



Revue d'histoire du XIXe siècle

Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIXe siècle

25 | 2002

Le temps et les historiens

Yannick MAREC, *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen (1796-1927). Expériences locales et liaisons nationales*

Paris, La Documentation française/Association pour l'étude de la l'histoire de la Sécurité sociale, 2002, 2 tomes, 1362 p.

Jean-Claude Caron



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rh19/440>

DOI : 10.4000/rh19.440

ISSN : 1777-5329

Éditeur

La Société de 1848

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2002

Pagination : 216-221

ISSN : 1265-1354

Référence électronique

Jean-Claude Caron, « Yannick MAREC, *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen (1796-1927). Expériences locales et liaisons nationales* », *Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], 25 | 2002, mis en ligne le 26 août 2008, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rh19/440> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rh19.440>

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2020.

Tous droits réservés

Yannick MAREC, *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen (1796-1927). Expériences locales et liaisons nationales*

Paris, La Documentation française/Association pour l'étude de la l'histoire de la Sécurité sociale, 2002, 2 tomes, 1362 p.

Jean-Claude Caron

Il est plusieurs façons de lire ce volumineux ouvrage. L'une, du point de vue de l'historien, fera la part belle à cette recherche fondée sur la longue durée et sur la volonté de relier toujours le local (en l'occurrence, l'acteur principal du livre, la ville de Rouen) et le national, voire l'international, grâce à la comparaison dans le temps et dans l'espace des systèmes d'assistance sociale. L'autre lecture, faite en tant que citoyen, trouvera matière à réflexion sur le traitement social actuel de la pauvreté, en découvrant comment la cité normande a progressivement élaboré un système de communalisation de l'assistance publique : le "système rouennais" a émergé sous le Directoire, progressé dans la France des notables, connu son apogée sous la Troisième République, avant de décliner dès le tournant des deux siècles et de s'affaïsser au lendemain de la Première Guerre mondiale. D'une certaine manière, l'expérience magistralement décrite par Yannick Marec pourrait être lue comme la confrontation permanente des alternatives : face à la pauvreté, existe toujours une alternative dans son traitement, et le choix qui est fait, jadis comme maintenant, est un révélateur particulièrement pertinent du triomphe d'une idéologie et de la traduction matérielle qui en est faite en terme de politique sociale. Parmi les alternatives qui s'offrent aux contemporains en charge de la question sociale et qui nourrissent la réflexion de Yannick Marec : aide publique ou aide privée ? prévoyance ou assistance ? modèle local ou modèle national ? Mais aussi aide laïque ou aide confessionnelle, et, plus largement, prévention de la pauvreté en amont par une politique sociale interventionniste ou traitement social de la pauvreté en aval par une politique de bienfaisance ou de charité ? Comme on le voit, le débat n'est pas archaïque, même si l'opposition entre les

deux termes de chaque alternative peut aussi laisser la place à une complémentarité de ces deux termes.

Le plan chronologique adopté par Yannick Marec s'imposait. Il lui permet de montrer l'évolution de l'assistance à la protection sociale, les politiques complémentaires, mais aussi rivales, des différents acteurs que sont l'État, le département et la commune, la confrontation permanente entre le primat des secours à domicile et celui de l'assistance hospitalière. Du Directoire à la fin du Second Empire, la période reste marquée par les notions de charité et de philanthropie. Déjà en filigrane, et bientôt au premier rang de la préoccupation des édiles, se profile la question du coût du traitement social de la pauvreté. La création d'un Mont-de-Piété en 1826 et l'encouragement à l'épargne sont des "remèdes" insuffisants, surtout dans les périodes de crise, marquées par l'afflux d'enfants abandonnés. La création d'un bureau central de bienfaisance tend à rationaliser l'aide, mais ce sont toujours les paroisses et la bienfaisance privée qui sont en première ligne. À la veille de la Révolution de 1830, 4 000 familles, soit 28 000 personnes --30 % de la population rouennaise-- reçoivent des secours, dont un bon nombre dans les paroisses les plus déshéritées, comme Saint-Maclou ou Saint-Vivien. Avec la Monarchie de Juillet, et notamment sous la municipalité Barbet (1830-1847), les ateliers de charité mis en place visent à moraliser et à fixer la pauvreté, au nom du principe "secours contre travail". On encourage également l'épargne ouvrière, mais la crise de 1846-1848 montre les limites du "système Barbet". Une crise qui génère les émeutes d'avril 1848 et sa trentaine de morts à l'issue des combats qui ensanglantent le pavé rouennais, alors que 14 000 des 100 000 habitants sont inscrits dans les ateliers de charité, dissous en juillet. Les sociétés de secours mutuels comme l'Émulation chrétienne ne peuvent endiguer le flux de la misère. Le Second Empire voit un nouvel effort de rationalisation de l'aide, en développant les secours à domicile, qui relèvent des bureaux de bienfaisance, et en essayant de faire travailler ensemble clercs et laïcs. Mais la crise cotonnière des années 1862-1864 frappe violemment Rouen -- un quart de la population est secourue -- et ses environs-- 40 % à Yvetot. Globalement, l'assistance hospitalière reste prépondérante, ce que dénoncent les républicains comme Charles Noiret, partisan des secours à domicile et hostile à l'idéal de prévoyance impulsé par les notables. Dans tous les cas, c'est la municipalité qui finance : les deux tiers des sommes allouées aux bureaux de bienfaisance ou aux hospices civils sont d'origine communale. Cela explique la concrétisation du "système rouennais" dans la conjoncture d'affirmation républicaine du dernier quart du XIX^e siècle. La spécificité de la crise économique rouennaise, qui sévit dans la filature et dans le bâtiment, se traduit par un appauvrissement de la ville et de sa population ouvrière dont prennent conscience les républicains modérés qui dirigent la municipalité ou représentent la cité normande à la Chambre des députés. Ainsi de patrons sociaux et protestants comme le manufacturier Richard Waddington, frère cadet de William, l'un des rapporteurs de la loi de 1892 sur le travail des femmes et des enfants, et Charles Besselièvre. Les idées d'assistance publique et de droit à l'assistance apparaissent, alors que Jules Siegfried, le très républicain maire du Havre, parle quant à lui de devoir d'assistance, mais en souhaitant "que les mendiants de toute sorte, Italiens, Bohémiens et étrangers ne soient plus tolérés en France et que le gouvernement prenne des mesures, non seulement pour leur faire évacuer le territoire, mais encore pour les empêcher de passer nos frontières" --inutile de gloser sur une parole dont la résonance est frappante... À Rouen, la républicanisation de l'assistance publique est opérée sur une vingtaine d'années, entre

1879 et 1898, renforçant le poids de la commune. L'élection de Ricard comme maire en 1881, puis de son successeur Lebon en 1887 illustre cette transition essentielle : précisons que les deux édiles se sont convertis au protestantisme pour pouvoir épouser de riches héritières issues de familles manufacturières protestantes. Ricard aura par la suite une carrière au plan national, étant ministre à deux reprises. L'Église, de son côté, n'est pas inactive : elle encourage en particulier la mutualité, avec son "apôtre" Henri Vermont, président de l'Émulation chrétienne, et continue à tenir un rôle essentiel dans les bureaux de bienfaisance et dans les hôpitaux, où travaille un personnel essentiellement religieux. Si l'essor de la mutualité est réel, il demeure pourtant limité. Une des questions qui fait alors débat est celle des retraites, et des cotisations qu'elles entraînent : doivent-elles être obligatoires ou non ? Un organisme comme la Fourmi rouennaise fonctionne sur le mode de versements obligatoires et réguliers dans la durée, qui lui permettent de garantir des intérêts assez élevés ; mais elle ne touche que 1 100 sociétaires en 1901. On enregistre parallèlement une féminisation de la mutualité et une progression du nombre des mutuelles d'employés.

Après Paris, mais devant Lyon et Lille, Rouen est au premier rang pour les subventions versées aux bureaux de bienfaisance. Mais face à une gestion déficitaire et à une assistance éclatée, contraignant la municipalité à éponger les dettes des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance à coups de subventions extraordinaires, plusieurs solutions sont envisagées : la révision des listes d'indigents, qui provoque une baisse du nombre des secourus de l'ordre de 50 % ; mais surtout des réformes structurelles, fondées sur un principe de laïcisation de l'assistance. Déjà bailleur de fonds, la commune s'érige en gestionnaire de l'aide, en imposant ses hommes à la tête des organes d'assistance, avec la volonté de développer les secours à domicile et les dispensaires, jugés moins coûteux que les structures hospitalières traditionnelles. Les réseaux républicains mis en place se composent essentiellement de médecins. Point essentiel de la réforme, la fusion des administrations jusque là distinctes --et rivales-- des bureaux de bienfaisance et des hospices civils, dans l'optique de la création d'un vrai service public d'assistance médico-sociale, qui continue néanmoins à s'appuyer sur un personnel congréganiste, en particulier féminin : les sœurs sont moins coûteuses que des infirmières laïques. Une commission unique, présidée par le maire, regroupe la gestion des bureaux de bienfaisance et les hospices civils dans leurs activités et leur financement. Ce processus de centralisation, de laïcisation et de professionnalisation de l'assistance est au cœur du "système rouennais" qui s'affirme dans les années 1880 et devient une sorte de modèle communal. Ce sont bien sûr les notables de la "bonne bourgeoisie" de la ville qui le dirigent, mais ils reçoivent le soutien du préfet Hendlé, en poste de 1882 à 1900. Pour Yannick Marec, les objectifs semblent avoir été atteints, avant même le vote de la grande loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite : baisse du nombre de malades hospitalisés, coût stabilisé de l'assistance médicale, amélioration de la couverture médicale des Rouennais, notamment des enfants. Mais le contrepoint, lié à la laïcisation des services, est la forte hausse des dépenses de personnel. Et les hôpitaux rouennais continuent à dépendre davantage des subventions communales que leurs homologues du reste de la France (30 % contre 20 % en moyenne). Cela explique, au delà de l'aspect idéologique, les réticences à l'ouverture d'une école de sages-femmes, les résistances les plus marquées venant d'ailleurs des médecins hospitaliers, souvent proches des milieux catholiques et conservateurs.

Si la tension est réelle entre assistance publique et bienfaisance privée, Yannick Marec évoque pourtant une complémentarité entre les deux réseaux. Une bienfaisance privée

qui, du reste, provient parfois des femmes de notables républicains, comme Mmes Hendlé, Ricard et Waddington, animatrices de l'Œuvre du refuge de nuit et des dispensaires de Rouen ; on relève également la Société protectrice de l'enfance, l'Assistance par le travail qui supplée les ateliers municipaux supprimés en 1881. Mais il existe aussi une bienfaisance maçonnique et des œuvres confessionnelles, protestantes et surtout catholiques : ainsi de l'Œuvre hospitalière de nuit, de l'abbé Bazire, concurrente de l'Œuvre du refuge de nuit. La critique la plus sévère de la politique d'assistance républicaine vient des milieux socialistes, avec des attaques virulentes contre toute forme de philanthropie et la revendication d'une véritable République sociale. Un Cord'homme, oncle par alliance de Maupassant et figure du socialisme rouennais, pourrait reprendre à son compte ce que déclare Paule Mink dans *Le Réveil social* en 1896 : "Philanthropie, "humanitaireries" et autres balivernes charitables ne sont que des façons de se mettre à l'abri des violences révolutionnaires ou des moyens d'énervier les travailleurs et de les tenir encore en tutelle". Mais la création d'une Bourse du travail en 1896 ne masque pas les divisions du socialisme à Rouen et la faiblesse structurelle du syndicalisme. L'élection d'une municipalité modérée en 1902, alors que le contexte national est d'orientation radicale, et la défaite de Ricard aux législatives témoignent d'une singularité rouennaise. L'époque est plutôt à la réduction des dépenses sociales et les lois comme celles de 1898 sur les accidents du travail, due à Ricard, ou de 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, suscitent de vifs débats. Surtout, le Conseil général tend à devenir un acteur incontournable de toute politique sociale, dans un lent, mais irréversible processus de départementalisation de l'assistance publique. Au tournant des deux siècles, le "système rouennais" entre déjà dans ce que Yannick Marec qualifie de déclin. Entre manque de rigueur dans la gestion des bureaux de bienfaisance et réduction des aides municipales, entre crise opposant la municipalité et les personnels de ces bureaux et prise de conscience de l'état pitoyable des hôpitaux, l'exception rouennaise bat de l'aile avant même le début de la Grande guerre.

Au lendemain de celle-ci, le préfet en poste de 1918 à 1924, Charles Lallemand, relance la politique d'assistance, évoquant la nécessité d'un "armement social du département" : il définit ainsi la structure prioritaire au sein de laquelle il entend agir, le Conseil général. Confrontée à la crise économique et sociale des années vingt, la municipalité rouennaise entame un processus de désengagement social, marqué par un repli de l'assistance à domicile, la diminution des dépenses médicales ou encore la suppression d'un dispensaire en 1920. La crise hospitalière non résolue achève de mettre fin au "système rouennais", avec la rupture du lien administratif et financier entre le Bureau de bienfaisance, désormais en charge des secours à domicile, et les hospices, chargés de l'aide médicale. C'est la fin de la commission unique et son remplacement par deux commissions distinctes et indépendantes.

Ce résumé des quelque 1 200 pages "utiles" de l'ouvrage de Yannick Marec ne prétend ni en épuiser le contenu, ni même en donner une image fidèle, tant les questions abordées sont nombreuses. Ajoutons que le style en est très fluide, la progression très rigoureuse, l'anachronisme écarté au profit d'un jugement constamment historicisé : les rapports des forces en présence apparaissent dans toute leur complexité, ainsi que les débats d'idées, d'une richesse insoupçonnée. En souhaitant publier l'intégralité de sa thèse d'État, l'auteur a évidemment pris le risque de réduire *a priori* le nombre de ses lecteurs. On pourrait certes reprocher à Yannick Marec de ne nous faire grâce d'aucune des "branches" de son sujet, qu'il s'agisse des expériences, des commissions, des

individus, au risque parfois de la saturation ou de l'insuffisante hiérarchisation des faits. Mais le sujet n'est pas mince et c'est cette diversité, cette tentation d'une histoire totale de l'assistance rouennaise sur plus d'un siècle qui fait le prix de ce travail. Il s'inscrit dans la lignée des travaux de Catherine Duprat, d'André Gueslin, de Jean-Pierre Gutton, et offre un point de vue complémentaire de celui des travaux de Jean-Pierre Chaline sur la bourgeoisie rouennaise. Il permet d'utiles comparaisons avec les études de Sandrine Kott sur la Haute-Alsace ou de Félix-Paul Codaccioni sur Lille. Mais il établit de plus un dialogue avec les travaux plus théoriques de Giovanna Procacci ou de Henri Hatzfeld. On pourrait également mentionner les différents travaux sur l'histoire du chômage ou sur celle du système hospitalier. Le cadre rouennais, par ses dimensions, offre à Yannick Marec un terrain propice à l'étude globale de la question sociale sous ses différentes facettes, au prix d'un travail que l'on devine de longue haleine. En témoignent tant l'appareil bibliographique que les cartes et graphiques très nombreux offerts par l'ouvrage. Il reste souhaitable qu'un lectorat moins spécialisé puisse disposer d'une version courte de cette thèse : car, on l'a compris, les interrogations développées par Yannick Marec demeurent très actuelles et la question sociale n'appartient pas au passé.