

## COMITES D'ORGANISATION ET COMITES SOCIAUX OU L'INTROUVABLE INTERPENETRATION DE L'ECONOMIQUE ET DU SOCIAL

Jean-Pierre LE CROM

Qu'est-ce que l'économie ? Qu'est-ce que le social ? Où passe la ligne de partage entre ces deux notions ? Et comment organiser leur articulation ? Ces interrogations sont aujourd'hui au centre des réflexions sur « la bonne gouvernance » ou des travaux des conventionnalistes. Des colloques sont organisés sur le thème de « l'inscription sociale du marché ».

Dans les années 1930 et sous Vichy, elles sont indissociables des réflexions menées sur le corporatisme. Des auteurs importants comme Gaëtan Piron<sup>1</sup>, François Perroux<sup>2</sup> ou Georges Scelle<sup>3</sup> en discutent très longuement dans leurs articles ou leurs ouvrages. Plutôt que de retracer ce débat théorique, cette contribution s'attachera, dans une perspective historico-juridique, à mettre en lumière la manière dont Vichy va mettre en œuvre cette distinction et ses enjeux.

Pendant l'entre-deux-guerres, elle se manifeste d'abord par le fait que le syndicalisme ouvrier n'a aucun rôle économique. Puisqu'il assume les risques, l'employeur doit rester maître de ses choix en matière de production, de prix, d'embauche, de licenciement, etc. Et les formules dites de démocratie économique mises en place, avec notamment le Conseil national économique (CNE), ne modifient pas véritablement la situation puisque le CNE est un organisme consultatif, national, dont la composition dépasse largement ce que l'on peut appeler le monde du travail<sup>4</sup>. À l'évidence, pourtant, une augmentation de prix ou la fermeture d'une usine ont des conséquences sociales, de même qu'une augmentation de salaire ou une réduction de la durée du travail produisent des effets économiques.

On aurait pu penser que, avec la guerre et l'arrivée au pouvoir du régime de Vichy, cette situation aurait changé. Le contexte est en effet radicalement différent sur le plan politique comme sur le plan économique. Les communistes sont exclus de la CGT depuis 1939 et Vichy nomme à la tête du ministère du Travail René Belin, ancien numéro 2 officieux de la CGT, qui souhaite s'opposer à la démagogie syndicale et favoriser la collaboration entre les syndicats et le patronat.

---

1 PIROU (Gaëtan), *Essais sur le corporatisme*, Paris, Sirey, 1938.

2 PERROUX (François), *Capitalisme et communauté de travail*, Paris, Sirey, 1938 ; « La liaison de l'économique et du social », *Droit social*, n° 3, mars 1943, p. 116-120.

3 SCELLE (Georges), « Comités d'entreprise et constitutionnalisme économique », *Collection Droit social*, XX : Les comités sociaux d'établissement, p. 1-13. Voir aussi « Corporatisme, ordre juridique, fédéralisme », *Cahiers de travaux de l'Institut d'études corporatives et sociales*, s.d., Archives nationales (AN), F22 1780.

4 CHATRIOT (Alain), *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique (1924-1940)*, Paris, La Découverte, 2003.

Par ailleurs, beaucoup de responsables vichystes sont idéologiquement liés à *L'Action française* et ne voient le salut de la nation que dans un retour plus ou moins affirmé aux corporations d'Ancien Régime qui avaient des attributions mixtes, à la fois économiques et sociales<sup>5</sup>.

Malgré ce contexte favorable, la liaison institutionnelle de l'économique et du social restera très largement un vœu pieux, une figure rhétorique. Les deux grands dispositifs créés par Vichy – la loi du 16 août 1940 sur l'organisation de la production industrielle et la loi du 4 octobre 1941 sur l'organisation sociale des professions – resteront en effet très largement autonomes, ce qui n'interdira pas à certaines corporations de jouer un rôle économique tandis que les comités d'organisation (CO) développeront une activité sociale.

#### **LE CADRE JURIDIQUE DE LA DISTINCTION DE L'ECONOMIQUE ET DU SOCIAL**

D'un point de vue juridique, la législation de Vichy va donc distinguer l'organisation de la production industrielle, confiée à des comités (provisaires) d'organisation et l'organisation sociale des professions attribuée à différents types d'organismes à créer. Une articulation est toutefois prévue entre les principaux d'entre eux, les comités sociaux professionnels, et les CO.

#### **La loi du 16 août 1940 et les questions sociales**

La loi du 16 août 1940 instituant une organisation provisoire de la production industrielle présente trois caractéristiques intéressantes pour notre propos. Elle est d'abord provisoire, comme indiqué dans son intitulé. Ce caractère est nettement affirmé dans son exposé des motifs qui indique :

*« Un projet complet d'organisation professionnelle a d'ores et déjà été mis à l'étude. Il prévoit que la direction des différentes branches de l'activité économique sera assurée par la collaboration de représentants de l'État avec les représentants qualifiés des employeurs et des salariés. Mais la mise au point de ce projet exigera un délai de quelques semaines. Il est des industries pour lesquelles ce délai est encore trop long. [...] Aussi paraît-il nécessaire de définir sans délai une organisation provisoire permettant de tirer immédiatement, pour ces industriels, le meilleur parti des éléments de la situation présente. »*

L'article 2 indique, quant à lui : « À titre provisoire, et jusqu'à l'établissement du cadre définitif de l'organisation professionnelle, il sera créé, dans chaque branche d'activité industrielle ou commerciale, dont la situation rendra cette création urgente, un comité d'organisation. »

La deuxième caractéristique de ce dispositif est qu'il est organisé de manière déséquilibrée au profit du patronat. Sans doute, rien dans le texte ne permet de l'affirmer. D'un certain point de vue même, on pourrait dire qu'employeurs et salariés sont traités sur un pied d'égalité puisque le texte prévoit la disparition future des confédérations syndicales « ouvrières » (CGT, CFTC, CSPF), mais aussi celle de la CGPF, du Comité des houillères et du Comité des forges.

<sup>5</sup> KAPLAN (Steven L.), *La fin des corporations*, Paris, Fayard, 2001.

L'exclusion ouvrière provient en réalité des arrêtés de nomination des membres de CO. Le constat en a été souvent fait, récemment encore par Hervé Joly, pour qui « les représentants des salariés sont pour l'instant écartés d'un jeu qui se réduit à une collaboration État-patrons dans la direction des différentes branches d'activité<sup>6</sup> ». Il doit cependant être relativisé. Ainsi, le Comité d'études économiques et syndicales, qui rassemble les syndicalistes ex-CGT non communistes et CFTC opposés à Vichy, note en novembre 1941 « l'introduction tardive dans quelques CO d'un ou deux ouvriers sans mandat<sup>7</sup> ». De même, Jean-Guy Mérigot souligne dans sa thèse que « quelques mois après août 1940, le ministre [introduisit] des représentants des travailleurs dans les CO, tantôt en permanence, tantôt uniquement pour certaines questions », notamment dans l'automobile, les assurances, les transports ferroviaires, les métiers d'art et que, en outre, des représentants du personnel étaient admis dans les sections de travail ou les commissions sociales mixtes existant au sein de quelques CO ou encore dans les conseils tripartites institués auprès des groupes de comités par un arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 1941<sup>8</sup>. On aura l'occasion de revenir plus loin sur ces sections ou autres commissions sociales. Notons simplement que la présence de représentants ouvriers au sein des CO fut de toute façon marginale.

Dernière caractéristique intéressante pour notre propos, les CO n'ont pas de compétences sociales directes. Pour autant, dans la liste des six attributions qui leur sont conférées, la quatrième recouvre des compétences qui apparaissent indissociablement économiques et sociales. Il s'agit, en effet, de « fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main-d'œuvre, les modalités des échanges des produits et des services, la régularisation de la concurrence » (art. 2, al. 4). L'expression « souci de la qualité » peut recouvrir non seulement la qualité des produits, mais aussi tout ce qui renvoie à la formation des hommes et des femmes au travail : apprentissage, formation professionnelle au sens strict, reclassement, etc., dispositifs qui ont à l'évidence une dimension sociale. Il en va de même pour l'emploi de la main-d'œuvre, expression non définie, mais qui renvoie, entendue strictement, aux questions d'embauchage et de licenciement et, entendue largement, à l'ensemble des conditions d'emploi et de travail : salaires, durée du travail, hygiène et sécurité, etc.

La lecture des décrets d'application montre que, dans la plupart des cas, « les attributions des CO sont celles que définit la loi du 16 août 1940 », mais certains d'entre eux vont plus loin en détaillant leurs compétences en matière de main-d'œuvre. Ainsi, le CO de l'industrie hôtelière est-il chargé de développer l'enseignement professionnel, celui du cuir habilité à prendre des mesures concernant le recrutement, l'emploi, la formation et la répartition du personnel de la profession ou sa réutilisation dans une autre branche<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> JOLY (Hervé), « Prosopographie des dirigeants des comités d'organisation », in DARD (Olivier), DAUMAS (Jean-Claude), MARCOT (François) (dir.), *L'Occupation, l'État français et les entreprises*, Paris, ADHE, 2000, p. 245.

<sup>7</sup> Comité d'études économiques et syndicales, étude n° 11, 25 novembre 1941, p. 8.

<sup>8</sup> MÉRIGOT (Jean-Guy), *Essai sur les comités d'organisation professionnelle*, thèse de droit, Bordeaux, 1943, p. 300.

<sup>9</sup> LEPANY (Jacques), *La loi du 16 août 1940, moyen d'économie dirigée et source d'organisation professionnelle*, thèse de droit, Paris, 1942, p. 155-156.

### La Charte du travail

À défaut de mettre en œuvre le « projet complet d'organisation industrielle » prévu par la loi du 16 août 1940, le régime de Vichy va élaborer dès le mois de septembre de la même année un projet d'organisation sociale des professions qui, après moult péripéties et remaniements, sera promulgué sous le nom de Charte du travail le 4 octobre 1941, soit 14 mois plus tard. Nous nous contenterons ici de présenter les deux traits les plus importants de cette loi en ce qui concerne l'articulation de l'économique et du social<sup>10</sup>.

C'est d'abord, comme la loi du 16 août 1940, un dispositif transitoire, même si cela n'est pas indiqué dans la loi elle-même. Dans le rapport au maréchal Pétain qui la précède, une sorte d'exposé des motifs, on peut lire en effet que la Charte du travail

*« servira [...] de base à la création des futures corporations qui restent le grand espoir de l'avenir français. Seul le souci de ménager les étapes et de construire avec fruit n'a permis jusqu'ici de réaliser les corporations que partiellement. Ces corporations ne se réaliseront que dans une heureuse articulation des liens sociaux et des intérêts économiques d'un même groupe de professions. L'interpénétration de l'économique et du social est une œuvre de longue haleine. Mais la Charte du travail définit déjà les liens sociaux. Elle repose, de surcroît, sur une division de notre activité économique en grandes familles professionnelles, au sein desquelles se créeront les sections nécessaires – notamment les sections artisanales – dont l'ensemble fournira une première et utile ébauche de l'œuvre corporative. »*

Cette version officielle cache naturellement les vraies raisons – politiques – du report dans un futur indéterminé de « l'interpénétration de l'économique et du social ». Cette question fait en effet l'objet d'une lutte farouche entre deux clans aux visions largement antagonistes. Le premier, qui défend un corporatisme intégral, basé sur des structures aux compétences économiques et sociales, occupe quelques fortes positions au cabinet civil du maréchal Pétain, avec notamment le colonel Cèbe, maurassien nommé secrétaire du comité de l'organisation professionnelle qui a préparé la Charte, et à la vice-présidence du Conseil, avec Marcel Rouaix et Jean Paillard, ce dernier également Action française, chargés de mission au bureau des questions corporatives et sociales. Le second est regroupé autour de la figure de René Belin au ministère du Travail et défend un corporatisme à base syndicale.

Cette opposition explique l'hétérogénéité du dispositif prévu par la Charte, hétérogénéité qu'on méconnaît trop souvent. Elle prévoit en effet trois types d'organismes présentés dans trois chapitres différents du titre IV de la loi.

Le premier est celui des comités sociaux d'entreprise, qui seront la seule véritable réussite de la Charte, du fait principalement de leur utilité sociale, notamment dans le domaine du ravitaillement.

Le second est celui des comités sociaux par famille professionnelle ou profession qui constituent, selon l'exposé des motifs, la « pierre angulaire » de la Charte. Leurs attributions sont en effet très importantes. Elles comportent les

<sup>10</sup> Pour une analyse plus détaillée de ce texte, de ses origines et de sa mise en œuvre, je me permets de renvoyer à mon livre *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, L'Atelier, 1995. Le texte de la Charte du travail a par ailleurs été publié dans LE CROM (dir.), *Deux siècles de droit du travail*, Paris, L'Atelier, 1998.

questions de salaires et de conventions collectives, de formation professionnelle, les règlements relatifs à l'embauchage et au licenciement, l'étude et l'application des mesures relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail et, dans l'ordre social et familial, la lutte contre le chômage, la généralisation et la gestion des assurances (sociales) et des retraites, l'entraide et l'assistance, l'aide familiale, l'amélioration des conditions d'existence (habitations, sport, loisirs, etc.).

Ces comités sociaux professionnels sont des organismes tripartites (employeurs, ouvriers et employés, catégories intermédiaires) dont les membres sont « pris » dans des syndicats uniques et obligatoires. C'est donc un corporatisme à base syndicale défendu par le ministère du Travail.

Le troisième chapitre est consacré aux associations professionnelles mixtes (APM) et aux corporations. Les APM sont des organismes qui existent déjà dans de très rares secteurs comme celui de la radioélectricité où elles ont été créées par Jules Verger, PDG de l'Entreprise électrique, ami du maréchal Pétain et « corporatiste de stricte obédience » comme il se définit lui-même. Les APM et les corporations ont pour point commun d'interdire à leurs membres d'être syndiqués, mais elles divergent sur la liaison de l'économique et du social. Alors que les APM n'ont que des attributions d'ordre social, les corporations ont des compétences globales, ce qui, en théorie, devrait interdire la constitution de CO dans les professions qui choisissent ce mode d'organisation.

### **L'articulation comités d'organisation–comités sociaux professionnels**

À partir de la promulgation de la Charte du travail, la répartition des compétences entre CO et comités sociaux professionnels aurait dû être claire. Aux premiers, l'économie ou plus exactement, après notamment la loi du 10 septembre 1940 leur enlevant leur fonction de répartition de « la fixation des règles économiques s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité », la réglementation économique en vue de l'amélioration de la qualité de la production, la fixation des modalités des échanges des produits et services et « la régularisation de la concurrence ». Aux seconds, l'organisation professionnelle et sociale<sup>11</sup>.

Les problèmes posés par l'articulation des décisions prises par les deux types de structure vont cependant nécessiter la création de dispositifs de coordination. Dès le 1<sup>er</sup> septembre 1941, un arrêté avait posé le principe de la création de conseils tripartites (employeurs, ouvriers, catégories intermédiaires) auprès des CO, mais avec une compétence limitée aux problèmes nés de la fermeture d'usines ou de la baisse importante de la production.

<sup>11</sup> Dans sa thèse, Jean-Guy Mérigot fait une distinction tripartite (*op. cit.*, p. 275-276) :

- 1) Est considéré comme proprement économique tout ce qui a trait aux conditions de la production considérée d'une manière dépersonnalisée ;
- 2) Est considéré comme social tout ce qui a trait à la gestion des annexes du salaire (allocations familiales, assurances sociales, retraites, etc.) ;
- 3) Est considéré comme professionnel tout ce qui concerne l'homme en tant que personne exerçant une fonction dans la production, et qui a trait soit à la valeur des services fournis, soit aux conditions physiques du travail, soit à la dignité du travail (rémunération, régime du travail, hygiène et sécurité, formation professionnelle, sécurité de l'emploi).

La Charte elle-même ne néglige pas la question de l'articulation puisque son article 78 prévoit que des délégués des CO siègeront avec voix consultative dans les comités sociaux nationaux et régionaux et que, à l'inverse, un représentant des comités sociaux nationaux, dont rien n'indique le mode et les conditions de nomination, siègera dans le CO correspondant<sup>12</sup>.

Ce n'est cependant que le 12 octobre 1943 que Jean Bichelonne, secrétaire d'État à la Production industrielle, également chargé par intérim du Travail, annonce la création de conseils tripartites placés auprès des directeurs des CO. En théorie, chaque conseil est composé par des membres choisis par le comité social national dans les organisations syndicales correspondantes. La difficulté pour Bichelonne est que les comités sociaux nationaux ne sont pas mis en place. À titre provisoire – une nouvelle fois –, les membres de ces conseils seront désignés par lui-même. Pour Bichelonne, ils auront pour tâche de mener à terme « cette éducation des cadres et des ouvriers sans laquelle une participation immédiate aux responsabilités du pouvoir de direction ne pourrait qu'être un leurre pour la nation et pour les salariés eux-mêmes ». « Véritable pépinière de directeurs responsables, [les conseils tripartites] permettront ainsi à toutes les catégories sociales de fournir [au] pays les chefs professionnels dont il a un si pressant besoin.<sup>13</sup> »

À son tour, Marcel Déat, nommé ministre du Travail et de la Solidarité nationale par la bonne grâce des Allemands le 15 mars 1944, reprend à son compte le mythe déjà bien éculé de l'interpénétration de l'économique et du social en déclarant souhaiter que les fédérations syndicales puissent donner leur avis aux CO sur les questions économiques. Le 1<sup>er</sup> mai 1944, jour où sont organisées, à sa demande, des manifestations par les préfets, il explique, citant Jaurès et Proudhon, que, si la classe ouvrière est capable de faire la preuve de sa capacité, elle peut prétendre à la direction de l'économie. Revenant sur ce discours dans ses *Mémoires*, il dira plus tard :

*« La Révolution était inscrite dans les textes, mais c'était une révolution dirigée, organisée, contrôlée par la Nation et l'État, confiée à la sagesse collective des producteurs. La pénétration progressive de l'économique et du social était prévue, elle serait accélérée et amplifiée à mesure que la classe ouvrière aurait fait son apprentissage de la gestion sur le plan des institutions sociales. L'avenir, donc, restait magnifiquement ouvert.<sup>14</sup> »*

En donnant un rôle aux fédérations syndicales et non aux comités sociaux, Déat reconnaît en fait l'échec de la Charte du travail dans son volet professionnel. Le système principal devait en effet être construit par le bas à partir des syndicats uniques et obligatoires, où devaient être « pris » les membres des comités sociaux professionnels. Or ceux-ci ne seront créés qu'en petit nombre (1 749 au lieu des 15 000 à 20 000 initialement prévus), très tardivement, et de manière très volontariste. En réalité, une seule famille professionnelle sera complètement organisée, celle du sous-sol. Et encore, créé le 8 juin 1943, le comité social régional des mines de Lens ne tiendra sa première réunion que le 15 avril 1944.

<sup>12</sup> IZARD (Georges), « Comités provisoires d'organisation et comités sociaux », *Collection Droit social*, XIII : La Charte du travail, janvier 1942, p. 59.

<sup>13</sup> AN F22 1775, conférence de Bichelonne à l'assemblée nationale des commissions départementales du travail, hôtel de ville de Paris, 12 octobre 1943.

<sup>14</sup> DEAT (Marcel), *Mémoires politiques*, Paris, Denoël, 1989, p. 820.

## LA REALITE DES FAITS

L'échec de la Charte du travail est d'abord celui du système défendu par le ministère du Travail et basé sur les syndicats uniques et obligatoires et les comités sociaux professionnels, mais les deux autres modes d'organisation vont échapper peu ou prou au fiasco. C'est particulièrement vrai pour les comités sociaux d'entreprise, constitués en grand nombre, et qui joueront un rôle important notamment en matière de ravitaillement. C'est moins vrai pour les APM et les corporations qui ne seront créées qu'en petit nombre. Le vide juridique ainsi créé va permettre aux CO d'élargir leurs compétences à certaines questions sociales.

### Les corporations et associations professionnelles mixtes

L'une des principales sources de conflit entre les « traditionalistes » et les « modernistes » dans la préparation de la Charte concernait les corporations et les APM. Un compromis ne sera finalement trouvé qu'à la condition expresse que les corporations et APM soient constituées par décrets après avis d'une commission spéciale. La composition et les modalités de fonctionnement de cette « petite commission » vont à nouveau faire l'objet d'âpres débats. Elle sera finalement présidée par Moysset, ministre chargé de la coordination des institutions nouvelles, et son secrétariat sera établi au secrétariat général du ministère du Travail, deux décisions qui marquent une défaite des traditionalistes.

La politique d'agrément de la petite commission est en effet très restrictive. Ainsi, en février et mars 1942, elle donne un avis favorable à la création de deux APM (celle des travaux publics de Paris et celle de l'entreprise électrique), de même qu'à un groupement corporatif du bâtiment, mais elle précise que ces décisions sont prises « au point de vue de l'opportunité politique », mais ne sauraient constituer de précédent :

*« La commission se demande si les corporations sont aptes à conduire leurs professions dans le sens de l'intérêt public. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les corporations actuelles ne sont corporations que de nom. [...] Le but qu'il faut poursuivre à l'heure actuelle, but d'ailleurs lointain, est de donner aux ouvriers l'instruction nécessaire pour qu'ils puissent s'associer avec les patrons à la conduite des professions. Vouloir faire du corporatisme immédiatement, ce serait, dans l'état d'ignorance où se trouvent actuellement les classes ouvrières, aboutir à un paternalisme économique et par conséquent " brûler " l'idée même de corporation. »<sup>15</sup>*

Cette méfiance vis-à-vis du corporatisme intégral sera également manifestée par les ministres ou secrétaires d'État qui succèdent à Belin : Lagardelle, Bichelonne et Déat. Ce dernier refuse obstinément d'apposer sa signature aux textes qui lui sont proposés et ne cède finalement sur deux demandes d'homologation d'APM qu'à la suite d'une rencontre avec Pétain à Moulins, la seule d'ailleurs qu'il aura avec le chef de l'État français pendant qu'il sera ministre du Travail et de la Solidarité nationale, de mars à août 1944.

Finalement, le nombre d'APM ayant obtenu leur agrément s'élève à 14 et le nombre de corporations à 7. Il s'agit des corporations des pêches maritimes, de la marine de commerce, de la navigation intérieure ou batellerie, de la boucherie, des adminis-

---

15 AN, F 22 1843.

trateurs de biens et des industries alimentaires transformatrices des produits de la mer, les trois premières ayant été organisées en fonction de lois spéciales et non en application de la Charte.

En théorie, dans ces secteurs économiques, les corporations jouent un double rôle économique et social, les attributions des CO et des comités sociaux étant confondues. Qu'en est-il réellement ? À défaut de pouvoir répondre à cette question pour l'ensemble des corporations créées, nous nous sommes penchés sur deux d'entre elles.

La première est la corporation de la boucherie, créée par un décret du 5 décembre 1942. Son article 33 prévoit que, dans un délai de 6 mois, la corporation devra détenir tous les pouvoirs économiques que possèdent les CO du secteur d'activité, mais la boucherie dépend en réalité de 3 CO : le comité général du commerce, le comité des commerces de l'alimentation et le comité des viandes<sup>16</sup>. Il est donc peu probable, vu la date tardive de création de la corporation et les difficultés structurelles engendrées par la pluralité des CO concernés, que la corporation de la boucherie ait joué le moindre rôle économique.

Il en va différemment de la corporation des pêches maritimes, créée en dehors de la Charte du travail par une loi du 13 mars 1941<sup>17</sup>. La raison en est qu'il existait une organisation professionnelle des pêches maritimes dès 1934, donc bien avant Vichy. Ses compétences, au départ exclusivement sociales, se sont renforcées et modifiées en 1941 dans l'esprit de la future Charte du travail, mais elles ont surtout intégré les questions économiques, sous la tutelle de l'État, avec la délivrance de la carte professionnelle et la possibilité de sanctions en cas de manquement aux obligations corporatives<sup>18</sup>.

### L'activité sociale des CO

On sait peu de choses de l'activité sociale des CO avant la promulgation de la Charte du travail et dans les mois qui suivent, sinon que son attente suscite des interprétations différentes du rôle des CO selon les secrétaires d'État en charge de la production industrielle<sup>19</sup>. Ainsi, dès la fin 1940, René Belin donne des instructions officieuses pour cantonner les CO dans leur rôle économique. En mai 1941, la doctrine officielle du secrétariat d'État est énoncée dans une circulaire, signée Pucheu, datée du 12 :

*« Il est [...] nécessaire que jusqu'à nouvel avis, les Comités d'organisation se bornent à étudier de très près la répercussion sociale des mesures économiques qu'ils peuvent être amenés à prendre, de manière à orienter dans le sens le plus humain les dites mesures économiques mais qu'ils se gardent d'ébaucher, jusqu'à nouvel avis, toute tentative de construction systématique des rapports sociaux dans le cadre de leur profession. C'est dans ce sens et avec ces limites que doit être compris le rôle des ouvriers qui ont été ou seront nommés membres des Comités de la loi du 16 août 1940. »*

<sup>16</sup> Anonyme, « La corporation de la boucherie », *Droit social*, n° 4, avril 1943, p. 142.

<sup>17</sup> *Journal officiel de l'État français*, 30 mars 1941, p. 1370.

<sup>18</sup> COLIN (Paul), « L'organisation corporative des pêches maritimes », *Droit social*, n° 2, 1941 (mois de parution non indiqué), p. 41-49 et n° 4-5, novembre-décembre 1941, p. 131-134.

<sup>19</sup> Les titulaires du portefeuille de secrétaire d'État à la Production industrielle pendant le régime de Vichy sont : René Belin (14 juillet 1940-23 février 1941, avec également le portefeuille du Travail), Pierre Pucheu (23 février 1941-18 juillet 1941), François Lehideux (18 juillet 1941-17 août 1942), Jean Bichelonne (17 août 1942-17 août 1944).

À l'inverse, François Lehideux, secrétaire d'État à la Production industrielle du 18 juillet 1941 au 17 août 1942, semble plus favorable à l'action sociale des CO puisque, dans une circulaire du 26 novembre 1941, il leur donne compétence pour créer des services médicaux et sociaux du travail.

L'échec du volet professionnel de la Charte va avoir d'importantes conséquences sur le droit social. Alors que le pouvoir normatif devait presque entièrement passer aux mains de la profession – « la profession aux professionnels » –, il va en réalité être plus que jamais concentré dans celles de l'État, en particulier dans les domaines clefs pour l'économie et les Allemands que sont les salaires ou la durée du travail<sup>20</sup>. Toutefois, dans certains domaines moins importants économiquement, une certaine autonomie va être accordée aux entreprises – ce sera le rôle des comités sociaux d'entreprise – ou aux professions. En raison de l'absence des comités sociaux professionnels, les CO vont y jouer un certain rôle.

Leurs initiatives vont être variées et très différenciées selon les branches<sup>21</sup>. Elles sont par exemple assez importantes dans le CO des banques<sup>22</sup> et dans celui des assurances, sans qu'on sache toujours nettement ce qui revient en propre aux CO, aux syndicats patronaux qui leur préexistaient et qui continuent d'ailleurs à exister<sup>23</sup> ou aux œuvres sociales mises en place dans chaque entreprise<sup>24</sup>. Elles peuvent néanmoins être regroupées sans trop de difficultés en trois catégories.

La première est celle de l'emploi et des salaires, domaines extrêmement importants pour les occupants. En matière de salaires, c'est l'État qui décide depuis novembre 1939. Quand il y a des augmentations, elles sont décidées en accord avec les Allemands qui les autorisent ou non en fonction de leur propre intérêt économique<sup>25</sup>. Le rôle des CO est donc modeste. Il consiste pour l'essentiel dans des enquêtes et des études menées par leurs services sociaux, voire par des commissions sociales mixtes, sur les salaires anormalement bas. Ces travaux serviront beaucoup aux préfets régionaux chargés de la remise en ordre des salaires. On trouve aussi quelques interventions indirectes, par exemple la résolution d'un conflit entre exploitants de salles de cinéma et projectionnistes, réglé par un tribunal arbitral mis en place par le CO de l'industrie cinématographique.

L'intervention des CO est plus importante en matière de main-d'œuvre, c'est-à-dire de lutte contre le chômage, de licenciement et de reclassement professionnel, surtout jusqu'en 1942<sup>26</sup>. Les principales mesures prises concernent la protection de

20 « La politique sociale de Vichy : corporatisme ou dirigisme », in KAPLAN (Steven L.) et MINARD (Philippe) (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Belin, 2003, p. 369-386.

21 Le développement qui suit doit beaucoup aux renseignements recueillis par ODINET (Nicole) pour son article « L'action sociale des comités d'organisation », *Collection Droit social*, XXIII, octobre 1944, p. 28-34.

22 BARBIER (Jean), « L'activité du comité permanent des banques depuis son organisation », *Collection Droit social*, XV, mai 1942 : L'organisation professionnelle des banques, p. 29-33.

23 Voir la contribution de Danièle Rousselier-Fraboulet dans cet ouvrage.

24 CARTERON (Pierre), « Les institutions sociales dans la profession des assurances », *Collection Droit social*, XIX, novembre 1943, p. 25-31 ; voir aussi BOUQUET (Georges), « Activité du comité d'organisation des assurances depuis sa création », *Collection Droit social*, XIX, novembre 1943, p. 21-24.

25 RADTKE (Arne), « La politique salariale de Vichy », in PESCHANSKI (Denis) et ROBERT (Jean-Louis) (dir.), *Les ouvriers en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris, CRHMSS-IHTP, p. 265-276.

26 ZIELINSKI (Bernd), « Le chômage et la politique de la main-d'œuvre de Vichy », in *ibid.*, p. 295-306.

la main-d'œuvre nationale, le transfert de salariés d'une entreprise à une autre, « à condition que l'intéressé conserve dans la nouvelle entreprise les droits acquis dans l'entreprise d'origine » (CO de l'automobile), l'embauche de chômeurs d'autres industries, après une rééducation professionnelle (CO des produits de carrière), la réglementation des licenciements, très variée, qui va de l'interdiction pure et simple des licenciements pour cause de suppression d'emploi (CO des banques) à de véritables « chartes du débauchage » (CO des assurances)<sup>27</sup>. Certains CO, comme celui de l'automobile, créent un bureau d'embauche corporatif.

La deuxième catégorie regroupe des questions sociales dont l'intérêt est moins évident pour les Allemands et pour lesquelles il est possible de laisser une certaine autonomie aux professions organisées. Alors que la Charte du travail avait prévu la prise en charge des questions d'apprentissage et de formation professionnelle par les comités sociaux professionnels, plusieurs lois vont venir régir la matière, dans une grande confusion, en 1942 et 1943<sup>28</sup>. L'incertitude sur les organismes compétents et l'importance du remplacement des travailleurs qualifiés prisonniers en Allemagne vont conduire les CO à prendre des initiatives assez importantes dans ces domaines. On retiendra principalement la création d'écoles techniques (comme l'école du verre) ou l'extension d'écoles préexistantes (par exemple dans la tannerie), la mise en place assez générale de cours, notamment pour cadres et techniciens, et l'autorisation donnée au CO des produits de carrière de collecter les subventions correspondant au montant de la taxe d'apprentissage. Dans la profession de l'équipement électrique, le CO de l'équipement et des branches annexes de l'électricité s'appuie sur les associations professionnelles mixtes pour créer dans chaque département un groupement départemental de l'apprentissage ainsi qu'une commission nationale. Dans la région parisienne, le groupement dispense des cours à 550 élèves ainsi que des cours de reclassement professionnel à 300 autres.

Les services médicaux et sociaux du travail seront également l'objet d'un certain nombre d'initiatives de la part des CO. Par une circulaire en date du 26 novembre 1941, déjà citée, le secrétariat d'État à la Production industrielle avait déjà demandé aux CO de créer à titre provisoire une organisation médico-sociale dans les professions afférentes avant que les comités sociaux ne soient définitivement constitués. La loi du 28 juillet 1942 les rend obligatoires : le service social dans les entreprises de plus de 250 salariés, le service médical dans celles de plus de 50. Ils sont normalement organisés par les comités sociaux professionnels, mais l'article 13 prévoit que les services médico-sociaux déjà existants pourront continuer à fonctionner dans les conditions antérieures. Ils peuvent se présenter soit sous la forme d'un service autonome dans le cadre d'une seule entreprise, soit d'un service groupant plusieurs entreprises. La plupart du temps, ces services interentreprises sont créés et rattachés à des chambres de commerce, à des caisses d'allocations familiales, à des syndicats patronaux ou à des associations *ad hoc*<sup>29</sup>. Dans ce cas, le financement et le fonctionnement sont assurés par ces organismes, le CO jouant surtout un rôle de conseil aux médecins du travail et aux conseillères sociales. Plus rarement, dans l'automobile, l'habillement et le travail des étoffes notamment, le CO prend en

<sup>27</sup> MÉRIGOT (Jean-Guy), *op. cit.*, p. 270.

<sup>28</sup> Pour une vision globale de ces textes, voir : anonyme, « L'organisation de l'apprentissage collectif », *Droit social*, n° 7, 1942, p. 234-239 et anonyme, « L'organisation de l'apprentissage », *Droit social*, n° 7, juillet 1944, p. 257-259.

<sup>29</sup> ECK (Marcel), « L'organisation des services médicaux du travail », *Collection Droit social*, XVII, août 1943, p. 24.

charge lui-même la réalisation de centres médico-sociaux, moyennant une cotisation des entreprises<sup>30</sup>. Ainsi est-il créé un service médico-social du CO de l'automobile en janvier 1941. Il comprend, sous la direction d'un médecin-conseil, un réseau de médecins d'usine et un centre médico-social qui comporte, à côté de salles d'examen clinique, un équipement radiologique de dépistage de la tuberculose et un laboratoire de recherches hématologiques, bactériologiques et sérologiques. S'il rassemble les grosses entreprises de la région parisienne et de nombreuses entreprises plus petites, toutes n'y sont cependant pas rattachées, préférant la création de services autonomes. Un autre centre fonctionne à Saint-Étienne.

À côté de ces centres, le service médico-social du CO de l'automobile organise aussi le placement familial des convalescents chez des familles rurales ou des colonies sanitaires permanentes pour les enfants. En 1944, la création d'un sanatorium et un projet d'assurance tuberculose sont à l'étude.

Les CO ont enfin pris toute une série de mesures disparates, plutôt de la compétence des comités sociaux d'entreprise. La plupart du temps, il s'agit moins d'une action directe que d'un soutien aux mesures prises par les entreprises elles-mêmes en matière de jardins ouvriers, de cantines, de caisses de secours, d'aide aux prisonniers, etc., mais on trouve aussi des interventions directes comme les colonies de vacances organisées par le CO du cuir ou la création d'une cantine corporative par le CO des industries et métiers d'art dans la région parisienne qui est susceptible de servir jusqu'à mille repas par jour.

Au bout du compte, on retiendra trois idées-forces de cette rapide évocation des questions posées par l'interpénétration de l'économique et du social sous Vichy. La première est que l'activité proprement sociale des CO a somme toute été assez réduite. Fortement dépendante de soucis conjoncturels liés à l'état de guerre – la santé des travailleurs, la nécessité de remplacer les travailleurs qualifiés –, elle n'a touché que marginalement les questions cruciales pour les Allemands, mais aussi pour les travailleurs eux-mêmes, que sont les salaires et l'emploi. À la Libération, l'ordonnance du 27 juillet 1944 sur le rétablissement de la liberté syndicale leur ôte d'ailleurs toutes les attributions qu'ils avaient en matière sociale et en matière d'utilisation de la main-d'œuvre.

De manière plus générale, on retiendra que l'interpénétration de l'économique et du social s'est posée de manière permanente pendant toute l'Occupation sans résultat véritable en raison des divergences internes au régime de Vichy sur les questions sociales.

Enfin, on notera qu'il a fallu attendre l'après-guerre pour qu'un début de réponse institutionnelle soit apporté à cette question, avec la représentation des syndicats de salariés dans les conseils d'administration des entreprises nationalisées et l'attribution d'un pouvoir consultatif au comité d'entreprise en matière économique.

---

<sup>30</sup> BOUR (Dr.), « Les réalisations médico-sociales des comités d'organisation », *Collection Droit social*, XXIII, 1944, p. 34-40.



