

Les femmes et les enfants du Loiret durant la Grande Guerre



14/11/2018

Les quatre temps de la souffrance économique

À partir du 2 août 1914, les événements brutaux de la guerre vont plonger les hommes partis aux armées dans des situations imprévisibles et effroyables. À l'arrière, pour les femmes et les enfants, cette date a constitué le début d'un ensemble de traumatismes d'une violence incomparable. Le côté aléatoire de leurs ressources financières va accroître les difficultés de leur (sur)vie quotidienne pendant plus de cinq années. Ces deux mouvements concomitants n'ont pas opéré au même rythme mais ont été également porteurs d'une souffrance individuelle indicible.

Jean-François **Montes**
Ancien archiviste et chercheur

La construction de cette monographie départementale a été menée dans le Loiret entre 2014 et 2018. Elle n'aurait pu être réalisée sans l'accord, le suivi, les encouragements et le soutien constant de Frédérique Hamm, directrice des archives départementales du Loiret. L'écoute constante de Karine Pinault, des archives départementales, et les conférences qu'elle a organisées sur ce thème ont permis d'élaborer et de structurer peu à peu la forme de ce document de synthèse, qui finalise l'ensemble des présentations publiques.

Ce rapport de recherches a été bâti à partir de documents conservés dans les archives départementales et les archives communales, au Centre de documentation et d'information sur l'action sociale (Paris), d'ouvrages, de documents et débats parlementaires publiés au *Journal Officiel*. L'appareillage en note de bas de page en indique les références originales.

Toute l'approche locale a été réalisée avec la compréhension et l'aide précieuse des archivistes municipales de nombreuses villes du Loiret, que j'ai eu le plaisir de rencontrer. Les discussions et les échanges, leurs explications pertinentes et leurs apports complémentaires m'ont permis une compréhension plus complète de la réalité.

Les présentations historiques ne relèvent que de la méthodologie utilisée et les interprétations des faits n'engagent que l'auteur de ce texte.

Le monument aux morts qui ouvre ce document n'a pu être trouvé dans le département du Loiret. Il s'agit de l'un des rares monuments en France représentant une femme. Il a été réalisé par Paul Manaut, pour la ville de Quillan (Aude). Il a également réalisé le monument aux morts de Laroque-d'Olmes (Ariège), qui représente également une femme. Né le 20 mars 1882 à Lavelanet (Ariège), il est peintre et sculpteur, diplômé de l'École des Beaux-Arts de Paris. Il est décédé le 16 octobre 1959 à Chalabre (Aude).

La photographie originale de ce monument a été réalisée par le Souvenir Français de l'Aude, avec l'accord de la mairie de Quillan. L'autorisation de son utilisation non commerciale ainsi que de la modification de l'arrière-plan pour mettre plus en valeur le monument lui-même, ont été données par la section du canton de Quillan-Campagne-les-Bains.

Sommaire

Introduction	05
Les modifications dues à l'impact de la guerre	05
Analyser les quotidiens	06
Le cadre de la présentation	06
Première partie : Les départs et l'urgence sociale	07
1914, l'urgence au niveau local	07
Les mesures prises nationalement	08
La délégation de solde	08
La modification temporaire de la législation de 1905 sur les soutiens de famille	08
Les mesures immédiates de proximité	09
Les actions menées à Orléans et dans les villes sous-préfectures	09
Les recensées dans quelques autres villes du département	09
La poursuite des législations civiles d'assistance	12
Les enfants secourus de la loi du 27 juin 1904	13
Les enfants bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913	14
Un cas particulier, l'enfant du chômeur	16
Les femmes en couches et les enfants du premier âge	20
Un bilan de ces premières actions	20
Deuxième partie : Du local au national, la stabilisation	21
Les allocations militaires de la loi du 5 août 1914	21
Les instances administratives	21
Le fonctionnement de la loi	22
Les barèmes et leurs évolutions	23
Les barèmes applicables après l'Armistice	24
L'enfant orphelin de guerre	25
Un statut et un Office national	25
L'action de l'Office	26
Un bilan de l'action au niveau national	26
Troisième partie : Le basculement vers le champ du travail avec d'autres acteurs	27
Le maintien différentiel du salaire	27
Les cas de communes du Loiret	28
Les indemnités temporaires pour cherté de vie et complémentaires pour charges de famille	29
Les fonctionnaires de l'État	30
Les militaires	30
Les fonctionnaires civils	30
Les autres catégories de personnels	31
Les personnels départementaux	31
<i>La situation dans le Loiret</i>	31
Les personnels des communes du Loiret	33
Les entreprises sous concession	35
Les personnels des entreprises privées	36

Quatrième partie : La gestion administrative des deuils	39
La législation en vigueur	39
L'intervention d'attente	40
La gestion administrative des prestations	41
Vers la modification de la législation	41
Conclusion : Vers un monde nouveau...	43
Une approche de la valeur de l'enfant durant la guerre	43
Une sortie de la crise sociale par une redistribution des rôles	44
Annexe : Approches sur un système différent, les caisses d'allocations familiales	45
Encadrement juridique et développement des caisses d'allocations familiales	45
La modification du système après 1933	46
Les caisses d'allocations familiales en agriculture	46
Les caisses d'allocations familiales du commerce et de l'industrie dans le Loiret (1920-1945)	47
Les évolutions des barèmes des caisses après 1924	48
L'évolution du nombre de caisses d'allocations familiales	48
Les caisses agricoles d'allocations familiales dans le Loiret (1922-1945)	49
Intitulés des tableaux statistiques présentés dans le texte	50

**
*

Introduction

« Dimanche, notre bataillon est parti. Une foule énorme avait voulu le voir défilé et à la gare assister à son embarquement...

Peu à peu, ils montent dans le train, avec un ordre absolu, sans le moindre bruit.

Plus personne sur le quai.

Les poitrines de ceux qui restent sont oppressées.

Mais le sifflet retentit, le train part... »

Journal *L'Alouette* relatant le départ de la caserne La Haye à Pithiviers d'un bataillon du 131^e régiment d'infanterie, page 2 de son édition du 8 août 1914.

Jusqu'en août 1914, la famille n'a pas été considérée comme une catégorie administrative en tant que telle pouvant être ressortissante d'une action publique spécifique. Les « familles » qui peuvent socialement poser problème sont celles qui apparaissent comme porteuses d'une caractéristique aggravante de la pauvreté : les « filles-mères » et les familles nombreuses. Pour leurs enfants, un ensemble de textes dessine les contours d'un système complexe d'assistances, segmenté dans sa prise en charge mais également dans la répartition territoriale de l'origine des fonds qui doivent permettre d'en couvrir la charge.

Les modifications dues à l'impact de la guerre

Le déclenchement de la guerre va changer l'ordre des priorités sociales civiles et induire de profonds bouleversements dans la société française. L'État, qui pouvait jusque-là se permettre de rester en dehors de certaines questions, se trouve dans l'obligation d'intervenir. Il se voit contraint de se préoccuper d'un ensemble de problèmes directement et indirectement liés à la mobilisation. Celui du sort des femmes et des enfants de mobilisés va en constituer un. Il faut bien comprendre que ces actions sont impulsées par la croyance d'une guerre de courte durée (1).

Cette période est celle de la souffrance sourde, durablement implantée au fond du cœur et de l'âme de millions de femmes et d'enfants. Leurs conditions financières d'existence qui se dégradent ne peuvent que l'accroître. C'est celle de l'absence qui, comme la caractérise Yves Pourcher, est constituée de jours interminables, « *des jours qui font crier, hurler contre le temps* » (2). Elle est aggravée par la disparition momentanée ou définitive du père, du mari, du frère, du plus âgé des enfants, par l'ignorance du sort de ceux-ci, par les pénuries de toutes sortes qui s'accumulent.

Cette histoire est indicible, indescriptible, intransmissible. 100 ans après, qu'en sait-on vraiment ? Est-il réellement possible d'en saisir toute la palette, d'autant plus que l'analyse des conditions de la vie quotidienne durant la deuxième guerre mondiale a minimisé et relégué ces douleurs (3) ?

1) Becker Jean-Jacques, *1914, comment les Français sont entrés dans la guerre*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1977

2) Pourcher Yves, *Les jours de guerre. La vie des Français au jour le jour entre 1914 et 1918*, Paris, Plon, chapitre « Les grands nombres et les colères » ; voir aussi Jacobzone Alain, *En Anjou, loin du front*, Vauchrézien, Ivan Davy éditeur, 1988

3) Amouroux Henri, *La grande histoire des Français sous l'occupation*, Paris, Robert Laffont, prodigieuse analyse publiée en 10 volumes entre 1976 et 1993

Analyser les quotidiens

L'approche proposée ici n'est pas celle de l'histoire guerrière d'une période troublée, même si cette dernière va rester présente en trame durant toute cette étude. C'est plutôt l'aborder au niveau du quotidien, de l'ordinaire, des histoires presque banales si elles n'en étaient pas aussi tragiques. Mais comment relater l'intime de grands moments lorsque les informations personnelles individuelles font défaut ?

La méthode utilisée pour s'en approcher est celle de l'histoire d'une gestion sociale, filtre imparfait mais représentatif du fonctionnement de structures administratives et des économies dans une époque donnée. Elle présente l'avantage de fournir un contour par un cadre légal et réglementaire commun, de comptabiliser uniformément des informations comparables sur l'ensemble d'un territoire. Elle tisse une toile de règlements et d'instructions dans laquelle vont venir s'inscrire de nombreux cas particuliers, singuliers, complexes et mouvants dans le temps. C'est la marque visible de ce qui est, ni appréhendable ni comptabilisable, d'inquiétudes par rapport aux moyens financiers de l'existence. Elle s'approche d'une réalité individuelle dont elle n'est pas capable d'humaniser la parole, d'en tirer les enseignements qui doivent pouvoir faire évoluer favorablement la législation et sa mise en pratique.

Il est possible de segmenter l'outil d'analyse en plaçant le regard sur différentes strates représentatives du niveau de compétence décisionnelle qui est déléguée aux structures en place : mairie, conseil général, préfecture, ministère. Ces approches croisées ne bénéficient pas de la même quantité et homogénéité d'archives conservées. Dans le support législatif qui est à chaque fois mentionné, la particularité du Loiret n'apparaît pas systématiquement. De plus, il y manque le principal, les écrits et les ressentis des intéressés eux-mêmes.

Le cadre de la présentation

L'ambition supportée par ce document de synthèse est de proposer, pour ce qui concerne les femmes et les enfants, une réorganisation de la structure temporelle couvrant la période de 1914 à 1919. Cette histoire ne commence pas le 2 août 1914, car elle est l'héritière de la constitution d'un tissu d'assistances sociales issues des travaux entrepris par les parlementaires de la Troisième République, dont un rappel va être donné. Elle ne se termine pas avec le Traité de Versailles le 28 juin 1919 et sa ratification des 2 et 11 octobre. Elle ouvre une nouvelle période qui va modifier profondément le paysage d'un système de protection sociale français jusqu'à la fin du XX^e siècle.

Il est proposé d'organiser ce texte, autour de quatre pôles d'interprétation. Les deux premiers, « Les départs et l'urgence sociale », « Du local au national, la stabilisation », sont ceux de l'évolution de la prise en charge publique des femmes et enfants. Le troisième, « Le basculement vers le champ du travail avec d'autres acteurs » est celui, à partir de 1917, de la lutte pour une meilleure rémunération salariale prenant en compte, ou pas, les femmes et les enfants.

Enfin, après l'ensemble de ces trois temps économiques caractérisables par leur durée, il reste l'intemporalité des deuils. La promise, la fiancée, la femme, la mère, l'enfant vont porter durant toute leur existence une souffrance intime. Quelles réponses leurs ont été données pour ne pas y ajouter la détresse économique ? D'ailleurs 100 ans après, les générations suivantes cherchent toujours les traces de l'histoire de leurs ancêtres et à comprendre les conditions dans lesquelles ils ont (sur)vécu.

Enfin, la conclusion va poser les termes financiers de la question de la diversité du montant des prestations pour l'enfant afin d'amorcer en annexe les éléments de l'histoire sociale d'un nouvel organisme directement issu de la guerre, la caisse d'allocations familiales du Loiret.

Les départs et l'urgence sociale

La mobilisation des hommes a, dans l'ensemble du pays, un caractère extrêmement rigoureux puisqu'elle touche 20 % de la population, chiffre supérieur à celui de chacune des autres nations belligérantes, Serbie exceptée. Elle permet d'incorporer, dans les quinze premiers jours du conflit, les hommes appartenant aux classes 1886 à 1913. Au total, ce sont 1 710 000 hommes du service actif, auxquels s'ajoutent 1 100 000 hommes de l'armée territoriale et de la réserve de l'armée territoriale, ainsi que 77 000 hommes du service auxiliaire. Au 18 août, 4 622 000 hommes ont rejoint leurs unités (4). Au 1^{er} octobre, 1 099 000 hommes supplémentaires rejoignent les armées.

Ensuite, le 5 septembre, les jeunes gens de la classe 1914 partent à l'instruction. Le 10 septembre, le contingent de la classe 1915 est appelé à se présenter devant les conseils de révision. Le 3 décembre, les opérations de l'appel de la classe 1916 commencent. Puis, le 3 avril 1915, c'est au tour de la classe 1917.

Dans le courant du mois de janvier 1915, hâtivement instruite, la classe 14 monte au front à son tour pour compléter les unités décimées par les six premiers mois de guerre. En juin, c'est au tour de la classe 15 de rejoindre le front après six mois d'instruction militaire (5).

Enfin, suite au décret du 9 septembre 1914, les hommes réformés n°1 et n°2, ajournés ou exemptés des classes antérieures (1887 à 1913) sont appelés le 29 septembre à se présenter pour une nouvelle visite médicale. Dans le même temps, l'âge de rappel des territoriaux, fixé à 45 ans, est reporté jusqu'à 48 ans, ce qui fixe l'intervalle des mobilisables entre 18 et 48 ans (6).

1914, l'urgence gérée au niveau local

Après les premiers départs des troupes, *Le Gâtinais*, dans sa version de *Montargis*, écrit dans son numéro du 8 août que les officiers « *sont unanimes à louer la bonne volonté des hommes qui facilitent singulièrement cette gigantesque opération. On ne signale point le moindre incident, pas le plus petit accroc. [...] Cette bonne volonté de chacun, cette fermeté dans la décision, cette tranquillité dans l'action au milieu des circonstances les plus tragiques sont un spectacle vraiment reconfortant* ». Dans son édition du 22 août, *L'Écho de Pithiviers*, journal de la Beauce et du Gâtinais, fait le constat suivant à la page 3 : « *Notre vie locale paraît néanmoins calme et sans fièvre, tant la confiance et au fond de l'âme* ». Les autorités municipales vont s'impliquer immédiatement pour faire face au cas par cas.

Les mesures prévues nationalement

Deux types de mesures ont été préalablement mis en place dans les années précédant le déclenchement de la guerre. Si elles ne ressortent pas directement d'initiatives locales, ce sont les municipalités qui vont être appelées à participer à leur mise en œuvre.

4) Sont considérés comme « actifs » les trois classes sous les drapeaux (1911, 1912 et 1913), ainsi que les trois classes précédentes appartenant à la réserve (1908 à 1910). La répartition des mobilisés est de 86,1 % comme combattants, 9,8 % affectés aux services et 4,1 % de non combattants

5) Ducasse A., Meyer J., Perreux G., *Vie et mort des français 1914-1918*, Paris, Hachette, 1962

6) Jusqu'en 1919, le nombre total de mobilisés et de volontaires métropolitains s'élève à 9 697 000 hommes répartis sur 33 classes d'âge

La délégation de solde

Au moment du départ aux armées, des délégations de solde sont possibles pour certains militaires chargés de famille appartenant à l'armée d'active ou la réserve de l'armée d'active. Aux termes de l'article 18 du décret du 10 janvier 1912, les officiers et sous-officiers peuvent, en cas de mobilisation, déléguer en faveur de leur femme et de leurs descendants la moitié de la solde du grade dont ils sont pourvus au moment du départ.

Par suite de la rapidité avec laquelle les événements se sont déroulés, un grand nombre d'entre eux a dû rejoindre précipitamment les corps ou services auxquels ils sont affectés. Certains se sont alors trouvés hors d'état d'user de cette faculté de délégation dite « demi-solde ». De fait, nombreuses sont les familles qui se trouvent ainsi immédiatement placées dans une situation financière difficile.

La modification temporaire de la législation de 1905 sur les soutiens de famille

Les premières manœuvres militaires menées après la guerre de 1870 sont celles de septembre 1875. Elles ont recours aux réservistes de l'armée d'active et aux territoriaux. Par circulaire du 7 août 1875, le ministère de la Guerre convoque les réservistes de la classe 1867. Le nombre des rappelés est estimé à 143 052 hommes. Ils doivent se rendre durant vingt-huit jours à compter du 3 septembre dans les corps auxquels ils sont affectés. Dans un premier temps, il est demandé aux communes d'apporter, de manière facultative, un secours financier aux familles dont le départ du rappelé risque de provoquer une situation d'indigence.

La loi de finances du 13 avril 1900 institue un crédit de 500 000 F pour accorder des subventions aux communes qui accordent des secours aux familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux. Les articles 22 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée et 73 de la loi de finances du 22 avril 1905 rendent obligatoire cette pratique.

Dans un premier temps, le décret du 2 août 1914 étend aux soldats et sous-officiers soutiens de familles nécessiteuses, appelés et rappelés dans l'armée d'active, les dispositions de l'article 22 modifié par l'article 12 de la loi du 7 août 1913. L'arrêté du 4 août et la circulaire du ministère de l'Intérieur en indiquent les modalités d'application (7).

Ce décret dispose que la famille du rappelé sous les drapeaux peut bénéficier, sous certaines conditions, d'une l'allocation journalière venant en complément de la solde journalière. En tant que telle, cette disposition constitue uniquement l'extension à une population plus large d'une mesure catégorielle d'assistance obligatoire. Concrètement, cela veut dire qu'une partie du coût (1/5^e) reste à la charge de la commune.

Pour l'étude des demandes d'octroi d'allocations journalières et de majorations, la circulaire d'application du 4 août 1914 prévoit une juridiction à deux degrés. La commune instruit le dossier pour le compte de la commission cantonale qui prononce l'admission. Cette commission cantonale est composée de trois membres :

7) Loi du 21/03/1905 sur le recrutement de l'armée et réduisant à deux ans la durée du service dans l'armée d'active, J.O. L&D du 23/03/1905, article 22, page 1872 ; Loi du 07/08/1913 sur le recrutement de l'armée portant à trois ans la durée du service dans l'armée d'active, J.O. L&D du 8/08/1913, article 12 page 7139 ; Décret du 02/08/1914 relatif aux allocations pendant la durée de la guerre aux familles des militaires appelés sous les drapeaux et circulaire du 02/08/1914 relative à l'application dudit décret, J.O. L&D du 03/08/1914, page 7084 ; décret du 04/08/1914 relatif à l'application du décret du 02/08/1914 fixant les conditions dans lesquelles seront attribuées, en temps de guerre, les allocations aux familles nécessiteuses des hommes présents sous les drapeaux et circulaire du 04/08/1914 relative à l'assistance aux familles des militaires présents sous les drapeaux, J.O. L&D du 06/08/1914, pages 7123 et 7141

- le juge de paix, qui préside ;
- un fonctionnaire du ministère des Finances ;
- un élu.

La décision de cette commission d'attribution ne peut être attaquée par voie contentieuse. En cas de refus, l'appel peut être fait uniquement auprès du préfet.

Les secours sont alloués par la délégation permanente et payés d'avance par période de huit jours pleins (1 F par adulte, 0,50 F par enfant), sur justification de la présence sous les drapeaux du soutien de famille. Il est bien précisé qu'il n'y a pas de distinction à établir entre les ménages réguliers ou irréguliers, quel que soit l'âge des enfants au-dessous de 16 ans (8).

Les mesures immédiates de proximité

Des familles et leurs enfants se trouvent dans une situation intermédiaire entre différents droits ou sans droit déterminé à un moment donné. Pour elles, les conseils municipaux vont intervenir financièrement dans l'urgence principalement par l'attribution de « secours exceptionnels », de « secours d'extrême misère », « d'allocations d'attente ». Les sommes nécessaires à ces actions sont prélevées sur les crédits affectés aux subventions non échues et non exigibles aux sociétés et organisations diverses qui n'ont pas un intérêt vital. Pour ce faire, le conseil général débloque des fonds pour aider les communes qui n'ont pas la capacité financière nécessaire.

Les actions menées à Orléans et dans les villes sous-préfectures

Pour la préfecture, Fernand Rabier, maire d'**Orléans**, demande au conseil municipal le vote de l'affectation d'un crédit de 50 000 F pour faire face aux premiers besoins, lors de la séance extraordinaire du 2 août 1914 (9). Afin de compléter cette somme, une souscription publique est lancée. Le 31 août, 25 793,15 F ont été collectés.

Une avance sur la première somme est gérée dès le 3 août par la commission administrative du bureau de bienfaisance. Elle doit être utilisée en priorité pour l'alimentation des familles des mobilisés. Après inscription, elles reçoivent une carte d'identité leur permettant de s'adresser aux bureaux de quartiers. Elles perçoivent des bons de 500 g de pain, des bons de 0,10 F pour les denrées de première nécessité, des bons de 0,25 F pour des marchandises ainsi que des jetons pour les fourneaux économiques. Dès le 4 août, les fourneaux économiques et les cantines scolaires reprennent leur activité grâce à « *des personnes de bonne volonté* ».

Ces mesures concernent également les personnes nécessiteuses et celles privées d'emploi. Une subvention de 25 000 F est accordée par le conseil municipal et une souscription complémentaire est lancée. Au 6 septembre, 29 551,89 F ont été collectés (article 59 du budget). Au bureau de bienfaisance, c'est le bureau de secours aux indigents qui est chargé de la gestion. Le 30 octobre, les administrateurs de quartier doivent procéder à une révision générale des listes des familles recevant des secours.

Le 6 septembre, le conseil municipal décide d'attendre pour lancer de nouvelles souscriptions. Ensuite, les appels à la générosité publique s'étant multipliés, les revenus provenant de cette source sont en

8) Recueil des arrêtés, instructions et circulaires réglementaires concernant l'administration générale de l'assistance publique à Paris, circulaire « Secours aux familles des mobilisés », 07/08/1914, page 107

9) Conseil municipal d'Orléans, registres imprimés des délibérations, séances des 02/08/1914, page 422 ; 03/08, page 427 ; 31/08, pages 461-462 ; 06/09, pages 475-476. Registres manuscrits des délibérations de la commission administrative du bureau de bienfaisance, volume 1909-1923 - AM Orléans 6Q10

baisse. En 1917, le conseil municipal institue un « Droit de guerre » qui s'ajoute au « Droit des pauvres » sur les spectacles afin de pouvoir financer toutes ces mesures.

Pour les sous-préfectures, les délibérations du conseil municipal de **Montargis** ainsi que de la commission du bureau de bienfaisance ne mentionnent pas de mesure particulière. Par contre, *L'Écho de Montargis* se fait le porte-parole des actions menées. Dès le 8 août, l'Œuvre des soupes populaires lance un appel à souscriptions. De son côté, la Croix-Rouge demande des dons en nature et en argent pour délivrer des secours aux nécessiteux. Les employés et ouvriers de la gare décident de verser chaque mois une somme de 2 F chacun pour le financement des deux œuvres. Une soupe populaire ouvre dans les locaux de l'hospice, le 10 août. 250 portions de soupes sont délivrées par jour.

Il est intéressant de noter l'évolution de l'élan de bienfaisance de la population vers des catégories de bénéficiaires différentes. Les derniers convois militaires vers le front ne passent plus à la gare de Montargis après le 18 août. Par contre, les jours qui suivent vont voir le début des passages des trains d'écloués et de blessés. Le 25 août, ce sont les premiers trains de réfugiés. Les appels à la générosité publique vont donc suivre cette différenciation.

Lors de la séance du conseil municipal du 8 août 1914, Jean Villejean, maire de **Gien** demande la mise en place au sein du bureau de bienfaisance d'une commission chargée de gérer une cantine gratuite pour les enfants des mobilisés. De même, des secours ponctuels peuvent être accordés aux familles indigentes avec enfants en attente du versement des allocations militaires (10).

Le 2 août 1914, Jules Devaux, maire de **Pithiviers**, décide la création d'un conseil de subsistance. Pour lui, « *le départ d'un certain nombre de mobilisés dont le salaire fait vivre leur famille au jour le jour va mettre dans la gêne beaucoup de femmes et d'enfants n'appartenant pas à des familles habituellement nécessiteuses. Pour les secours à accorder, [il] propose de diviser la ville en autant de secteur qu'il y a de conseillers municipaux. Ces derniers devront signaler les misères décentes et soulager discrètement ceux qui ne voudraient pas tendre la main* » (11).

Le 22 août, une commission est chargée de prendre en charge les familles nécessiteuses déjà inscrites, celles dont les soutiens indispensables sont mobilisés. Elle est composée de la manière suivante :

- Cachelou, juge (président)
- Tissot, percepteur à Pithiviers
- Richard, avoué

Une commission d'appel est également mise en place. Elle est composée de :

- Devaux, maire (président)
- Tuplan, président du tribunal
- Lombard, receveur des finances
- Renaux, adjoint au maire
- Richard, avoué

Des fourneaux économiques du type cantine scolaire sont installés dès le 6 août. Ils sont installés dans la salle des fêtes. Le service est assuré par une cuisinière et 3 aides. Les repas à emporter se composent d'une soupe de viande et de légumes, de 500 g de pain par jour pour un adulte et 125 g pour un enfant. Du 8 au 30 août, 7 701 repas sont servis à 127 familles pour un coût de 2 105,35 F. Cette somme est remboursée par la ville au bureau de bienfaisance.

10) Conseil municipal de Gien, registre manuscrit des délibérations, séance du 08/08/1914, page 218. Malheureusement, les délibérations entre le 22/11/1914 et le 20/03/1915 sont absentes du registre - AM Gien 1D41

11) Conseil municipal de Pithiviers, registre manuscrit des délibérations, séances des 02/08/1914, pages 102-103 ; 10/08/1914, page 105 - AM Pithiviers 1D21 (1912-1919)

Il est décidé que la portion de pain de l'enfant va être remplacée par une portion de lait au 1^{er} septembre. Toutefois, à compter du premier lundi de décembre, les enfants de 6 à 13 ans reçoivent à nouveau leur portion de pain, celle de lait étant réservée aux enfants d'âge inférieur.

Pour leur part, les cantines scolaires d'hiver reprennent leur activité le 5 décembre et ce jusqu'au 5 mars 1915. Des vêtements d'hiver sont également distribués.

Des secours temporaires et extraordinaires sont également mis en place, en attente du règlement des allocations militaires. Il est prévu que les premiers constituent des avances remboursables. Ce sont les administrateurs du bureau de bienfaisance qui en ont la charge. Leur coût d'août à octobre va être de 343,20 F (12). Pour cela, un crédit spécial de 5 000 F pris sur les fonds libres en fin d'exercice est inscrit sous la dénomination « Secours de guerre ». Le 24 octobre 1914, le conseil municipal décide que ces secours sont intégralement pris en charge par le budget de la ville.

Les actions recensées dans quelques autres villes du département

Ce recensement présenté ici n'a pas un caractère exhaustif. Il a surtout été effectué dans quelques villes pour regarder la manière dont les conseils municipaux ont pu réagir. Elles sont présentées par ordre alphabétique.

Le 6 août 1914, le docteur Charles Hyvernaud, maire de **Beaugency**, demande à son conseil municipal que des secours alimentaires soient alloués aux familles nécessiteuses des militaires rappelés sous les drapeaux. De même, des bons de pain, des rations de bouillons, viande, légumes et lait fournis par le fourneau économique situé au 5 rue des Chevaliers appartenant à un élu. Pour financer cette action, il est décidé d'ouvrir un crédit prévisionnel de 8 000 F qui va être abondé par une somme prélevée sur les fonds disponibles et par celle résultant d'une souscription publique.

La somme n'est toutefois pas suffisante pour faire face aux premiers besoins car 69 familles comprenant 59 adultes, 24 enfants de moins de 2 ans, 121 enfants de 2 à 6 ans sont aidées. Le 28 août, une nouvelle souscription publique pour pourvoir à l'alimentation des femmes et des enfants des mobilisés est lancée (13). Ces secours vont cesser dès que les familles vont avoir perçu les allocations de l'État.

Lors de la séance extraordinaire du 16 août 1914, Eugène Creusillet-Bérault et le conseil municipal de **Chécy** demandent au préfet l'autorisation de transférer des crédits ayant une autre affectation sur un fonds dédié aux dépenses supplémentaires (secours et autres) nécessités par les faits de guerre. Une somme 1 300 F est ainsi débloquée. Des dons sont également effectués par le marquis de Saint-Paul et deux autres personnalités. Une souscription communale est ouverte (14).

Le 2 août 1914, Paul Vuillot, maire de **Malesherbes**, convoque les Dames de Malesherbes pour leur expliquer la situation dans laquelle vont se trouver les enfants dont les pères sont partis sous les drapeaux. Le 10 août 1914, le maire informe qu'un service de cantine gratuite est ouvert dans les écoles communales et à l'École Jeanne d'Arc pour les enfants laissés sans ressources par suite du départ du père de famille sous les drapeaux ainsi qu'aux enfants dont les familles sont notoirement dans l'indigence ou se trouveraient dans un gêne momentanée. Ces familles doivent s'inscrire à la mairie.

12) Conseil municipal de Pithiviers, registre manuscrit des délibérations, séance du 30/11/1914 - AM Pithiviers 1D21 (1912-1919)

13) Conseil municipal de Beaugency, registre manuscrit des délibérations, séance du 06/08/1914, pages 517-518, séance du 28/08/1914, page 520 - AM Beaugency DI 17 (1904-1917)

14) Conseil municipal de Chécy, registre manuscrit des délibérations, séance du 16/08/1914, pages 124 et 125 - AM Chécy 1D15 (1911-1925)

Pour les autres familles ne répondant pas totalement aux critères, elles peuvent, sur inscription, bénéficier de repas pour les enfants au prix de 0,25 F par repas et 0,05 F par goûter (15). Un comité municipal des Dames, fonctionnant comme annexe du bureau de bienfaisance, est constitué. Il dispose d'un budget de 2 000 F pris sur les crédits d'un ensemble de travaux non entamé qui sont ajournés.

En complément, il est fait un appel à la générosité publique. En 1916, le conseil vote un abondement de 2 000 F dans le budget de 1916. Le comité informe alors le conseil que l'appel au don auprès de la population ne nécessite pas ce versement. Ainsi, la somme est reversée au bureau de bienfaisance, le 29 juin 1916.

Lors de la séance du 10 août 1914, Emmanuel Troulet, maire de **Meung-sur-Loire**, demande au conseil municipal d'approuver la délibération du 4 août 1914 de la commission administrative du bureau de bienfaisance. Il est décidé d'affecter six parts du legs Thibault pour les secours aux familles nécessiteuses dont les chefs sont partis sous les drapeaux. Conformément à toutes les décisions du conseil, les secours sont donnés en nature. Dans un premier temps, il s'agit de l'octroi de bons de viande. Grâce à un don de 500 F du comité des fêtes au bureau de bienfaisance, des bons de pain peuvent également être servis. Enfin, le compte se voit alimenté par une somme de 2 025 F prise sur la souscription publique (16).

Sur la demande d'Albert Barbier, maire d'**Olivet**, le conseil municipal, lors de sa séance extraordinaire du 9 août 1914, décide le vote de crédits pris sur l'article 8 du budget supplémentaire sur la réfection des trottoirs. En attente du versement des allocations militaires, il est décidé d'accorder aux familles les plus nécessiteuses d'une allocation d'un montant de 1 F par jour pour les grandes personnes complété d'une allocation de 0,40 F pour chaque enfant de moins de 14 ans. Une commission de secours est constituée pour l'occasion. Afin de compléter ces ressources, une quête est organisée auprès de la population (17).

La poursuite des législations civiles d'assistance

Au moment de la mobilisation, un certain nombre de familles dépendent de l'assistance publique « normalisée », c'est-à-dire celle issue des lois du 27 juin 1904 sur les enfants secourus et du 14 juillet 1913 sur les familles nombreuses indigentes. Ces législations catégorielles ne disparaissent pas pour autant. Elles constituent un socle de base concernant essentiellement la prise en compte des enfants, autant en période normale qu'en temps d'urgence. Elles restent partiellement à la charge du département (2/5^e) et à celle des communes (1/5^e).

Les procédures administratives des lois d'assistance obligatoire vont se trouver fortement impactées par la mobilisation du 2 août 1914. Les services d'assistance publique départementaux et municipaux ont à satisfaire des besoins nouveaux et à faire face à des situations imprévues, qui modifient profondément leurs habitudes administratives. De plus, une grande partie du personnel chargé de gérer les prestations est lui-même mobilisé.

En raison des circonstances, la procédure normale d'admission des enfants et des familles aux lois d'assistance obligatoire ne peut être suivie, au moins durant les cinq premiers mois de guerre. En effet,

15) Conseil municipal de Malesherbes, registre manuscrit des délibérations, séances des 02/08/1914, page 207 ; 10/08/1914, page 211 - AD45 5090-suppl 1D14 (1912-1918)

16) Conseil municipal de Meung-sur-Loire, registre manuscrit des délibérations, séance du 10/08/1914, page 25 - AM Meung 1D16 (1913-1924)

17) Conseil municipal d'Olivet, registre manuscrit des délibérations, séance du 09/08/1914, pages 219-220 - AM Olivet 1D11 (1908-1922)

les services des mairies sont chargés principalement d'instruire les dossiers d'assistance militaire des familles de mobilisés, cette nouvelle prestation étant prioritaire.

Lors de la séance de septembre 1914 du conseil général du Loiret, le préfet dans son rapport indique que « *malheureusement, les circonstances sont venues déjouer les prévisions [budgétaires] et je ne me montrerai pas pessimiste en exprimant la crainte qu'une partie de [nos] ressources feront défaut pour assurer la marche des services départementaux [d'assistance]* » (18).

Les enfants secourus de la loi du 27 juin 1904

Le décret impérial du 19 janvier 1811 constitue un guide intéressant d'analyse de l'évolution des pratiques sociales locales à destination d'une catégorie déterminée, l'enfant secouru. La loi du 10 mai 1838 va servir de point de départ. C'est après la parution des circulaires du ministère de l'Intérieur, en date des 30 juillet et 6 août 1840, que quelques préfets engagent les conseils généraux à attribuer les premiers « secours temporaires aux filles mères ». Ils commencent réellement à être mis en pratique à partir de 1845 et sont généralisés en 1850. Il connaît une éclipse après la chute du Second Empire et revient en 1877.

La loi sur les enfants assistés du 26 juin 1904 apporte de nombreuses améliorations. Les termes en sont partiellement modifiés par la mise en application de la loi du 14 juillet 1913. La principale utilisation de la loi du 27 juin 1904 que nous observons pendant la guerre concerne les secours temporaires aux enfants secourus.

Louis Malvy, ministre de l'Intérieur, rappelle par circulaire du 30 juillet 1914 que la mise en application des tarifs minima des secours temporaires date du 1^{er} janvier 1910 et qu'ils sont applicables pendant une période de cinq ans. Malgré ses interventions constantes, le tarif mensuel départemental minimal, qui arrive à échéance au 1^{er} janvier 1915, n'est pas réévalué. Pour lui, dans les départements où les tarifs minima sont notoirement insuffisants, la solution la plus simple peut consister à prendre les barèmes de la zone immédiatement supérieure. La question est posée par les préfets aux conseils généraux, pour être étudiée lors de la session d'août ou de septembre 1914.

À ce moment-là, l'étude de cette question ne va pas toujours être opportune et les comportements des départements vont se trouver fortement conditionnés par les événements de la guerre. Globalement, dans les départements situés hors de la zone des armées, la difficile situation financière des mères secourues et des orphelins pauvres ne provoque pas d'émoi.

Les secours accordés sont de deux ordres : le secours unique dit-de « premier besoin », dont le taux peut alors atteindre le prix de la pension payé pour les pupilles. Cette pratique est mise en place rapidement pour éviter le dépôt. Plus généralement, pour éviter l'abandon de l'enfant, le secours mensuel prend la suite. Son barème mensuel depuis 1911 est le suivant :

- enfant de moins d'un an élevé au sein : 15 F
- enfant de moins d'un an élevé au biberon : 12,50 F
- enfant de plus d'un an et jusqu'à l'âge de 6 ans : 10 F

En septembre 1921, l'inspecteur du service des enfants assistés demande que, pour l'année 1922, le taux soit unifié autour du taux de 15 F. Cette mesure est adoptée. Enfin, en septembre 1922, le docteur

18) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1914, deuxième session ordinaire, septembre 1914, rapport du préfet page 7

Delacour demande, pour l'année 1923, le passage au taux de 20 F. Cette mesure est adoptée lors de la séance du 29 septembre (19).

Au niveau des statistiques départementales, nous avons l'évolution suivante par année du nombre d'enfants secourus temporairement au titre de cette loi dans le Loiret :

Tableau 01

1913	760	1917	693
1914	352	1918	728
1915	716	1919	712
1916	715	1920	703

L'inspecteur départemental de l'assistance publique Desseaux fourni le détail de l'évolution, malheureusement que pour les trois premières années du conflit. Il indique les causes de l'admission directement liés aux faits de guerre, dont la grille suivante est extraite :

Tableaux 02

	Mobilisation du père et hospitalisation de la mère				
1914	09	1915	40	1916	49
	Mobilisation du père et décès de la mère				
1914	01	1915	05	1916	04
	Mobilisation du père et disparition de la mère				
1914	01	1915	03	1916	01
	Disparition ou internement en camp du père et hospitalisation de la mère				
1914	0	1915	04	1916	04
	Décès du père et hospitalisation de la mère				
1914	0	1915	05	1916	06

Dans son commentaire, il indique que « en 1914, malgré les évènements, le service n'a pas eu comme l'on pouvait le craindre, à assister plus d'enfants qu'en temps normal. [...] Quant aux enfants en dépôt, bien que 10 enfants aient été recueillis par suite de la mobilisation de leur père, le nombre des admissions est resté inférieur par comparaison avec la situation de l'année 1913 » (20).

En 1918, lorsque le ministre de l'Intérieur demande aux départements quelles mesures susceptibles d'aider à lutter contre la dépopulation ils souhaitent prendre, les conseillers généraux du Loiret estiment que « l'un des moyens efficace pour relever la natalité est d'élever le montant de l'allocation aux filles mères qui élèvent leurs enfants » (21).

Les enfants bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913

La loi sur l'assistance aux familles nombreuses indigentes du 14 juillet 1913 vient juste d'être mise en œuvre lorsque la guerre se déclenche (22). Cette nouvelle législation a un impact direct sur celle du 26 juin 1904.

19) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, session de septembre 1921, rapport de l'inspecteur du service des enfants assistés pages 51 à 61 ; session de septembre 1922, intervention du docteur Delacour lors de la séance du 27 septembre, page 39

20) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1915, deuxième session ordinaire, septembre 1915, rapport de l'inspecteur Desseaux sur l'activité de l'année 1914, pages 73-74

21) Conseil général du Loiret, volumes imprimés de délibérations, année 1918, séance du 28/08/1918, pages 105 à 107 - AD.Loiret PER.GR8°.art.21/1918

22) Loi du 14/07/1913 sur l'assistance aux familles nombreuses nécessiteuses, JO L&D du 16/07/1913, pages 6278-6279 ;

Une partie des filles mères ressortissantes de la loi du 27 juin 1904 est désormais comprise dans la nouvelle loi par les articles 1 et 2, puisque le ministère de l'intérieur considère que la société doit la même assistance à toute mère indigente, quel que soit son état civil. Une restriction subsiste toutefois, il ne s'agit que des filles-mères ayant la charge des enfants reconnus par elles et dont le père n'assume pas l'entretien.

Pour les mères de familles nombreuses, la règle générale est d'attribuer une allocation pour le 4^e enfant et chacun des suivants. Elle est modulée dans deux cas :

- l'isolement de la mère en raison de l'absence du père (hospitalisation, internement...). L'allocation est servie à partir du 2^e enfant ;
- l'absence de la mère et l'isolement du père. L'allocation est servie dès le 1^{er} enfant.

Il est également bien indiqué dans la circulaire d'application du 14 juillet 1913 que les allocations des deux lois (26 juin 1904 et 14 juillet 1913) ne peuvent se cumuler. Cette loi applicable au 1^{er} janvier 1914 est mise effectivement en application au 1^{er} mars 1914 voire uniquement au 1^{er} avril.

Au niveau national, des villes dont les délibérations ont pu être consultées montrent que le barème pour les allocations est majoritairement fixé à 5 F par mois (60 F par an dont 25 % à la charge du budget municipal). Dans le Loiret, sur 349 communes, 330 (95 %) ont pris une décision en août ou en septembre 1913. 266 communes (80 %) fixent leur barème à 5 F, dont la préfecture Orléans et les sous-préfectures de Gien, Montargis et Pithiviers. 64 vont opter pour un tarif plus élevé dont 7 à 5,50 F, 35 à 6 F, 5 à 6,50 F, 4 à 7 F, 13 à 7,50 F. Le conseil général approuve les barèmes lors d'une séance d'octobre 1913. Ce barème est valable pour une durée de 5 ans, à partir du 1^{er} janvier 1914.

Dès le 15 août, par voie de presse, Thierry Falour, maire de Montargis, invite les familles nécessiteuses à se présenter en mairie avec leur livret de famille pour une révision de leur situation.

L'évolution générale du nombre de familles bénéficiaires de la loi de 1913 ainsi que le nombre d'allocations versées, dans l'ensemble du département du Loiret, est la suivante :

Tableau 03

	Familles	Allocations		Familles	Allocations
1914	2 097	3 895	1917	2 173	3 847
1915	2 110	3 737	1918	2 027	3 574
1916	2 149	3 781	1919	2 121	3 735

D'après les rapports de l'inspecteur départemental de l'assistance publique Desseaux, la répartition par arrondissement du nombre de bénéficiaires par arrondissement est indiquée dans les 4 tableaux ci-dessous :

Tableau 04		
Arrondissement d'Orléans		
	Nombre de chefs de famille	Nombre d'allocations
1914	1 074	1 885
1915	1 032	1 808
1916	1 047	1 808
1917	1 093	1 815
1918	977	1 640
1919	1 047	1 755

Sous-préfectures :

<i>Tableau 05</i>		
Arrondissement de Gien		
	Nombre de chefs de famille	Nombre d'allocations
1914	402	698
1915	403	671
1916	433	744
1917	411	716
1918	390	691
1919	420	745

<i>Tableau 06</i>		
Arrondissement de Montargis		
	Nombre de chefs de famille	Nombre d'allocations
1914	391	710
1915	366	702
1916	355	674
1917	373	716
1918	364	690
1919	377	691

<i>Tableau 07</i>		
Arrondissement de Pithiviers		
	Nombre de chefs de famille	Nombre d'allocations
1914	313	602
1915	309	556
1916	314	556
1917	296	530
1918	296	653
1919	300	544

Le 20 avril 1918, le préfet du Loiret demande aux 349 communes d'indiquer leur décision sur le barème qu'elles souhaitent appliquer pour la période 1919 à 1923. 84 % conseils municipaux optent pour le statu quo en maintenant le taux de 1914, une commune le diminue, cinquante-six l'augmentent (23).

Un cas particulier, l'enfant du chômeur

La mobilisation d'août 1914 a pour effet la fermeture immédiate de la moitié des entreprises existantes. 40 % de la main-d'œuvre se retrouvent immédiatement au chômage. Début janvier 1915, 56 % de la main-d'œuvre qui n'a pas été mobilisée lors des trois vagues de rappels ont repris le travail.

Pour les chefs de famille qui ne sont pas immédiatement mobilisés, une décision rapide s'impose, pour tenter d'enrayer des situations rendues délicates par le manque d'employeurs. Des mesures d'urgence sont prises. Dans les grandes municipalités, des ateliers de charité pour les hommes et des ouvriers pour les femmes sont ouverts pour fournir du travail aux pauvres et à eux seuls du travail. D'autres décident plutôt d'envoyer les hommes à la campagne. Enfin, lorsqu'il existe une Société d'assistance par le travail, 200 chômeurs doivent également réaliser des travaux agricoles.

23) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1918, rapport du préfet, pages 15-16, délibérations séance du 28/08/1918, pages 117 à 119 - AD.Loiret BA.PER.GR.8° art.21/1918. La ville d'Orléans décide, lors de la séance du conseil municipal du 03/06/1918, de maintenir le taux à 5 F pendant la nouvelle période quinquennale

Devant l'écroulement des caisses de secours existantes, un ensemble de circulaires vont être publiées rapidement pour modifier le système (24). Il repose sur l'établissement d'un fonds national de chômage, de constitution de fonds départementaux et de la transformation des bureaux municipaux de placement existants en fonds municipaux de secours.

Dans le Loiret, deux mouvements se sont produits au cours du conflit : celui de la réorganisation du système placement des chômeurs ; celui du paiement de secours aux chômeurs.

L'organisation du placement des chômeurs

Le placement des employés et ouvriers des deux sexes et de toutes professions est prescrit par l'article 4 de la loi du 14 mars 1904. La loi impose la création d'un bureau municipal de placement pour les communes de plus de 10 000 habitants, d'un registre constatant les offres et demandes de travail et d'emploi consultable gratuitement à la mairie pour les autres. Orléans, Gien (22/09/1909), Montargis et Pithiviers en mettent un en place.

La circulaire du 14 mars 1910 préconise la création d'un bureau municipal paritaire, géré et payé par la municipalité. Il est placé sous la direction et le contrôle d'une commission mixte composée de patrons et ouvriers. Le décret du 25 octobre 1911 prévoit des subventions aux bureaux remplissant les conditions. Sur ceux en fonctionnement, 17 % seulement vont en bénéficier.

Par circulaires des 22 décembre 1915 et 8 mars 1916, le ministre du Travail et de la prévoyance sociale demande aux préfets une réorganisation du système de placement des chômeurs. L'objectif est de « *relier entre eux les offices locaux de placement existants dans le département* ».

Le 29 avril 1916, le conseil général envisage la constitution d'un « Office départemental de placement gratuit ». Dans la première mouture, il doit juxter le bureau municipal de placement à système paritaire de la ville d'Orléans. Le 2 mai 1916, les modalités de fonctionnement sont discutées. Enfin, le 9 juin 1916, le ministère du Travail et de la prévoyance sociale indique que l'office départemental envisagé doit fusionner avec l'office municipal (25).

Sous la présidence du maire ou de son adjoint, une commission composée de représentants de la municipalité, de 6 délégués patrons et de 6 délégués ouvriers est installée au 22 rue Notre-Dame de Recouvrance. Le suivi du placement des chômeurs est confié à 3 membres ouvriers de la commission. Siégeant à la Bourse du travail, ils sont chargés également des enquêtes sur la situation des familles.

Deux crédits de 5 000 F sont votés pour l'installation du bureau, l'un par le conseil général, l'autre par le conseil municipal. L'office départemental est installé dans une partie des arcades ouest de la salle des fêtes. Il est aménagé spécifiquement pour sa destination, pour un coût de 7 700 F.

Deux préposés municipaux, l'un chargé du secteur agricole, l'autre du secteur industriel et commercial, sont nommés le 20 août (26). Il commence son activité le 11 septembre 1916. Déduction faite de la subvention de l'État, le conseil général fournit 50 % des dépenses de fonctionnement et 50 % par la ville

24) Circulaire instituant un fonds national de chômage du 20/08/1914, J.O. L&D du 21/08/1914, pages 7537-7538 ; Décret ministère des finances portant ouverture de crédits du 01/09/1914, J.O. L&D du 02/09/1914, pages 7825 à 7827 ; Circulaire relative à l'attribution des subventions du fonds national de chômage du 11/09/1914, J.O. L&D du 12/09/1914, pages 7896-7897 ; Arrêté réglementant le fonds national de chômage du 10/11/1914, J.O. L&D du 12/09/1914, pages 7896-7897 ; Décret relatif au fonds national de chômage du 24/11/1914, J.O. L&D du 25/11/1914, page 8858

25) La circulaire du préfet en date du 02/03/1916 précise également que cet office « *aurait, après la cessation des hostilités, la mission de mettre en rapport les travailleurs démobilisés qui n'auront pu retrouver leur emploi antérieur avec les employeurs qui manqueront de personnel* » - AM Orléans 7F286

26) Ils ne sont pas mobilisables puisque nés respectivement en 1871 et 1866 - AM Orléans 7F286

d'Orléans. La commission du 24 mars 1917 préconise une reconstitution du bureau avec une section masculine et une féminine. Pour cela, une auxiliaire embauchée temporairement le 2 mai. Les résultats de l'activité annuelle en offres et demandes d'emploi, en placement et en coûts durant la guerre sont les suivants (27) :

Tableau n°8

	Offres	Demandes	Placements	Coûts
1916	787	880	367	9 558,56 F
1917	2 388	3 505	1 487	9 225,26 F
1918	2 901	3 603	2 314	11 129,35 F
1919	3 301	4 021	2 344	12 464,95 F

Le détail des statistiques annuelles démontre que l'activité dite locale (Orléans) représente généralement 63 % du résultat de l'activité globale du placement. Le 23 juillet 1920, la commission constate que « *par suite de la démobilisation [l'activité] s'est un peu ralentie cette année [premier semestre 1920], le tassement s'est opéré et par suite de l'incertitude où se trouvent le commerce et l'industrie, le développement des affaires n'a pas pris l'essor qu'on était en droit d'attendre* » (28).

L'organisation des secours aux chômeurs

Depuis 1905, des caisses catégorielles de secours pour venir en aide aux chômeurs se sont mises en place. Le décret du 25 octobre 1911 permet d'accorder une subvention aux caisses municipales de secours contre le chômage involontaire.

Le 20 août 1914, la circulaire de la Présidence du Conseil institue le « Fonds national de chômage », qui se trouve doté d'une somme de 11 380 000 F, somme portée à 20 000 000 F. Le décret du 1^{er} septembre attribue immédiatement au chapitre 17 bis du budget du ministère du Travail un crédit extraordinaire de cinq millions pour cet objet.

D'après la circulaire du ministère du Travail en date du 10 septembre 1914, il n'est toutefois pas question de créer des fonds de chômage dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants, mais « *seulement dans les centres à population industrielle importante où l'état de guerre aurait déterminé un chômage anormal* ». Le rapport du ministère du Travail en date du 9 janvier abaisse à 5 000 habitants le seuil de création d'un fonds municipal afin d'encourager leur constitution (29).

Le décret et la circulaire du 24 novembre 1914 fixent les conditions à remplir par les fonds municipaux pour pouvoir être agréés et bénéficier de ces subventions. Cette subvention de l'État est normalement fixée à 33 %, mais elle s'élève exceptionnellement à 50 % durant le second semestre de 1914.

Pour la constitution d'un fonds municipal de chômage, les textes précisent qu'il faut entendre « *un organisme soumis à des règles formellement définies et doté de ressources suffisantes pour assurer le fonctionnement des secours pendant la durée nécessaire* ». Il doit être tenu une comptabilité des secours attribués et un état récapitulatif des opérations du fonds municipal.

27) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, session de mai 1916, rapport du préfet (2^e partie) pages 82 à 84, délibération du 02/05/1916, pages 42 à 43 ; session d'août 1916, rapport pages 120 à 122 ; session d'août 1917, rapport pages 140 à 143 ; session d'août 1918, rapport pages 49 à 53 ; session d'août 1919, rapport pages 44 à 48 ; session d'août 1920, rapport pages 58 à 62

28) Procès-verbaux des réunions de la commission, séance du 23/07/1920 - AM Orléans 7F286

29) Rapport et décret relatif à la constitution de fonds municipaux de chômage du 09/01/1915, J.O. L&D du 10/01/1915, page 169

Pour les conditions d'accès au droit, le chômeur « *pour être admis au bénéfice des secours du fonds municipal, doit justifier avoir exercé pendant une période assez longue une profession dont il tirait un salaire régulier et dont l'état de guerre a suspendu l'activité* ».

Le montant du secours doit être fixé à un maximum de 1,25 F par jour augmenté de 0,50 F par jour et par enfant de moins de 16 ans à la charge du bénéficiaire. Le montant maximum journalier pour un ménage est fixé à 2,50 F et le nombre total d'indemnités journalières mensuelles ne peut être supérieur à 25. Sont déduits des secours :

- les prestations versées au titre des allocations militaires de la loi du 5 août 1914 ;
- les sommes versées au titre de la loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses indigentes ;
- les subsides octroyés par les employeurs, caisses de chômage, sociétés de secours mutuels, bureaux de bienfaisance ou institutions charitables.

Le 6 septembre 1914, le conseil municipal d'**Orléans** décide la réorganisation du service de secours aux indigents dépendant du bureau de bienfaisance. Ce dernier se charge d'organiser les soupes populaires mises en place pour les chômeurs et de gérer les secours en nature. Le service chargé de la gestion du fonds de chômage reste initialement dans les locaux du bureau de bienfaisance. Le paiement est effectué par décade au bureau de bienfaisance du quartier Saint-Paterne puis à la Recette municipale. Après étude du dossier, la commission municipale décide de fixer en 1914 le taux journalier du secours de 0,75 F pour le chef de famille et 0,30 F pour la femme et chacun des enfants à charge de moins de 16 ans. Un crédit initial de 25 000 F est dévolu pour assurer le fonctionnement et le paiement des allocations de chômage. La subvention de l'État est fixée à 33 %. Pour le deuxième semestre 1914, le montant s'élève à 2 640 F.

En raison de l'afflux d'ouvriers agricoles vers **Orléans**, la commission décide rapidement d'ajouter un délai de six mois de résidence dans la ville avant le 2 août 1914, requis pour le droit aux allocations de chômage.

Le service comprend 3 préposés municipaux recevant un traitement mensuel de 90 F, porté à 100 F au 1^{er} janvier 1915. Un employé étant parti en avril, le traitement mensuel de chacun des 2 employés restants se trouve porté à 150 F à compter du 1^{er} mai.

Pour les secours en argent, entre le 21 août et le 30 octobre, 55 439,50 F vont être versés pour 2 696 chômeurs et 1 685 enfants. En novembre, 6 851,30 F pour 969 chômeurs et 1 109 enfants et en décembre 8 553,85 F pour 1 161 chômeurs et 1 305 enfants sont versés (30).

Le décret du 19 avril 1918 oblige un grand nombre de municipalités à se doter d'un fonds de chômage. Pour cela, la subvention de l'État est portée à 60 %. Par le décret du 14 janvier 1919, le taux journalier maximal du secours est fixé pour le chef de famille chômeur à 1,75 F, pour la conjointe chômeuse à 1 F et à 1 F par enfant à charge de moins de 16 ans. Le montant maximal journalier est fixé à 6 F et le nombre maximal mensuel d'allocations reste fixé à 25. La subvention de l'État est fixée à 25 %, le crédit voté par le conseil municipal s'élève à 100 000 F. La commission se pose la question de maintenir le fonds de chômage. La suppression est effective au 15 avril 1920 (31).

Le 20 novembre 1918, le conseil municipal de **Montargis** décide de fixer le taux du secours journalier du fonds municipal de chômage à 1,50 F pour le chef de famille et à 1 F pour la conjointe et par enfant à charge.

30) Dossier du fonds municipal de chômage (1914-1927) - AM Orléans 7F295 et 7F297

31) Mise en application de la législation de 1919 ; fermeture du fonds de chômage en 1920 ; réouverture le 06/01/1927 - AM Orléans 7F297

Par décret du 26 janvier 1919, la réglementation est modifiée pour faciliter la démobilisation. La famille va pouvoir conserver les allocations militaires pendant les six mois suivants celui de la démobilisation. Seul le montant de l'allocation journalière maximale au chef de famille est porté à 2,25 F.

Pour la ville de **Pithiviers**, le conseil de subsistance mis en place le 2 août 1914 constitue une commission plus particulièrement dédiée à l'étude des cas des familles qui se trouvent dépourvues de travail. Des secours extraordinaires sont attribués aux familles qui sont manifestement restées sans travail par suite du déclenchement de la guerre.

Les mères en couches et les enfants du premier âge

Si ces deux catégories particulières de femmes et d'enfants vont être également concernées par les conséquences de la mobilisation, elles n'appartiennent pas directement à la même réponse sociale que les précédentes.

Un grand nombre de mobilisés est parti rejoindre les armées, en laissant au foyer leurs femmes sur le point de devenir mère. Les femmes en couches bénéficient des dispositions des lois du 17 juin et 30 juillet 1913 et les enfants du premier âge de celle du 23 décembre 1874. Malheureusement, les liaisons entre les mairies et les services départementaux concernés sont souvent déficientes dans les zones rurales, ce qui est le cas de la Beauce et du Gâtinais (32).

Un bilan de ces premières actions

Dans les six premiers mois de la guerre, les mesures prises constituent une réponse immédiate à une situation d'une ampleur inégalée. Majoritairement, elles se situent dans la continuité des formes d'actions sociales instituées par la Troisième République.

Les familles ont pu bénéficier de l'important tissu législatif mis peu à peu en place, de manière catégorielle, durant le temps de paix. À ce stade, il ne s'agit pas d'une législation spécifique de guerre puisque la charge en est partagée entre les différentes collectivités (État, département, villes). C'est la marque que la référence prise est bien celle de la guerre de 1870, guerre d'une courte durée, mais cette fois-ci avec la certitude qu'elle va conduire à la victoire.

Les secours individuels dont la charge est partagée sont monétaires par l'attribution sous condition d'une allocation temporaire. Malheureusement, la machinerie administrative du temps de paix n'est plus opérationnelle en raison des appels massifs sous les drapeaux. Ce sont donc les municipalités qui doivent innover en ayant recours aux élus restants et à la souscription publique.

Leurs actions vont être essentiellement sous forme de secours collectifs en nature, organisées soit par les bureaux de bienfaisance, soit par des associations charitables déjà rodées à ce type d'intervention.

Toutes ces limites vont induire une intervention plus importante de l'État par des mesures législatives d'exception et par la prise en charge intégrale des frais de leur application.

32) Il est à observer que, sur ce point, la législation allemande va avoir un temps d'avance sur la française durant la guerre. En 1917, elle intègre dans ses textes que la mère qui se trouve enceinte et l'enfant qui est né après une permission sont ayants droits directs de l'assistance

Du local au national, la stabilisation

Même dans le cadre d'une guerre courte et en raison de la mobilisation massive, il devient nécessaire de pouvoir transformer une législation d'assistance en législation militaire d'exception. Il faut lui donner le statut d'un contrat social entre la République et les citoyens, il est nécessaire d'en transférer l'intégralité de la charge sur le budget de l'État.

Pour sa part, le sort de l'enfant orphelin de guerre ne peut demeurer du ressort strict de l'assistance civile. En effet, vu le nombre d'orphelins qui se profile, il n'est plus possible de les considérer au même titre que des enfants secourus. Une législation particulière doit être adoptée.

Les allocations militaires

Pour permettre cette évolution, le 4 août 1914, le gouvernement dépose à la Chambre des députés un projet de loi tendant à accorder, pendant la durée de la guerre, des allocations aux familles nécessiteuses dont le soutien est appelé ou rappelé sous les drapeaux.

Le projet conduit rapidement et sans débat à l'adoption et à la promulgation de la loi du **5 août 1914** et à la publication de son décret du 6 août (33). En l'absence d'un véritable règlement d'administration publique, ce sont les seules circulaires du ministère de l'Intérieur en date des 22 août et 10 octobre 1914 qui en règlent les modalités d'exécution.

Cette dernière précise que l'octroi de l'allocation et des majorations journalières de l'allocation militaire ne doit pas faire obstacle à la continuité des secours alloués par les bureaux de bienfaisance ou des allocations accordées aux familles nombreuses en application de la loi du 14 juillet 1913. Le cumul des allocations n'est pas prohibé, quoique restant exclusivement à l'appréciation des assemblées municipales. D'après le Conseil d'État, celles-ci ont le droit de retirer les premières et d'apprécier si le droit ouvert par les secondes s'avère suffisant (34). Pour cela, dès la fin du mois d'octobre 1914, il devient indispensable de procéder à une révision complète des listes des bénéficiaires de l'assistance obligatoire. Les bureaux des préfectures et des sous-préfectures ne pouvant assumer cette tâche, des bureaux d'arrondissement composés d'anciens fonctionnaires sont appelés à effectuer ce travail.

Les instances administratives

Au niveau national, le partage des tâches est le suivant. Le ministère de l'Intérieur est chargé du suivi et de l'adaptation de la législation. Le ministère des Finances se charge de la surveillance et du contrôle du paiement des allocations. Le ministère de la Guerre doit, quant à lui, étudier et donner son avis sur les multiples cas de figure pouvant se présenter par rapport à la situation du militaire (35).

33) Projet de loi du 04/08/1914, J.O. Documents parlementaires Chambre des députés 11^e législature n°414, page 2107 ; séance du 04/08/1914, J.O. Débats Chambre des députés, page 3119 ; rapport Métin J.O. Documents parlementaires Chambre des députés n°431 du 04/08/1914, page 2112 - MF003, J.O. Documents parlementaires Sénat n°465 et 466 du 04/08/1914, pages 839-840 - MF009 ; Loi du 05/08/1914 tendant à accorder, pendant la durée de la guerre, des allocations aux familles nécessiteuses dont le soutien serait appelé ou rappelé sous les drapeaux, J.O. L&D du 06/08/1914, page 7127 ; décret du 06/08/1914, J.O. L&D du 09/08/1914, page 7289, modifié par le décret du 26/08/1914, J.O. L&D du 05/09/1914, page 7859 ; Circulaire ministère de l'Intérieur du 22/08/1914, J.O. L&D du 23/08/1914, pages 7580 à 7582 ; circulaire interministérielle du 10/10/1914, J.O. L&D du 11/10/1914, pages 8248-8249

34) Arrêts du Conseil d'État, table 1905-1924, « Assistance » tome 1, page 284

35) Archives SHAT, Vincennes - cote 7N175, carton 38 dossier 4

Au niveau local, dans ce nouveau cadre, les mairies sont déchargées de l'instruction et de la gestion des allocations, mais poursuivent le travail de transmission des dossiers aux nouvelles commissions cantonales.

En première instance, le droit à l'allocation est étudié par des commissions cantonales. La circulaire du 22 août 1914 en modifie la composition. Y siègent désormais :

- le juge de paix, qui préside ;
- un contrôleur des contributions directes ;
- un receveur de l'enregistrement.

La commission prend en compte la situation de la famille soit au 2 août 1914, soit au moment de l'incorporation du chef de famille si celle-ci se produit ultérieurement au mois d'août 1914. Le point de départ initial du versement reste celui de la date de premier dépôt de la demande.

Ensuite, une commission d'arrondissement, instance d'appel qualifiée d'organe régulateur, composée de cinq membres :

- le président du tribunal civil ;
- le directeur des contributions directes ;
- le directeur de l'enregistrement ;
- un conseiller général ;
- un conseiller d'arrondissement.

Chaque commission dispose d'un pouvoir décisionnel absolument distinct et indépendant. Elles transmettent leurs décisions aux services des allocations des préfectures. Pour leur part, les sous-préfets et préfets, après examen des dossiers, peuvent faire appel des décisions des commissions lorsqu'il leur paraît que l'allocation est distribuée soit d'une façon trop large, soit sans correspondre vraiment à la nécessité.

Pour remédier aux disparités constatées, députés et sénateurs adoptent, lors de la séance extraordinaire du 23 décembre 1914, l'article 15 de la loi de finances portant ouverture de crédits provisoires applicable au premier semestre de 1915. Il prévoit la création d'une « Commission supérieure des allocations militaires » chargée de statuer en dernier ressort sur les recours formulés en application de la loi du 5 août 1914. Cette commission est mise en place par la loi de finances du 26 décembre 1914 et le décret du 31 décembre 1914 (36). Sa composition est déterminée par le décret du 18 février 1915 et ses membres sont nommés par l'arrêté du 5 mars 1915.

Le fonctionnement de la loi

Le texte de la loi précise que l'allocation peut être demandée par toute famille dont le militaire remplit les devoirs de soutien indispensable, c'est-à-dire à toute celle qui ne peut assurer son existence si elle est privée des ressources que lui apportait le mobilisé par son travail. Cette définition s'applique parfaitement pour les familles urbaines travaillant en usines. Par contre, elle va avoir pour résultat de défavoriser les familles du monde agricole. Par circulaire du 9 décembre 1914, le ministère de l'Intérieur doit d'ailleurs rappeler les principes servant de base commune.

À partir de septembre 1915, la prolongation des hostilités entraînant l'épuisement des ressources des familles, les commissions reçoivent une deuxième vague de nouvelles demandes ou de renouvellement de demandes.

36) Loi de finances portant ouverture de crédits pour l'année 1915 du 26/12/1914, J.O. L&D du 28/12/1914, article 15, page 9302 ; décret du 31/12/1914, J.O. L&D du 3/01/1915, page 26

Entre 1915 et 1918, les conseils généraux ne se sont pas désintéressés de cette question. Certes, il s'agit de l'argent de l'État et ils n'ont normalement, comme les mairies, pas à intervenir. L'étude faite sur quarante-cinq départements situés hors de la zone des armées montre que cycliquement, des vœux sont votés, des recommandations adressées aux préfets pour faire remonter les demandes d'adaptation des barèmes aux réalités quotidiennes.

Ainsi, au conseil général du Loiret, sors de la session d'avril 1915, une passe d'armes se déroule sur ce sujet. Le préfet Urbain Vitry estime que « *les commissions se montrent très larges dans les circonstances présentes* ». Ce que conteste vivement le Président Viger qui indique que « *les commissions cantonales ont eu le grand tort de rejeter systématiquement les demandes des femmes des petits cultivateurs sous prétexte qu'étant logées, ayant une ou plusieurs vaches, une basse-cour, des légumes, elles ne sont pas dépourvues de toutes ressources comme le sont les femmes des ouvriers privées de leur seul moyen d'existence, le salaire du mari* ». De son côté, le conseiller Louis Darblay précise que, « *à la commission d'appel, il s'est heurté à des fonctionnaires qui [...] se montrent assez mal disposés à l'égard des femmes de petits cultivateurs* ».

Un premier vœu est déposé « *considérant que, par suite de la prolongation des hostilités, la situation des familles de beaucoup de mobilisés dont les demandes avaient été rejetées se trouve maintenant désavantageusement modifiée, émet le vœu que la commission supérieure des allocations se montre très large dans l'attribution des allocations qui lui seront soumises par les femmes des petits et moyens cultivateurs* ». Après discussions, un vœu est modifié en « *appelant toute la bienveillance de la commission supérieure des allocations journalières sur la situation qui a été créée par la prolongation de l'état de guerre aux femmes des mobilisés soit aux femmes des petits cultivateurs, soit aux femmes des petits commerçants et artisans* » (37).

Les documents parlementaires du Sénat permettent d'effectuer un point sur la situation départementale. D'après les statistiques, le nombre d'allocations servies au cours de mois pris dans les années 1915, 1916 et 1918 donne l'évolution suivante pour le Loiret :

Tableau 10

11/1915	05/1916	08/1918
31 688	32 886	38 719

Pour le premier terme, il représente 1,01 % du total des départements, moins celui des Ardennes occupé et celui de la Seine. Pour le second terme, il représente 0,95 % du total des départements, moins celui des Ardennes occupé et celui de la Seine.

Les barèmes et leurs évolutions

Pour le député Bouffandeau, son objectif affirmé est d'être « *une manifestation féconde de la solidarité sociale. Par elle, la misère a été prévenue chez ceux qui pouvaient la redouter. Grâce à elle, l'élan national s'est maintenu, la faculté d'endurance s'est accrue chez le combattant, certain qu'à ce foyer qu'il défend, les siens ne souffrent pas de besoin* » (38). Mais qu'en est-il vraiment ?

L'allocation journalière de base, dite "allocation principale", est destinée à la femme. Elle est initialement fixée à un montant unique de 1,25 F. À celle-ci peut s'ajouter une majoration journalière facultative de 0,50 F pour chacun des enfants de moins de 16 ans à la charge du bénéficiaire principal.

37) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1915, première session ordinaire, avril 1915, séance du 13/04/1915, pages 51 à 53

38) Rapport Bouffandeau, avis au nom de la commission du Budget, J.O. Documents parlementaires Chambre des députés, 11^e législature n°1300 du 24/09/1915, pages 988 à 990

Lors de sa séance du 18 août 1916, le conseil municipal de Gien mentionne qu'il a reçu une pétition revêtue de 111 signatures de familles de mobilisés de la ville demandant que les majorations journalières pour enfant soient portées de 0,50 F à 0,75 F (39).

L'article 10 de la loi des finances du 31 mars 1917 porte la majoration pour enfant à 0,75 F à compter du 1^{er} avril 1917. L'article 14 de la loi de finances du 4 août 1917 porte, pour toutes les catégories de bénéficiaires, le taux de l'allocation principale à 1,50 F ainsi que celui de la majoration pour enfant à 1 F. Enfin, la loi du 15 novembre 1918 porte le montant de l'allocation principale à 1,75 F et la majoration pour enfant à 1,25 F pour les deux premiers et 1,50 F pour chacun des suivants (40).

Les barèmes applicables après l'Armistice

Concrètement, l'Armistice du 11 novembre 1918 interrompt l'étude de l'ensemble de ces questions. Il devient maintenant nécessaire d'adapter la législation d'abord à la période transitoire ouverte par l'Armistice puis à celle de la paix. L'État ne souhaite pas s'engager au-delà de cette échéance.

La circulaire interministérielle du 23 décembre 1918 fixe les conditions dans lesquelles les allocations et majorations militaires sont conservées pour les familles bénéficiaires dont les soutiens sont démobilisés (41). Elles sont maintenues pendant une durée de six mois à partir de la date de la démobilisation.

Elle institue trois séries de bénéficiaires ainsi que des allocations additionnelles et supplémentaires, individualisant ainsi encore plus ce type de prestations. Cependant, dans le but « *d'accoutumer ces familles à se passer progressivement de l'intervention de l'État* », il est décidé que les allocations et majorations journalières vont être réglées suivant un taux dégressif. Le barème retenu est le suivant :

Tableau n°09

	Allocations principales		Majorations pour enfants			Allocations additionnelles et supplémentaires
	1ère série	2ème série	1ère série	2ème série	3ème série	
1 ^{er} et 2 ^e mois	1,50 F	1,75 F	1 F	1,25 F	1,50 F	0,75 F
3 ^e et 4 ^e mois	1 F	1,25 F	0,75 F	1 F	1 F	0,50 F
5 ^e et 6 ^e mois	0,50 F	0,75 F	0,50 F	0,50 F	0,50 F	0,25 F

Une dernière catégorie va être rajoutée. Par mesure d'exception, le maintien du barème de guerre est autorisé en faveur des familles qui ne retrouveront plus leur soutien tué, disparu ou décédé au cours de la campagne, ainsi qu'aux familles des réformés n°1 qui ont opté pour le maintien de l'allocation.

39) Ville de Gien, registre manuscrit des délibérations du conseil municipal (1916-1919), séance ordinaire du 18/08/1916, page 44 - AM 1D42

40) Chambre des Députés, débats du 23/03/1917, pages 850 à 854 ; Titre II, article 10 de la loi de finances du 31/03/1917, J.O. L&D du 01/04/1917, page 2558 ; Projet de loi, J.O. Documents Parlementaires Chambre des Députés n°3669 du 27/07/1917, page 4144 - J.O. MF053 ; point 13 de la séance du 27/07/1917, renvoi à la Commission d'assurance et de prévoyance sociale sous réserve de l'avis de la Commission du budget, J.O. Débats parlementaires Chambre des Députés page 2086 ; Amendements Jobert et Grodet, 2^e séance du 01/08/1917, pages 2230 à 2235 ; Article 14 de la loi de finances du 04/08/1917, J.O. L&D du 8/08/1917, page 6148 ; Rapport Marin, J.O. Documents parlementaires Chambre des Députés n°5120 du 25/10/1918, pages 1669 à 1681 - J.O. MF084 ; Discussion du projet de loi tendant à relever le taux des allocations, J.O. Débats Chambre des Députés, séance du 11/11/1918, pages 2996 à 2998 ; Rapport Milliès-Lacroix, J.O. Documents parlementaires Sénat n°443 du 14/11/1918, pages 699-700 - J.O. MF008 ; Loi du 15/11/1918 relevant le taux des allocations prévu par la loi du 05/08/1914 et modifié par les lois des 31/03/1917 et 04/08/1917, J.O. L&D du 16/11/1918, page 9912

41) Circulaire sur le service des allocations militaires, *Bulletin Officiel du ministère de l'Intérieur*, année 1918, pages 590 à 594

Pour ces familles, le taux plein des allocations et majorations est maintenu pour une période de douze mois, à dater du 15 novembre 1918 (42).

L'enfant orphelin de guerre

Durant les premiers mois de la guerre, en raison de l'absence de textes réglementaires ayant prévu ce cas, de nombreux enfants vont migrer d'une situation « ordinaire » à celle de ressortissant de l'assistance temporaire dans le cadre de la loi de 1904 du fait du décès du père sur le front, comme il a été indiqué précédemment.

Quelques mesures complémentaires vont être mises en place. Grâce à l'intervention d'Henry Poirson, sénateur de la Seine-et-Oise, le ministre de l'Intérieur autorise, par circulaire du 1^{er} mai 1915, que les majorations de 0,50 F accordées aux personnes ayant recueilli des enfants de mobilisés puissent se cumuler avec les secours temporaires prévus par la loi du 27 juin 1904 sur les enfants assistés, en attendant le vote d'une législation spécifique. De même, la circulaire du 21 avril 1916 prévoit que l'aîné des enfants de moins de 16 ans à charge du mobilisé bénéficie désormais de l'allocation principale, au lieu de la majoration, lorsque les enfants vivent seuls au foyer, ou qu'ils ont été recueillis par des parents ou des tiers (43).

Si ce n'est pas le cas, d'autres vont être pris en charge par des institutions (L'orphelinat national des orphelins des armées), des œuvres de guerre. Ainsi, dans le Loiret, l'Œuvre des pupilles de l'école publique orphelins de guerre est fondée le 20 janvier 1916 (44). Malgré son titre, elle s'occupe de tous les orphelins de guerre du département. Le 10 avril 1916, 1 125 orphelins sont pris en charge dont 48 orphelins de père et de mère et 30 orphelins de familles de réfugiés.

Un statut et un office national

Au-delà de ces mesures d'urgence, la nécessité d'un statut spécifique apparaît. Le 22 avril 1915, trente-huit sénateurs emmenés par Léon Bourgeois déposent une proposition de loi relative aux Pupilles de la Nation. Comme le mentionne Léon Bourgeois, « *les orphelins de guerre peuvent ne pas être des orphelins pauvres* ». La question principale est de savoir sous quelle forme et quelles modalités il va falloir y répondre. La loi du 27 juillet 1917 et son règlement d'administration publique du 15 novembre 1917 créent un Office national des pupilles de la Nation (ONPN), établissement public autonome rattaché au ministère de l'Instruction publique, ainsi que des offices départementaux pouvant disposer de sections cantonales (45).

L'office du Loiret des pupilles de la Nation est situé dans les locaux de la préfecture à Orléans. Il est rapidement pourvu de son conseil d'administration, de sa section permanente et de son secrétaire général. Il bénéficie pour 1917 d'une première subvention de 10 000 F par le conseil général. Toutefois, « *il ne s'en trouve pas moins encore dans la phase initiale de son développement* » (46).

42) Ministère de la Guerre, *Résumé des principales dispositions relatives à la démobilisation*, Paris, Imprimerie nationale, 1917 - AD.Cher BA507

43) Circulaire du 01/05/1915 sur les cumuls de diverses allocations, *Bulletin Officiel du ministère de l'Intérieur*, année 1915, page 211 ; Circulaire du 21/04/1916 sur les enfants orphelins de mère, *Bulletin Officiel du ministère de l'Intérieur*, année 1916, page 214

44) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, session de mai 1916, rapport du préfet (rapports annexes) pages 113 à 114

45) Rapport Berard, J.O. Documents parlementaires Chambre des Députés n°2838 du 29/12/1916, pages 283-303 ; avis Veber, J.O. Documents parlementaires Chambre des Députés n°3209 du 30/03/1917, pages 431-432 - J.O. MF044/046 ; Loi du 27/07/1917 instituant des Pupilles de la Nation, J.O. L&D du 29/07/1917, pages 5892-5894

46) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, session d'août 1918, rapport du préfet pages 54 à 55

L'action de l'Office

Dans la loi sur les pupilles de la Nation, « *qui n'est pas une loi de pensions militaires* », il est possible de proportionner la dépense à l'éducation de ces orphelins suivant l'endroit où ils sont et suivant l'éducation qu'ils reçoivent (47).

Les textes prévoient l'attribution d'un secours mensuel d'éducation de 8 F accordé aux orphelins de guerre nécessiteux. Lorsque la situation familiale le nécessite, ils doivent accorder des subventions permanentes d'entretien pour la période allant de la naissance à l'âge de 13 ans, d'un montant oscillant entre 8 F et 30 F par mois. Toutefois, si les Offices départementaux doivent aider à l'entretien matériel des orphelins privés de ressources suffisantes, « *ils ne doivent pas se transformer en bureau de bienfaisance* ».

Ultérieurement, leur effort financier, représenté par l'attribution de bourses, doit tendre à faciliter aux pupilles l'apprentissage d'une profession ou la continuation d'études.

Au niveau des statistiques, nous avons l'évolution suivante du nombre d'enfants immatriculés ayant le statut de pupilles de la Nation dans le Loiret :

Tableau 11

1918	395	1920	4 826
1919	2 961	1921	5 481

Il faut, toutefois, savoir que l'immatriculation est la première démarche administrative. L'obtention du secours d'éducation doit être étudiée par une commission. D'après les statistiques de 1926, seule une moyenne de 25 % des pupilles immatriculés va en bénéficier.

Un bilan de l'action au niveau national

La première remarque possible d'avancer est que s'il n'y a dans ce cas qu'une prestation à servir, l'allocation militaire, elle n'a pas plus de caractère d'universalité que les précédentes. La gestion de son attribution et de ses renouvellements est administrative et aléatoire selon le lieu où la demanderesse se trouve. Il y a même un facteur aggravant, la composante de l'état administratif du militaire (en unité, hospitalisé, disparu, prisonnier, faisant l'objet d'un jugement) l'emporte sur la situation de sa famille. La « promesse » d'une ressource monétaire fiable n'est pas au rendez-vous (48)

La deuxième remarque concerne le statut d'orphelin de guerre. Les droits qui s'y rapportent sont faibles : l'allocation mensuelle qui est versée est, au plus bas, peu supérieure à l'allocation loi 1913 et au plus haut peu supérieure à la majoration pour enfant de l'allocation militaire loi 1914.

47) Intervention du député Lefas A., J.O. Débats parlementaires, Chambre des Députés, séance du 30/11/1917, point 3, pages 3098 à 3112

48) Pour avoir une vision plus complète et exacte de la réalité, il serait intéressant de pouvoir faire une étude sur les délibérés des instances locales, également sur ceux de la commission supérieure des allocations militaires

Le basculement vers le champ du travail avec d'autres acteurs

Le contexte de la guerre va voir émerger des concepts déjà abordés avant le conflit, mais de manière segmentée et catégorielle. C'est dans le domaine salarial que l'avancée va être la plus significative, non dans le salaire direct mais dans les accessoires qui vont s'y greffer.

Certes, sur le premier discriminant, les femmes ne vont connaître aucune avancée. Bien au contraire puisque leur mobilisation massive dans les usines à partir de 1915 ne va leur octroyer que des salaires dans le meilleur des cas égaux au 1/3 de ceux des hommes qu'elles remplacent. Par contre, sur le deuxième, elle et leurs enfants vont connaître le passage d'une pratique assistancielle à une légalisation.

En août 1914, le pouvoir civil disparaît devant le militaire et le pays bascule dans un état d'exception. La législation sur le travail est suspendue. À la demande du patronat, les circulaires du ministère du Travail des 2, 3 et 14 août 1914 autorisent le retour à la journée de 12 heures ainsi que la suppression du repos hebdomadaire.

Le maintien différentiel du salaire

Cette mesure ne constitue pas une nouveauté. Après la chute de l'Empire, lors de leur mobilisation au 1^{er} septembre 1870, les fonctionnaires civils de l'État appelés sous les drapeaux ont pu recevoir, outre leur solde militaire, la moitié de leur traitement civil.

Le 4 août 1914, la mesure est reconduite. Pour le calcul, les députés estiment que le traitement civil doit rester la référence. Au cas où la solde s'y trouve inférieure, l'administration civile assure un complément (49). Toutefois, la circulaire du directeur général de la comptabilité publique en date du 21 août 1914, précise que seuls le traitement civil et les indemnités pour charges de famille peuvent continuer à être servis aux mobilisés.

Par circulaires des 21 et 24 août 1914, le ministère de l'Intérieur invite les conseils généraux et les conseils municipaux à examiner s'il ne conviendrait pas d'étendre aux employés et ouvriers mobilisés des départements et des communes les dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État. Les conseils généraux le font quasiment tous dès les sessions d'août ou de septembre 1914. Majoritairement, ils n'accordent le maintien du traitement que pour la seule catégorie « employé ».

Le Conseil général du Loiret prend, le 29 septembre 1914, la décision de maintenir les salaires des agents et ouvriers mobilisés. Le coût annuel de la mesure est évalué à 20 900 F.

L'État ou le département continuent de verser intégralement le traitement tant que le décès de l'employé mobilisé n'est pas connu. Dès la nouvelle officielle du décès, la suppression du maintien du salaire est immédiate, après le paiement intégral du mois au cours duquel est survenu le décès.

49) Projet de loi relatif au cumul de la solde militaire avec les traitements civils en cas de mobilisation, J.O. Documents parlementaires Chambre des Députés n°417 du 04/08/1914, page 2108 - J.O. MF003

Les cas de communes du Loiret

Pour les communes, la prise d'une décision favorable en faveur des personnels titulaires dépend étroitement de la taille et des ressources de la ville. Nous n'aborderons ici qu'Orléans et les sous-préfectures.

À **Orléans**, 114 employés et ouvriers sont mobilisés. Le 2 août 1914, le conseil municipal autorise le receveur municipal à payer par anticipation le traitement du mois d'août aux femmes concernées sur simple quittance.

Pour septembre, la décision est prise de maintenir le traitement des employés titulaires de la mairie pendant le temps qu'ils resteront sous les drapeaux. Cette mesure prend fin en cas de décès du mobilisé. Toutefois, par décision prise individuellement, cette disposition est atténuée par une transformation totale ou partielle en secours jusqu'à ce que la famille ait fait liquider la pension.

Le 9 novembre 1914, les employés municipaux relevant de la 5^e section de commis et ouvriers d'administration doivent intégrer leur unité. En janvier 1915, ce sont les 3 soldats du service auxiliaire et les employés temporaires qui doivent définitivement quitter leur emploi municipal. En novembre, c'est au tour des détachés dans les trésoreries générales qui doivent rejoindre leur unité au plus tard le 23 décembre (50).

Devant la prolongation du conflit, le conseil municipal se voit contraint, le 7 novembre 1916, de ne plus maintenir cette attribution, à compter du 1^{er} novembre 1916. Il est alors suggéré aux familles de déposer des dossiers de demandes d'allocations militaires au titre de la loi du 5 août 1914. De son côté, la municipalité s'engage, au cas par cas, à assurer un secours éventuel calculé entre le montant total des allocations et majorations obtenues dans ce cadre et l'ancien traitement (51).

Pour les sous-préfectures, à **Gien**, le conseil municipal décide de l'extension aux trois employés municipaux mobilisés des dispositions des fonctionnaires de l'État ainsi que la délégation de solde « *c'est-à-dire que les femmes des employés mobilisés soient autorisées à toucher le traitement de leur mari* » (52).

Toutefois, en 1917, la durée d'absence des mobilisés a augmenté. Le conseil décide alors la suppression du maintien du salaire dès le 1^{er} février. L'argumentaire est le suivant : « *La situation se prolongeant, il en résulte des charges relativement élevées pour nos finances municipales notamment par le remplacement temporaire des employés mobilisés actuellement au nombre de quatre (trois au service de l'octroi, un à la mairie) et aussi en considération des mesures proposées destinées à soulager les catégories d'employés non mobilisés ou remplaçant les mobilisés* ».

Les familles des employés mobilisés ne touchant plus leur traitement sont appelées à demander l'allocation militaire à laquelle elles peuvent avoir droit. La commission des Finances, « *dans un large esprit de bienveillance et en raison de la cherté des vivres* », est d'avis « *d'autoriser la municipalité à leur verser, jusqu'à due-concurrence, la différence entre le montant du traitement et celui des allocations et majorations qui seront accordées. [...] De même, la ville est autorisée à continuer de*

50) Archives municipales d'Orléans, dossier 4H36

51) Conseil municipal de la ville d'Orléans, volumes imprimés des délibérations, séances du 02/08/1914 page 414, du 7/11/1916, pages 368 à 370

52) Ville de Gien, registre manuscrit des délibérations du conseil municipal (1910-1915), séance extraordinaire du 26/09/1914, page 219 - AM 1D41

verser sur le compte individuel des employés mobilisés la part contributive dévolue à la caisse nationale des retraites ». L'économie ainsi envisagée est évaluée à 2 737,50 F par an (53).

À **Montargis**, le 24 août 1914, le conseil municipal prend la décision de maintenir le traitement des employés titulaires mariés mobilisés et qu'il soit versé aux épouses. Ce n'est qu'en 1917 qu'une modification va être votée. Lors de la séance du 4 juin 1917, les allocations militaires doivent être demandées par les familles. Elles sont alors défalquées du montant du salaire maintenu, hors les majorations pour enfants des allocations militaires qui restent acquises (54).

À **Pithiviers**, lors de la séance du conseil municipal du 12 février 1915, la commission des Finances propose une répartition en 2 catégories, à compter du 1^{er} janvier (55) :

- celle des employés qui, quoiqu'absents en raison de leur mobilisation, assurent leur service sous leur responsabilité et à leur frais. Ce sont le préposé en chef de l'octroi et le receveur municipal. Le maintien du salaire intégral est adopté ;
- Pour les autres fonctionnaires, le maintien d'un demi-traitement est prôné mais selon leurs charges de famille ou leurs bons services. Les autres doivent demander l'application de la loi sur les allocations militaires.

De plus, la mise en paiement des salaires directement entre les mains des épouses peut désormais s'effectuer sur la production de simples autorisations et de délégations signées par les agents sous les drapeaux (56).

Comme nous pouvons le voir, les contraintes économiques et financières obligent les municipalités à renvoyer les familles sur l'assistance, puisque les mesures exceptionnelles ne sont accordées que cas par cas.

Les indemnités temporaires pour cherté de vie et complémentaires pour charges de famille

La question salariale et la répartition entre salaire direct, dit nominal, et accessoires du salaire datent des années 1880. Les premiers à bénéficier d'indemnités complémentaires pour charges de famille sont les défenseurs de la Nation : les militaires, les douaniers et les cantonniers (57). Les montants sont aléatoires puisque pris sur les bonis des masses. Normalement, tous ces éléments doivent être inscrits dans le Code du travail en préparation à partir des années 1890. En 1913, seuls les deux premiers livres (qui doivent en compter cinq) ont fait l'objet de débats parlementaires.

53) Ville de Gien, registre manuscrit des délibérations du conseil municipal (1916-1919), séance ordinaire du 10/02/1917, pages 86 à 88 - AM 1D42

54) Ville de Montargis, registre des délibérations du conseil municipal (1913-1919), séance du 24/08/1914, page 40 ; séance du 04/06/1917, page 130 - AM 1D023

55) Ville de Pithiviers, registre des délibérations du conseil municipal (1912-1919), commission des Finances (1 D 35) et séance du 12/02/1915, pages 113-114 - AM 1D21

56) Il aurait fallu pouvoir faire un dépouillement général des délibérations des conseils municipaux du Loiret pour connaître si ces mesures n'ont pas concerné en définitive que les municipalités étudiées pour cet ouvrage

57) Les militaires défendent le sol, les douaniers les frontières économiques. Pour les cantonniers, l'approche est plus indirecte. Avec la mise en service d'une nouvelle poudre, les canons peuvent augmenter leur calibre, donc leur poids. Toutefois, une inspection des routes démontre qu'ils ne seront pas en capacité de se déplacer vu le mauvais état des chaussées. Il faut donc motiver les cantonniers

Les fonctionnaires de l'État

Il faut distinguer deux catégories, les militaires d'active et les personnels civils. Généralement, la première catégorie ne comprend pas les officiers supérieurs et généraux ; dans la seconde catégorie, ne figurent que les fonctionnaires titulaires.

Les militaires

Les militaires professionnels de l'armée d'active à solde mensuelle bénéficient depuis 1910 d'indemnités temporaires pour cherté de vie. Cette situation est liée au fait qu'avec les lois modifiant le service militaire en l'augmentant en nombre d'hommes et en durée, les charges de logement s'accroissent pour les sous-officiers supérieurs et officiers subalternes qui ne sont pas casernés.

En 1914, ces militaires vont également bénéficier d'une législation sur les indemnités pour charges de famille. Ainsi, selon les termes de la loi du 30 décembre 1913, tous les militaires de l'armée d'active jusqu'au grade de commandant inclus vont pouvoir percevoir un supplément de traitement. Il est fixé à compter du 1^{er} janvier 1914, à un montant annuel de 200 F par enfant de moins de 16 ans, à partir du troisième. C'est uniquement par le décret du 20 août 1914 que cette loi peut être mise en application, avec effet rétroactif à partir du 1^{er} janvier 1914 (58). Il indique que les sommes dues depuis le début de l'année vont être payées à la fin du trimestre en cours. Toutefois, ces prestations sont supprimées en cas de décès, de disparition ou de captivité du militaire (59).

Le décret du 3 octobre 1915 étend le bénéfice de cette indemnité pour charges de famille aux militaires à solde mensuelle rappelés en activité dans la gendarmerie, l'armée de réserve ou dans l'armée territoriale. En effet, ces familles se trouvaient exclues du bénéfice de la loi du 5 août 1914.

Le barème est modifié par la loi de finances du 4 août 1917 et son décret du 18 août 1917, qui fixe le montant à 100 F pour chaque enfant de moins de 16 ans. Cette mesure porte, à compter du 1^{er} juillet 1917, la somme à 300 F pour une famille de 3 enfants au lieu de 200 F dans la législation précédente.

La loi du 5 octobre 1915 prévoit le paiement direct au profit de la personne ayant la charge des enfants, sur sa demande sans que le militaire puisse s'y opposer. Le paiement est assuré jusqu'à la cessation des hostilités quel que soit le sort du militaire intéressé. L'instruction du 23 novembre 1915 indique qu'en cas de décès, de disparition ou de captivité du militaire, le paiement de l'indemnité pour charges de famille peut être poursuivi à la femme ou à la personne ayant la charge effective de l'entretien des enfants, jusqu'à la fin des hostilités ou la liquidation de la pension (60).

Les fonctionnaires civils de l'État

C'est à partir de l'année 1917 que les mesures de restrictions apparaissent. Les modalités d'attribution de la carte de charbon sont fixées le 21 août. Les demandes de cartes doivent être déposées entre le

58) Loi du 30/12/1913, portant ouverture de crédits supplémentaires instituant des indemnités pour charges de famille, J.O. L&D du 31/12/1913, article 2 page 11286 ; Rapport et décret du 20/08/1914 pour l'application de la loi du 30/12/1913, J.O. L&D du 26/08/1914, pages 7679 à 7682 ; Décret du 26/08/1914 mettant en application la loi du 30/12/1913 sur les allocations pour charges de famille, J.O. L&D du 05/11/1914, pages 7859-7860 ; Instructions du 26/08/1914 pour sa mise en application, *Bulletin officiel de la Guerre*, 1914, partie permanente, volume n°2, pages 1464 à 1466

59) L'application n'est pas aussi simple que cela. En effet, les opérations de calcul et de paiement ne vont être effectuées qu'en fin d'année. Depuis le 10 août 1914, des militaires sont portés disparus ou prisonniers ou ont été tués. Instructions du 10/01/1915, J.O. L&D du 17/01/1915, pages 259-261

60) Décret du 03/10/1915, J.O. L&D du 09/10/1915, page 7224 ; Loi du 05/10/1915 relative au paiement, pendant la durée des hostilités, de l'indemnité annuelle pour charges de famille instituée par la loi du 30/12/1913, J.O. L&D du 07/10/1915, pages 7139-7140 ; Instructions du 23/11/1915, J.O. L&D du 24/11/1915, page 8538

27 août et le 8 septembre pour pouvoir être étudiées. En octobre, 25kg peuvent être attribués, 30kg en novembre. Toutefois, pour le mois de décembre, le contingent de charbon fourni aux municipalités est trop faible pour assurer l'attribution à tous. De plus, la qualité est en baisse. Il faut alors réduire la quantité uniformément ou en tenant compte des situations individuelles.

D'autres cartes apparaissent en 1917, celle du pain (500g) le 14 novembre, celle du lait le 22 novembre. Une nouvelle vague en 1918 avec celle des pâtes alimentaires (500g au prix de 0,85 F) le 20 mars, du sucre (500g) le 4 avril. Pour le pain, la ration passe le 10 mars à 300g, plus une ration supplémentaire variant de 100g à 200g pour les femmes enceintes ou relevant de couches, pour les malades. L'ensemble de ces mesures de restriction va perdurer jusqu'en janvier 1920.

Les pouvoirs publics se doivent de réagir. En discussion depuis le 12 septembre 1916, le gouvernement dépose le 16 janvier 1917 un projet de loi créant d'une part des indemnités temporaires de cherté de vie de 120 F annuels pour les célibataires et 180 F pour les mariés, d'autre part, des indemnités de cherté de vie complémentaires limitées aux agents de l'État chargés de famille. La loi de finances du 7 avril 1917 porte ouverture d'un premier crédit de 45 832 200 F ainsi qu'un crédit complémentaire de 236 000 F sur le budget général de l'exercice 1917 (61). Son décret d'application du 3 mai 1917 étend aux personnels civils de l'État les indemnités temporaires de cherté de vie et indemnités pour charges de famille (62). Ce texte octroie, à partir du 1^{er} janvier 1917, les indemnités temporaires suivantes :

- une indemnité de cherté de vie d'un montant de 120 F par an pour les célibataires, de 180 F par an pour les mariés (soit 60 F pour la conjointe). Cette indemnité est respectivement de 0,45 F et 0,65 F par jour pour les employés et ouvriers non mensualisés ;
- une majoration pour charges de famille de 100 F par an et par enfant de moins de 16 ans, ou de 0,35 F par journée de travail.

La loi de finances du 4 août 1917 et son décret du 18 août 1917 visent essentiellement les fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers civils titulaires, stagiaires ou surnuméraires de l'État et des départements à faibles traitements, c'est-à-dire inférieur à 5 000 F annuels. Sont pris en compte les enfants de moins de 16 ans ainsi que ceux incapables de travailler par suite d'infirmités (63).

Toute une série d'arrêtés vont être publiés pour étendre les dispositions du décret du 18 août 1917 à de nouvelles catégories, pour la durée de la guerre. En effet, les situations d'inégalités de traitement entre, d'une part les agents de l'État et ceux des départements, ainsi que, d'autre part, entre les agents des départements et ceux des communes engendrent les récriminations des diverses catégories.

Les autres catégories de personnels

La diversité des cas est beaucoup plus grande. De plus, dans un premier temps, la décision reste du ressort de la collectivité territoriale.

Les personnels départementaux

Les dispositions législatives prises en faveur des fonctionnaires civils de l'État par le décret du 3 mai 1917, posent, pour les conseils généraux, le problème de leur application aux personnels départementaux ainsi que leur adaptation aux ressources financières du département. En effet, par télégramme du 6 juin, le ministre de l'Intérieur invite les conseils généraux et les conseils municipaux

61) Loi du 07/04/1917 portant ouverture de crédits sur l'exercice 1917, en vue d'accorder aux personnels civils de l'État des allocations temporaires de cherté de vie et des indemnités pour charges de famille, J.O. L&D du 08/04/1917, page 2764

62) Décret du 03/05/1917, J.O. L&D du 04/05/1917, pages 3553-3554

63) L'article 4 de la circulaire d'application du 12/10/1917 précise, toutefois, que sont exclus de ces dispositions les enfants de plus de seize ans atteints d'une « maladie » plus ou moins prolongée, ce qui est le cas de la tuberculose

à se prononcer sur cette question. Les modalités d'application des décrets des 3 mai et 18 août 1917 vont être diverses selon les départements.

Un certain nombre de conseils généraux se contente de transposer à leurs employés les dispositions prises pour les fonctionnaires de l'État. Lorsque des mesures salariales sont prises, un certain nombre de départements assimilent la catégorie « ouvriers » à celle des « employés ».

Le 16 janvier 1918, devant la grande diversité des montants accordés, le ministre de l'Intérieur adresse aux préfets une circulaire les invitant à constituer dans chaque département une commission pour établir un projet de tarif officieux d'indemnités de cherté de vie. Elle est composée de secrétaires de mairies. Le 6 avril 1918, une nouvelle circulaire du ministère de l'Intérieur invite les préfets à saisir les conseils municipaux de la question en manifestant l'espoir que ces assemblées vont comprendre qu'elles ont le devoir de consentir ces indemnités à leur personnel.

La situation dans le Loiret

Avant la guerre, le conseil général du Loiret lors de la séance du 12 octobre 1912, vote le principe de l'attribution d'un supplément familial pour les personnels employés titulaires des bureaux de la préfecture et des sous-préfectures. Le règlement départemental est adopté le 3 octobre 1913. Avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1913, les fonctionnaires mariés perçoivent une indemnité fixée à 150 F par an (12,50 F par mois) ainsi qu'une majoration par enfant de moins de 18 ans d'un montant de 25 F par an (2,08 F par mois).

Durant la guerre, la catégorie « employés » bénéficie d'indemnités temporaires par le vote lors de la séance du 17 avril 1917. L'indemnité temporaire de cherté de vie est identique à celle accordée par l'État. L'indemnité complémentaire pour charges de famille est fixée à 100 F par an (8,33 F) par mois et par enfant de moins de 16 ans, à compter du 1^{er} janvier 1917. Cette dernière est versée que le fonctionnaire soit mobilisé ou non (64).

Pour la catégorie « ouvriers » la plus représentative est constituée par les cantonniers. Les cantonniers ne sont pas payés à l'année mais à l'heure, déduction faite des heures de pluie. Lors de la session d'août 1917, les cantonniers reçoivent une indemnité temporaire de cherté de vie d'un montant journalier fixé à 1,50 F par jour travaillé à compter du 1^{er} juillet. L'indemnité complémentaire pour charges de famille est fixée à 48 F par an (4 F par mois) par enfant âgé de moins de 13 ans.

Au fur et à mesure du déroulement du conflit, les cantonniers se rendent compte que d'autres catégories professionnelles obtiennent de nouveaux avantages dont ils ne bénéficient pas. L'alignement de l'indemnité complémentaire pour charges de famille avec celles votées par l'État va se faire au 1^{er} janvier 1918. Pour l'ensemble des mesures salariales, les organisations représentatives des cantonniers ne vont avoir de cesse de réclamer leur entière assimilation. Ils vont devoir attendre jusqu'au 1^{er} janvier 1920.

Une catégorie particulière figure dans le rapport de l'Inspecteur du service des Enfants assistés, publiés en août 1917. Le conseil général accorde aux nourrices de l'Assistance publique une indemnité annuelle de cherté de vie d'un montant de 36 F (3 F par mois) par enfant à partir du 1^{er} janvier 1917 jusqu'au 31 décembre de l'année qui suivra la cessation des hostilités. En août 1919, le rapport constate que « les nourrices deviennent de plus en plus rares et le service éprouve de sérieuses difficultés pour le placement des enfants ». Lors de la séance du conseil général du 5 octobre 1920, le taux de l'indemnité

64) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, session d'avril 1917, délibération du 17/04/1917, pages 21-22

mensuelle de cherté de vie est porté à 5 F par enfant. À la demande du docteur Delacour, lors de la séance du 27 septembre 1922, les salaires des nourrices sont revalorisés et l'indemnité de cherté de vie supprimée (65).

Pour des raisons financières, le 27 août 1917, le conseil général du Loiret émet le vœu que « l'État rembourse au département tout au moins l'augmentation des dépenses dans la proportion où il prend part aux traitements » (66). De même, le 22 avril 1918, le vœu est émis que l'État participe pour moitié à ces indemnités.

Les personnels des communes du Loiret

Le principal problème réside dans le fait qu'un grand nombre de municipalités n'a comme seule ressource que le produit des centimes additionnels. Or, depuis août 1914, ce produit a singulièrement baissé et un grand nombre de municipalités se trouve dans une situation financière très difficile. Parallèlement, les charges pesant sur les budgets communaux n'ont cessé d'augmenter. De plus, l'État n'a pas versé l'arriéré des centimes dû aux communes pour les années 1914 à 1916. À partir de 1917, la fiscalité directe locale se trouve dissociée de celle de l'État.

Plusieurs villes vont demeurer dans un système purement salarial en privilégiant uniquement une augmentation partielle et individuelle du salaire nominal accompagnée ou non d'une indemnité de cherté de vie : Beaugency, Chécy, Chuelles, Gien, Meung-sur-Loire, Montargis, Olivet, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Hilaire-Saint-Mesmin.

À **Gien**, lors de la séance du conseil municipal en date du 10 février 1917, des indemnités temporaires de cherté de vie sont accordées à compter du 1^{er} janvier 1917. Cette décision est financée par les économies réalisées du fait de la suppression du maintien du traitement des mobilisés. La délibération précise que celles-ci prendront fin trois mois après la cessation des hostilités. Le paiement est effectué trimestriellement. Le système mis en place est complexe.

Pour les employés communaux (employés de mairie y compris temporaires, gardes, concierges, agents de police, employés d'octroi), le montant total des indemnités est fixé en fonction du traitement. Il est calculé sur une tranche de 10 % pour la partie du salaire inférieur à 1 200 F, à laquelle s'ajoute une tranche de 5 % pour la partie située au-delà. Pour tenir compte des évolutions des prix, ce barème est revalorisé lors de la séance du 23 mars 1918. Si le salaire de référence n'évolue pas, la première tranche est fixée à 20 % et la seconde à 10 %. Lors des séances du 10 août et du 30 novembre 1918, ce système de calcul est supprimé, à compter du 1^{er} juillet 1918. Il est remplacé par une indemnité journalière d'un montant d'1,50 F. Celui-ci est porté à 3 F, le 2 mars 1919 (67).

Pour les cantonniers du service vicinal, lors de la séance du 17 mai 1917, l'indemnité est fixée à un montant de 10 % du traitement de référence unique de 81,50 F mensuel. Elle prend effet au 1^{er} janvier 1917. Toutefois, il est bien précisé qu'aucune indemnité n'est accordée aux cantonniers pendant le temps de congé qu'ils ont coutume de demander pour convenance personnelle (moisson, battage, travaux agricoles...). Le 24 novembre, les cantonniers demandent à être assimilés aux cantonniers départementaux. Le conseil municipal refuse mais porte le traitement de référence unique à 100 F par

65) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, rapport sur le service des enfants assistés, session d'août 1917, page 151 ; session d'août 1919, pages 53 à 55

66) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1917, séance du 29/08/1917, pages 134-135

67) Ville de Gien, registres manuscrits des délibérations du conseil municipal, séances du 10/02/1917, pages 88-89 ; du 23/03/1918, page 148 ; du 10/08/1918, pages 180-181 - AM 1D42

mois à compter du 1^{er} janvier 1918. Lors de la séance du 27 décembre 1919, les indemnités sont supprimées mais le salaire mensuel est porté à 240 F, à compter du 1^{er} avril 1920 (68).

Pour les femmes de service et la balayeuse des écoles, le 24 novembre 1917, le montant journalier est forfaitaire, fixé à 1 F par jour pour les premières, à 0,50 F pour la seconde (69). Il ne sera pas revalorisé.

À **Montargis**, le 21 mars 1917, les employés municipaux demandent une indemnité temporaire de cherté de vie. Le conseil municipal renvoie l'étude de la question à la commission du budget. Lors de la séance du 4 juin, il vote une indemnité mensuelle de 25 F pour les traitements inférieurs à 1 500 F par an, de 15 F pour ceux qui y sont supérieurs. La mesure est applicable à partir du 1^{er} avril.

Le 1^{er} août 1918, le système est révisé. L'indemnité devient journalière. À compter du 1^{er} janvier, son montant est fixé à 2 F. Le 9 avril 1919, il est porté à 5 F par jour à compter du 1^{er} janvier.

Orléans et **Pithiviers** vont adopter le système du Conseil général, c'est-à-dire en modulant le montant de l'indemnité de cherté de vie par la prise en compte de la majoration pour enfants.

À **Orléans**, lors de la séance du 2 octobre 1916, le conseil municipal demande le renvoi à la commission des finances de la question d'attribution d'une indemnité de cherté de vie aux employés municipaux chargés de famille. Le 7 novembre 1916, une indemnité temporaire pour cherté de vie est accordée aux employés et ouvriers municipaux titulaires à compter du 1^{er} novembre. Elle est sous condition de ressources. Les célibataires ou veufs sans enfant ayant un salaire inférieur à 1 500 F perçoivent une allocation mensuelle de 5 F. Pour ceux qui sont mariés sans enfant, l'allocation est de 6 F, sauf pour ceux dont le salaire est compris entre 1500 F et 2099 F, qui perçoivent 5,50 F. Ces distinctions sont abrogées le 1^{er} juin 1917 en portant le salaire maximal ouvrant droit à 2999 F. L'allocation mensuelle est portée à 10 F pour les célibataires ou veufs sans enfant, à 15 F pour les mariés sans enfant.

L'indemnité complémentaire pour charges de famille est fixée à 1,50 F par mois (18 F par an) par enfant de moins de 16 ans en 1916, portée à 5 F par mois (60 F par an) en 1917 et à 8,34 F par mois (100 F par an) au 1^{er} avril 1919.

À **Pithiviers**, la question est débattue le 10 juillet 1914. En s'appuyant sur le règlement adopté le 28 novembre 1911, le conseil municipal décide que lorsque des employés de la ville ont plus de 2 enfants tous âgés de moins de 16 ans, il leur est alloué une indemnité pour charge de famille selon le barème suivant :

- pour le personnel de bureau : 50 F par an et par enfant à compter du 3^e ;
- pour le cantonnier-chef, les 3 cantonniers, le garde champêtre et les 2 agents de police : 25 F par an et par enfant à compter du 3^e.

Durant la guerre, la question de l'indemnité de cherté de vie et la majoration pour charges de famille est abordée lors de la séance du 16 novembre 1916. Le conseil municipal se déclare favorable sur le principe pour cette mesure mais demande à la commission des Finances une étude sur la position des localités limitrophes (Étampes, Gien, Montargis, Orléans).

68) Ville de Gien, registres manuscrits des délibérations du conseil municipal, séances du 19/05/1917, page 108 ; du 24/11/1917, page 132 ; du 27/12/1919, page 291 - AM 1D42. Le temps de congé avait été fixé annuellement à 12 jours sans retenue de salaire, le 03/05/1912

69) Ville de Gien, registres manuscrits des délibérations du conseil municipal, séance du 24/11/1917, pages 198-200 - AM 1D42

La décision est prise lors du conseil municipal du 27 mars 1917. À compter du 1^{er} avril, le montant annuel de l'indemnité de cherté de vie va être établi de manière dégressive suivant la catégorie de traitement : 60 F par an pour les agents de 1^e catégorie (rémunération > 2 000 F par an), 80 F pour ceux de 2^e catégorie (rémunération > 2 000 F par an). Le coût de la mesure est estimé, pour les 14 employés, à 2 828 F par an.

Pour les charges de famille, une majoration annuelle est fixée uniformément à 1/5^e de l'indemnité de cherté de vie par enfant de moins de 16 ans, soit 12 F par an pour la 1^{ère} catégorie, 16 F par an pour la 2^e catégorie. Le coût de la mesure est estimé à 806 F par an.

Le 16 décembre 1917, la décision est prise de maintenir ce barème jusqu'au 31 décembre. À partir du 1^{er} janvier 1918, les agents de 1^e catégorie vont percevoir au titre de l'indemnité de cherté de vie une majoration journalière de 0,50 F (180 F par an), de 1 F pour ceux de 2^e catégorie (360 F par an). Pour sa part, la majoration pour charges de famille par enfant s'élève désormais respectivement à 36 F et 72 F par an.

Le 23 janvier 1919, une circulaire préfectorale annonce aux communes une participation éventuelle de l'État à leurs dépenses d'administration ayant résulté ou résultant de l'état de guerre.

Les entreprises sous concession

Les conventions de concession, toutes signées avant la guerre, ne comportent jamais de clause imposant cette allocation. En mars 1916, dans le même temps que la crise du charbon, se pose le problème du maintien de la militarisation des lignes ferrées de la zone de l'intérieur. Les compagnies menacent de suspendre tout ou partie du trafic. En août, les autorités militaires rendent aux compagnies la libre disposition de toutes les voies non stratégiques ne se trouvant pas dans la zone des armées.

De leur côté, les personnels des compagnies de chemins de fer locaux demandent que la convention du 10 novembre 1916 s'appliquant au réseau de l'État, à celui des grandes compagnies ainsi qu'aux réseaux secondaires d'intérêt général (compagnies des chemins de fer départementaux et compagnies des chemins de fer économiques) soit appliquée aux réseaux ferrés locaux.

Par instructions du 23 décembre 1916, le ministre des Travaux publics invite les préfets à faire étudier des mesures analogues pour les personnels des chemins de fer d'intérêt local et des tramways. De leur côté, les compagnies sont invitées à s'adresser directement aux conseils généraux.

Dans le Loiret, une indemnité temporaire pour charges de famille est accordée aux agents de la Compagnie générale française de tramways ayant un traitement inférieur à 6 000 F par an. Le barème retenu est le suivant : pour le 1^{er} enfant, 4,17 F par mois (50 F par an) ; pour le 2^e et pour le 3^e enfant, 8,34 F par mois (100 F par an) ; pour chacun des suivants, 16,66 F par mois (200 F par an).

Le ministère demande que ce barème s'applique aux autres compagnies locales. Pour cela, l'ingénieur en chef informe la Compagnie des tramways du Loiret des dispositions concernant les indemnités de cherté de vie et de charges de famille. En réponse, Philippe Fougerolle, administrateur délégué de la compagnie en évalue la charge financière supplémentaire à 21 100 F par an. Il demande que cette hausse soit prise en charge par le département et les villes, comme c'est le cas pour la Société orléanaise pour l'éclairage au gaz et d'électricité depuis août 1916.

Le 28 mars 1917, lors de sa réunion, la commission départementale chargée de l'étude de cette question propose que le département prenne en charge la moitié de cette somme. Le 7 avril, Philippe Fougerolle indique que la charge restante sera trop lourde et demande une augmentation générale des tarifs pour

couvrir cette partie de la dépense. La commission estime ne pouvoir prendre cette décision et fait parvenir son rapport au préfet.

Après nouvelle étude, la délibération du 18 avril 1917 permet le compromis suivant : les 2/3 de la dépense sont assurées par le conseil général, le dernier tiers restant à la charge de la compagnie. Du 21 au 24 juillet, les personnels se mettent en grève. La compagnie décide alors d'accorder les mêmes prestations que celle des grands réseaux à compter du 1^{er} juillet 1917 (70). Lorsque le régime indemnitaire change au 1^{er} juin 1918, le préfet indique que la compagnie « *a retardé le paiement des nouvelles allocations à ses agents et ces derniers réclament avec insistance leurs nouveaux salaires* ». Elle demande, pour se faire, une somme de 2 710 F couvrant le montant de l'augmentation entre le 1^{er} et le 15 juin. Elle prend à sa charge, avec une augmentation du prix des transports, les indemnités à compter du 16 juin. Elle évalue le montant annuel de cette charge à 15 320 F.

Du 21 mars au 4 avril 1919, les personnels se mettent à nouveau en grève pour pouvoir bénéficier d'une augmentation de l'indemnité de cherté de vie. Elle passe à 5 F par jour à compter du 1^{er} janvier.

Pour les autres réseaux privés opérant sur le département (Tramways électriques du Loir-et-Cher pour la ligne de Blois à Beaugency et Cléry, soit 13,4km sur le département du Loiret ; Tramways à vapeur de la ligne d'Ouzouer-le-Marché à Orléans ; Tramways de Pithiviers à Toury...) aucune indication ne figure dans les délibérations du conseil général.

Les personnels des entreprises privées

En 1915, pour tenter de réguler la question des salaires dans les entreprises privées, le gouvernement va s'appuyer sur les décrets du 10 août 1899 sur les conditions de travail dans les marchés passés au nom de l'État, des départements, des communes et des établissements publics de bienfaisance. Dans un premier temps, en attendant le retour à l'application intégrale du décret du 10 août 1899, la circulaire en date du 5 juin 1915 relative aux clauses à insérer dans les cahiers des charges comporte deux points essentiels : le repos hebdomadaire et la durée du travail journalier ; les salaires.

L'année 1916 va être celle du basculement pour sortir du champ de l'assistance et intégrer celui du travail. La guerre est devenue le contexte « normal » dans lequel évolue la société. Des mouvements revendicatifs salariaux se produisent dans un certain nombre d'industries. À partir du mois de mai, les questions d'augmentation du salaire direct et la question de la cherté de la vie s'exposent dans la majorité des revendications et dans les manifestations.

Le rapport d'Albert Thomas va conduire au décret du 17 janvier 1917 relatif au règlement de différents collectifs entre patrons et ouvriers libres de toute obligation militaire dans les établissements, usines et exploitations privées travaillant à la fabrication des armements, munitions et matériels de guerre. Il met en place des commissions permanentes de conciliation et d'arbitrage par régions industrielles. Au titre de l'article 12, les prescriptions de la sentence arbitrale rendue pour un ou plusieurs établissements ou pour une ou plusieurs catégories ouvrières pourront être rendues applicables, dans la même région, à tout ou partie des autres établissements ou des autres catégories professionnelles qui se trouveraient dans des conditions comparables.

70) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1917, session d'avril, rapport pages 86 à 89 ; session d'août, rapport pages 193 à 197. Par contre, les décisions concernant la compagnie de Pithiviers à Toury, celle à Beaune-la-Rolande et celle à Étampes ne sont pas connues. Il s'agit de lignes qui desservent essentiellement les sucreries, à voie de 0,60 dites « Decauville »

Pour les ouvriers du secteur industriel, les décisions qui vont être prises par les commissions d'arbitrage sont les suivantes :

- des 4 août 1915 et 15 octobre 1917 pour les industries textiles ;
- des 6 octobre 1915, 21 février 1917, 1^{er} décembre 1918 pour les industries du vêtement ;
- des 15 juillet et 25 octobre 1918 pour les industries du bâtiment ;
- du 19 octobre 1917 fixant les salaires minimums applicables dans les établissements de mécanique et de métallurgie dans les communes d'Orléans et sa banlieue immédiate ainsi qu'à Montargis, Châteauneuf-sur-Loire, Meung-sur-Loire, La Ferté Saint-Aubin pour le Loiret, à Blois, Vendôme et Romorantin pour le Loir-et-Cher ;
- des 9 (Ferrière) et 17 octobre (Meung-sur-Loire), 20 novembre (Orléans) et 31 décembre (Gien) 1917 ainsi que 14 janvier 1918 (Montargis) pour les industries des cuirs et peaux ;
- du 10 décembre 1917 pour les industries chimiques (usine de caoutchouc de Langlée) ;
- du 7 novembre 1918 pour le commerce de l'alimentation (meuneries).

Le département du Loiret ne connaît pas de grèves avant l'année 1917. L'évolution du mouvement, en 1917 et 1918, par communes et par années, est la suivante (71) :

Tableau n°12

Année	Orléans catégories	Dates
1917		
	Travail des métaux : Machinistes et manutentionnaires	5 au 6 juin
	Ouvriers en chaussures	17 au 20 juillet
	Ouvriers et employés des tramways	21 au 24 juillet
	Typographes	4 au 5 décembre
1918		
	Ouvriers en chaussures	17 au 20 juillet

Sous-préfectures :

Tableau n°13

Année	Gien Catégories	Dates
1918		
	Ouvriers des fabriques de sacs en toile (équipementier pour les armées)	3 au 10 juillet

Tableau n°14

Année	Montargis Catégories	Dates
1917		
	Ouvriers en sellerie (équipementier pour les armées)	9 au 11 août

Autres villes :

Tableaux n°15

Année	Villes et catégories	Dates
1917		
	Châlette	
	Caoutchoutiers	19 au 20 juin
	Caoutchoutiers	18 au 20 septembre
Année		
1918		
	Mignères - Gondeville	
	Manutentionnaires	27 au 28 mai

71) Ministère du Travail, *Statistiques des grèves et des recours à la conciliation et à l'arbitrage survenus entre 1915 et 1919*, volumes parus en 1921 et 1922

L'année 1919 va connaître deux profondes mutations dans la législation du travail qui vont ouvrir une autre phase de négociations : la loi du 25 mars 1919 sur les conventions collectives de travail et la loi du 23 avril 1919 fixant la durée maximale journalière à 8h. Les grèves dans le Loiret cette année-là sont les suivantes :

Tableau n°16

	Orléans	
Ouvriers et employés des tramways		29 mars au 4 avril
Mécaniciens automobiles		10 au 14 avril
Ouvriers en tissage de couverture		12 au 25 mai
Confection de vêtement		24 mai au 16 juin
Débardeurs		26 au 31 mai
Ouvrières des tabacs (cigarières)		28 au 30 mai
Ouvriers du bâtiment		8 juin au 7 juillet
Ouvriers d'imprimerie		10 au 19 octobre

Tableau n°17

	Montargis	
Ouvrières chaîniste en bijouterie		20 au 22 mai
Cordonniers		2 au 5 juin
	Pithiviers	
Ouvriers du bâtiment		17 juin au 1 ^{er} juillet

Autres villes

Tableau n°18

	Mignères - Gondeville	
Terrassiers		10 au 13 mai
	Châlette	
Cartons bitumés		31 mai au 16 juin
Ouvriers fabrique d'asphalte		31 mai au 17 juin
	Châteauneuf-sur-Loire	
Manœuvres en usine automobile		13 au 19 mai
	Langlée	
Caoutchoutiers		30 mai au 26 juin
	Meung-sur-Loire	
Tanneurs		4 au 13 juin
	Orléans, Montargis, Meung-sur-Loire	
Ouvriers en construction navale		3 au 16 juin

Il est à noter qu'un seul secteur dont l'arbitrage va prévoir des indemnités complémentaires pour charges de famille. Il s'agit des centres de tannage d'Orléans et de Meung qui obtiennent une indemnité journalière de cherté de vie de 1 F et une indemnité complémentaire de 0,50 F par enfant de moins de 16 ans.

Pour les ouvriers du secteur agricole, le décret du 27 mai 1915 fixe uniformément, pour chaque département, les conditions dans lesquelles le salaire moyen des ouvriers agricoles doit être déterminé. Il est toutefois à noter que durant toute la période de la guerre les salariés agricoles ne vont pas bénéficier d'indemnités de cherté de vie ou pour charges de famille. Les salaires agricoles vont être révisés uniquement au cours de l'année 1920.

La gestion administrative des deuils

Cette partie a essentiellement pour objectif d'en retracer les contours pour qu'il soit possible, dans les archives existantes concernant le Loiret, d'y retrouver patiemment les éléments locaux.

Le deuil « officiel » naît de l'urgence. Les batailles qui se livrent au cours de l'année 1914 le sont avec une violence désespérée. Elles sont caractéristiques d'une lutte d'épuisement, tant de la force des hommes que de ses effectifs. 3 580 000 hommes sont allés au combat. 360 000 soldats sont morts, soit un taux de pertes de 60 000 hommes par mois, le plus élevé de toute la guerre (72). 51 % de ces pertes ont eu lieu au combat, 19 % immédiatement après suite à des blessures, c'est une hécatombe.

Si le deuil « individuel » semble mieux connu par des écrits ou la mémoire familiale, le contexte administratif et financier dans lequel il se déroule est souvent délaissé.

Dans les familles, l'angoisse provient essentiellement de l'absence de nouvelles du sort des mobilisés. L'annonce des premiers décès contribue, selon Jean-Jacques Becker, « à développer le climat d'inquiétude, la mort n'était plus une abstraction ». De son côté, le député Gabriel Hanotaux écrit dans ces carnets, à la date du 2 novembre 1914, que « toutes les familles de France se portent vers les cimetières, en longues théories, elles se rapprochent des morts ». À l'entrée des cimetières, poursuit-il, « près d'un modeste tumulus, un écriteau porte Aux soldats morts pour la Patrie. Quelques drapeaux, des fleurs et c'est tout » (73).

La législation en vigueur

Au moment du déclenchement du conflit, la législation française en vigueur concernant les pensions militaires repose toujours sur deux textes fondamentaux, les lois en date des 11 avril (Guerre) et 18 avril (Marine) 1831. Au titre de ces textes, le droit à pension est principalement dévolu aux droits liés à la retraite, puis à celui d'invalidité. Le législateur rattache la pension d'invalidité à l'idée de pension de retraite anticipée, conformément au droit allemand. C'est pour cela que le droit à réversion a été créé pour l'invalidité.

Le dispositif prévu en 1831 n'est ensuite modifié que dans le détail par un ensemble de textes intéressant des catégories de militaires non prévues dans les lois d'origine. En outre, les textes successifs ont juste pour but de simplifier la procédure ou d'augmenter les montants des pensions (lois des 22 juin 1868, 18 août 1870, 13 juillet 1911, 9 avril 1914). Quelques éléments de la législation sont révisés par la loi sur les pensions civiles et militaires du 30 décembre 1913 (74). La pension ne tient aucun compte des charges de famille.

En cas de décès du militaire, lorsque la femme régulièrement mariée à un soldat mobilisé devient veuve, une pension peut être liquidée sans aucune condition de durée du service (75). Le droit propre est calculé selon un barème proportionnel au grade et représente une fraction déterminée par avance (régime

72) D'après J.B. Duroselle, ce chiffre descend à 31 000 morts par mois au cours de l'année 1915 - *La Grande Guerre des français (1914 - 1918), l'incompréhensible*, Paris, Perrin, 1994

73) Becker J.J., *1914, comment les Français sont entrés dans la guerre*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1977 ; Hanotaux G., *Pendant la Grande Guerre (août à décembre 1914)*, Paris, Plon, 1916, journée du 02/11/1914, pages 182 à 184 - AD.Aisne 8°1256

74) Loi du 30/12/1913 sur les pensions civiles et militaires, J.O. L&D du 31/12/1913, pages 11288 à 11299

75) Loi sur les pensions civiles et militaires du 30/12/1913 Titre II pensions militaires *Bulletin Officiel* ministère de la Guerre, année 1914, tome 1 pages 1030 à 1061

ordinaire). Une distinction est faite dans le cas d'un décès consécutif à des blessures contractées sur le champ de bataille (régime extraordinaire). Le taux de la pension de veuve est fixé, pour les non-officiers, à la moitié du tarif correspondant au grade (régime ordinaire) ou au trois-quarts de celui-ci (régime extraordinaire). À ce moment, le service concerné du ministère de la Guerre gère 1 400 pensions de veuves et d'orphelins.

Jusqu'au vote d'une loi nouvelle, la situation de la veuve et des orphelins reste conditionnée par leur état administratif antérieur au décès du mobilisé. Dans la situation où il y a existence d'enfants mineurs, la législation n'a guère envisagé ceux-ci autrement que comme héritiers de la mère.

En fait, comme l'indique le député Georges Lugol, à la tribune de la Chambre des Députés le 22 novembre 1917, « *sur ce point comme sur d'autres, nous n'avions pas compris, en temps de paix, la nécessité de faire une législation de guerre* » (76). La législation correspond aux besoins prévisibles d'une armée composée de professionnels, numériquement peu nombreux, pour des guerres, des expéditions ou des conflits d'importance limitée.

L'intervention d'urgence

La circulaire du ministère de la Guerre en date du 21 août 1914 relative aux secours immédiats à accorder aux familles des soldats décédés des suites des combats, d'accidents, d'épidémies ou de maladie résultant du service prévoit un dispositif complexe inadapté au nombre.

Alexandre Millerand estime que « *l'aide à apporter dans cette circonstance devant être immédiate, des ordres doivent être donnés pour que les secours soient mandatés dans le plus bref délai* ». Aussi, la circulaire du 31 août 1914 relative aux secours à accorder aux veuves et orphelins ou ascendants au premier degré, de militaires décédés au cours des opérations de guerre simplifie et accélère la procédure. La circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 19 février 1915 énonce la liste des pièces à fournir aux mairies. Suite à la notification par le Conseil d'État d'un avis défavorable, la circulaire du 10 avril 1915 simplifie à nouveau les démarches.

D'un autre côté, le décret du 9 octobre 1914 indique que l'autorité militaire peut en toute légalité présumer que les militaires avaient le désir de subvenir aux besoins de leur famille et accorde délégation à celles qui en font la demande. Il dispose que « *pour éviter qu'aux douleurs résultant de la mort ou de la captivité du chef de famille ne viennent brusquement s'ajouter les privations matérielles, nous estimons qu'il convient de décider que ces délégations seront payées aux ayants droit pendant toute la durée des hostilités, quel que soit le sort du militaire intéressé* ». Ces versements se substituent, jusqu'à la fin de la guerre, aux pensions militaires normalement servies. Ce texte est modifié par les décrets des 26 octobre et 24 novembre 1914 (77).

L'article 2 de la loi du 9 avril 1915 entérine le fait que les allocations militaires peuvent être maintenues jusqu'à la liquidation de la pension, selon certaines modalités financières. C'est sur ce socle que la réflexion va pouvoir être menée.

Durant les douze premiers mois de la guerre, une somme de 31 265 370 F est versée en secours immédiats aux différentes catégories de bénéficiaires.

76) Rapport Lugol sur le projet de loi et les 17 propositions de loi réformant la législation de 1831, J.O. Débats parlementaires, Chambre des Députés, séance du 22/11/1917, point n°7, pages 2999 à 3000

77) Rapport du ministre de la Guerre et décret du 09/10/1914, J.O. L&D du 11/10/1914, page 8250 ; Décret du 26/10/1914, J.O. L&D du 29/10/1914, page 8463 ; décret du 24/11/1914, J.O. L&D du 28/11/1914, pages 8896-8897

La gestion administrative des prestations

À partir d'août 1914, un « Bureau de comptabilité et de successions » ainsi qu'un « Bureau spécial de renseignements aux familles » sont ouverts au ministère de la Guerre. Ils doivent centraliser tous les renseignements concernant les militaires et toutes les demandes des familles.

L'afflux des demandes des familles et le nombre de dossiers à traiter sont tels qu'ils posent immédiatement un problème d'organisation. Sa résolution va se trouver scindée en deux : d'une part, la création d'une « direction des pensions et secours » et, d'autre part, la création d'« offices » plus spécialement chargés des questions sociales catégorielles, des rapports avec les autres ministères et avec l'assistance privée.

L'article 3 de la loi du 18 février 1916 crée au ministère de la Guerre, le « Service général des pensions, secours, renseignements aux familles, de l'État civil et des successions militaires », pour une durée de trois ans (78). Ce service, dirigé par Pierre Marraud, est organisé de toutes pièces, à partir de bureaux précédemment rattachés aux ministères de l'Intérieur ou de la Guerre. Il se divise en deux grands secteurs :

- le service des pensions et secours. Il est structuré autour de quatre bureaux : pensions d'invalidité ; pensions de veuves et d'orphelins ; pensions d'ancienneté ; secours ;
- le service de renseignements aux familles. Il est structuré autour de trois bureaux : archives administratives ; renseignements aux familles ; successions militaires.

Vers la modification de la législation

Par décret du 25 mai 1915, le gouvernement charge une Commission extraparlamentaire d'étudier et faire des propositions de réforme de la législation des 11 et 18 avril 1831 sur les pensions des armées de terre et de mer ainsi que sur les réparations à allouer aux victimes civiles de la guerre. Placée sous la présidence d'Alexandre Ribot, ministre des Finances, cette commission est composée de représentants des deux chambres, du Conseil d'État et des ministères intéressés (79). Dans son rapport du 13 janvier 1916 au nom de la commission du budget, Raoul Péret estime qu'il n'est pas impossible que le nombre de dossiers à examiner s'élève à 1 800 000 (80).

Le 22 novembre 1917, la chambre des Députés commence l'examen d'une nouvelle loi sur les pensions militaires. Le député Georges Lugol est rapporteur, Alexandre Lefas, président de la Commission des pensions, Laurent Bonneval, président de la Commission d'assurance et de prévoyance sociale. Il s'est passé plus d'un an entre le rapport de Pierre Masse et la venue en discussion du texte. Durant ce laps de temps, « *des critiques nouvelles se sont fait jour. Ne se bornant plus à s'attaquer aux détails mêmes du projet, elles se sont attaquées à son ensemble, à sa base fondamentale. Cette loi qu'on nous propose, dit-on, est une loi archaïque, il fallait faire quelque chose de nouveau, on nous rend et on nous offre une législation déjà ancienne, mal revue, mal corrigée* » (81).

Bien que tous les députés affirment être conscients du caractère urgent de la révision complète de la législation, la discussion va se prolonger. Les cinq premières séances, du 22 novembre au 4 décembre

78) Loi du 18/02/1916 portant différentes mesures au ministère de la Guerre, J.O. L&D du 20/02/1916, page 1422 ; décret du 12/04/1916 déterminant les attributions du service général, J.O. L&D du 14/04/1916, page 3141

79) Rapport du ministre des Finances et décret du 25/05/1915 instituant une commission d'études, J.O. L&D du 26/05/1915, pages 3295-3296

80) Rapport Péret au nom de la commission du budget, J.O. Documents parlementaires Chambre des Députés n°1670 du 13/01/1916, pages 22 à 28 - J.O.MF021

81) Intervention du député Lugol, rapporteur, J.O. Débats parlementaires, Chambre des Députés, séance du 22/11/1917, point n°7, pages 2999 à 3000

1917 sont consacrées à la discussion générale sur les grandes orientations de la loi. À compter du 5 décembre 1917, il va falloir seize séances pour discuter chaque article de la loi. La première version en est adoptée à l'unanimité par 488 voix « pour » le 5 février 1918 (82).

Le 17 septembre 1918, les sénateurs commencent, à leur tour, l'étude du texte. Sous la houlette des sénateurs Henri Chéron et Paul Cazeneuve, quelques modifications sont incluses au cours de quatre séances. Le texte, dans son intégralité, est voté le 27 septembre 1918 à l'unanimité par 220 voix « pour ».

Il revient, pour une deuxième lecture, en discussion à la Chambre des Députés, le 11 décembre 1918. Normalement, le texte devrait être voté avant la fin de l'année. En fait, il va falloir dix-sept séances pour parvenir à la rédaction des articles. L'intégralité du texte modifié est votée le 14 mars 1919 à l'unanimité par 493 voix « pour ». Il retourne en deuxième lecture au Sénat le 28 mars 1919 et est adopté à l'unanimité (83).

La loi modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service est promulguée le 31 mars 1919 (84). Cette loi sur les pensions militaires du 31 mars 1919 présente un dispositif très complexe. Après deux articles servant de préambule, elle se découpe en cinq titres. Celui qui nous intéresse ici est le titre II, articles 14 à 27 concernant le droit des veuves et des enfants.

Concrètement, la majoration pour enfant dans la pension de veuve est fixée à 300 F par an et par enfant (85). En 1922, 600 000 veuves et 760 000 orphelins sont comptabilisés.

82) Discussions parlementaires préparatoires conduisant à la loi du 31/12/1919, J.O. Débats parlementaires, **Chambre des Députés**, première lecture : séances des 22/11/1917, point n°7 pages 2999 à 3000 ; 24/11/1917, point n°5, pages 3013 à 3028 ; 27/11/1917, point n°7, pages 3037 à 3048 ; 30/11/1917, point n°3, pages 3098 à 3112 ; 04/12/1917, point n°7, pages 3120 à 3134 ; 05/12/1917, point n°3, pages 3143 à 3156 ; 06/12/1917, point n°7, pages 3162 à 3180 ; 07/12/1917, point n°9, pages 3212 à 3227 ; 12/12/1917, point n°7, pages 3242 à 3253 ; 18/12/1917, point n°6, pages 3317 à 3331 ; 19/12/1917, point n°5, pages 3344 à 3362 ; 26/12/1917, point n°4, page 3569 à 3573 ; 27/12/1917, point n°3, pages 3577 à 3592 ; 27/12/1917, point n°3, pages 3597 à 3607 ; 29/12/1917, point n°9, pages 3712 à 3713 ; 15/01/1918, point n°7, pages 66 à 73 ; 17/01/1918, point n°6, pages 85 à 98 ; 24/01/1918, point n°9, pages 141 à 153 ; 29/01/1918, point n°4, pages 219 à 241 ; 31/01/1918, point n°5, pages 251 à 265 ; 05/02/1918, point n°7, pages 301 à 315. Deuxième lecture : séances des 11/12/1918, point n°9, pages 3321 à 3323 ; 12/12/1918, point n°4, pages 3345 à 3357 ; 17/12/1918, point n°3, pages 3397 à 3408 ; 20/12/1918, point n°3, pages 3479 à 3490 ; 26/12/1918, point n°3, pages 3569 à 3584 et point n°7, pages 3591 à 3606 ; 27/12/1918, point n°4, pages 3614 à 3623 ; 04/02/1919, point n°8, pages 387 à 403 ; 05/02/1919, point n°5, pages 413 à 416 ; point n°7, pages 418 à 426 ; 11/02/1919, point n°6, pages 525 à 539 ; 12/02/1919, point n°3, pages 563 à 577 ; 13/02/1919, point n°3, pages 596 à 613 ; 18/02/1919, point n°3, pages 669 à 683 ; 20/02/1919, point n°7, pages 760 à 772 ; 04/03/1919, point n°5, pages 962 à 984 ; 05/03/1919, point n°10, pages 1006 à 1013 ; 06/03/1919, point n°5, pages 1032 à 1051 ; 14/03/1919, point n°6, pages 1196 à 1222 ; 18/03/1919, point n°6, page 1265

83) Discussions parlementaires préparatoires, J.O. Débats parlementaires, **Sénat**, première lecture : séances des 17/09/1918, point n°13, pages 605 à 612 ; 19/09/1918, point n°6, pages 622 à 637 ; 26/09/1918, point n°10, pages 672 à 685 ; 27/09/1918, point n°2, pages 689 à 695. Deuxième lecture : séance du 28/03/1919, point n°4, pages 373 à 394

84) Loi du 31/03/1919 modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service, J.O. L&D du 02/04/1919, pages 3382 à 3389

85) Il est à noter qu'une veuve qui a opté pour le maintien des allocations aux familles de mobilisés jusqu'à la promulgation de la nouvelle loi de pensions touche, depuis le 16 novembre 1918, 1,25 F par jour de majoration par enfant, soit 456,25 F pour une année. Le simple basculement vers la nouvelle loi lui occasionne une perte de 156,25 F par an et par enfant. Même avec l'octroi hypothétique de la subvention annuelle de l'ONPN de 96 F, la perte n'arrive pas à être comblée. Il est vrai que pour ces deux catégories d'attributaires victimes de guerre, il n'a jamais été dit : « Elles (les femmes) et ils (les enfants) ont des droits sur nous »

Vers un monde nouveau...

Au cours de cette présentation, nous avons pu observer les difficultés rencontrées pour faire admettre que les femmes et les enfants des mobilisés puissent bénéficier de droits à un revenu de subsistance. Lorsque les décisions sont prises, les barèmes n'ont pas le caractère annoncé de solidarité nationale mais plutôt celui d'approches catégorielles. L'aune de la souffrance n'est pas celle de l'absence ou de la perte du chef de famille, mais celle des fonds alloués pour chacun de ces lignes comptables. Selon la catégorie administrative, la femme, l'enfant n'obtiennent pas chacun une prestation identique.

Une approche de la valeur de l'enfant durant la guerre

Par nature, un État ne se montre pas compatissant. Ses objectifs sont très éloignés de ceux des simples citoyens. Dans le courant du texte, de nombreux chiffres ont été indiqués pour évaluer le déroulement temporel d'une prestation versée.

Pour notre propos, l'indicateur le plus intéressant marquant concrètement l'évolution de la situation économique des familles est celui de la valeur estimée de l'enfant par les intervenants publics ou privés. Nous avons deux grandes catégories de prestations : celles versées dans un cadre juridique préétabli par l'État et les collectivités ; celles versées dans le cadre du travail, prestations pouvant être encadrées ou librement quantifiées.

Des prestations à l'enfant préétablies

Toutes les lois d'assistance et leurs règlements d'application définissent les conditions d'admission et fournissent des éléments permettant la fixation du montant. Elles sont au nombre de sept, quatre civiles et trois militaires.

Les lois d'assistance civiles sont celles des enfants assistés (1904), des appelés et rappelés sous les drapeaux (1905), des familles nombreuses nécessiteuses (1913) et des chômeurs (1911). Toutes sont conditionnelles et font l'objet d'un passage en commission. Une seule porte des restrictions sur le nombre obligatoire d'enfants, celle de 1913 commençant au rang 4. Toutes ont des conditions d'âge maximum des enfants, s'échelonnant entre moins de 13 ans à moins de 16 ans pour un garçon, moins de 14 ans à moins de 16 ans pour une fille. Les barèmes journaliers par enfant concerné s'échelonnent de 0,40 F à 0,60 F. Le nombre de prestations journalières mensuellement servies est limité à 25.

Avant 1918, le cas du chômeur est différent. La gestion est locale (département, municipalités) et dépend des fonds disponibles de chaque collectivité intervenante. La politique locale et le contexte de l'emploi disponible aussi. Ainsi, dans le Loiret en 1914, Montargis verse 1 F par jour et par enfant et Orléans 0,30 F. La législation de 1919 fixe le barème à 1 F.

Les lois militaires sont celles du 5 août 1914 sur l'assistance aux familles nécessiteuses des militaires mobilisés (qui se substitue à celle de 1905), celle sur les orphelins de guerre (1917), celle des pensions de veuve (1919). Leurs particularités communes sont qu'elles prennent en compte l'enfant dès le 1^{er} rang et quel que soit son statut s'il est effectivement à charge de la famille. Avec, toutefois, une nuance à l'origine pour celle du 5 août 1914, son application est étroitement liée à la situation administrative du militaire. Les barèmes journaliers par enfant concerné s'échelonnent de 0,30 F à 1,50 F.

À partir de 1917, les conventions liées au travail ont un fonctionnement différent. Elles sont la résultante de négociations accompagnées ou non de mouvements de grèves. Le salaire nominal est le principal objet. Les sommes éventuellement accordées par enfant sont donc, par nature, diversifiées, catégorielles et discriminantes.

Une sortie de crise sociale par une redistribution des rôles

Le gouvernement veut se dégager le plus vite possible de toutes les dépenses de guerre qui ne relèvent pas du budget ordinaire de l'État. Sans parler du paiement des dettes colossales à financer, il va avoir à assumer le coût de la législation des pensions militaires, celui de la reconstruction des 13 départements de la zone des armées et celui du retour de l'Alsace-Lorraine.

Pour ce qui concerne les ressortissants des législations d'assistance, si la législation militaire de guerre disparaît à la fin de l'année 1919, les législations d'assistances sociales doivent reprendre le cours normal de leur gestion. Dès le 6 juin 1919, le député de l'Ain Joseph Bernier, président de la chambre de commerce de Bourg, dépose une proposition de loi demandant la transformation de la loi du 14 juillet 1913 de loi d'assistance en loi de solidarité pour les familles. Elle engloberait toutes les anciennes lois concernant les femmes et les enfants. Elle constituerait le pendant civil de la loi militaire de guerre. Le 3 mai 1920, un « barème national mensuel minimum indispensable à l'existence » est publié. Il est dégressif et donne les montants suivants :

- Pour le 1^{er} enfant : 80 F (2,66 F par jour) Pour le 2^e enfant : 60 F (2 F par jour)
- Pour le 3^e enfant : 50 F (1,66 F par jour) Pour le 4^e enfant : 40 F (1,33 F par jour)
- Par enfant suivant : 30 F (1 F par jour)

En ce qui concerne la législation du travail, trois mouvements sont significatifs. D'abord, avec la démobilisation des soldats, la question est de leur permettre de retrouver rapidement un travail. Pour cela, les industries de guerre licencient les femmes massivement et sans indemnité à partir de février 1919. Les syndicats ouvriers appuient cette démarche afin de se consacrer uniquement aux questions du salaire et du retour des démobilisés. Les femmes n'en sont pas concernées.

Depuis le 19 novembre 1918, les parlementaires favorisent l'obligation d'accords collectifs entre organisations patronales et ouvrières afin d'endiguer le flot de revendications catégorielles qui risquent de se produire. En cela, ils reprennent les travaux parlementaires interrompus en 1913. Les discussions aboutissent à la promulgation de la loi du 25 mars 1919 relative aux conventions collectives du travail (86).

Ensuite, il s'agit de faire disparaître les indemnités pour cherté de vie et leur corollaire les indemnités pour charges de famille. Là aussi, les syndicats ouvriers sont vent-debout contre tout ce qui n'est pas inclus dans le montant du salaire nominal obtenu lors des négociations dans les commissions mixtes des salaires. Pour leur part, les syndicats patronaux estiment que le « sursalaire » accordé aux familles durant la guerre n'est qu'une libéralité consentie spontanément par les industriels. Il n'y a donc pas lieu de négocier ou de légiférer dans ce domaine. L'État se retire de tout ce qui n'est pas la durée du travail et le salaire direct, en renvoyant les questions subsidiaires vers les groupements patronaux (87).

86) Loi relative aux conventions collectives du travail du 25/03/1919, J.O. L&D du 28/03/1919, pages 3181 à 3183

87) Dans un premier temps, évidemment. Il entreprend de reprendre la main par la loi du 14/12/1922 puis celle, fondamentale et définitive, du 11/03/1932

Annexe : Approches sur un système différent, les caisses d'allocations familiales

« Si les allocations familiales s'inscrivent dans la logique du patronage qui visait à stabiliser et discipliner la main-d'œuvre, elles répondent aussi aux aspirations ouvrières concernant l'entretien et la vie de leur famille qui ne cessent de s'affirmer, l'amélioration des conditions économiques et sociales aidant ».

Professeur Rémi **Lenoir**
Généalogie de la morale familiale
Paris, Seuil, 2003
Extrait de la page 301

Lors des négociations de 1917 et 1918 sur l'attribution d'indemnités de cherté de vie complétées par des indemnités de charges de famille, deux secteurs restent totalement absents du système : la grande masse des entreprises privées ne travaillant pas pour les armées et le monde agricole.

Le premier Congrès national de la natalité et de la population se tient du 25 au 28 septembre 1919 à Nancy (Meurthe-et-Moselle). Pour les congressistes, il s'agit de parvenir à créer un système de « caisses de solidarité ou de compensation ». Pour cela, ils se basent sur les premières expériences déjà réalisées volontairement en 1918 dans 2 départements (Isère et Morbihan). Désormais, les chambres de commerce vont tenir à prendre et à conserver l'initiative dans ce domaine.

Encadrement juridique et développement des caisses d'allocations familiales

L'importance de la crise industrielle, qui commence en mai 1920, met en évidence l'extrême fragilité de l'institution naissante. Au lieu de continuer à laisser les grandes entreprises effectuer seule la gestion et les moyennes et petites en être absentes, le regroupement de celles-ci dans des « caisses de compensation professionnelles ou interprofessionnelles pour allocations familiales » est prôné.

L'originalité française réside dans la combinaison entre la dimension professionnelle et celle de la circonscription territoriale. Pour la majorité des créateurs, le territoire « naturel » de prospection et de développement d'une caisse de compensation se limite à celui de la chambre de commerce, voire à celui du département lorsque les deux coïncident. La négociation s'effectue en « pays de connaissance », à l'intérieur de syndicats patronaux locaux, puis devant l'assemblée consulaire. L'ensemble reçoit le soutien d'élus municipaux ou généraux, de députés ou sénateurs qui peuvent également faire office de médiateurs en cas de dissension ou de désaccord.

Dans ce cadre et en raison de l'hostilité totale des organisations syndicales ouvrières, la création d'une caisse de compensation tend à conférer aux allocations familiales un caractère d'impersonnalité et de régularité, inaugurant ainsi un nouveau rapport salarial (88).

88) Cette position dogmatique des organisations syndicales ouvrières ne va pas tenir sur la durée. En effet, elles vont rapidement s'apercevoir qu'elles se privent ainsi d'un grand nombre d'adhérents. De plus, avec la mise en place de la première législation en 1922, elles risqueraient de ne pas être autour de la table de négociations puisque l'allocation est devenue l'une des composantes accessoires du salaire de l'ouvrier

La modification du système après 1933

La loi du 11 mars 1932 constitue un nouveau point de départ pour les caisses de compensation. En effet, le texte stipule que dorénavant seules les caisses agréées pourront fonctionner. Pour cela, un ensemble de structures va avoir à décider du sort des organismes, les commissions départementales du travail, les commissions départementales des allocations familiales.

Le 14 mars 1933, le règlement d'administration publique détermine les conditions et formalités qui doivent permettre l'application de la loi du 11 mars 1932 aux professions industrielles, commerciales et libérales (89). Le chapitre premier, section I, articles 2 et 3 détermine les conditions à remplir par les caisses de compensation.

Le chapitre VI, articles 14 à 16, fixe la procédure officielle de détermination des barèmes des allocations familiales. De son côté, l'article 74 c indique que le taux minimum doit être égal dans chaque département et s'il y a lieu pour chaque catégorie professionnelle au taux pratiqué par les caisses de compensation déjà agréées au moment de la promulgation de la loi. En théorie, la commission départementale des allocations familiales prend connaissance des barèmes pratiqués par les caisses existantes au 12 mars 1932. Elle effectue une première comparaison avec les barèmes élaborés en 1927 par le ministère du Travail. Normalement, le nouveau barème ne doit pas être inférieur aux prescriptions de 1927. Les propositions sont transmises au ministère du Travail. Lorsque des variations sont constatées, le ministère du Travail peut imposer une nouvelle étude devant conduire à la révision des barèmes.

Lorsqu'un accord est établi, le ministère du Travail soumet les barèmes à l'avis de la commission supérieure des allocations familiales. Enfin, le ministère du Travail statue par arrêté. Cet arrêté fixe les taux minima par journée de travail et par mois, étant entendu que le taux mensuel est égal à vingt-cinq fois le taux journalier. Les sommes (cotisations patronales et allocations familiales) étant déduites pour premiers et non imposables pour les seconds, le contrôle du ministère des Finances va s'ajouter à la tutelle du ministère du Travail.

À partir de décembre 1937, c'est autour de la notion de « salaire moyen départemental » que va s'élaborer une nouvelle norme salariale, conditionnant la place et le montant des prestations familiales. Les mesures en ce sens prises par le décret du 12 novembre 1938 doivent être appliquées à partir du 1^{er} avril 1939. L'établissement du salaire moyen départemental entraîne un relèvement important de la cotisation payée par les employeurs.

Les caisses d'allocations familiales en agriculture

Le problème principal dans la mise en place d'une législation sociale et l'instauration de caisses de compensation dans le monde agricole provient du fait que les deux tiers du territoire sont constitués de régions de moyenne et petite culture. La répartition des ouvriers agricoles dans l'ensemble des exploitations est peu homogène. D'après Noël Pinat, la constitution d'une caisse communale mutuelle semble être la plus appropriée (90) Les premières caisses agricoles d'allocations familiales vont être l'œuvre de quelques syndicats ou de mutuelles agricoles (91). Leur développement est lent : 2 caisses sont constituées en 1920, 4 en 1921 et 5 en 1922.

89) Décret portant Règlement d'Administration Publique du 14/03/1933, JO L&D du 15/03/1933, pages 2585 à 2588

90) Lettre de N. Pinat à E. Voron du 09/06/1922 - archives de l'Union du Sud-Est

91) Gross-Chabbert, *La mutualité sociale agricole*, AEHSS, 1991

Le 28 août 1925, la commission des allocations familiales en agriculture est constituée (92). Par plusieurs circulaires envoyées entre 1925 et 1927, Henri Queuille, ministre de l'Agriculture, attire l'attention des préfets sur l'intérêt qu'il y aurait à favoriser la création de caisses d'allocations familiales dans le domaine agricole. En 1929, un projet de loi est déposé pour rendre obligatoire les allocations familiales en agriculture.

Il faut attendre le décret du 5 août 1936 pour que les caisses d'allocations familiales agricoles soient obligatoirement constituées. Les agréments des caisses agricoles sont obtenus à partir du 3 décembre 1936. Généralement, il y en a 2 par départements, une de chaque obédience nationale (93).

Toutefois, le 22 février 1938, le député Parsal interpelle le ministre de l'Agriculture en lui demandant quelles mesures il compte prendre pour étendre les allocations familiales agricoles à « *tous les paysans pour créer les conditions qui permettront aux travailleurs de la terre de bénéficier de la législation sociale en vigueur dans les autres professions* ». Les décrets sont promulgués les 31 mars et 14 juin 1938.

Les caisses d'allocations familiales dans Loiret (1920-1945)

En avril 1920, la « Caisse industrielle d'allocations familiales du Loiret » est constituée. Son siège est situé au 9 rue du Colombier à Orléans. Elle est adhérente au Comité central des allocations familiales.

Les allocations journalières sont servies jusqu'à l'âge révolu de 13 ans pour les garçons, de 14 ans pour les filles. Elles ne sont comptabilisées que pour les jours réellement travaillés et ne peuvent dépasser 25 quotités par mois. Le barème journalier des allocations servies en 1920 puis en 1921 est le suivant

Tableau n°19	1920		1921	
	Journalier	Mensuel	Journalier	Mensuel
Pour le 1 ^{er} enfant	-	-	-	-
Pour le 2 ^e enfant	0,50 F	12,50 F	1,00 F	25 F
Pour chacun des 3 ^e et 4 ^e enfants	1,00 F	25,00 F	1,00 F	25 F
Pour chacun des 5 ^e et 6 ^e enfants	1,25 F	31,25 F	1,00 F	25 F
Pour chacun des suivants	1,00 F	25,00 F	1,00 F	25 F

En 1921, le mode de calcul est simplifié. En regardant le cumul, les familles y sont gagnantes jusqu'au 5^e enfant. À partir du 6^e, il n'y a aucune amélioration. En complément, cette année-là, il est institué une prime de naissance de 150 F par enfant (94).

Suite à la loi du 19 décembre 1922 et ses décrets d'application du 13 juillet 1923, la législation sur les allocations familiales dans le bâtiment et les travaux publics va engendrer une concurrence entre les organismes. Elle existe en intra et en extra départemental.

92) Arrêté portant création de la commission des allocations familiales en agriculture du 28/08/1925, J.O. L&D du 11/09/1925, page 8906

93) La Société des Agriculteurs de France (SAF) sise au 8 rue d'Athènes à Paris 9^e regroupe de grands propriétaires fonciers de tendance chrétienne sociale ; la Société Nationale d'Encouragement à l'Agriculture (SNEA) sise au 129 boulevard Saint Germain à Paris 6^e d'obédience républicaine s'appuie plutôt sur le Crédit Agricole

94) La commission départementale de la natalité, lors de la session de septembre 1923, propose au conseil général le versement d'une prime de natalité de 300 F par enfant à partir du 3^e, qui serait versée en 2 fois. Les conseillers généraux optent plutôt pour le versement d'une subvention aux groupements mutualistes (L'Union des sociétés de secours mutuels du Loiret ; La Mutualité provinciale de l'Orléanais), à charge pour elles de verser si elles le veulent les dites primes à leurs adhérents. Ce n'est que lors des séances des 29/09/1927 et 03/05/1928, qu'une prime va être votée. Elle s'élève à 200 F pour le 3^e enfant et 300 F à partir du 4^e. Elle est mise en application au 1^{er} janvier 1928 - Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1927, session de septembre, rapport pages 315-316, délibérations du 29/09/1927, page 268 ; année 1928, session de mai, rapport page 136, délibérations du 03/05/1928, pages 68-69

La caisse industrielle va créer une séparation administrative et comptable en constituant une section « Générale » et une section « Bâtiment et travaux publics ». Entre 1923 et 1925, cette dernière va s'implanter cinq autres départements : le Cher, l'Eure-et-Loir, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher et l'Yonne.

La « Caisse de compensation du bâtiment, des travaux publics et des industries connexes de la région d'Orléans » se constitue en 1924. Son siège est situé au 88, rue des Carmes. Sa zone de prospection est uniquement le Loiret.

Ces deux organismes locaux vont avoir à subir l'implantation sur le Loiret de sections provenant de 10 caisses de compensation sises hors département.

Les évolutions des barèmes des caisses après 1924

La tarification appliquée à la première section est du ressort du conseil d'administration. La seconde est encadrée par la réglementation comme pour la caisse du bâtiment. Le montant est fixé par la Commission départementale des allocations familiales et validé par le ministère du Travail.

Pour la section générale, jusqu'en 1927, le premier enfant ne fait pas l'objet de versement d'allocation journalière. L'évolution du barème est la suivante :

Tableau n°20	1925		1927	
	Journalier	Mensuel	Journalier	Mensuel
Section générale				
Pour le 1 ^{er} enfant	-	-	0,60 F	15 F
Pour le 2 ^e enfant	0,75 F	18,75 F	1,00 F	25 F
Pour le 3 ^e enfant	1,00 F	25,00 F	1,40 F	35 F
Pour le 4 ^e enfant	1,00 F	25,00 F	1,60 F	40 F
Pour chacun des suivants	1,75 F	43,75 F	1,80 F	45 F

Tableau n°21	1925		1927	
	Journalier	Mensuel	Journalier	Mensuel
Section bâtiment				
Pour le 1 ^{er} enfant	0,60 F	15 F	0,60 F	15 F
Pour le 2 ^e enfant	1,00 F	25 F	1,00 F	25 F
Pour le 3 ^e enfant	1,00 F	25 F	1,40 F	35 F
Pour le 4 ^e enfant	1,40 F	35 F	1,60 F	40 F
Pour chacun des suivants	1,60 F	40 F	1,80 F	45 F

En 1929, à la demande de la commission départementale des allocations familiales, les barèmes sont unifiés dans le département. Ce barème unique préfigure les modifications législatives qui vont intervenir avec la loi de 1932. Il est le suivant :

Tableau n°22	Journalier	Mensuel		Journalier	Mensuel
Pour le 1 ^{er} enfant	0,80 F	20 F	Pour le 4 ^e enfant	2,00 F	50 F
Pour le 2 ^e enfant	1,20 F	30 F	Pour chacun des suivants	2,40 F	60 F
Pour le 3 ^e enfant	1,60 F	40 F			

L'évolution du nombre de caisses d'allocations familiales dans le Loiret

La caisse de compensation du bâtiment, des travaux publics et des industries connexes de la région d'Orléans n'est pas agréée en application de la loi de mars 1932. Elle se voit contrainte de fusionner avec la caisse industrielle qui, elle, a obtenu son agrément. Le nouvel ensemble est intitulé « Caisse interprofessionnelle d'allocations familiales du Loiret ». Le siège est d'abord fixé au 36, rue du Colombier puis au 2, rue des Grands-Champs.

Avec la législation du gouvernement de Vichy, en 1941, la « Caisse de compensation des travailleurs indépendants de la région d'Orléans » est constituée. Son siège social est fixé au 11 rue de la Bretonnerie.

Enfin, en 1945, les organismes existants sur le territoire sont dissous. En juin 1946, une nouvelle entité entre en fonctionnement, la « Caisse d'allocations familiales du Loiret n°45-1 ». Elle est sous la tutelle de la direction de la Sécurité sociale au ministère du Travail. Elle est adhérente à l'Union nationale des caisses d'allocations familiales.

Dans un premier temps, elle reste dans les locaux de l'ancienne caisse interprofessionnelle. Le 1^{er} mai 1948, avec un bail de location à titre précaire, elle s'installe dans l'ancienne caserne « Chatillon » du 30^e régiment d'infanterie au 21 rue Eugène Vignat, bâtiment « A », 2^e étage.

Dans un souci de regroupement géographique des différents organismes de Sécurité sociale du régime général, elle s'installe dans le nouveau bâtiment Place du Général de Gaulle, sur l'emplacement de l'ancien Hôtel des Postes. En 1968, la Caisse nationale des allocations familiales se substitue aux deux organismes nationaux existants. Elle prend la tutelle des 123 organismes en fonctionnement.

En 1982, la caisse d'allocations familiales du Loiret rejoint ses locaux en propre Place Saint-Charles, sur la rive sud de la Loire, locaux qu'elle occupe encore actuellement.

Les caisses agricoles d'allocations familiales dans le Loiret (1922-1945)

Le 1^{er} juin 1922, la « Caisse horticole de compensation pour allocations familiales » est constituée. Elle est située dans les locaux de la société d'horticulture du Loiret, rue de la Vieille-Monnaie à Orléans. Le barème journalier des allocations est le suivant (95) :

Tableau n°23	Journalier	Mensuel		journalier	Mensuel
	Pour le 1 ^{er} enfant	0,25 F	6,25 F	Pour le 3 ^e enfant	0,55 F
Pour le 2 ^e enfant	0,40 F	10,00 F	Pour chacun des suivants	0,70 F	17,50 F

Une prime de naissance est accordée d'un montant de 100 F pour le premier né, de 75 F pour chacun des suivants.

En 1938, la « Caisse mutuelle agricole d'allocations familiales du Loiret », sise au 22 rue du Colombier à Orléans, est agréée pour le département.

Dans ce secteur également la concurrence existe. Ainsi, la « Caisse régionale mutuelle agricole d'allocations familiales d'Île-de-France » (Paris) et la « Caisse régionale d'allocations familiales mutuelles agricoles du Dunois » (Châteaudun) sont également autorisées à fonctionner en section sur le Loiret.

En 1942, elles sont intégrées dans le nouvel ensemble intitulé « Mutualité sociale agricole », qui ne sera véritablement organisé qu'à partir de 1945.

95) Remarquons simplement que, malgré l'effort fourni par le monde rural durant la guerre, les inégalités subsistent toujours. En 1922, pour 6 enfants, le chef de famille ouvrier du secteur industriel et commercial reçoit 5 F. Pour sa part, le chef de famille ouvrier du secteur agricole perçoit 3,25 F

Intitulés des tableaux statistiques présentés dans le texte

Première partie

- N°01 Évaluation par année du nombre d'enfants secourus dans le Loiret au titre de la loi du 27 juin 1904
- N°02 Causes de l'admission des enfants du Loiret aux secours directement liés aux faits de guerre (loi du 27 juin 1904)
- N°03 Nombre de familles bénéficiaires et d'allocations versés au titre de la loi du 14 juillet 1913 dans le Loiret
- N°04 Nombre de bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913 dans l'arrondissement d'Orléans
- N°05 Nombre de bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913 dans l'arrondissement de Gien
- N°06 Nombre de bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913 dans l'arrondissement de Montargis
- N°07 Nombre de bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913 dans l'arrondissement de Pithiviers
- N°08 Offres et demandes d'emploi, nombre de placements et coût à Orléans durant la guerre

Deuxième partie

- N°09 Évolution du montant dégressif des allocations journalières de la loi du 05 août 1914 lors de la démobilisation
- N°10 Nombre d'allocations journalières service dans le Loiret au cours de certains mois de 1915, 1916, 1918
- N°11 Nombre d'enfants admis Pupilles de la Nation dans le Loiret de 1918 à 1921

Troisième partie

- N°12 Évaluation des mouvements de grèves en 1917 et 1918 à Orléans
- N°13 Évaluation des mouvements de grèves en 1917 et 1918 à Giens
- N°14 Évaluation des mouvements de grèves en 1917 et 1918 à Montargis
- N°15 Évaluation des mouvements de grèves en 1917 et 1918 dans d'autres villes du Loiret
- N°16 Évaluation des mouvements de grèves en 1919 à Orléans
- N°17 Évaluation des mouvements de grèves en 1919 à Montargis et Pithiviers
- N°18 Évaluation des mouvements de grèves en 1919 dans d'autres villes du Loiret

Annexe

- N°19 Caisse industrielle d'allocations familiales du Loiret : barème des allocations journalières versées en 1920 et 1921
- N°20 Caisse industrielle d'allocations familiales du Loiret, section générale : barème des allocations journalières versées en 1925 et 1927
- N°21 Caisse industrielle d'allocations familiales du Loiret, section bâtiment : barème des allocations journalières versées en 1925 et 1927
- N°22 Barème unique des allocations journalières versées par les caisses dans le Loiret en 1929
- N°23 Caisse horticole de compensation pour allocations familiales dans le Loiret : barème en 1922 des allocations journalières

**
*