

## Le bureau de bienfaisance au XIX<sup>e</sup> siècle, ancêtre du CCAS

Françoise Contin, janvier 2023

Au XIX<sup>e</sup> siècle, comme aux siècles précédents, la mise en place des secours aux plus démunis continua à relever de structures locales, en l'occurrence le bureau de bienfaisance, en lien étroit avec la municipalité. La lecture des compte-rendus des conseils municipaux nous permet de suivre au fil du temps les mesures décidées à Acigné.

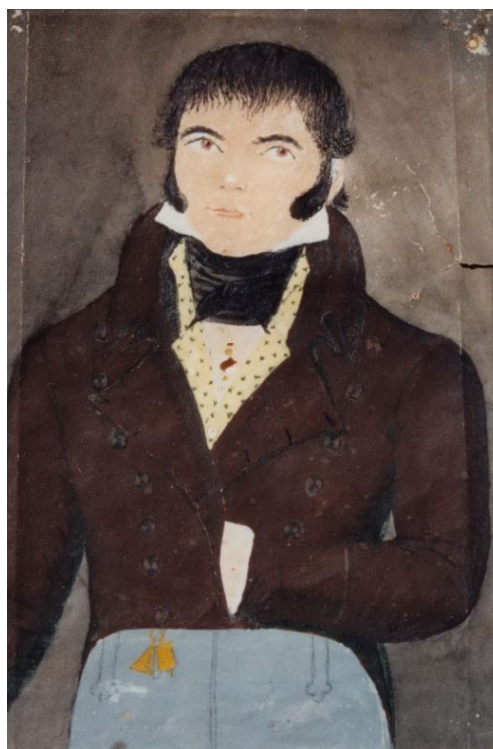
### Une lente mise en place

Avant la Révolution, l'assistance aux pauvres relevait de la charité individuelle et des aides décidées par le Général de paroisse. Dans leur cahier de doléances de 1789, les habitants d'Acigné réclamaient « *qu'il soit établi par chaque diocèse un bureau pour le soulagement des pauvres, et qu'à cet effet il soit versé un tiers des revenus ecclésiastiques au dit bureau* », signe que la pauvreté était bien présente. En 1796, une loi crée de principe les bureaux de bienfaisance pour prendre le relais des structures paroissiales. Mais leur création effective était facultative, laissée à l'initiative des municipalités. L'idée sous-jacente était non seulement d'aider les indigents, ce mot désignant tous les individus qui ne pouvaient pas subvenir à leurs besoins, tant personnels que familiaux, mais aussi d'éviter que les habitants des villes et des villages ne soient importunés par la présence de nombreux mendiants. Sur l'incitation des préfets, les communes se décidèrent très lentement à les mettre en place. C'est en 1839 qu'Acigné franchit le pas, faisant partie des premières communes d'Ille-et-Vilaine à créer un bureau de bienfaisance.

Nous voici donc dans la salle de réunion de la municipalité d'Acigné, le 6 février 1839. Julien Geffroy, maire de la commune, procède à l'installation du bureau de bienfaisance nouvellement formé. Le bureau, qui devait compter six membres bénévoles, était composé du maire (nommé par le préfet à cette époque), du curé, Monsieur Denis, et de quatre notables : le notaire, Monsieur Escolan, et quatre autres conseillers municipaux : Messieurs Veillard, Jamois, Bazin et Marchand. Le bureau de bienfaisance n'avait pas vocation à faire disparaître les aides de la paroisse et la charité individuelle qui continuaient aussi à s'exercer. D'ailleurs le recteur de la paroisse était membre de ce bureau.

Il faut noter qu'en 1847, alors que les communes dotées d'un bureau de bienfaisance ne sont que 3 % dans les Côtes-du-Nord, 5 % dans le Finistère et 8 % dans le Morbihan, elles sont 34 % en Ille-et-Vilaine. C'est beaucoup plus qu'en Basse Bretagne, mais cela reste minoritaire.

Les rapports du bureau de bienfaisance seront alors une constante dans les procès-verbaux du conseil municipal.



**Julien Geffroy**, marchand de bois et  
maire d'Acigné de 1835 à 1845.

**La délibération  
du 6 février 1839.**

Le délibéré reprend en partie, vraisemblablement, des formules administratives diffusées par la préfecture. On peut cependant y observer des particularités rétrospectivement intéressantes.

La belle et très lisible écriture, par similitude avec la signature, doit être celle du notaire Escolan, le plus à l'aise avec la plume, on l'imagine. Parmi les signature, une très maladroite et difficilement déchiffrable, semble être étonnamment « Le recteur d'Acigné ».

On peut noter que ne figure que des notables du bourg dans les signataires et aucun agriculteur, pourtant la population majoritaire alors d'Acigné. Ne parlons pas des femmes, absentes des instances municipales pendant encore longtemps. On est sous la Monarchie de Juillet et les membres du Bureau de bienfaisance doivent jurer « fidélité au roi des Français, obéissance à la charte constitutionnelle et aux lois du royaume. »

Le six mil huit cent trente neuf, le six février, nous Julien Gaffroy, maire de la Commune d'Acigné, canton Suders-De-seines, Département d'Ille et Vilaine, chargé de procéder à l'installation de messieurs les membres du bureau de bienfaisance nouvellement formés en cette commune.

Sur la liste des membres nommés par monsieur le Préfet le dix neuf décembre 1838, et les notifications faites à chacun d'eux. Considérant qu'elle est régulière et conforme à la loi, avons déclaré la séance ouverte, et avons fait l'appel des membres composant le bureau dans l'ordre suivant.

Messieurs. Péni, curé, Escolan, notaire, Jamois, conseillers. M<sup>rs</sup> Bazin, Marchand, et Veillard; Dem, cette opération terminée et le nombre légal de membres présents étant rempli, il a été fait lecture de la circulaire du 4 avril 1838, insérée au N<sup>o</sup> 60 du recueil des actes administratifs de ce Département, et du 6 août 1838.

concernant les bureaux de bienfaisance, et rappelant aux membres désignés pour en faire partie les droits que la loi leur accorde et les devoirs non moins grands qu'elle leur impose, nous les avons engagés à assister le plus exactement possible aux séances du dit bureau, afin de concourir les uns généraux du gouvernement, et la gestion du bien des pauvres aux lois et réglemens en vigueur, et rendre au conseil municipal les comptes exigés.

Après avoir donné lecture de la formule du serment ainsi conçue: Je jure fidélité au roi des Français, obéissance à la charte constitutionnelle et aux lois du royaume, chacun d'eux ayant répondu: je le jure.

Nous avons ensuite déclaré le Bureau définitivement organisé et constitué, et nous avons installé dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par la loi. Chaque séance devra être indiquée par le jour, le mois, l'année, l'heure et l'heure, indépendamment des convocations qui pourraient avoir lieu extraordinairement.

De tout ce qui précède nous avons dressé le présent procès-verbal dont copie sera adressée immédiatement à monsieur le Préfet du Département.

et avons clos le présent procès-verbal, qui a été signé par nous et par les membres du bureau.

Fait à Acigné le six février mil huit cent trente neuf

J. B. Bazin, délégué

Veillard

Pierre Bazin

Jamois

Escolan  
Gaffroy

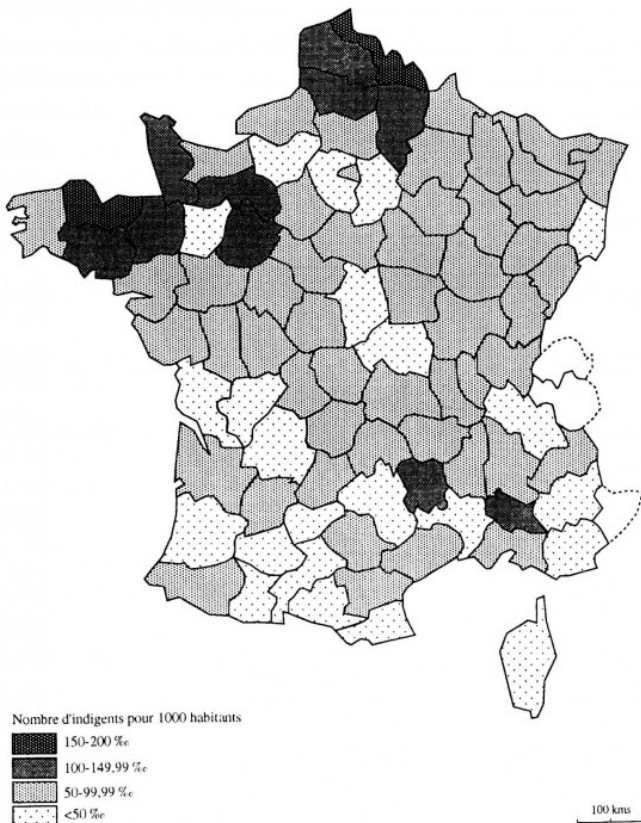
## De nombreux indigents, souvent des travailleurs pauvres

Beaucoup de témoignages du XIX<sup>e</sup> siècle présentent la Bretagne comme une région pauvre parcourue par les mendiants et les vagabonds. Le préfet de Loire-Atlantique, après avoir interrogé ses collègues en 1830, dénombrait près de 200 000 mendiants en France, dont un grand nombre ne mendient que pendant la saison rigoureuse. Les départements bretons se situent au tout premier rang par leur taux de mendicité, l'Ille-et-Vilaine en tête avec un mendiant pour 36 habitants.

*Figure de mendiant observé dans la région rennaise, dans Zig-zag en Bretagne, de H. et G. Dubouchet, 1894.*

Les vagabonds circulaient, cherchant du travail temporaire et/ou mendiant, s'en remettant ainsi à la charité publique dans leurs lieux de passage. Les bureaux de bienfaisance s'attachaient eux aux pauvres habitant la commune, ce qui était aussi une façon de les sédentariser et de lutter contre le vagabondage.

Le préfet de Loire-Atlantique constate dans son étude un décalage entre la répartition des indigents et celle des mendiants en France, les départements du Nord et du Pas-de-Calais arrivant en tête et l'Ille-et-Vilaine n'étant « que » le dixième avec un taux d'indigents de 1 / 16 habitants.



**Carte des indigents en 1847.**

Dans les compte-rendus de la municipalité les termes désignant les personnes secourues sont peu précis. Il est fait mention des « classes indigentes », de « la partie souffrante de la population », de « la classe malheureuse ». En 1847 les travailleurs pauvres sont désignés de façon plus explicite : il est fait mention de « plusieurs habitants de la commune vivant uniquement du travail de leurs bras » et « des « classes ouvrière et indigentes ». En 1874, le conseil municipal, répondant aux protestations du préfet sur le nombre d'indigents secourus, observe que la population est « principalement composée de manouvriers qui ne sont pas indigents quand ils travaillent mais deviennent sans ressources dès qu'ils sont atteints par la maladie ».

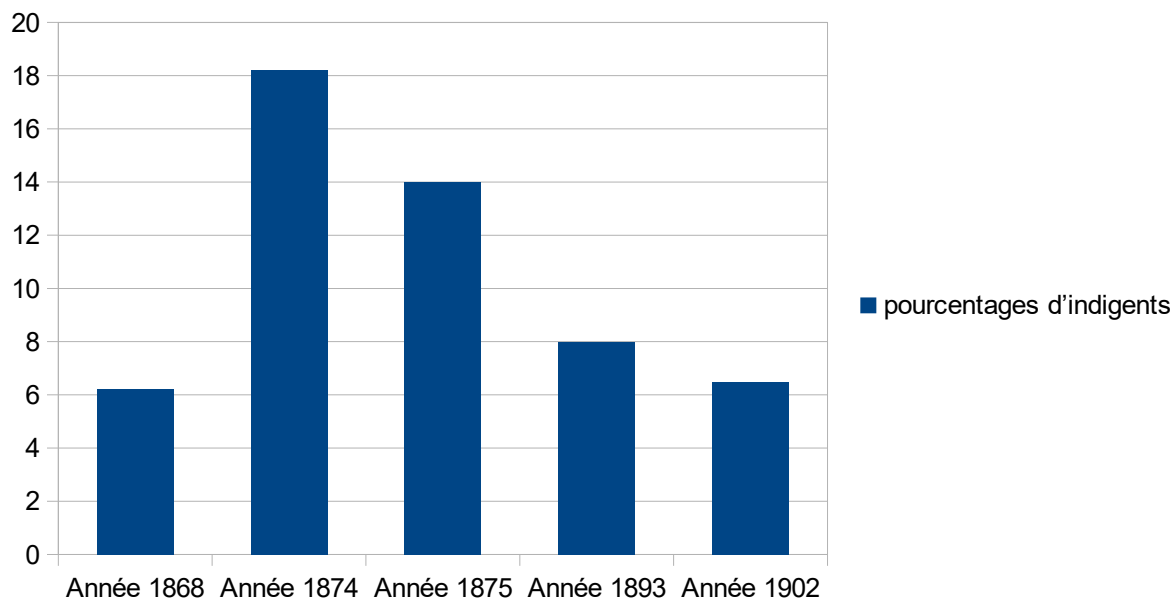
Journaliers agricoles ou propriétaires de très petites parcelles, manouvriers, artisans pauvres, ils sont soumis aux aléas des crises, des travaux saisonniers et de la maladie. Tels sont les indigents secourus par le bureau de bienfaisance. S'y ajoutent des vieillards sans famille en mesure de les prendre en charge, probablement aussi des veuves et orphelins.

## Un nombre d'Acignolais qualifiés d'indigents très variable

Ce sont les membres du bureau de bienfaisance qui conviennent, après demande des bénéficiaires, des personnes devant bénéficier des secours. La liste, mise à jour régulièrement, est transparente vis à vis de la municipalité mais reste par nature assez subjective. En l'absence de données comptables et fiscales, l'administration s'en remettait à l'appréciation de « sages » placés au plus près de leurs concitoyens. Les fluctuations du nombre d'indigents assistés tient naturellement au contexte économique du moment et en particulier aux bonnes ou mauvaises années agricoles qui pesaient lourd sur la précarité de la population au XIX<sup>e</sup> siècle. Le nombre de bénéficiaires était aussi un choix du bureau de bienfaisance, qui disposait d'une enveloppe financière déterminée. Fallait-il plutôt concentrer les moyens sur les cas les plus critiques ou « saupoudrer » ? Tel devait être le dilemme permanent.



*Illustration de Harry Furniss  
(1854-1925)*



**Pourcentages d'indigents à Acigné par rapport à la population.** Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les compte-rendus des conseils municipaux en précisent les chiffres. Entre 6 % et 18 % de la population avec une pointe autour de 1875.

En 1868, 131 indigents reçoivent des secours médicaux gratuits pour une population de 2100 habitants. En 1874, le chiffre atteint 383, ce qui entraîne un blâme du préfet qui estime que « le nombre d'indigents sur la liste de la médecine gratuite paraît hors de proportion avec la population de la commune ». En 1875, le bureau recense 293 indigents. Nouveau blâme du préfet. On raye sept noms « qui peuvent être reconnues par la société mutuelle des cantonniers » et une personne qui est décédée. Pourtant la proportion d'indigents était proche de celle d'autres communes rurales. Par

exemple, au Grand-Fougeray, commune du sud est du département, plus éloignée de Rennes, on comptait 603 indigents ayant accès à la médecine gratuite en 1872, alors que la population était 6370 habitants (chiffre de 1876), soit 9,5 % de la population ;

En 1892, dans un courrier adressé par la municipalité au ministère de l'instruction publique il est indiqué que « le bureau de bienfaisance assiste 90 pauvres annuellement et la médecine gratuite accorde des soins à 168 indigents ». En 1893, la liste des indigents bénéficiant de la médecine gratuite est de 157 pour 1950 habitants. En 1902, le nombre d'indigents pouvant bénéficier la médecine gratuite était de encore de 119 pour une population en diminution (1840 habitants).

## **Les ressources et les dépenses du bureau de bienfaisance**

Comme la gestion, les ressources sont d'abord locales, ce qui est une différence notable avec les mécanismes de « l'État-providence » qui émergea au XX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit pour commencer d'une dotation du conseil municipal. Des « centimes additionnels », taxes communales proportionnelles à l'impôt, peuvent compléter les dotations existantes lors de périodes de crises. Des subventions départementales et nationales viendront également abonder ces dotations.

Des taxes locales spéciales ont été également instituées par décision nationale, la première sur les produits des spectacles, mais elles n'ont été productives que dans les villes. Le 30 mai 1883, il est décidé à Acigné que « conformément au décret du 13 prairial an 12, à l'ordonnance du 6 décembre 1843, le tiers du produit des concessions du cimetière appartiendra aux pauvres de la commune. Il sera versé au bureau de bienfaisance. »

Les moyens proviennent aussi de quêtes, de dons et de legs. Ces derniers génèrent loyers, fermages ou rentes. Ainsi, le 31 août 1888, le maire soumet au conseil une lettre de Madame Veuve Buffé (sans doute l'épouse du médecin des pauvres) donnant une somme de 500 francs pour le bureau de bienfaisance. Ce legs fait par son mari doit être employé en achat de rentes sur l'État.

La part des différentes ressources du bureau de bienfaisance va varier au cours du XIX<sup>e</sup> siècle mais la part des aides communales et des legs de personnes aisées était fondamentale.

Les bureaux de bienfaisance sont chargés des secours à domicile. Il était fortement recommandé de privilégier les aides en nature, celles en argent devant être exceptionnelles, pour le loyer par exemple. La nourriture vient largement en tête des dépenses en général, et tout particulièrement le pain, alors base de l'alimentation. Ainsi, un compte-rendu de 1888 fait état d'un legs « donnant 500 livres de pain pour les pauvres pendant 4 ans qui doivent être distribuées par le Bureau de bienfaisance. »

Mais, en général, c'est le bureau de bienfaisance qui statuait sur la nature des aides et les modalités de distribution.

La gestion étant décentralisée, les montants des dépenses par indigent sont très disparates selon les communes. La moyenne pour la Bretagne en 1847 est de 5,36 francs / an, loin de la moyenne française de 12,70 francs et avec de grandes disparités, entre 2 et 10 francs pour l'essentiel. Pour l'Ille-et-Vilaine, si le nombre de secourus est plutôt élevé, le niveau des aides par indigent est faible : 3,28 francs en moyenne.

En fait, tout dépendait des effectifs retenus, liées aux limites que les administrateurs donnaient à l'indigence, croisées avec les moyens globaux mobilisés pour cette assistance dans la commune.

Les aides directes furent progressivement complétées par d'autres prestations.

## Organisation de chantiers pour « donner de l'ouvrage » aux pauvres

Pour venir en aide aux familles d'ouvriers agricoles pendant la saison où elles se retrouvent sans travail, la municipalité décide ainsi à plusieurs reprises d'organiser des chantiers d'extraction de pierres et de réparation des chemins. C'était l'hiver, période creuse des travaux agricoles, les fermes mobilisant beaucoup de saisonniers l'été. En 1847, le maire, Christophe Louapre, donne lecture d'une décision du Ministre de l'Intérieur accordant une somme pour payer des travaux d'extraction de pierres et d'entretien des routes pendant l'hiver pour donner du travail aux indigents. Cette opération rejoint une des priorités municipales du XIX<sup>e</sup> siècle : désenclaver le territoire et ses villages en améliorant le réseau routier vicinal, souvent impraticable à la mauvaise saison.

### Les années de crises entre 1845 et 1848

Cette décision d'ouvrir des ateliers de travail intervient alors que la France se trouve en pleine crise économique. Après les résultats médiocres de 1845, la récolte de 1846 est franchement mauvaise. Le prix de l'hectolitre de blé, au Nord de la Loire, passe de 20 francs en 1845 à 24 francs en 1846 et à 39 francs en mai 1847 à l'approche de la soudure. Ces années noires furent suivies par la Révolution de 1848 en France, et d'autres mouvements similaires en Europe, et se prolongèrent par une grande épidémie de choléra.

En 1854, année encore marquée par des crises agricoles ponctuelles, le Maire, François de Montigny, médecin, convoque les propriétaires pour « voter 5 centimes au principal des quatre contributions pour profiter des 4 millions de francs qu'offre le gouvernement pour subvention pour établir des actions de charité afin de donner de l'ouvrage à la classe ouvrière vu la cherté des vivres ».

Après avoir réfléchi, la commission a été d'avis à l'unanimité de voter les 5 centimes additionnels au principal. Ces fonds seront distribués en partie à faire extraire de la pierre dans diverses carrières.

A nouveau en 1855, le conseil municipal a été d'avis à l'unanimité « d'employer la somme de 300 francs dès que possible pour subvenir au soulagement de la classe malheureuse en procurant du travail pendant la durée de la saison rigoureuse. »



**François-Anne de Montigny**, maire d'Acigné de 1850 à 1860.



**Jeton en plomb avec l'indication « Fourneau alimentaire, 1887 », trouvé en 1999 sur la rive de la Vilaine, au pied de l'ancien Pont rouge où il avait été perdu. Ce pont en bois permettait de franchir la Vilaine et était assez utilisé pour rejoindre Acigné depuis Rennes. Les vagabonds n'avaient pas accès aux aides communales. Ce jeton en plomb donnant accès à un « fourneau municipal » (une soupe populaire) du Mans, selon l'indication au verso, signe vraisemblablement le passage de l'un d'entre eux.**

## Soins médicaux gratuits

Les secours consistaient aussi en des soins médicaux gratuits. A partir de 1857, la loi donne aux indigents la gratuité des soins octroyés par le médecin. La liste de ces indigents était arrêtée chaque année par la municipalité. Le 6 décembre 1868, le conseil vote une somme de 40 francs pour « l'important service de la médecine gratuite dont il reconnaît l'utilité pour la classe pauvre des communes rurales ». Il propose Monsieur Buffé, médecin à Acigné, pour être le médecin des pauvres et arrête au chiffre de 131 la liste des indigents à recevoir les secours médicaux.



*Médecin au chevet d'un malade,  
dessin d'Emmanuel Spitzer, XIX<sup>e</sup> siècle*

En 1893, la somme de 47 francs 10 centimes est votée pour assurer le service de la médecine gratuite et Monsieur Charron, médecin à Acigné, est désigné pour donner les soins aux pauvres. Désormais, les communes reçoivent davantage de subventions car la loi de juillet 1893 établit que « Tout Français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile, ou s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un lieu hospitalier. »

## Instruction gratuite

La gratuité de l'école était aussi accordée aux familles indigentes, toujours sous contrôle du bureau de bienfaisance. C'est ainsi que le 9 novembre 1855, le conseil émet le vœu que le nombre de garçons indigents à l'école communale n'excède pas le nombre de 25 et que ces enfants ne soient pas âgés de moins de 8 ans et ne dépassent pas l'âge de 12 ans. En 1874, les enfants dispensés de payer l'instruction primaire sont au nombre de 50 garçons et 45 filles.

## Pension vieillesse

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la préoccupation des personnes âgées devient importante. En 1905, une nouvelle loi prévoit que les personnes âgées sans ressources auront droit à une pension. À Acigné, on effectue donc un recensement des « vieillards indigents ou infirmes admis à l'assistance ». En 1907, 6 hommes et 6 femmes se trouvent sur la liste des « vieillards indigents ou infirmes », qui recevront une allocation mensuelle à partir du 1er janvier 1908.

De la lecture de tous ces compte-rendus ressort l'impression que la municipalité suit avec sérieux et même avec diligence les actions du bureau de bienfaisance. On voit de quelle manière le conseil municipal répond au préfet pour défendre le « droit » à l'assistance des travailleurs pauvres. On peut aussi lire dans le compte-rendu du conseil du 12 mai 1907 l'hommage plein de respect rendu au médecin des pauvres de la ville, M. Louis Charron, décédé quelques semaines auparavant. Le bureau de bienfaisance d'Acigné était devenu rapidement une vraie institution locale, alors que l'existence de tels bureaux était encore minoritaire. Il faudra en effet attendre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour que les communes dotées de bureaux de bienfaisance deviennent majoritaires en Ille-et-Vilaine.

Le XIX<sup>e</sup> siècle et les bureaux de bienfaisance permirent ainsi l'apprentissage progressif de mécanismes devenus ultérieurement universels en France. Après avoir été réservés aux plus démunis et initiés en format réduit dans les communes, le XX<sup>e</sup> siècle verra la généralisation d'aides, devenant alors des droits, avec l'émergence de l'Instruction publique gratuite, de l'Assurance maladie, de l'Assurance retraite...

Pour le reste, l'échelon communal gardait sa pertinence.

En 1893, les bureaux de bienfaisance deviennent bureaux d'assistance. L'évolution du vocabulaire montre qu'on s'éloigne de l'idée de charité. En 1953 les bureaux d'assistance laisseront la place aux bureaux d'aide sociale et depuis 1986 les Centres Communaux d'Action Sociale ont pris le relais, suivant une tradition bi-séculaire de recours aux collectivités locales pour répondre aux besoins des personnes les plus déshéritées.

Quelques sources :

- Registres de délibérations du Conseil municipal d'Acigné, mairie d'Acigné
- Guy Haudebourg, Mendiants et vagabonds en Bretagne au XIX<sup>e</sup> siècle, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998.