Discrimination nationale et catégorisation administrative dans le monde de la petite entreprise en France de 1919 à 1939

Claire ZALC

Centre national de recherche scientifique

Venue de l'histoire de l'immigration, j'ai rencontré le monde de la petite entreprise au cours de recherches portant sur les « artisans et petits commerçants étrangers » en France dans l'entre-deux-guerres. C'est donc un regard sans doute quelque peu décalé dans ce colloque que je porte sur les PME, puisque j'ai abordé cet univers sous l'angle d'une population relativement marginale en son sein : les entrepreneurs immigrants. Cependant, cette approche permet de réfléchir à la question de la définition des « PME » sous un angle neuf. Après le « tournant taylorien » que prend la France en 1914-1918, le travail devient, progressivement, indissociablement lié au statut de salarié[1]. Dès lors, le petit entrepreneur, « travailleur indépendant », qui ne se situe pas dans une relation de subordination à l'égard d'un employeur, peine à trouver une définition stable[2]. D'autant qu'il n'est pas non plus assimilé au « grand patron ». Mais le caractère multiforme et encore peu structuré du statut social, économique et juridique de petit entrepreneur dans la France de 1919 représente, pour une population d'immigrants, un élément déterminant. Ne peut-on pas considérer alors que l'hétérogénéité du monde de l'atelier et de la boutique constitue un élément central de la définition du petit entrepreneur dans le premier tiers du XX^{e} siècle ?

Certes, la diversité des types de pratiques professionnelles, la pluralité des activités exercées et l'indétermination du statut juridique du petit

1 Castel, R., *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, 490 p.

2 Fridenson, P. (dir.), *1914-1918 : l'autre front*, Paris, Éditions ouvrières, Cahiers du Mouvement social, n° 2, 1977 ; « Un tournant taylorien de la société française (1904-1918) », in *Annales ESC*, sept.-oct. 1987, p. 1031-1060.

entrepreneur représentent autant d'obstacles à la production d'une définition socio-historique stable du milieu des petits entrepreneurs. Pourtant, on montrera ici que ces ambiguïtés contribuent à faire du monde de la petite entreprise, au lendemain de la Première Guerre mondiale, un espace professionnel ouvert ; ses frontières juridiques et économiques, encore brouillonnes, n'empruntent pas encore la ligne de démarcation qui, sur la plupart des segments du marché de l'emploi, commence de distinguer, depuis les années 1880, les travailleurs « français » des travailleurs « étrangers » dans le processus de « nationalisation » de la société française[3].

L'enjeu sera, dès lors, de montrer que les politiques publiques visant les populations étrangères accompagnent la réalisation d'un certain nombre de transformations dans le monde de la petite entreprise. La nécessité d'identifier les étrangers, de les comptabiliser, de les déclarer puis de les encarter conduit à l'édification de frontières administratives entre ambulants et sédentaires comme entre artisans et commerçants. Les différentes mesures de discrimination nationale mises en œuvre par les gouvernements français notamment dans les années 1930 contribuent en effet à modeler puis à construire des groupes sociaux distincts parmi les indépendants en précisant leurs attributs juridiques, fiscaux, professionnels et politiques. Pour identifier l'artisan étranger, le commerçant étranger ou encore le commerçant ambulant étranger, il faut établir des principes de définition et de catégorisation qui s'imposent pour tous. La nationalisation du monde de la petite entreprise participe ainsi d'un mouvement d'identification qui précise les définitions sociales et professionnelles des différentes composantes des « classes moyennes indépendantes ».

L'enjeu de ce propos est double : heuristique tout d'abord, il illustre comment le regard sur une population spécifique – ici les immigrants – permet d'interroger les modes de catégorisation d'un univers social. Mais l'enjeu est également politique : montrer comment l'histoire de l'immigration participe pleinement d'une histoire sociale, économique et politique de la France.

Les sources utilisées ici sont diverses. La description des cadres juridiques qui déterminent le statut des petits entrepreneurs étrangers a été menée grâce à l'étude des manuels, des thèses et des textes de droit commercial. Mais j'ai tenté de mieux cerner les chemins qui mènent à l'adoption du droit par l'étude des textes de loi, discussions et propositions parlementaires relative aux artisans et aux commerçants étrangers,

---

[3] Voir Noiriel, G., *État, nation, immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, notamment p. 125 et suivantes.

et le dépouillement des archives de quelques organisations professionnelles, notamment la Chambre du commerce de Paris. Enfin, les fonds du ministère de l'Intérieur et du ministère du Commerce informent sur les modalités de la politique mise en œuvre par les pouvoirs publics à l'égard des petits entrepreneurs étrangers.

Les atouts de l'indistinction

Qui entreprend de travailler sur les PME, se doit sans doute de garder à l'esprit les deux critiques formulées par Luc Boltanski (à propos des cadres) à l'encontre de l'historien qui prend un groupe social pour objet, souvent contraint de choisir entre deux méthodes aussi insuffisantes l'une que l'autre : soit « faire comme si le groupe avait existé de tous temps mais dans le silence de l'objectivité, ou comme par erreur sous d'autres noms », soit « faire comme si l'existence du groupe datait du jour où est institué le nom qui le désigne en propre et où se sont forgés les instruments de sa représentation et de son dénombrement »[4].

Ainsi le « petit entrepreneur » correspond, à la veille de la Première Guerre mondiale, à une réalité sociale instable, aux contours flous et mouvants. Ouvrier et patron, le petit entrepreneur fabrique souvent ce qu'il vend. Si, depuis la mise en place des catégories socioprofessionnelles, en 1954, les petits commerçants comme les artisans ont leur propre catégorie statistique, ce n'est pas le cas dans l'entre-deux-guerres[5]. En effet, la distinction entre artisan et commerçant fondée sur la différenciation du type d'activité (fabriquer pour l'artisan, commercialiser pour le petit commerçant) ne semble pas encore pertinente au début du XX^{e} siècle, lorsque, dans la très grande majorité des cas, le même individu conçoit, fabrique et commercialise des biens. Ce n'est que durant la première moitié du XX^{e} siècle que se construit la catégorie « artisanat » en se différenciant, progressivement, du petit commerce[6].

---

4 Boltanski, L., *Les Cadres, la formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982, p. 51.

5 Dans la nomenclature de 1954, le groupe 2 « Patrons de l'industrie et du commerce » est subdivisé en 5 catégories : industriels, artisans, patrons pêcheurs, gros commerçants et petits commerçants. La catégorie du petit commerçant comprend une double dimension : le premier critère de définition porte sur la nature de l'activité exercée (la catégorie statistique « petit commerce » exclut la fabrication des objets) qui permet de différencier le petit commerçant de l'artisan ; le second élément de la définition est un critère de taille : le nombre de salariés de l'entreprise doit être strictement inférieur à trois.

6 Sur la naissance de la catégorie « artisan », voir Zarca, B., « L'artisanat. La plus populaire des classes moyennes ? », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 37, janvier mars 1993, p. 55-68 ; Zdatny, S. M., *Les Artisans en France au XX^{e} siècle*, Paris, Belin, 1999, p. 19-69.

Cependant, cette distinction n'est pas encore valable pour décrire le monde de la petite entreprise au lendemain de la Première Guerre mondiale, alors que la fonction commerciale ne s'autonomise que partiellement[7]. En témoigne l'énumération de quelques « objets du commerce » relevés dans le registre du commerce institué en 1919 alors que n'existe pas encore un registre des métiers. S'y côtoient hôteliers, tailleurs, lingers, pharmaciens, bijoutiers, brocanteurs ambulants, peintres en bâtiment ou encore courtiers en marchandises.

De plus, petits patrons, propriétaires de leurs moyens de production, les petits entrepreneurs sont également, en 1919, des *ouvriers*, au sens où ils exercent une activité productrice. Ils partagent d'ailleurs souvent, avec les ouvriers de métier, la défense de savoir-faire spécifiques[8]. Les artisans et commerçants appartiennent souvent au monde ouvrier par leurs pratiques de consommation et de logement mais ils s'en distinguent par leurs comportements patrimoniaux et, à mesure que l'on progresse dans le temps, par leurs opinions politiques. Le vocable même de « petit entrepreneur » illustre combien ce groupe répond à des contours mal définis, puisque l'expression rappelle le double ancrage de ces individus, du côté des « petits » comme du côté des possédants.

Enfin, le principe de la « liberté commerciale » pour tous, hérité de la Révolution française, a longtemps tenu les entrepreneurs à l'écart de toute intervention étatique et administrative. Certes, en 1919, est institué le Registre du commerce, premier document administratif à identifier les commerçants. Mais cette mesure largement conjoncturelle, issue du contexte très particulier de la Première Guerre mondiale, tout en offrant au chercheur une source d'une immense richesse, ne permet pas de donner une cohérence à cet univers. La raison en est tout d'abord juridique ; le monde de la petite entreprise se caractérise, dans les années 1920, comme un univers, en principe et en droit, ouvert à tous, sans distinction. La différence tient en grande partie au droit qui régit en propre l'activité indépendante : le droit commercial, distinct du droit civil, ne reconnaît pas la validité de la qualité nationale. L'étranger, en France, n'est pas admis à jouir de tous les droits reconnus aux Français puisque les droits civils sont réservés aux seuls nationaux, selon le Code

---

7 Angleraud, B., « Les petits commerçants au tournant des XIX[e] et XX[e] siècles. Vers l'émergence d'une identité sociale », in Guillaume, P. (dir.), *La Professionnalisation des classes moyennes*, Talence, Éditions de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1996, p. 315-325.

8 Gourden, J.-M., *Le Peuple des ateliers. Les artisans du XIX[e] siècle*, Paris, Créaphis, 1992, p. 142 et suivantes ; sur « l'autonomie des savoir-faire » dans le monde ouvrier, voir Noiriel, G., *Les ouvriers dans la société française, XIX[e]-XX[e] siècle*, Paris, Seuil, 1986, p. 56-60 ; Dewerpe, A., *Le Monde du travail en France, 1800-1950*, Paris, Colin, p. 18-23.

civil. Mais le droit de faire du commerce, considéré au nombre des droits naturels, s'applique à tous les individus sans distinction de nationalité. C'est ainsi l'indistinction nationale qui prévaut au sein du monde de la petite entreprise au nom du sacro-saint principe de la « liberté du commerce »[9].

Ainsi le vague relatif qui caractérise l'univers social des PME qui pouvait paraître, au départ, comme autant d'obstacles et de difficultés à surmonter peut aussi être considéré comme une clé pour comprendre l'histoire des immigrants qui ont tenté, avec plus ou moins de succès, leur chance dans le monde de la petite entreprise. En effet, ces approximations de définition présentent une performativité certaine dans le monde de l'immigration : les étrangers qui ouvrent un atelier, une boutique ou un commerce ambulant dans les rues et les cours des agglomérations françaises entre les deux guerres ne ressemblent guère aux portraits habituellement dressés des « travailleurs immigrés ». On a peine, également, à les retrouver dans les représentations de « patrons étrangers », exploitant les fruits de leur réussite professionnelle comme leurs compatriotes, dans des entreprises vitrines des succès de l'intégration.

Italiens, Polonais, Grecs, Turcs, Arméniens, Russes, Allemands et Autrichiens, Suisses et Belges, Espagnols, Syriens et Brésiliens, etc. plus de quarante nationalités ont été recensées parmi les entrepreneurs étrangers de l'agglomération parisienne. Tailleurs et restaurateurs, vendeurs de lits et de plumes, brocanteurs et taxis, fabricants de pantoufles et de chapeaux, coiffeurs et confiseurs, électriciens, sculpteurs et représentants de commerce, marchands de bananes et de sous-vêtements, ces immigrants ne partagent ni savoir-faire ni qualification commune. Au nombre d'environ 25 000 au début des années 1920 dans le département de la Seine, les indépendants étrangers forment, pour certains d'entre eux, l'élite des éléments les plus « intégrés » des immigrants ; mais d'autres se positionnent également comme les pionniers de flux d'immigration spontanés. Ils se distinguent nettement des populations plus ou moins organisées qui composent l'immigration de travailleurs vers la France.

Mais c'est surtout lors de la crise des années 1930 que les atouts de l'indifférenciation nationale se font ressentir dans le monde de l'entreprise. En effet, alors qu'un ensemble de barrières s'érigent dans l'uni-

---

9 Zalc, C., « L'analyse d'une institution : le Registre du commerce et les étrangers dans l'entre-deux-guerres », in *Genèses*, n° 31, juin 1998, p. 99-118 ; « De la liberté du commerce pour tous à la carte de commerçant étranger (19e siècle-1938) », in Bruno, A.-S. et Zalc, C. (dir.), *Petites entreprises et petits entrepreneurs étrangers en France, 19e-20e siècle*, Paris, Publibook, 2006, p. 29-48.

vers salarié pour tenter de limiter l'emploi de travailleurs étrangers, l'univers des PME devient un véritable refuge pour immigrants. Premières victimes de la crise, dès 1929, les actifs étrangers se retournent, pour une partie, vers la petite entreprise dès le début des années 1930. Le taux de croissance annuel moyen des inscriptions d'étrangers au Registre du commerce de la Seine entre 1930 et 1935 atteint ainsi les 17 % ! Si en 1930 une entreprise immatriculée au Registre du commerce de la Seine sur cinq est déclarée par un individu de nationalité étrangère, ce rapport passe à un pour trois en 1935 ! On observe ainsi une « ruée vers l'indépendance » qui doit se lire comme une conséquence de l'absence d'une « nationalisation » du monde des PME[10].

Face à ce phénomène, les années 1930 voient progressivement s'instituer des freins puis des limites à la liberté donnée aux étrangers de s'établir comme petits entrepreneurs. Mais pour pouvoir mettre en place une politique efficace de différenciation nationale au sein du monde de l'entreprise, les pouvoirs publics sont contraints d'engager, progressivement, une catégorisation administrative de cet univers encore mal défini. Il est possible ainsi de montrer comment, par le biais de politiques centrées sur les entrepreneurs de nationalité étrangère, se mettent en place un ensemble de tentatives de définition publique et juridique des PME. En effet, cette communication aimerait montrer comment la mise en place de mesures visant les étrangers contribue, du même coup, à poser les premiers jalons d'une catégorisation de l'univers des PME.

La *nationalisation* progressive du monde de l'entreprise

La seconde moitié des années 1930 se révèle en effet moment privilégié de la nationalisation du monde de la petite entreprise. La crise économique et la mobilisation politique des classes moyennes indépendantes, encouragée dans leur virage à droite par l'épisode du Front populaire, se conjuguent pour faire de l'*étranger* l'incarnation de la menace qui pèse sur les destins des artisans et des commerçants *français*. Les classes moyennes indépendantes sont particulièrement virulentes contre la *concurrence déloyale des étrangers* et d'importantes campagnes d'opinion militent en faveur d'un contrôle des étrangers dans l'univers de la petite et la moyenne entreprise.

Dans un premier temps, les pouvoirs publics choisissent de limiter leur action à quelques circulaires aux préfets, les encourageant à user des moyens d'opposition dont ils disposent « et même de moyens

[10] Zalc, C., *Immigrants et indépendants. Les petits entrepreneurs étrangers dans le département de la Seine (1919-1939)*, thèse d'histoire, Paris X-Nanterre, 2002, p. 212 et suivantes.

dilatoires » pour empêcher l'établissement d'entrepreneurs étrangers nouvellement arrivés sur le territoire. Deux circulaires sont rédigées en ce sens par Paul Marchandeau, ministre du Commerce et de l'industrie du gouvernement Flandin le 6 novembre 1934 et le 18 janvier 1935. Certes, ce sont, à mots couverts, les réfugiés allemands qui sont visés par les instructions ministérielles mais les autorités locales adaptent le texte à leur gré, comme l'explique le préfet de Corse en janvier 1935 :

> Ce ne sont pas les sujets allemands qui concurrencent, en Corse, nos nationaux, mais bien les sujets italiens, lesquels peuvent s'établir en territoire français, sans qu'il soit possible de limiter leur introduction [...]. Cependant, le commerce local, de même que le patronat et l'artisanat, passe petit à petit aux mains des ressortissants italiens ; la propriété rurale, elle-même les attire et l'on peut prévoir qu'un jour l'invasion économique de mon département sera devenue complète[11].

Ces instructions ne suffisent pas. Elles suscitent surtout un flot de protestations de la part des autorités préfectorales qui se plaignent de ne pouvoir répondre aux injonctions ministérielles[12]. « Je me trouve, en fait, absolument désarmé contre les initiatives émanant d'industriels ou de commerçants étrangers s'installant dans le département » regrette ainsi le préfet du Doubs[13]. Se présentant comme démunies, les autorités préfectorales requièrent du gouvernement une intervention réglementaire.

Les débuts du gouvernement de Pierre-Étienne Flandin, en novembre 1934, s'accompagnent d'un grand « raidissement » de la politique d'immigration[14]. Aussitôt nommé président du Conseil, Flandin annonce les objectifs qu'il lui fixe : « La priorité réservée aux Français sur le marché du travail ne peut soulever aucune objection. Notre premier acte gouvernemental s'y réfère. Par là, nous avons voulu témoigner à la classe ouvrière que l'union des partis républicains ne peut jouer qu'à son profit »[15]. En effet, dès les premiers jours de novembre 1934, Flandin met sur pied une commission interministérielle chargée d'assurer la « protection de la main-d'œuvre française » présidée par Édouard Herriot et s'efforce de convaincre les milieux industriels et commerçants qu'il va répondre à leurs requêtes. « L'assainissement du marché du

---

11 AN F7/16035. Dossier C 13 1 B. Rapport du Préfet de Corse le 20 février 1935 au ministre du Commerce et de l'Industrie.

12 Les protestations sont notamment le fait des préfets de la Haute-Marne, du Doubs, de l'Allier, du Pas-de-Calais, de la Manche, de la Corse ou encore des Alpes-Maritimes.

13 AN F7/16035. Dossier C 13 1 B. Rapport du Préfet du Doubs du 18 juillet 1935 au ministre du Commerce et de l'Industrie.

14 L'expression est de Jean-Charles Bonnet, *Les Pouvoirs publics français et l'immigration*, Lyon, Université de Lyon-II, 1976, p. 286.

15 *J.O, Débats*, Chambre des députés, 13 novembre 1934.

travail est commencé ! » affirme-t-il ainsi devant la Confédération des groupements commerciaux et industriels le 29 novembre 1934[16]. On peut noter à cet effet que les principaux secteurs d'activité touchés par les mesures de contingentement de la main-d'œuvre étrangère concernent le monde de la petite entreprise. Durant l'année 1935, les décrets pris en application de la loi du 10 août 1932 visent l'industrie de la chaussure, de la tannerie, de la mégisserie et de la chapellerie, diverses entreprises du secteur des hôtels, cafés, restaurants et ventes de denrées alimentaires, les entreprises de bâtiment et de travaux publics des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, les salons de coiffure des Bouches-du-Rhône et du Var, ou encore les pharmacies de détail de la Seine et de la Seine-et-Oise[17]. Mais il faut attendre l'arrivée à la présidence du Conseil de Pierre Laval, en juin 1935, pour que le gouvernement dote les pouvoirs publics des moyens réglementaires pour limiter l'installation des artisans étrangers et non plus de leurs salariés. Le décret-loi du 8 août 1935 est adopté en vertu des nouveaux pouvoirs que la loi du 8 juin 1935 a conféré au gouvernement Laval. Revendiquant pour objectif de « protéger les artisans français contre la concurrence des artisans étrangers », il soumet les artisans au même régime que les salariés étrangers[18].

Auparavant, les artisans comme les commerçants étrangers restaient en effet soumis au régime ordinaire des cartes d'identité des non-travailleurs dont les modalités d'obtention avaient été précisées en février 1935. Les « non travailleurs » étrangers devaient solliciter leur carte dans les huit jours suivant leur passage à la frontière en déposant une demande auprès de la Préfecture de police à Paris. Pour cela, l'étranger non-salarié devait produire certaines pièces (photographies, certificat de domicile, passeport, les références de deux citoyens français qui consentaient à se porter garant de lui, pièces comportant justification de son état-civil). Si l'étranger pouvait présenter un visa de deux ans sur son passeport, la carte était délivrée automatiquement. Dans le cas où il était arrivé sans visa ou avec un visa de transit, il pouvait néanmoins obtenir un récépissé de demande de carte d'une durée d'un mois mais les services des préfectures devaient alors se livrer à une enquête à son sujet[19]. La carte d'identité de « non travailleur » comporte une rubrique « profession » et le commerçant peut y faire inscrire le mot « commer-

---

16 *Le Temps*, 29 novembre 1934, cité par Bonnet J.-C., *Les Pouvoirs publics français et l'immigration*, *op. cit.*, p. 289.

17 *JO, Lois et décrets*, 1935, p. 104, 150, 377, 817, 1721, 2000, 2600-2602, 7486, 12284.

18 *JO, Lois et décrets*, 9 août 1935, p. 8699, et rectificatif p. 8746.

19 *JO, Lois et décrets*, 8 février 1935, p. 1675.

çant » s'il est en mesure de fournir des pièces justificatives comme un bail commercial ou son inscription au Registre du commerce. Mais ces dispositions ne sont pas obligatoires : un artisan comme un commerçant pouvaient exercer leur profession sans la mentionner sur la carte. Si la carte donnait à l'étranger le droit de résider en France, elle était sans effet sur son établissement en tant qu'artisan ou en tant que commerçant[20].

Le décret-loi du 8 août 1935 soumet les « artisans et façonniers étrangers » aux dispositions de la loi du 10 août 1932 et du décret du 6 février 1935. Il s'agit ainsi d'assimiler les artisans à des « travailleurs » afin de renforcer l'efficacité des mesures de « protection de la main-d'œuvre nationale ». Le texte de présentation du décret-loi témoigne de la pénétration des revendications professionnelles auprès des pouvoirs publics, ces derniers reprenant, pour l'essentiel, les arguments mis en avant lors de la campagne contre « la concurrence déloyale » des artisans étrangers :

> L'efficacité de [la fixation par décrets de la proportion de travailleurs étrangers par la loi du 10 août 1932] qui visent tous les travailleurs et en particulier les travailleurs à domicile s'est trouvée amoindrie, spécialement dans certaines industries, par la pratique suivante : des étrangers qui n'auraient pas pu obtenir la carte de travailleur se sont établis comme artisans, façonniers le plus souvent. Ils ont pu ainsi, en échappant à la réglementation concernant les travailleurs étrangers, faire à nos ouvriers et à nos artisans une concurrence d'autant plus vive que, par leur origine, ces étrangers ont des conditions de vie inférieures à celles de nos nationaux[21].

Dès lors, les artisans doivent être détenteurs d'une carte d'identité d'étranger qui porte la mention « artisan », ce qui instaure, en pratique, l'obligation pour exercer la profession d'artisan de disposer d'une autorisation préfectorale. Puis le décret-loi pose le principe d'une limitation du nombre des étrangers dans l'artisanat qui doit, comme pour le monde salarié, faire l'objet de décrets de contingentement par secteurs. Il s'agit donc d'étendre aux artisans étrangers l'effet des dispositions légales et réglementaires concernant les travailleurs étrangers. Cependant, cette mesure se heurte, dans son application, à deux écueils.

D'une part, les mesures de contingentement prévues dans le texte du décret-loi tardent à être adoptées. Les Chambres de métiers se plaignent de la lenteur des processus d'application et déplorent qu'en 1937, aucun décret d'application n'ait encore été pris. Surtout, le décret-loi du 9 août

---

20 Malblanc, M., *Le Statut juridique du commerçant étranger*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1943, p. 40-41.

21 *JO, Lois et décrets*, 9 août 1935, p. 8699.

1935 engage les artisans étrangers à se déclarer comme tels. Or la définition de l'artisan reste encore, à l'été 1935, relativement imprécise.

Qu'est-ce qu'un « artisan » ?

Le décret-loi amène les pouvoirs publics à codifier un « statut administratif » de l'artisan et impose le statut fiscal de l'artisan comme une règle administrative. Les étrangers soumis au régime de la carte d'artisan étranger sont ceux qui dépendent fiscalement du statut d'artisan, autrement dit qui bénéficient de l'article 23 du Code des impôts directs. Selon les dispositions de la loi du 23 juin 1923, complétée en 1934, les « artisans travaillant chez eux ou au dehors, qui se livrent principalement à la vente du produit de leur propre travail et qui n'utilisent pas d'autre concours que celui de leur femme, de leur père et de leurs enfants et petits-enfants, d'un compagnon et d'un apprenti de moins de dix-huit ans » sont taxés d'après le tarif applicable à la cédule des traitements et des salaires. L'assimilation fiscale entre l'artisan et le salarié prend une forme administrative, en 1935, lorsque le décret-loi du gouvernement Laval entreprend d'encarter les artisans étrangers. Cependant quelques voix de juristes s'élèvent contre cette définition, arguant qu'il va être facile pour les étrangers d'échapper au décret en se faisant imposer au titre des bénéfices industriels et commerciaux[22]. En effet, la mesure n'interdit pas aux artisans étrangers qui le souhaitent de ne pas arguer, devant l'administration préfectorale, du régime fiscal réservé aux artisans.

Ils y ont sans doute intérêt car les instructions ministérielles invitent les préfets à limiter, autant que faire se peut, la délivrance de cartes d'artisans aux étrangers qui en font la demande. Il devient souvent plus difficile d'obtenir la carte d'artisan que la carte de travailleur. La Confédération des sociétés belges de France proteste, ainsi, le 18 juillet 1937 contre la difficulté des nouvelles procédures imposées aux artisans belges et émet le vœu que « la carte d'identité d'artisan étranger soit délivrée dans les mêmes conditions que la carte d'identité de travailleurs aux Belges résidant en France depuis cinq ans, pour autant qu'ils réunissent les conditions requises pour la reconnaissance de la qualité d'artisan »[23]. Les circulaires qui précisent les modalités d'application du décret-loi du 8 août 1935 enjoignent les préfets à faire montre de vigilance et de circonspection devant les postulants à la carte d'artisan en opposant un refus chaque fois que possible. Les autorités locales pei-

[22] Voir Malblanc, M., *Le Statut juridique du commerçant étranger*, *op. cit.*, p. 102

[23] AN F12/9407.

nent, pourtant, à appliquer les instructions ministérielles, se heurtant à l'imprécision de la catégorie administrative d'artisan.

Le 24 février 1938, le Préfet de police de Paris se fait l'écho des difficultés rencontrées dans une note adressée au Sixième bureau de la direction générale de la sûreté nationale (DGSN). Certes, en application des instructions reçues, un certain nombre d'étrangers se sont vus refuser la carte d'artisan. Mais beaucoup sollicitent alors une carte d'identité de non-travailleur, dont ils étaient le plus souvent titulaires avant le décret-loi de 1935. « Ils prétendent avoir agrandi leur entreprise, depuis la notification du refus de la carte d'artisan qui leur a été faite et avoir ainsi changé de catégorie » se plaint le Préfet[24]. La préfecture de police tente de parer à ces stratégies d'évitement en augmentant considérablement les formalités nécessaires pour s'établir comme commerçant. S'il suffisait auparavant de faire preuve de son inscription au Registre du commerce pour obtenir la mention de « commerçant » sur la carte de non-travailleur, le préfet de police de Paris a commencé par exiger la présentation de la patente ou d'un certificat délivré par le commissariat de police du quartier. Mais comment reconnaître un artisan d'un commerçant ? « Le commissaire de police ne peut pas toujours établir très nettement s'il se trouve en présence d'un artisan ou d'un commerçant et doit s'en rapporter, vu la complexité de la question, aux déclarations que lui font les intéressés eux-mêmes. Au surplus, il est des artisans qui, bien qu'inscrits au Registre des métiers, continuent à figurer sur le Registre du commerce » déplore ainsi le Préfet de police. « C'est pourquoi, par analogie avec l'artisan duquel on exige le certificat du contrôleur prouvant qu'il bénéficie des dispositions de l'article 23 du Code général des impôts directs, ma Préfecture exige, dorénavant, de l'étranger qui sollicite la carte d'identité au titre de commerçant, un certificat du contrôleur prouvant qu'il est assujetti à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ».

Les stratégies de contournement de la loi amènent ainsi nombre d'artisans étrangers à se faire imposer dans des conditions nettement défavorables, renonçant aux bénéfices du régime fiscal réservé aux artisans. Ces artisans, « commerçants pour les besoins de la cause » selon les termes du préfet de police, continuent à travailler dans des conditions « artisanales » tout en payant l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, afin de pouvoir obtenir un titre de séjour. Mais cette possibilité ne dure que trois ans. Le 2 mai 1938, un nouveau décret-loi assujettit à la carte d'artisan tous les étrangers qui « exercent leur activité dans les conditions de fait déterminées par la loi de 1923, même s'ils

[24] AN F7/16035. Dossier C131B.

sont imposables au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ». Dès lors, la fiscalité ne devient plus le critère déterminant de la définition administrative de l'artisan. L'artisan est celui qui tire son gain de son travail personnel, de la transformation de matière première en objet fini ; il y a commerce lorsque l'individu cherche à gagner sur la revente des matières premières et non plus sur la transformation, lorsque le bénéfice est réalisé par spéculation[25].

De plus, l'indépendance devient l'un des critères juridiques de définition de l'artisan. Les pouvoirs publics, poussés par la nécessité de statuer sur la différence entre un travailleur étranger et un artisan étranger, soumis à deux procédures d'encartement distinctes, précisent les caractéristiques propres du « travailleur » et de « l'artisan »[26]. L'existence d'un lien de subordination avec un employeur caractérise la situation du travailleur étranger alors que l'artisan échappe à cette tutelle (article 7 du décret du 14 mai 1938). Surtout, l'institution d'une carte de commerçant étranger consacre une nouvelle étape de la différenciation juridique entre l'artisan et le commerçant.

Qu'est-ce qu'un commerçant ?

Le décret-loi du 12 novembre 1938 renforce ces mesures en interdisant à tout étranger l'exercice sur le territoire français d'une profession commerciale ou industrielle s'il ne possède pas de « carte de commerçant ». Il s'agit alors de « protéger d'une façon plus efficace encore notre commerce et notre industrie contre l'afflux d'éléments étrangers susceptibles de nuire à notre activité économique »[27]. Le décret-loi stipule qu'il est interdit à tout étranger d'exercer sur le territoire français une profession commerciale ou industrielle sans justifier de posséder une carte d'identité spéciale portant la mention commerçant et délivrée par le préfet du département où l'étranger exerce son activité. Les termes de l'avant-propos du décret-loi sont clairs : il s'agit de limiter le nombre des commerçants étrangers et de les sélectionner sur des critères relativement imprécis. « La délivrance des cartes de cette nature sera

---

25 La jurisprudence établit qu'on ne peut assimiler à un artisan le propriétaire d'une automobile qu'il utilise journellement pour conduire et rendre à destination des personnes, bagages ou marchandises, dans le but essentiellement commercial de tirer profit de ces transports, le travail personnel que fournit le transporteur en conduisant lui-même son taxi n'entrant que pour une faible part dans les gains qu'il retire de son industrie (arrêt du 21 octobre 1937).

26 On se permettra ici d'utiliser le néologisme « encartement » afin de désigner le processus administratif qui conduit les individus à devenir, obligatoirement, titulaires d'une nouvelle « carte » d'identité.

27 *JO, Lois et décrets*, 13 novembre 1938, p. 12 923-12 924, rectificatif p. 13958.

effectuée avec toutes les précautions nécessaires et en tenant compte non seulement de considérations de nombre mais encore de moralité et de toutes autres susceptibles de permettre à l'administration d'assurer, dans les conditions les plus équitables et opportunes, la protection du commerce français ».

De plus, la carte peut être retirée au commerçant étranger s'il a donné de fausses indications en vue de son obtention, s'il est déclaré en faillite ou condamné pour crime ou délit de droit commun.

Un décret du 2 février 1939 précise les modalités d'obtention de la carte : la demande s'effectue à la préfecture, puis elle est transmise à la Chambre de commerce du département pour enquête et avis[28]. Puis les pouvoirs publics s'attèlent à la mise en forme matérielle de la carte de commerçant étranger[29]. Le projet de maquette parvient sur le bureau d'Albert Sarraut, ministre de l'Intérieur, en mai 1939. Les cartes, imprimées par l'Atelier général du timbre, auront le même format que les autres cartes d'identité d'étrangers :

> Elles porteront, au recto de la première page formant couverture, en caractères très apparents, l'indication de la catégorie d'assujettis (Commerçants – Profession commerciale ou industrielle) à laquelle elle est destinée et, d'autre part, un timbre humide noir, entourant l'effigie de la République française frappée à sec. Le papier, infalsifiable et filigrané, sera de teinte « bulle orange » comme celle des passeports Nansen et comportera un fond de sûreté, constitué par une gravure au trait[30].

La mise en place d'une carte d'identité de commerçant étranger revient à institutionnaliser l'identité de *commerçant étranger* en lui donnant une forme juridique et matérielle. Ainsi, les numéro, date et lieu de délivrance de la carte spéciale des commerçants étrangers doivent être mentionnés au Registre du commerce. Les textes juridiques prennent acte des modifications sans véritablement en commenter la portée[31]. Pourtant la carte de commerçant étranger pose un problème juridique : constitue-t-elle une règle de police ou une carte professionnelle[32] ? Édictée comme une mesure de protection de l'ordre public, elle vaut

---

28 *JO, Lois et décrets*, 4 février 1939, p. 1645.

29 AN F7/16035. Dossier C134.

30 Note du ministère des Finances au Sixième Bureau du ministère de l'Intérieur en date du 5 mai 1939. AN F7/16035. Dossier C 13 7.

31 Juliot de la Morandière, L., *Le Droit commercial*, Paris, Armand Colin, 1939, p. 28 ; voir aussi Rives, M., *Réglementations du commerce de détail*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1942, p. 111 et suivantes.

32 Ce débat divise les juristes depuis les décrets-loi de 1938. Voir Peuchot, É., « La carte d'identité de commerçant étranger », in *Revue de droit public*, n° 4, juillet-août 1989, LGDJ, p. 1095-1136.

pourtant de titre professionnel et concourt, ce faisant, à la catégorisation de la profession de commerçant.

Le commerce s'impose, au vu des dispositions de cette carte, comme une activité professionnelle à part entière, puisque qu'il n'est pas possible pour un étranger de détenir deux cartes distinctes (travailleur et commerçant). L'étranger ne peut tenir un fonds de commerce et un emploi salarié en même temps : il doit choisir. Le décret-loi engendre ainsi une limitation de la définition du commerçant par rapport à celle énoncée dans le Code du commerce (1803) qui précisait que la qualité de commerçant concernait une « profession habituelle » et qu'il n'était pas indispensable qu'il s'agisse d'une activité principale. De plus, la qualité de commerçant est précisée par le texte du décret de 1938. Pour être commerçant ou industriel, il faut exercer son activité en son nom personnel et engager dans l'entreprise sa propre responsabilité. Il s'agit de la contrepartie des bénéfices encaissés. Mais certains cas posent problème : le gérant d'un fonds de commerce doit-il être considéré comme commerçant ? Les administrateurs de sociétés anonymes sont-ils contraints, sous le régime du décret-loi du 2 février 1939, de faire la demande d'une carte de commerçant alors qu'ils ne sont pas considérés comme commerçants par le Code de commerce ? Afin d'appliquer une mesure de police et de sûreté, l'administration française se réfère-t-elle aux règles du droit commercial ? Les juristes se penchent sur chacun des cas, afin d'évaluer quelle est la part de responsabilité engagée dans l'activité commerciale selon son statut[33]. Ils concluent à la nécessité de ne pas se limiter aux définitions édictées par le droit commercial :

> L'efficacité de la législation de 1938 aurait été tout à fait illusoire, si le législateur en était resté là, s'il n'avait fait qu'astreindre le propriétaire d'une entreprise particulière à la carte de commerçant. L'étranger aurait pu alors échapper facilement aux obligations imposées par la nouvelle réglementation en transformant son exploitation individuelle en société ; lui-même en serait devenu gérant ou administrateur.

Aussi, l'article 5 du décret-loi du 2 février 1939 assujettit à la carte de commerçant des individus qui ne sont pas juridiquement considérés comme tels notamment certains membres des sociétés par actions : les commandités des sociétés en commandite ou encore les administrateurs délégués et certains directeurs généraux des sociétés anonymes :

> Il s'agissait des étrangers qui avaient une influence prépondérante dans la marche des sociétés et dont la responsabilité était limitée à leur apport. D'ailleurs, du point de vue économique, l'activité exercée par ces étrangers était analogue à celle des propriétaires d'entreprises privées. Les répercus-

33 Malblanc, M., *Le Statut juridique du commerçant étranger*, *op. cit.*, p. 95-115.

sions qu'entraînait la concurrence qu'ils font aux nationaux et la faillite des sociétés qu'ils dirigeaient étaient identiques[34].

L'institution d'une carte de commerçant étranger pose également, avec une nouvelle acuité, le problème de la distinction artisan-commerçant. En effet, à compter de 1938, tous les petits entrepreneurs étrangers sont contraints de demander la délivrance de l'une des deux cartes : soit la carte d'artisan s'ils rentrent dans le cadre du décret du 8 août 1935, précisé en mai 1938, soit la carte de commerçant. Désormais, il n'est plus possible pour un étranger de s'établir comme indépendant sans être détenteur d'une carte qui spécifie sa qualité. À l'occasion des procédures menant à la délivrance de tel ou tel titre, les catégories d'« artisan » et de « commerçant » doivent être affinées, précisées et justifiées. Les étrangers jouent un rôle-clé dans ce processus de différenciation. L'essentiel de la correspondance échangée entre le ministère de l'Intérieur, le ministère du Commerce et les autorités préfectorales tourne autour des difficultés d'appréciation de la nature de la profession exercée. Que faire, demande le préfet de l'Isère, à propos des étrangers qui exercent « une profession à caractère à la fois artisanal et commercial » tels que les coiffeurs débitants de boissons, les cordonniers négociants en chaussures, les mécaniciens garagistes, les fabricants de casquettes marchands ambulants[35]. Les Chambres des métiers leur refusent la qualité d'artisan mais peut-on néanmoins les considérer comme commerçants ? Les cas d'espèces se multiplient, comme autant de témoignages de la poly-activité encore largement répandue dans l'univers de la petite entreprise. À propos du cas, soulevé par le préfet du Nord le 18 janvier 1939, d'un étranger titulaire d'une carte de travailleur qui tient, dans le même temps, un débit de boissons et une petite épicerie, la réponse est claire : « Doit opter ». Tel boulanger, imposé au titre des commerçants mais immatriculé au Registre des métiers, tel coiffeur, détenteur d'une carte d'artisan qui tient pourtant un débit de boissons et vend des articles de parfumerie ou encore ce « tailleur d'habits à façon qui livre en même temps des tissus sur échantillons » posent problème aux services du ministère de l'Intérieur, sommés de trancher[36]. Artisans ou commerçants ? « Attendre encore » peut-on lire sur les notes préfectorales ou encore, au crayon à papier, « pour les étrangers exerçant une profession mixte, à la fois artisanale et commerciale, on pourra décider

---

34 *Ibid.*, p. 111.

35 Note du préfet de l'Isère au Service des cartes d'identité d'étrangers du ministère de l'Intérieur en date du 15 mai 1939. AN F7/16035. Dossier C 13 5.

36 Notes des préfets du Nord, de l'Aisne et des Côtes-d'Or au service des cartes d'identité d'étrangers du ministère de l'Intérieur en date du 18 janvier 1939, du 30 janvier 1939, du 6 février 1939, et du 19 mai 1939. AN F7/16035. Dossier C 13 5.

que c'est celle qui l'emporte en importance (chiffre d'affaires par ex.) qui déterminera la nature de la carte, à moins que la suppression de la carte d'artisan ne s'accomplisse ».

La multiplication des cas de ce genre amène la Commission interministérielle « chargée de l'application des décrets concernant le régime des commerçants étrangers en France » à se saisir du problème. Lors de sa séance du 13 février 1939, en présence des représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, du Commerce et du Travail, les deux définitions concurrentes de l'artisan sont évoquées : la définition fiscale vise les artisans qui travaillent exclusivement avec leur famille, un compagnon et un apprenti alors que la définition professionnelle, depuis le décret-loi du 2 mai 1938, comprend tous ceux qui participent aux élections aux Chambres des métiers, autrement dit qui ont au moins cinq compagnons ou apprentis. Ainsi, l'artisan étranger qui a plus de deux collaborateurs mais moins de cinq compagnons n'est pas soumis au régime de la carte d'artisan ! Faut-il dès lors le considérer comme un commerçant[37] ? La Commission ne tranche pas cet épineux problème, elle se contente de suggérer que l'inscription d'étrangers au Registre des métiers soit subordonnée à la présentation de l'une des deux cartes. Toutefois, elle entreprend parallèlement de faire valoir l'incohérence de la législation en vigueur afin d'appuyer une refonte des deux dispositions en une seule.

La volonté de ne pas laisser ce débat en suspens nous conduit à dépasser de quelques mois les bornes chronologiques imparties à ce travail. En effet, le gouvernement de Vichy met un terme à la dualité des cartes en supprimant la carte d'artisan d'étranger par la loi du 8 octobre 1941. Dès l'année 1940, les difficultés nées d'une différenciation administrative entre deux catégories d'activité encore largement imbriquées ont raison du décret du 8 août 1935. Le projet de présentation de la loi, rédigé fin mars 1940 à l'adresse du Président de la République Albert Lebrun, insiste sur les inconvénients du brouillage possible des catégories :

> De l'impossibilité actuelle d'établir nettement une délimitation entre la situation de commerçant et celle d'artisan, il résulte qu'un certain nombre d'étrangers peuvent aisément passer d'une catégorie à l'autre sans que la preuve puisse être faite qu'ils exercent leur activité en contravention avec la réglementation en vigueur et qu'à la faveur de cette dualité de textes, ils font une concurrence certaine aux commerçants et aux artisans français. Cette situation, considérée comme fâcheuse en temps de paix, avait déterminé les

[37] Procès-verbal du 13 février 1939 de la Commission chargée de l'application des décrets concernant le régime des commerçants étrangers en France. AN F7/16035. Dossier C 13 15.

Départements ministériels intéressés à envisager l'unification des dispositions applicables en la matière et la substitution complète de la carte de commerçant à celle d'artisan.

Cet état de choses est devenu particulièrement regrettable en temps de guerre en raison des incidents graves qu'il risque de susciter. Il n'est pas douteux, en effet qu'il importe au plus haut point d'éviter que les commerçants et artisans français mobilisés puissent se trouver ainsi lésés par une concurrence déloyale et qu'ils aient le sentiment qu'alors qu'ils exposent leur vie, des étrangers ont la possibilité de s'enrichir à leurs dépens, plus ou moins illégalement[38].

Le gouvernement de Paul Reynaud n'a pas le temps de résoudre le problème : c'est donc l'État français qui supprime la carte d'artisan étranger en 1941. Dès lors, la carte de commerçant étranger est substituée à la carte d'artisan, témoignant des obstacles qui se dressent encore devant le processus d'une catégorisation administrative des classes moyennes indépendantes. La dualité carte d'artisan étranger/carte de commerçant étranger n'aura ainsi duré que trois ans. En revanche, une frontière issue de l'encartement des commerçants étrangers accroît la partition du marché du travail entre le monde des salariés et celui des indépendants. Entre la carte de travailleur et celle de commerçant, l'étranger est sommé de choisir.

On voit donc comment la volonté de limiter la liberté d'établissement des étrangers a joué un rôle central dans les politiques publiques menées, dans l'entre-deux-guerres, à l'attention des PME. En effet, le « problème des étrangers », formulé dans les années 1930 sous le vocable de la « menace de concurrence déloyale », permet de légitimer une intervention croissante des pouvoirs publics dans le secteur des professions indépendantes sous le prétexte d'une « défense de l'artisanat et du commerce français ».

Cette intervention prend ici les formes, on le voit, d'une progressive définition administrative d'un secteur où le flou était la règle notamment lors de l'institution des cartes d'artisan étranger en 1935 puis de commerçant étranger en 1938. À l'occasion des procédures menant à la délivrance de tel ou tel titre, les catégories d'*artisan* et de *commerçant* doivent être affinées, précisées et justifiées.

En montrant comment une ligne de démarcation sépare ainsi le monde de la petite entreprise entre nationaux et étrangers, traçant deux

---

38 Rapport au Président de la République du 30 mars 1940, Direction générale du Travail et de la Main-d'œuvre, 3e bureau. En effet, le gouvernement Reynaud établit tout d'abord le projet d'un décret. Mais Vichy choisit la voie législative l'année suivante. AN BB 18 6199. Dossier 47 BL 143.

groupes qui ne bénéficient ni des mêmes droits d'accès à l'indépendance, ni des mêmes contraintes dans l'exercice de leur profession, cette recherche éclaire aussi combien la question des étrangers vient accompagner la réalisation d'un certain nombre de transformations en germe dans le monde de la petite entreprise. La nécessité d'identifier les étrangers, de les comptabiliser, de les déclarer puis de les encarter conduit à l'édification de frontières administratives dans l'univers des PME. Les différentes mesures de différenciation nationale mises en œuvre par les gouvernements français dans l'entre-deux-guerres contribuent donc à modeler puis à construire des groupes sociaux distincts parmi les indépendants en précisant leurs attributs juridiques, fiscaux, professionnels et politiques. Les processus expérimentés sur le cas des étrangers, depuis l'institution des cartes d'artisan puis de commerçant, sont ainsi, à la faveur de la guerre, étendus à tous les entrepreneurs susceptibles de faire peser quelque « concurrence injuste » aux mobilisés du fait de leur absence[39]. Aussi, dès que la guerre est déclarée, le décret du 9 septembre 1939 suspend toute création ou extension de commerce, d'industrie ou d'établissement artisanal afin de « protéger les commerçants mobilisés », sauf autorisation préfectorale après avis de la Chambre de commerce. La mesure s'inscrit dans la droite ligne de la politique menée depuis 1935. Les procédures ont été éprouvées, leur efficacité prouvée : la nationalisation de la petite entreprise a permis à l'État de s'immiscer dans le monde de l'indépendance en enterrant le principe de la liberté du commerce sous les applaudissements des organisations des classes moyennes indépendantes. Le pas a été franchi sans encombre, de la stigmatisation à la discrimination nationale, laissant sur le côté de la route les milliers d'immigrants, les milliers de réfugiés qui avaient tenté leur dernière chance dans l'aventure de l'indépendance.

[39] Circulaire aux préfets du ministre du Commerce en date du 30 octobre 1939. AN F7/16035, Dossier C 13 16.