les soins, et en 5 millions de frais de maternité. Selon Roland Vauge, au plan national, deux grandes périodes doivent être distinguées pour bien comprendre cette évolution moderne des Assurances sociales. Entre 1930-1940, 41 milliards ont été encaissés et 19 dépensés. Entre 1941-1944, 33 milliards rentrent dans les caisses et 39 milliards sont versés. Dans cette dernière période, 10 milliards de dépenses sont liées à la prise en charge des vieux travailleurs non-assurés sociaux : la protection sociale se doit d'intégrer, pour éviter les déficits de gestion, un financement des charges nouvelles qu'elle se donne ! A la fin de 1944, malgré le déficit de la caisse générale, les assurances sociales présentent un excédent de 20 milliards, détenus principalement par les caisses de capitalisation comme réserve mathématique des rentes et des capitaux. Le déficit constaté *“ du fait de la mise en application de la retraite des vieux travailleurs, doit se résorber dans les années à venir. En effet depuis le 1er janvier 1945, la*

<sup>161</sup>.PIERRE LAROQUE, *Au service de l'homme et du Droit, souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude de la Sécurité Sociale, 1993, pages 197 à 199.

*cotisation aux Assurances sociales est portée à 12 % en même temps qu'est instituée une contribution spéciale de 4 % pour le financement des retraites* ". Les dépenses administratives, rappelle Roland Vauge, devant une fois encore les habituelles critiques qui après les assurances sociales poursuivent la sécurité sociale, ne sont pas une charge pour l'État. " *Les caisses, organismes privés et autonomes, font face à leurs dépenses par un prélèvement sur les cotisations. Pour les services régionaux et centraux du ministère (confiés à des fonctionnaires) ils donnent lieu à un reversement à l'État par un prélèvement sur la masse des cotisations.* ”<sup>162</sup>

En juin 1946 tout est prêt en Loire Inférieure pour l'application de la Sécurité sociale. Deux caisses primaires sont prévues, l'une pour la région nazairienne et l'autre pour le restant du département. Au 1er juillet 1946, les caisses primaires de sécurité sociale de Nantes et de Saint-Nazaire absorbent les organismes existants et regroupent plus de 150 000 affiliés.

La caisse de Nantes comprend 36 membres, qui vont aussitôt élire un bureau :

Président : Auguste Péneau.

Vice-présidents : Ricou et Lesquibe.

Secrétaire : Gaston Jacquet

Secrétaire-adjoint : Ramier.

Trésorier : Alexandre Bazin.

Ces administrateurs sont choisis pour les deux tiers parmi les représentants des travailleurs et pour l'autre tiers parmi les représentants des organismes familiaux, patronaux et du personnel... Le siège est rue de Bréa. Pour les assurés, dans un premier temps, les démarches s'effectuent aux mêmes lieux : sauf en ce qui concerne la caisse *Le Travail* dont les anciens affiliés se rendent désormais, deux portes à côté, à l'emplacement de l'ancienne caisse mutualiste, rue Désiré Colombe. Les lieux de paiements seront répartis par la suite par secteurs résidentiels après transferts des dossiers et des personnels. A l'échelon supérieur existe une Caisse Régionale de Sécurité Sociale, organisme privé ayant son siège à l'ancienne caisse de l'Union régionale, passage Leroy. La direction régionale rue de la Brasserie continue son travail de contrôle mais se voit déchargée des immatriculations, des cotisations et des accidents du travail qui entrent, après le 1er juillet, dans les attributions des caisses primaires. Une nouvelle répartition du personnel auxiliaire doit être effectuée. Avant toute nouvelle embauche, le réemploi de l'ensemble des personnels des caisses précédentes ou des organismes assurant les accidents du travail, est prioritaire et doit être réparti dans les nouvelles structures qui s'installent. Si pour les personnels subalternes cette répartition reste très mathématique, pour les postes de responsabilité la négociation est parfois chaude. " *Le regroupement des personnels venant des différentes caisses a été effectué, tout comme celui du matériel, des dossiers, des agents des assurances qui assuraient les accidents de travail. Tout le monde a été repris. Il y a eu une commission de reclassement, présidée par le directeur du travail de l'époque. Il y a eu un peu de donnant, donnant : un C.F.T.C. contre un C.G.T.. Quand il a fallu*

---

<sup>162</sup>. *La Résistance de l'Ouest*, 15 février 1946.

*nommer des responsables : on s'est retrouvé avec beaucoup plus de cadres qu'on avait besoin. On a traîné cela durant quelques années.*<sup>163</sup>

Les correspondants locaux des Assurances sociales poursuivent pour leur part leur action auprès des habitants pour le compte de la Sécurité sociale. Le 1er juillet 1946, les caisses d'affinité des Assurances sociales sont dissoutes, la caisse primaire de Sécurité Sociale de Nantes commence à fonctionner.

---

<sup>163</sup>PIERRE FROMY, 6 juin 1995.