L'ASSISTANCE MUNICIPALE À CHÂTELLERAULT ET DANS LES VILLES DE L'OUEST DES ANNÉES 1930 AUX ANNÉES 1950

Extrait de la conférence présentée le 16 mars 2013, ce texte est issu de la thèse de doctorat en histoire soutenue par Marie-Claude Albert à l'université de Paris I en 2008 intitulée « Les politiques municipales d'assistance en France dans des villes en guerre de 1938 à 1948 ». Plutôt qu'une approche monographique, il propose une synthèse sur les mécanismes et les évolutions de l'assistance à l'échelle communale.

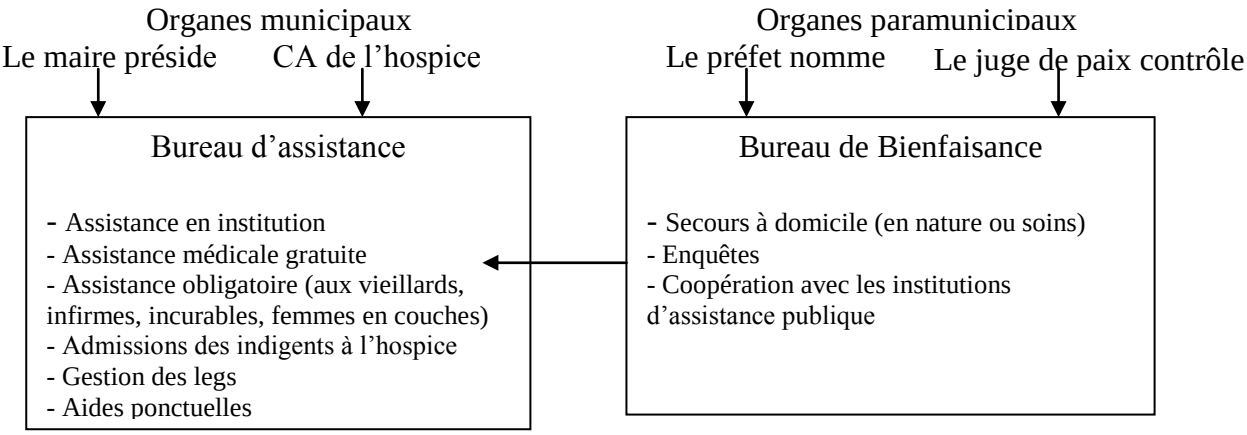
La fonction d'assistance de la commune est importante et ancienne en France. Elle hérite de la République qui la conçoit comme un devoir. En période de guerre et d'après-guerre elle devient une nécessité de première urgence et se confond avec le secours à l'égard de nouveaux parias, réfugiés et sinistrés. Si l'assistance communale oscille, dans les années trente entre les héritages républicains et les bouleversements de la crise, elle est instrumentalisée de 1940 à 1944 sous Vichy et l'Occupation. Puis elle évolue entre les urgences de l'après-guerre et les défis de l'Etat-providence.

L'assistance communale entre crise et héritages dans les années trente

Les héritages républicains

L'assistance relève soit directement de la municipalité par le biais du bureau d'assistance, soit d'organes paramunicipaux comme le Bureau de Bienfaisance.

Les structures communales d'assistance



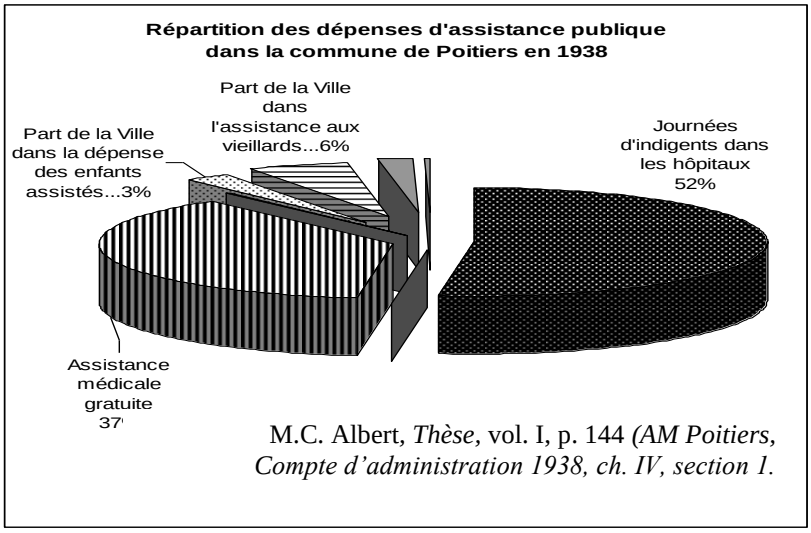
Le bureau d'assistance est composé des membres de la commission administrative de l'hospice et de celle du Bureau de Bienfaisance. Outre les fonctions indiquées sur le schéma, il peut prendre des décisions ponctuelles concernant la prime d'allaitement, la gratuité de livres scolaires, la prolongation des allocations familiales.

Le Bureau de Bienfaisance est un établissement public communal qui se situe entre public et privé**.** La moitié des communes en est dotée au début des années 1930. Fondé par une loi du Directoire du 7 frimaire an V (27 novembre 1796), celui de Châtellerault existe depuis 1802. Il distribue des secours en nature sur enquête à domicile. Le budget varie d'une commune à l'autre en fonction de la taille, de la situation financière, de la politique municipale et de la contribution des œuvres privées. Il est en général en excédent à la fin des années 1930. Les administrateurs sont des bénévoles qui cumulent souvent plusieurs fonctions municipales. Ce sont des notables et des « dames de charité » assurant les visites à domicile pour sélectionner les bénéficiaires des secours en nature (pain, soupe, charbon, linge, médicaments). Le Bureau de Bienfaisance est géré par des employés rétribués : un receveur, un secrétaire, un ou plusieurs médecins.

Les recettes du Bureau de Bienfaisance

Ressources propres 80 %	Subventions publiques 20%
- Quêtes - Concessions des cimetières - Droit des pauvres (taxe de 10 % sur les spectacles, intégrée depuis 1900 à la subvention municipale à Châtellerault) - Revenus des bals de charité - Dons et legs - Intérêt des rentes	- Municipale - De l'Etat

Depuis la loi municipale de 1884, l'assistance est considérée comme un devoir des élus, régie par :
- la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite qui légalise une pratique inaugurée par la Révolution française afin de protéger contre la maladie les populations fragiles, les indigents, les vieillards, les invalides, et à proposer la gratuité des soins ;
-la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables qui leur garantit le versement d'une pension.



M.C. Albert, *Thèse*, vol. I, p. 144 *(AM Poitiers, Compte d'administration 1938, ch. IV, section 1.*

À côté de l'assistance obligatoire se développe l'assistance facultative aux pauvres, aux chômeurs, aux catégories temporairement privées de ressources. Il échoit de ce fait aux communes le financement de l'hôpital-hospice, de la crèche, de la caisse des écoles, l'aide au logement, le secours aux femmes en couches, aux enfants abandonnés, aux familles nécessiteuses, aux fourneaux économiques : un dispositif municipal d'assistance important mais coûteux.

Ce mode d'assistance est tributaire des traditions. Les notables municipaux veulent maintenir la bienfaisance privée et reléguer l'assistance obligatoire au département. Dans les villes de l'Ouest, le rôle des oeuvres catholiques est resté déterminant. Les « dames» des Bureaux de Bienfaisance appartiennent souvent à la ligue féminine d'action catholique.
À Châtellerault, le Cercle catholique est géré par la société OZANAM, créée en 1935 ; les congrégations des Filles de la Sagesse et des Sœurs de la Miséricorde tiennent les orphelinats, les asiles et l'hôpital-hospice.

Le Cercle catholique à Châtellerault, *coll. particulière*

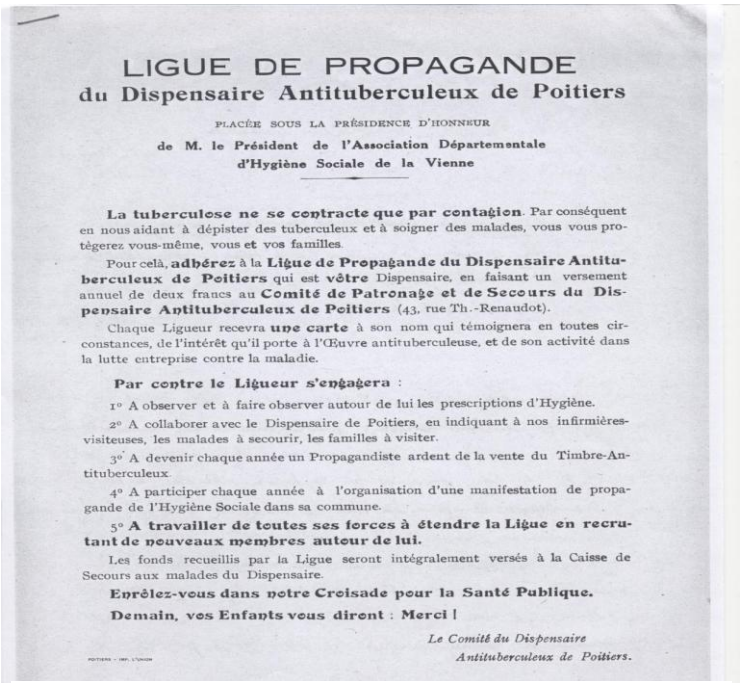
Dans les années trente, le service social s'apparente souvent à la seule assistance à la famille nombreuse et à la mère de famille[1] à partir de dons et legs de fondations privées. C'est dans cette optique que l'Etat instaure les allocations familiales en 1932.

L'assistance républicaine porte les héritages des diverses doctrines sociales du XIX^{e} siècle qui influencent les élites municipales : la philanthropie, l'hygiénisme, le solidarisme et le libéralisme.

Selon les philanthropes du siècle des Lumières et leurs héritiers, il convient d'isoler les pauvres du reste de la société pour les entretenir et les moraliser. Ils sont alors répartis dans des lieux spécifiques (hôpital, ateliers de charité) éloignés du centre-ville [2] . Ce système d'assistance n'est efficace que s'il fonctionne en vase clos afin de se protéger de l'afflux de miséreux extérieurs à la commune. Il faut empêcher la mobilité des mendiants d'où l'idée de conditionner l'assistance au domicile dans la commune. Le pauvre doit être connu et comptabilisé dans les statistiques communales tenues par les administrateurs des Bureaux de Bienfaisance.

L'assistance par le travail dans un espace fermé : les ateliers Jeanne-d'Arc à Châtellerault, *coll. J.F. Millet*

Quant à la doctrine de l'hygiénisme qui croise l'hygiène et la morale, les communes l'appliquent sous l'égide du ministère de la Santé publique pour secourir l'enfance malheureuse et lutter contre les taudis. Elles se dotent de sociétés d'hygiène pratique et de dispensaires et « assainissent » leurs cités provisoires en expulsant les populations qui ne répondent pas aux enquêtes de moralité. C'est le cas à Châtellerault dans les cités des Renardières et du Verger. Cette politique englobe la lutte contre la tuberculose qualifiée de « maladie sociale », contre l'alcoolisme et la dépopulation. La politique sociale devient aussi sanitaire.


LIGUE DE PROPAGANDE
du Dispensaire Antituberculeux de Poitiers

PLACÉE SOUS LA PRÉSIDENCE D'HONNEUR
de M. le Président de l'Association Départementale
d'Hygiène Sociale de la Vienne

La tuberculose ne se contracte que par contagion. Par conséquent en nous aidant à dépister des tuberculeux et à soigner des malades, vous vous protégerez vous-même, vous et vos familles.

Pour celà, **adhérez** à la **Ligue de Propagande du Dispensaire Antituberculeux de Poitiers** qui est **vôtre** Dispensaire, en faisant un versement annuel de deux francs au **Comité de Patronage et de Secours du Dispensaire Antituberculeux de Poitiers** (43, rue Th.-Renaudot).

Chaque Ligueur recevra **une carte** à son nom qui témoignera en toutes circonstances, de l'intérêt qu'il porte à l'Œuvre antituberculeuse, et de son activité dans la lutte entreprise contre la maladie.

Par contre le Ligueur s'engagera :

1° A observer et à faire observer autour de lui les prescriptions d'Hygiène.

2° A collaborer avec le Dispensaire de Poitiers, en indiquant à nos infirmières-visiteuses, les malades à secourir, les familles à visiter.

3° A devenir chaque année un Propagandiste ardent de la vente du Timbre-Antituberculeux.

4° A participer chaque année à l'organisation d'une manifestation de propagande de l'Hygiène Sociale dans sa commune.

5° **A travailler de toutes ses forces à étendre la Ligue en recrutant de nouveaux membres autour de lui.**

Les fonds recueillis par la Ligue seront intégralement versés à la Caisse de Secours aux malades du Dispensaire.

Enrôlez-vous dans notre Croisade pour la Santé Publique.

Demain, vos Enfants vous diront : Merci !

Le Comité du Dispensaire
Antituberculeux de Poitiers.

Affiche de la Ligue de propagande du dispensaire antituberculeux de Poitiers (*AD86)*

L'hygiénisme peut générer une sélection sociale, c'est-à-dire l'eugénisme, et justifier la mise en place d'un appareil statistique de l'assistance, d'un corps d'assistantes sociales et d'un diplôme d'Etat (décret du 12 janvier 1932). Ces dernières voient leur nombre et leur spécialisation s'accroître. Certaines deviennent des inspectrices sociales de police chargées de surveiller l'enfance

[1] M .C. Albert, Thèse, vol. I, p. 33 : théorie de l'abbé Viollet (1875-1956), fondateur de l'école libre d'assistance privée et des œuvres du Moulin Vert.
[2] Sur les ateliers Jeanne-d'Arc, à l'emplacement de l'actuel collège René-Descartes, voir RHPC n° 18 p. 82-84.

délinquante, l'hygiène et la moralité publiques, la prostitution, les « filles-mères » et les mères de famille en détresse. Garantes de l'ordre social, elles ont une fonction de « préservation morale ».
Le solidarisme et le mutualisme constituent un courant réformiste né dans les années 1900 qui inspire encore les générations de républicains radicaux et socialistes de l'entre-deux guerres comme le maire de Châtellerault, Louis Ripault. Il s'agit de mettre en œuvre la solidarité sociale « du berceau à la mort ». La commune est alors considérée comme une « République sociale »[3] où les services publics municipaux sont en régie directe au profit du plus grand nombre. Les maires de cette mouvance privilégient la prévoyance sociale et s'appuient sur de multiples relais de la société civile tels que les cercles républicains, la Ligue des Droits de l'Homme, la franc-maçonnerie, les mouvements de jeunesse laïque, les mutuelles ouvrières dont celle de la Manu. Mais cette politique s'avère coûteuse.
Le courant des libéraux reçoit la faveur des notables qui veulent sauvegarder l'indépendance communale et prodiguer des libéralités. Se développe alors le crédit municipal qui alimente le Mont-de-Piété pour donner aux pauvres de la commune. Les caisses de crédit municipal effectuent des opérations financières sur des objets mis en gage et vendus aux enchères avec un bonus. Les ressources tirées des Monts-de-Piété[4] sont encore abondantes dans les années trente. La logique libérale entrée dans les structures d'assistance depuis les années 1920 préside à la mise en place des assurances sociales par les lois de 1928 et 1930 destinées aux classes moyennes.
Ainsi, dans les années trente, l'assistance nourrit le débat entre les libéraux partisans de la bienfaisance privée et les mutualistes défenseurs d'une politique publique d'aide aux plus démunis et de solidarité sociale. La politique châtelleraudaise d'assistance de la première moitié du XX^{e} siècle est une politique républicaine modérée qui s'inspire de ces deux courants. Elle compose avec la manufacture et l'Union des commerçants pour gérer le social. Le pragmatisme l'emporte face à des charges d'assistance obligatoire de plus en plus lourdes.

Les héritages de la Première Guerre mondiale

La guerre développe l'interventionnisme municipal : création de boucheries municipales pour un ravitaillement équitable, développement des Offices publics d'habitat à bon marché (OPHBM) fondés en 1912 pour loger les familles des couches populaires. Les communes bénéficient de nouvelles aides de l'Etat : droit à réparation pour tous ceux qui ont souffert de la guerre, création de l'Office national des pupilles de la nation par la loi du 27 juillet 1917 pour la prise en charge des orphelins de guerre. Certaines reçoivent une aide internationale sous l'égide de la Société des Nations (SDN) notamment pour le secours aux enfants. La guerre renforce aussi l'éclosion de fondations philanthropiques, l'appel à la générosité publique, la création d'ouvroirs municipaux. La Croix-Rouge américaine s'installe dans certaines communes comme La Rochelle où elle ouvre des sanatoriums, dispensaires et colonies sanitaires[5]. Les élites locales et les femmes se mobilisent dans le secteur social. La guerre affirme le statut de l'Assistance publique et la prévoyance sociale à l'instar de la protection maternelle et infantile pour lutter contre la mortalité infantile.

Les bouleversements liés à la crise économique des années 1930

Face à la crise les communes ont recours à des solutions antagonistes : celle de la droite conservatrice et de Laval qui assimilent l'assistance à la politique familiale, et celle du Front Populaire centrée sur l'assistance aux chômeurs.

[3] J.G. Petit, Y. Marec (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe, 1750-1914*, Paris, L'Atelier, 1996, p. 173.
[4] L'origine des Monts-de-Piété remonte au XV^{ème} siècle, mais le prêt sur gage existe probablement depuis plus longtemps. En effet, dès que l'homme créa l'argent, certains éprouvèrent le besoin d'échanger temporairement des biens de consommation courante contre de l'argent. Pour lutter contre la rapacité des usuriers, qui ruinaient les populations en exigeant parfois des taux d'intérêt de plus de 130%, un moine, Barnabé de Terni, eut l'idée de créer une institution caritative prêtant de l'argent sur gage. On lui donna le nom de « Mont-de-Piété ». (http://www.atc-cultureclub.be)
[5] Sophie Coupeau, *Le secours aux blessés et les œuvres de guerre à La Rochelle pendant la Première Guerre mondiale*, mémoire de maîtrise, université de Poitiers, 1996, p. 94-95.

À Châtellerault, les élections municipales de 1935 n'ayant donné qu'un siège d'avance à la gauche expliquent une politique sociale timide durant le Front Populaire. Seules quelques initiatives militantes se développent dans le sillage de la Manu tels que les « Noëls rouges ». On observe peu d'actions spécifiques en faveur des chômeurs et des premiers réfugiés espagnols arrivés en septembre 1936, ce qui suscite des critiques de la part des communistes.
La crise renforce la tendance à centraliser l'assistance entre les mains de l'État et du département (loi du 30 octobre 1935 supprimant le domicile communal de secours) et à ne laisser aux communes que la gestion de l'assistance médicale gratuite. Pourtant l'État se désengage financièrement, ce qui augmente la charge communale d'assistance obligatoire, obligeant les communes à recourir aux centimes additionnels[6]. Dans les petites villes, ces dépenses obligatoires d'assistance représentent 85 % du budget de fonctionnement. Pour compenser le déficit de subventions de l'Etat et assurer ses dépenses d'assistance, la Ville de Châtellerault a émis un emprunt conséquent de 538 531 francs le 24 juin 1936[7]. A partir de 1935, les communes doivent suppléer les Bureaux de Bienfaisance qui disposent de recettes plus réduites et dispensent de moins en moins de secours. Celui de Châtellerault ne parvient plus à percevoir le droit des pauvres[8] alors qu'il doit gérer les fonds de chômage mis en place en 1931.

Les municipalités doivent également assurer seules le service social du logement tandis que les subventions aux offices municipaux (OPHBM) diminuent et que la situation du logement s'aggrave incitant au développement de constructions provisoires ou de baraquements.

Construction d'une baraque aux Renardières (Châtellerault) dans les années trente, c*oll. particulière*

Les hôpitaux-hospices sont saturés en raison de la forte augmentation du nombre de vieillards pris en charge par les communes depuis le décret du 2 mai 1938. L'effectif des enfants assistés s'est lui aussi considérablement accru : il triple à La Rochelle entre 1935 et 1938[9].

La crispation de 1938-1939

La fin du Front populaire marque le retour de l'arbitraire. Le gouvernement d'Édouard Daladier privilégie l'action privée plus que les services sociaux municipaux. Il fixe la nouvelle armature juridique de l'assistance et instaure un contrôle du Conseil d'Etat sur les activités municipales. Les communes doivent alors se soumettre aux directives de l'Etat et pallier ses carences en matière de financement de l'assistance. Les offices municipaux de placement et de logement sont réorganisés sous l'autorité ministérielle et les communes sont contraintes d'appliquer une législation de plus en plus restrictive. Les exclusions de l'assistance s'accélèrent alors que commencent à déferler les vagues d'exilés des régimes totalitaires d'Espagne, d'Allemagne, d'Italie et d'Europe centrale. Une situation que l'État traite arbitrairement par les décrets du 12 novembre 1938 instaurant

[6] Impôt direct levé par habitant par la commune dont la valeur est fixée en fonction des revenus.
[7] AMC, 4 W, budgets.
[8] AMC, 3W1, registre des comptes-rendus de séances de la commission administrative du bureau de bienfaisance de 1928 à 1962. Compte-rendu de la séance du 28 novembre 1931.
[9] Journal officiel, 8 février 1940, rapport du ministère de l'Intérieur et de la Santé publique, Inspection générale des services administratifs, résultats de l'enquête de 1938, p. 33.

l'internement administratif des « indésirables ». L'installation du camp de la route de Limoges à Poitiers en témoigne.
L'État et les communes privilégient la logique de l'ordre sur celle de l'aide. Ceci vaut pour l'assistance aux étrangers quasi inexistante comme pour celle aux réfugiés de l'intérieur qui affluent vers les communes de l'Ouest (Ardennais, Mosellans). La plupart des municipalités ne peuvent verser l'allocation journalière de cinq francs et l'État ne compense pas. Elles doivent appliquer le Code de la famille en vertu du décret-loi du 29 juillet 1939 qui réserve l'attribution des aides aux enfants de nationalité française et exclut toute vie maritale y compris pour les veuves. L'interdiction pour les femmes de travailler remet en cause l'existence des crèches. Ces mesures familialistes sont soutenues au niveau local par les ligues de mères au foyer, l'Alliance nationale contre la dépopulation, et par la plupart des courants politiques. On assiste de ce fait à une surenchère de l'aide et à la mise en concurrence des diverses catégories d'assistés. L'assistance aux vieillards devient aléatoire et il est de plus en plus difficile de les placer car les hospices sont saturés en raison de l'afflux de réfugiés. La précarité s'aggrave particulièrement pour les femmes seules et âgées.
L'état de guerre durcit la situation. Les décrets du 26 septembre et du 12 octobre 1939 accentuent la mise sous tutelle préfectorale des municipalités, les maires pouvant être suspendus ou révoqués.

Les décrets du 19 octobre et du 29 novembre 1939 reconstituent le Secours national, organisme parapublic fondé en 1915 qui centralise toutes les œuvres sociales à l'égard des mobilisés et de leurs familles, mais aussi de l'ensemble des populations civiles. Les communes deviennent des antennes du Secours national, « l'Oeuvre des œuvres ».

Page de couverture de la brochure de propagande du Secours national, 20 avril 1940, M.C. Albert, thèse, vol. I, p. 155, *AM Suresnes, H/ 43*

À la veille de l'Occupation et de la mise en place du régime de Vichy, l'assistance municipale prend le pli du contrôle et de l'exclusion d'abord à l'encontre des réfugiés étrangers. Le service d'assistance coopère de plus en plus avec le service de police. Pourtant les réfugiés et évacués affluent de toutes parts, notamment sur l'axe Châtellerault-Poitiers qui correspond au chemin de l'exode. Le maire de Châtellerault place en catastrophe 270 enfants parisiens au château des Ormes. La guerre oblige à utiliser tous les lieux disponibles pour l'accueil de ces populations : les gares, les écoles, les hôtels…La période 1938-1940 marque l'échec d'une politique rationnelle de l'assistance à l'échelle locale et l'annihilation des acquis sociaux du Front populaire, préparant le nid de la politique autoritaire de Vichy. La rupture de juillet 1940 achève l'éclatement des structures républicaines d'assistance.

L'instrumentalisation de l'assistance de 1940 à 1944 : le cas de Châtellerault

Privées de leur liberté, les municipalités sont devenues pour la plupart des délégations spéciales comme celle de Châtellerault dont le maire n'est plus l'élu, révoqué le 7 mars 1941, mais un fonctionnaire nommé par le gouvernement de Vichy ainsi que tous les membres de la délégation. Ces délégations spéciales sont chargées d'appliquer le programme social de la Révolution nationale. A partir de 1941, la plupart des membres du bureau d'assistance sont renouvelés et nommés par les préfets. À Châtellerault il est composé d'anciens fonctionnaires de police retraités ou d'agents de police non reclassés dans la police d'Etat. Leur rôle consiste à effectuer des enquêtes de moralité et à vérifier les demandes de secours. Le président du bureau d'assistance est un notaire influent également à la tête de l'antenne de la Croix-Rouge française, administrateur de biens juifs et secrétaire de la commission administrative du bureau de bienfaisance. Son indemnité annuelle quintuple de 1941 à 1943.

Le renforcement du contrôle et de l'exclusion

Les municipalités pratiquent une politique de secours catégorielle qui marginalise les réfugiés étrangers, juifs, indigents, femmes seules, vieillards, enfants malades et déficients, familles sinistrées, d'internés, fusillés et déportés. Ainsi, un réfugié mosellan, Paul Swiatly, recruté dans un entrepôt allemand au camp de Saint-Ustre, est renvoyé le 20 décembre 1941 car « israélite ». La municipalité lui avait pourtant délivré son certificat de moralité[10]. Les instructions du ministère de l'Intérieur concernant l'aide aux étrangers sont très rigides, n'autorisant pas le cumul entre l'allocation et un emploi même précaire. Ils ont seulement le droit de travailler au sein des compagnies de travailleurs étrangers pour 450 francs par mois. À Châtellerault, un conseiller municipal propose la réquisition de tous les jeunes oisifs réfugiés et étrangers par les gendarmes[11].
La carte nationale de priorité pour le ravitaillement attribuée en vertu de la loi du 14 août 1940 sous contrôle préfectoral exclut les infirmes, les mutilés de guerre et les étrangers. Le maire doit recenser les demandes et les bénéficiaires. Ce mode d'assistance très sectaire suscite plusieurs plaintes quant à l'incapacité de la municipalité à résoudre les injustices du rationnement et à répartir équitablement les dons. Les femmes sans ressources sont exclues de l'assistance excepté les femmes « en couches » de nationalité française comme en témoignent les multiples lettres adressées au maire par des femmes seules, réfugiées, étrangères, veuves, en quête d'emploi. Elles sont au mieux embauchées dans les ouvroirs municipaux, le travail féminin, en particulier des mères de famille, étant mal vu par le régime de Vichy. En septembre 1940, les femmes réfugiées représentent 45 % des chômeurs de la ville.
L'assistance aux enfants est encore plus réglementée qu'avant la guerre par l'inspection départementale de l'Hygiène et de l'Assistance, soumise à l'autorité du préfet et du directeur régional de la Santé, avec tout un réseau d'assistantes sociales. Les enfants juifs sont particulièrement surveillés. Le 26 juin 1941, l'inspecteur remet en cause le placement de pupilles dans des familles « israélites » en se référant à la loi « portant statut des juifs » d'octobre 1940. Heureusement le maire submergé n'a pu établir tous les relevés exigés. En général l'assistance aux enfants orphelins ou abandonnés est très inférieure aux besoins. Un problème se pose également pour les vieillards sans ressources, notamment pour les vieillards étrangers.

L'assistance, un instrument de propagande vichyste et nazie et un instrument de collaboration

Les membres du Bureau de Bienfaisance et du bureau d'assistance sont des personnalités influentes et des épouses de notabilités qui cumulent les fonctions caritatives. Se forme autour d'elles une nébuleuse de bénévoles dévoués au Maréchal auxquels se joignent des assistantes sociales dont le statut est renforcé en 1941et des médecins très sollicités par le régime.
Le Secours national phagocyte les structures d'assistance. À Châtellerault il occupe l'immeuble de la loge maçonnique (impasse de la Guadeloupe) vendu par le Bureau de Bienfaisance[12]. Le directeur de la manufacture lui verse des sommes importantes[13].

[10] M.C. Albert, *Châtellerault sous l'Occupation*, La Crèche, Geste éditions, 2005, p. 83.
[11] M.C. Albert, *Châtellerault …,* op.cit, p. 73. AMC, 2W27, lettre d'un conseiller municipal au maire, 10 juin 1942
[12] AMC, 3W1, Compte-rendu des séances de la commission administrative du Bureau de Bienfaisance des 6 septembre et 28 octobre 1941.
[13] AD86, 11W156, Cour de justice de Poitiers, dossier n°52. Procès de Lucien Vergnaud.

Le premier adjoint au maire de Châtellerault, Joseph Aymard, est à la fois délégué à l'assistance, à l'hygiène et à la santé et correspondant cantonal de la propagande. Il commande le bulletin social du Maréchal à raison de 550 exemplaires durant l'été 1942[14]. La diffusion est assurée à partir d'un centre de distribution tenu par de jeunes bénévoles en relation avec le Secours national. Le centre distribue aussi des cartes postales à l'effigie du Maréchal afin d'aider au financement de colonies de vacances et de fêtes de Noël pour les enfants[15].

Puzzle distribué aux enfants par le Secours National lors du « Noël du Maréchal » en 1941, *coll. particulière*

Se met en place toute une méritocratie locale : à partir du 27 novembre 1941, le responsable châtelleraudais du service d'assistance reçoit une gratification annuelle de 1 000 francs[16] qui passe à 5 000 francs en 1943. Vichy valorise les communes méritantes, les familles méritantes, les mères méritantes. Cette politique vise à sélectionner les « bons pauvres » et les « vraies familles ». .
Des primes d'encouragement à la bonne tenue et à la propreté sont attribuées aux ménages nécessiteux[17] sur proposition de la déléguée municipale à la famille et à l'assistance qui diligente les enquêtes de moralité. Elle fait voter à cet effet un crédit supplémentaire de 10 000 francs au budget additionnel de 1942 et en 1943, plus du quart des crédits sont affectés aux réfugiés de la cité du Verger répondant bien aux enquêtes. La médaille de la famille française instituée le 30 juin 1941 vise les mêmes objectifs. La femme est instrumentalisée en tant que mère comme le montre la journée des Mères créée en 1941. Les mères les plus démunies réclament la médaille car elle leur donne droit à la carte nationale de priorité. Les municipalités doivent instaurer un bureau de la famille et participer à la « croisade de la famille », cause ardemment défendue par la Maison des Charentes et du Poitou fondée en octobre 1941. Le délégué régional à la Famille, M. de Chalain, intervient à l'École régionale d'administration de Poitiers et à Châtellerault au théâtre municipal le 31 mars 1943.

Subventions nouvelles dans le budget municipal de Châtellerault en 1943

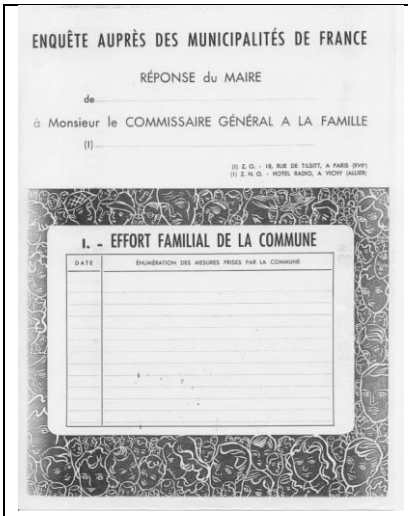
Prisonniers de guerre	50.000 F (+ 25.000)
Orphelinat	10.000 F (+ 7000)
Croix Rouge	1000F
Ligue des familles nombreuses	1000F
Dispensaire	3000 F
Orphelinat police	100F
Aide aux mères	10.000F

M.C. Albert, Thèse, Vol. II p. 306, *AMC 1W, cabinet du maire -Rapport sur le budget primitif 1943*

La municipalité est une « collaboratrice empressée »[18] de la politique familiale de Pétain. La Ville répond de manière significative à l'enquête gouvernementale d'octobre 1942 sur les réalisations en faveur des familles :

[14] AD86, 10W4, Propagande, délégation départementale de la Vienne, 1941-1944, correspondance du colonel Aymard, adjoint au maire de Châtellerault, 17 juin et 9 octobre 1942.
[15] AD86, 10W4, Correspondance du délégué châtelleraudais du Secours national, 30 juin 1942.
[16] AMC, 3W1, séances de la CA du Bureau de Bienfaisance du 27 novembre 1941 et du 3 novembre 1943.
[17] AMC, 3W1, séance du 2 juin 1942.
[18] Expression extraite de la brochure de propagande diffusée en mairie, *La commune, rempart de la famille.*

Résultat de l'enquête gouvernementale de 1942 à Châtellerault


ENQUÊTE AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS DE FRANCE

RÉPONSE du MAIRE

de

à Monsieur le COMMISSAIRE GÉNÉRAL A LA FAMILLE

(1)

I. - EFFORT FAMILIAL DE LA COMMUNE

DATE | ÉNUMÉRATION DES MESURES PRISES PAR LA COMMUNE

Réponse du maire
15/03/1941 Subvention au comité local de la Croix-Rouge pour sa consultation de nourrissons.
23/12/1941 Attribution à la délégation locale du Secours national de locaux destinés à abriter sa garderie d'enfants.
7/03/1942 Organisation de conférences publiques sur la culture des jardins familiaux.
15/09/1941 Organisation d'un enseignement ménager.
29/09/1941 Cinq cantines scolaires groupent 330 enfants.
27/06/1942 Colonies de vacances aux Ormes : 102 enfants en 1942
22/04/1941 Inspection médicale des écoles primaires communales.
27/06/1942 Fourniture de livres gratuits à tous les enfants des écoles primaires, et toutes les autres fournitures aux enfants indigents.
7/03/1942 Trois immeubles insalubres. Quatre autres en instance de démolition.
5/10/1941 Trois poursuites pour avortement intentées en 1941.
3/08/1941 Cinq actions en déchéance de maternité.

Cette initiative est suivie personnellement par le Maréchal soucieux d'honorer les communes les plus méritantes. Toutefois l'enquête ne donne pas les résultats escomptés et le délégué régional à la Famille de Poitiers est obligé de relancer les conseils municipaux.

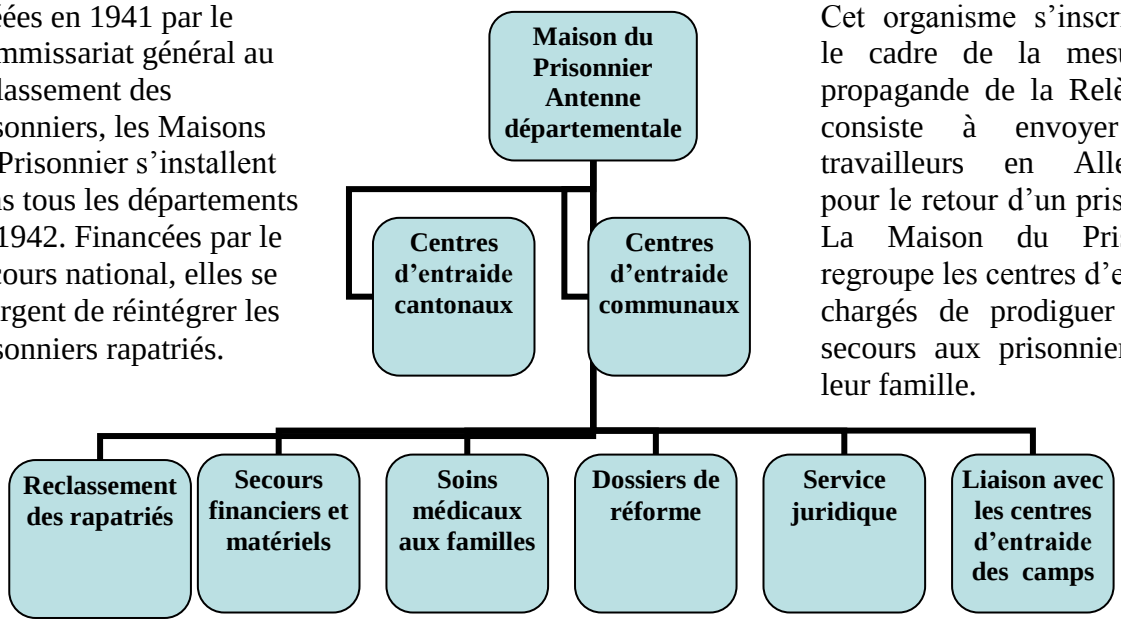
Cette politique d'assistance familiale garantit l'ordre moral à l'image des Maisons maternelles pour les jeunes filles enceintes, dont l'une est créée à Poitiers le 8 août 1944[19], en lien avec la loi contre l'avortement. Elle induit beaucoup de trompe-l'œil car au final l'assistance à la famille ne concerne que 3 à 4 % des assistés. La réalité est loin du discours.

On assiste aussi au retour en force des institutions privées comme l'orphelinat Saint-Joseph dont la subvention triple en un an et demi[20]. Le Bureau de Bienfaisance retrouve ses lettres de noblesse et ses excédents.

L'orphelinat Saint-Joseph à Châtellerault, *coll J.F. Millet*

L'assistance aux prisonniers et à leur famille est particulièrement instrumentalisée.

Créées en 1941 par le Commissariat général au reclassement des prisonniers, les Maisons du Prisonnier s'installent dans tous les départements en 1942. Financées par le Secours national, elles se chargent de réintégrer les prisonniers rapatriés.



Cet organisme s'inscrit dans le cadre de la mesure de propagande de la Relève qui consiste à envoyer trois travailleurs en Allemagne pour le retour d'un prisonnier. La Maison du Prisonnier regroupe les centres d'entraide chargés de prodiguer divers secours aux prisonniers et à leur famille.

[19] AM Poitiers, délibération du conseil municipal, 8 août 1944.
[20] AMC, 3W1, Séance de la commission administrative du Bureau de Bienfaisance du 1er mai 1943.

La Maison du Prisonnier à Châtellerault, 8 rue Georges Clémenceau, © *MCA*

Ces institutions sont des vitrines du régime soigneusement contrôlées. Le directeur de celle de Châtellerault est qualifié d'anti-allemand par le délégué de la Légion des Volontaires français (LVF) le 15 mars 1943[21]. En effet, depuis janvier 1943 le Commissariat général au reclassement des prisonniers de guerre est dirigé par un collaborationniste proche de Laval, André Masson, qui place sous contrôle du préfet toute l'action des Maisons du Prisonnier. Le portrait de Laval figure à l'entrée et la propagande est diffusée par les mères, les épouses ou les sœurs de prisonniers qui forment une Union des femmes de prisonniers.

Les autorités d'occupation interviennent peu dans l'assistance sauf dans les structures qui présentent un intérêt sanitaire ou économique comme les hôpitaux et les comités d'assistance aux travailleurs en Allemagne. À Châtellerault, le *Kreiskommandant* interdit pourtant l'organisation des comités locaux de propagande du Secours national en juin 1942[22]. En général les Allemands ont développé un système parallèle au service de leurs troupes et de leurs familles d'où la présence d'infirmières de la Croix-Rouge allemande à Châtellerault.

Réunion d'infirmières de la Croix-Rouge allemande à Châtellerault, c*oll. musée de Châtellerault*

C'est au printemps 1944 que l'assistance devient vraiment un instrument de collaboration lors de la mise en place des comités locaux de coordination de solidarité nationale, une mesure initiée par Marcel Déat. Dans certaines villes ces comités sont liés au COSI (Comité ouvrier de secours immédiat) composé de commerçants administrateurs de biens juifs, plus influent dans les villes de la côte atlantique exposées aux bombardements alliés et sinistrées. L'assistance sert d'alibi aux membres de ces comités infiltrés dans les conseils municipaux pour contrecarrer les opérations de libération des Alliés : une tentative à Châtellerault au moment du bombardement de la gare et de la sous-préfecture le 10 juin 1944.
Mais les populations locales ne se laissent pas duper et certains, de plus en plus nombreux à la fin de la guerre, se tournent vers les réseaux de solidarité clandestins.

Une assistance résistante et clandestine

Les interventions parallèles fondées sur les réseaux de proximité et internationaux sont importantes dans les villes de l'Ouest et du Centre-Ouest comme Châtellerault, villes d'accueil de nombreux réfugiés des zones interdites, annexées et sinistrées, en lien avec des œuvres de la Résistance mais aussi des œuvres laïques et confessionnelles protestantes, catholiques, juives. Il est urgent de porter assistance aux réfractaires, aux familles d'internés, de fusillés et de déportés. Cette aide est souvent effectuée par des femmes investies dans des mouvements de résistance. Une assistance aux familles juives et étrangères, aux « nomades », est parfois assurée par des employées municipales dont deux à Châtellerault, au service du ravitaillement et des réfugiés, par des assistantes sociales, des

[21] M.C. Albert, *Châtellerault…,* op.cit, p. 240.
[22] AD86, 10W4, Correspondance de la délégation départementale de la propagande.

infirmières, des médecins. Centrée sur les enfants, cette aide s'effectue en lien avec des réseaux de sauvetage, des filières de passage de la ligne de démarcation. Cette assistance clandestine mobilise des personnalités très diverses tels que des ecclésiastiques, comme le rabbin Elie Bloch, le père Fleury et le pasteur Rivière de Poitiers.
Le parti communiste clandestin [23] organise des caisses de secours tenues par des comités populaires féminins, des marches de mères de famille vers les mairies afin de réclamer un ravitaillement plus équitable ; il intervient aussi dans certaines Maisons du Prisonnier et réorganise le Secours populaire fondé en 1936 puis interdit en 1939.

Papillon contre le rationnement, c*oll. Renée Moreau*

Ce papillon a été confectionné clandestinement entre 1941 et 1943 par Renée Moreau, résistante des Francs Tireurs et partisans (FTP) de la manufacture et membre des jeunesses Patriotes féminines [24] pour inciter les Châtelleraudais à demander davantage de justice dans la répartition du ravitaillement. Ces actions sont orchestrées à partir de 1943 par le mouvement de l'Assistance française avec le triple objectif de développer la solidarité avec les familles des victimes de la répression, d'informer grâce à son journal éponyme clandestin, d'organiser des manifestations féminines autour de revendications concrètes (ration de pain). Ce mouvement est à l'origine de l'Union des Femmes Françaises (UFF).

De plus en plus d'infirmières, de médecins, d'assistantes sociales adoptent une double posture, appliquant officiellement les lois de Vichy tout en essayant de les contourner, voire de les détourner.

Ainsi, de 1940 à 1945, les populations précaires, c'est-à-dire les indigents, les enfants, les vieillards, les femmes seules, ne sont pas au centre du système. La politique d'assistance revêt beaucoup de trompe-l'œil, de décalage entre le discours et la réalité. La politique familiale ne s'adresse qu'à une minorité, les « vraies familles ». L'administration communale est faussement protectrice et le mérite prend le pas sur les droits du citoyen. Certaines structures comme les Bureaux de Bienfaisance fonctionnent au ralenti, accumulant les excédents et de profonds dysfonctionnements. Elles demeurent plus que jamais aux mains des notables qui pratiquent une assistance partiale. Les dépenses d'assistance servent surtout à subventionner des œuvres caritatives coordonnées par le Secours national qui suppléent l'instance municipale. À Châtellerault, cette assistance partiale est d'autant plus contestée que le conseil municipal est jugé irréaliste, aux prises avec des projets d'urbanisme ambitieux (stade, école de garçons) alors que les demandes de secours affluent et que les ponctions de l'occupant s'accentuent. Les paradoxes s'accumulent.

La ville-providence de l'après-guerre : rupture ou continuité ?

Les élections municipales d'avril-mai 1945 impulsent un nouveau souffle quoique ce phénomène reste modéré dans la Vienne. L'immédiat après-guerre est une période de résurgence des initiatives municipales, de remise au jour des lois républicaines de l'assistance, celle fondatrice du 5 avril 1884 étant reprise par celle du 5 septembre 1947. La période de 1945 à 1948 marque à la fois le temps de l'urgence et du provisoire, la fin du temps de guerre et le passage au temps de paix. Elle

[23] J.P. Azéma, A. Prost, J.P. Rioux, *Le parti communiste français des années sombres*, 1938-1941, Paris, Seuil, 1986.
[24] Témoignage de Renée Moreau, recueilli le 4 juin 2004 à Châtellerault par M.C. Albert.

voit la dissolution des œuvres de guerre comme l'Entraide française, héritière du Secours national, en 1949, la fin des missions spéciales des Croix-Rouge et des Alliés, le changement de discours et de politique au niveau municipal notamment dans le domaine du logement, une préoccupation majeure de l'après-guerre. Mais c'est une transition lente faite de permanence et d'instabilité.

L'impact de la guerre sur la politique locale d'assistance de 1945 à 1948

La municipalité doit d'abord gérer les retours des prisonniers et des déportés et leur réinsertion selon les directives du ministre des Prisonniers de guerre, rapatriés et déportés, Henri Frenay : l'Etat doit accueillir dignement ses absents et de manière « unanime ». Les retours s'échelonnent à Châtellerault d'avril à septembre 1945. Sur le million de prisonniers qui regagnent la France, près de 400 rentrent à Châtellerault[25]. Certains reviennent des *Stalag* de Prusse orientale après de longs périples. La Ville réutilise la Maison du Prisonnier qui prend le nom de « Maison du Prisonnier et du déporté » puis de « Centre d'entraide ». Conformément aux mesures édictées par l'Etat, elle réquisitionne des assistantes sociales sous l'égide du Comité des œuvres sociales de la Résistance (COSOR) et planifie les interventions associatives : la Croix-Rouge française pour les prisonniers et déportés en Allemagne, l'Entraide française pour les familles, les comités départementaux pour l'accueil immédiat, la réintégration et les maisons de repos. Le maire soumet le rapatrié à un contrôle médical puis lui délivre l'attestation de « déporté politique » indispensable pour percevoir la prime de déportation. Si ce dernier est totalement démuni, son cas est examiné par le bureau social pour lui attribuer la prime de sinistré et indigent. Il appartient également au maire de soutenir les familles de disparus. Mais dans les petites villes, il n'y a pas de bureaux à l'usage des déportés et les mairies ne peuvent délivrer des tickets de ravitaillement que sous contrôle préfectoral. En fait les rapatriés ne sont pris en charge par aucune institution de bienfaisance. Ceux qui sont réellement indigents n'ont même pas droit à l'assistance médicale gratuite s'ils ne sont pas domiciliés dans le département. Seuls quelques-uns peuvent bénéficier de l'aide médicale temporaire pendant une durée limitée et sous conditions. De plus le souhait de l'État d'aider tous les rapatriés de la même manière reste un vœu pieux, chaque catégorie conservant son statut.

Tandis que les prisonniers s'organisent entre eux dans le cadre du Centre d'entraide et en relation avec la municipalité, les déportés ne disposent d'aucune structure adaptée. Il est certes envisagé de les accueillir d'abord dans des centres d'accueil frontaliers puis dans des centres de transit intérieurs et des centres départementaux. Mais de nombreuses communes n'ont pas répondu à l'appel pour installer ces structures et les comités locaux d'accueil se constituent souvent tardivement. Il est demandé aux maires de réquisitionner des hôtels, écoles, institutions religieuses pour les transformer en hôpitaux militaires. Les maires de l'Ouest doivent accueillir jusqu'à 500 déportés par jour qui transitent par les centres de Poitiers, Niort, Cholet et Nantes. À Châtellerault, environ 48 déportés sur 76 sont rentrés, mais seuls les déportés politiques ont été comptabilisés. Les témoignages révèlent qu'ils ont reçu peu d'aides de la part des communes. Leur état de santé ne leur permettant pas de reprendre leur travail, ils se trouvent démunis sans oser quémander assistance. Ils se sont souvent organisés entre eux avec leur entourage. Les familles de déportés disparus se sont senties délaissées, en particulier les mères de famille seules et les enfants qui n'obtiennent le statut d'orphelin qu'en 1947[26]. Le comité départemental de Libération de la Vienne signale, le 6 avril 1946, que les déportés ne reçoivent aucune aide et rencontrent des obstacles à leur retour à une vie normale[27]. Il attribue cela au fait que l'administration de Vichy soit restée en place. En effet les aides provenaient du fonds national de solidarité créé en 1942 par Vichy en faveur des familles de prisonniers. Certes plus d'un millier de centres d'entraide ont été créés en France dont un à Châtellerault pour venir en aide aux déportés et à leurs familles[28], mais sans fonds propres et avec très peu de moyens pour l'aide à long terme. Seuls quelques élus municipaux ont ouvert des crédits

[25] M.C. Albert, *Châtellerault…*, op. cit, p. 289-290 : trois témoignages.
[26] Archives CICR, G/69/12(968), dossier sur les enfants français : note ministérielle du 1e mars 1945.
[27] AD86, 91W68, Rapport du Comité départemental de Libération, 6 avril 1946.
[28] Archives de la FNDIRP, antenne de Châtellerault, Rapport d'activité (non daté) sur les centres d'entraide locaux.

pour les déportés. Les associations se sont davantage investies. La Croix-Rouge française se dote de comités locaux d'assistance [29] ; elle dispose d'un service des familles dispersées, de magasins pour distribuer les dons dans certaines communes où elle bénéficie du dixième de la Loterie nationale auparavant alloué au Secours national ; elle prend en charge les mères célibataires. Mais les associations de déportés reçoivent peu de subventions.
Dans les communes du littoral atlantique, s'ajoute la gestion des populations sinistrées évacuées à partir de l'automne 1943 en raison des bombardements. Beaucoup doivent être relogés et ne disposent plus d'allocation à partir de juin 1945. Les mairies doivent suppléer l'administration départementale. De nombreux sinistrés sont hébergés dans les hôpitaux ou dans des baraquements transitoires, par exemple à Niort[30]. Plusieurs enfants évacués du littoral vendéen sont placés chez des logeuses de l'Entraide française ou à l'Assistance publique, dans des préventoriums.

La place des utopies résistantes et républicaines

« La ruine appelle la hardiesse », ainsi s'exprime le maire provisoire de Poitiers, Pierre Guillon, radical et Compagnon de la Libération[31], au lendemain de la libération de la ville. Une fois élu en 1945, il affiche clairement son souhait « *d'abrogation totale de la législation de Vichy, de simplification et réduction des organes administratifs parasitaires qui encombrent et étouffent le travail municipal, d'application hardie et d'expérience courageuse de réforme sociale […]* »
Quant au programme du Conseil national de la Résistance (CNR) défini dans la charte du 15 mars 1944, il en est peu question à l'échelle locale sauf sur un point : le rassemblement des forces démocratiques communales. Pourtant des comités de ville se sont implantés sous l'égide du CNR en 1945 pour « *développer la solidarité et l'assistance active à l'égard des patriotes emprisonnés, déportés ainsi que des familles de toutes les victimes de la terreur hitlérienne et vichyssoise* ». Ils sont chargés de mettre en œuvre le programme de réforme sociale du CNR afin « *que chacun soit protégé contre les risques sociaux par un régime de prévoyance et d'assistance qui abolisse définitivement la misère* »[32]. La jeune maire des Sables-d'Olonne, Odette Roux, première et seule femme élue maire en 1945, demande l'aide de l'État pour mener à bien ses projets sociaux. Les communes participent aux États généraux de la Renaissance française organisés par le CNR en juillet 1945. Les comités locaux et les maires font rédiger des cahiers communaux de doléances, lors d'assemblées publiques ; des habitants émettent l'idée de créer des groupements d'achats, des crèches municipales, un minimum vital vieillesse, financés majoritairement par l'État. Mais cette campagne n'a pas mobilisé l'opinion et s'avère peu suivie d'effets. Néanmoins, des structures publiques municipales et des services communaux remplacent les institutions privées : office de chômage, service municipal du logement social. Cette municipalisation s'accompagne du recrutement d'une assistance sociale municipale. Cela va de pair avec la laïcisation de l'aide sociale et la mise en place de patronages républicains. Des associations interdites sous l'Occupation ressuscitent. Ainsi, le Secours populaire, interdit depuis septembre 1939 à Châtellerault, reprend son activité auprès des orphelins, des vieillards démunis et dans l'aide au logement[33].

De nombreux éléments de continuité

L'État exerce toujours ses fonctions régaliennes en matière de politique sociale. La moralisation et le marquage des « mauvais pauvres » perdurent. Un rapport du 1er août 1945 sur la cité du Verger à Châtellerault distingue, sur la trentaine de familles hébergées, celles qui sont « honorables » et les « nomades paresseux alcooliques et malfaisants dans un état de misère lamentable », pour conclure

[29] Archives de la Croix-Rouge française, Circulaire du 18 octobre 1944.
[30] Archives de l'hôpital général de Niort, séance de délibération de la commission administrative du 29 juin 1945.
[31] AM Poitiers, registre des délibérations du conseil municipal du 8 septembre 1944, p.104.
[32] Claire Andrieu, *Le programme commun de la Résistance*, Paris, éditions de l'Érudit, 1984, p. 133-137.
[33] Julien Lauprêtre, *Nos vies s'appellent… solidarités, Secours populaire français*, Geai Bleu éditions, p. 29-33.

que « la seule solution serait d'enlever les enfants à ces funestes exemples et de contraindre les parents à un travail assidu »[34]. Un mois plus tard le maire prend un arrêté pour assainir la cité.

Jusqu'en 1949, l'Entraide française monopolise l'aide publique à l'échelle municipale tout comme le Secours national pendant la guerre. Elle en a conservé la structure, les méthodes et même le personnel.
Ces tracts sur la « Croisade de l'air pur » en faveur des enfants déficients sont parfois projetés par avion comme à la Roche-sur-Yon le 21 avril 1947. Nombre de communes ont hérité des ressources financières de l'Entraide française en s'entendant parfois avec des œuvres privées qui continuent de jouer un rôle primordial, de même que les associations issues de la guerre, en particulier les associations d'épouses de prisonniers.

Campagne de publicité de l'Entraide française en faveur de l'enfance, *Musée social, Pages sociales, avril-septembre 1947*

Les œuvres sociales de la Table Ronde fondée en janvier 1945 sous la présidence d'honneur du général de Lattre de Tassigny poursuivent des réalisations de la Résistance en faveur des enfants abandonnés ou orphelins et des déportés. Elles regroupent le COSOR, le Secours populaire grâce aux fonds des Forces françaises de l'Intérieur (F.F.I) et du Secours national. Bien implanté dans les villes de l'Ouest, le Rotary international voit son nombre de clubs passer de 245 à 5394 de mai à juillet 1945[35]. Les oeuvres internationales, comme l'Union internationale de secours aux enfants et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) basées à Genève, sont chargées de nourrir et de soigner les enfants sinistrés dans les poches de l'Atlantique, notamment à Royan. La Rochelle reçoit l'aide directe du consul de Suède, Raoul Nordling[36]. Des villes américaines parrainent des communes sinistrées françaises comme le village-martyr de Maillé.

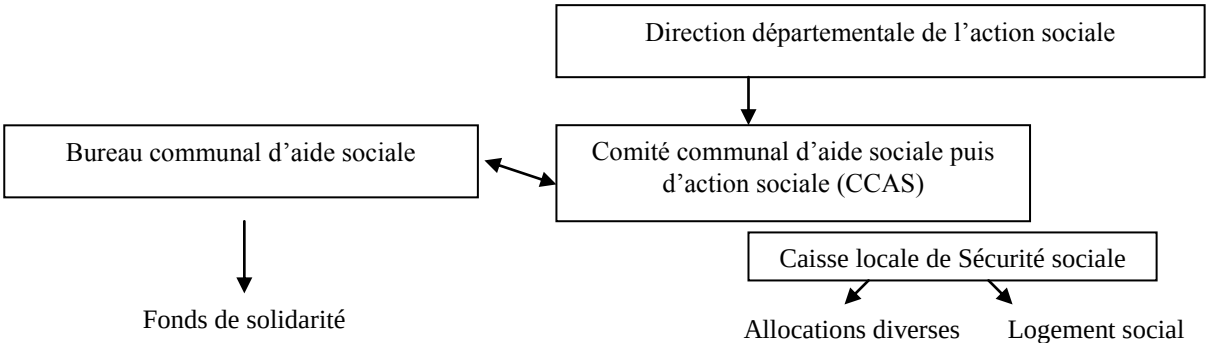
Au final, une situation diffuse

Les programmes électoraux de 1945 font peu allusion à l'assistance. Dans l'allocution du maire de Châtellerault réélu, Louis Ripault, l'aide aux plus défavorisés vient après la paix, la reconstruction matérielle et la relance de la natalité. La continuité avec les idées hygiénistes, familialistes et natalistes de l'avant-guerre est indéniable. Après 1945, les partis au pouvoir mettent en œuvre une « sage administration » plus qu'une révolution sociale.
La guerre a toutefois généré un nouveau contrat social communal qui équilibre assistance et assurance, droit et obligation, distribution et contribution. Elle a fait prévaloir la protection sociale sur l'assistance et présidé à la mise en place de la Sécurité sociale en 1947. Les maires considèrent désormais leurs concitoyens comme des administrés constituant une force d'opinion et certains leur ouvrent des commissions municipales pour débattre des questions sociales. Un nouveau modèle de démocratie communale s'instaure, en particulier dans les communes sinistrées et bombardées où les habitants prennent eux-mêmes en main la reconstruction. L'autre élément nouveau, c'est la mobilisation officielle, réelle et reconnue des femmes, tant au sein des conseils municipaux de 1945 qu'au sein d'associations locales à but social comme l'Union des Femmes françaises (UFF). À Châtellerault elles forment un comité de base dès novembre 1944 : 80 femmes dont plusieurs épouses de déportés[37]. Elles sont déjà 700 au moment des élections de 1945 soit une électrice sur dix.

[34] AMC, 2 W38, Rapports de police 1944-1945.
[35] Archives d'État de Genève, T17 UISE, Dossier sur le Rotary International, bulletin n°1(1945-1946).
[36] Raoul Nordling, *Sauver Paris. Mémoires du consul de Suède (1905-1944*), Complexe, 2002, 163 pages.
[37] AD86, 1W214, Rapport des Renseignements Généraux, 23 novembre 1944.

La préférence revient alors aux organismes publics d'assistance. À l'échelle municipale le Bureau de Bienfaisance et le bureau d'assistance fusionnent en 1948 pour former le Bureau d'aide sociale.

Les nouvelles structures communales d'action sociale



Les municipalités expérimentent toute une série de mesures, de l'attribution de la carte sociale aux « économiquement faibles » (loi du 2 août 1949) à la gestion des fonds de solidarité. Une véritable politique d'action sociale s'applique au niveau communal dans des comités d'aide sociale qui deviennent dans les années 1960 les comités communaux d'action sociale (CCAS). On ne parle plus d'assistance mais d'action sociale selon la nouvelle définition du guide des maires: « *L'assistance est une aide de la collectivité au sens large sans discrimination artificielle entre les mesures, inspirée de la notion de solidarité sociale et se traduisant par l'aide directe de la collectivité publique* ».

L'État institutionnalise l'action sociale par la création d'une direction départementale de la population et de l'entraide sociale à l'origine de la Direction de l'action sanitaire et sociale (DASS) créée par le décret du 30 juillet 1964. Plus que d'assistanat il est question de solidarité, de prestation de services sociaux et de prévention grâce aux caisses locales de Sécurité sociale[38]. Elles administrent un nouveau système d'allocations qui révolutionne la prise en charge des personnes âgées : allocation vieillesse (loi du 17 janvier 1948) à la place de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) instaurée par Vichy en 1941. Avec les caisses d'épargne, ces caisses locales financent le logement social et la protection de l'enfance. L'assisté est devenu un affilié et le système de parité remplace celui de l'assistance mais en partie seulement, car le recours à l'assistance est encore nécessaire pour les exclus du système. La réforme municipale de 1953 renforce les prérogatives de l'État en matière d'aide sociale sur les pouvoirs locaux dont il continue à craindre le clientélisme. Pourtant le modèle d'État-providence qui a marqué les « Trente Glorieuses » n'a pu exister que grâce à des municipalités providentielles.

Conclusion

Le fonctionnement de l'assistance municipale reflète maints paradoxes, oscillant entre les continuités liées au poids des mentalités et les ruptures initiées par la situation de crise et de guerre. La période 1930-1950 est une charnière de l'histoire sociale car elle permet de poser les grandes questions du rôle de l'État, des collectivités locales, des citoyens, des associations, des femmes. Elle illustre la permanence des interrogations de l'opinion autour du droit à l'assistance, du devoir de l'État républicain et de la collectivité, du détournement de l'assistance, du concept de la ville-providence mis à mal dès que le contexte économique se dégrade et de la mise en accusation de l'assistance publique à l'origine du concept péjoratif de l'assistanat.

Autant de questions-clés de l'histoire du XX^{e} siècle et de la place de la solidarité dans notre démocratie.

Marie-Claude Albert

[38] M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, PUR, 2005, p. 259-278, et B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale, 1945-1967*, Paris, Économica, 2001.