

## **L'assistance en France au 19<sup>e</sup> siècle : logiques de l'intervention publique**

### **The Welfare Debate in Nineteenth Century France**

### **La asistencia en Francia en el siglo XIX: lógicas de la intervención pública**

Didier Renard

Number 16 (56), Fall 1986

La pauvreté : raison d'État, affaire de coeur

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034394ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034394ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Renard, D. (1986). L'assistance en France au 19<sup>e</sup> siècle : logiques de l'intervention publique. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (16), 9–25.  
<https://doi.org/10.7202/1034394ar>

Article abstract

The modern notion of state responsibility in the area of poverty was first advanced towards the end of the eighteenth century and was developed during the French Revolution. The swing back to more conservative ideas under the Restoration at the beginning of the nineteenth century did not prevent poverty from remaining a public issue and the debate on "pauperism" continued.

With the Revolution of 1848, three distinct points of view on the question were put forward: the liberal view, the republican view and the conservative view. By the end of the century, the republican and conservative views had merged and the debate was taking place in terms very similar to those of the present day. The ideological groundwork for the present welfare system had been laid.

# L'assistance en France au 19<sup>e</sup> siècle : logiques de l'intervention publique

D. Renard

L'examen des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, telles qu'elles existent dans la France d'aujourd'hui, révèle des permanences qu'on peut prendre parfois pour des archaïsmes. Le recours — ou le retour — d'un gouvernement socialiste à la valeur sûre que constitue l'abbé Pierre en est un exemple qui a laissé plus d'un observateur perplexe.

Dans ces circonstances, il est tentant d'essayer de démêler l'ancien du nouveau, de s'essayer sinon à comprendre du moins à montrer la persistance ou l'évolution d'un certain nombre d'actions ou d'interventions, et surtout la permanence de leur légitimité. Pour cela, la mise en perspective historique paraît indispensable : c'est le seul moyen de distinguer ce qui, dans nos manières de faire comme dans

notre façon de poser les problèmes, relève de l'héritage, de ce qui constitue des configurations nouvelles. D'où le projet de retracer brièvement, dans leurs grandes lignes, les logiques de l'intervention publique en ce domaine, dans la France du 19<sup>e</sup> siècle.

Il n'est pas possible de décrire l'évolution, au cours de cette période, des politiques publiques de lutte contre la pauvreté : tel quel, cet objet n'existe pas. Appliquée au 19<sup>e</sup> siècle français, l'expression « politiques publiques » est très largement un anachronisme. L'intervention publique, lorsque intervention il y a, n'a pas toujours le sens que nous lui donnons aujourd'hui. L'objet de cette intervention, quant à lui, n'est pas toujours construit à l'identique et évolue notablement : lutter contre la mendicité, le pau-

périsme, la pauvreté, n'est pas équivalent. Pratiquer la charité, la bienfaisance, l'assistance, ce n'est pas la même chose. À chaque dénomination correspond un arrière-plan théorique et empirique particulier.

Aussi faut-il identifier, dans des termes qui soient opératoires tout au long de la période, ce dont il est question ici.

L'existence d'un nombre important de pauvres est une constante structurelle de la société française à l'époque moderne (Gutton, 1974). Par pauvres il faut entendre des populations qui n'ont pas la possibilité d'assurer leur subsistance et qui, sauf à être secourues, meurent. Il faut entendre aussi des populations qui n'ont pas de place assignée dans la figure de l'ordre social. À l'image médiévale du pauvre représentant le Christ sur terre (Mol-

10 lat, 1966), qui lui conférait un statut social fort, se substitue à l'époque moderne une représentation de plus en plus exclusivement négative où le pauvre, mendiant, n'est plus perçu que comme un danger social, destructeur potentiel de l'ordre et paresseux, alors que le travail tend à devenir une valeur positive (Gutton, 1974 : 97 et suiv.).

Cette masse d'individus, présents de fait mais n'ayant de place qu'en creux dans la représentation de la structure sociale, la société constituée, de ceux qui ont un statut, s'en empare. Elle s'en empare pour les contrôler par des moyens de police et de justice, pour que le désordre qu'ils symbolisent reste contenu dans des limites acceptables. Elle s'en empare également pour les socialiser, à travers divers processus, certains ad hoc et d'autres non. Parmi ces derniers, la guerre, la colonisation et l'industrialisation ont joué le rôle essentiel, de la fin du 18<sup>e</sup> siècle au début du 20<sup>e</sup> siècle. Ouvrier, soldat ou colon, l'individu devient justiciable d'institutions, de procédures, de comportements spécifiques. Il acquiert un statut aux yeux de la collectivité. Surtout, il est physiquement stabilisé, fixé (pour l'industrialisation, voir Martin, 1983). Certainement, c'est par ces processus que fut empiriquement résolu, de 1750 à 1914, l'essentiel du problème posé par l'existence d'une masse d'individus hors-normes. Mais l'industrialisation, la colonisation, la guerre, ont rare-

ment été pensées comme des solutions à la question de la pauvreté, il a rarement été jugé socialement acceptable de les penser comme telles. Le discours sur la pauvreté les ignore à peu près complètement et se concentre sur deux idées : l'éducation et les secours. L'éducation parce qu'elle doit permettre à l'individu d'acquérir les outils nécessaires à sa socialisation. Les secours parce qu'ils assurent la survie physique des populations en attente d'intégration.

Nous nous limiterons ici aux discours et aux pratiques sociales d'intervention en matière de secours, c'est-à-dire à cet ensemble particulier d'interventions qui ont pour objet d'assurer la survie des populations. Ces pratiques ont assez largement été pensées séparément de l'ensemble des processus de socialisation dans lesquels elles s'insèrent, et leur développement conceptuel et institutionnel a été pour une bonne part autonome. Aussi les solutions proposées par ces philosophies de l'assistance, de la bienfaisance ou de la charité se conçoivent-elles généralement comme globales et même définitives, laissant à la marge de leur discours les phénomènes sociaux qui apportent dans le même temps des remèdes empiriques et toujours temporaires à la question de la pauvreté.

Dire que la société constituée s'empare de ces populations laisse en suspens la question de savoir qui s'en empare, ou doit légitimement s'en emparer. Il n'y a pas, sur ce point crucial, de consensus social en France avant la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Plusieurs conceptions de l'intervention s'opposent dans les discours et se concurrencent dans les pratiques. Les débats portent sur l'essentiel : la nature de la société et du lien social. Il s'agit de déterminer quels sont les éléments constitutifs de la société (individus, familles, communautés locales ?), et quelle est la collectivité de référé-

rence de l'individu, celle à laquelle il doit s'adresser pour obtenir des secours. Sur la base des réponses apportées à ces interrogations, les logiques de l'intervention ou de la non-intervention se développent et s'affirment, et une philosophie sociale globale de l'assistance, faite le plus souvent de compromis, se constitue, et s'affiche dans les évolutions de la législation et du débat politique et social national.

Je distinguerai, dans le mouvement de cette philosophie sociale de l'intervention, quatre moments, qui ne se distribuent pas également dans le temps. L'idée moderne de l'intervention publique se constitue et atteint sa forme quasi définitive, pour ce qui est de l'assistance, dans le troisième tiers du 18<sup>e</sup> siècle. Au cours de la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, alors que cette idée d'intervention est abandonnée, le problème social que pose la pauvreté est identifié différemment : c'est la découverte du paupérisme, qui devient une préoccupation publique majeure. Au milieu du siècle, les événements des années 1848-1851 permettent aux conceptions rivales du secours et de l'assistance de s'affronter directement et violemment. Enfin, après le second Empire, au cours duquel le centre de gravité du débat s'est déplacé, le dernier quart du 19<sup>e</sup> siècle voit la discussion philosophique et pratique reprendre force. Des recompositions du champ intellectuel s'affirment et ne correspondent plus aux clivages du début du siècle. Un certain consensus se forme peu à peu et dans ce climat nouveau d'importantes transformations de l'appareil d'intervention, remarquablement stable jusqu'alors, s'opèrent. L'élaboration et le vote d'un important dispositif législatif complet, à la veille de la première guerre mondiale, le système d'assistance français.



## L'idée de l'intervention publique moderne

L'idée de l'intervention publique moderne naît de la rencontre entre le renforcement tendanciel du pouvoir central et les théories philosophiques du 18<sup>e</sup> siècle. Élaborée dans des cercles proches de l'administration royale, elle est ensuite développée, jusqu'à prendre sa forme la plus achevée, par les assemblées révolutionnaires, de la Constituante à la Convention.

Les interventions de l'administration royale en direction des populations pauvres marquent au 18<sup>e</sup> siècle une volonté de centralisation et d'organisation uniforme qui tranchent sur les pratiques antérieures (Gutton, 1974). Comme auparavant, les vagabonds et les mendiants sont la cible de ces interventions parce qu'ils forment une population errante et dangereuse, et non parce qu'ils sont pauvres. En ce sens les mesures prises, d'inspiration essentiellement répressive, sont dans la droite ligne des ordonnances et des édits des siècles précédents interdisant la mendicité et organisant l'enfermement des vagabonds. Mais une volonté nouvelle apparaît de centraliser les actions entreprises sous le contrôle exclusif du pouvoir royal. C'est le sens qu'il faut donner à la constitution, dans les années 1720, d'un fichier central des vagabonds arrêtés, afin d'identifier les récidivistes. C'est le sens aussi de la mise en place, en 1764, d'une nouvelle ins-

titution d'enfermement, le dépôt de mendicité, sous le contrôle direct de l'administration royale.

Les commissions installées successivement, en 1764 et en 1774, par les contrôleurs généraux L'Averdy et Turgot, pour réprimer et éteindre la mendicité, proposent cependant des mesures qui présentent aussi d'autres aspects. En 1764-1765, on décide que les hommes trouvés mendiants seront passibles des galères. Exception est faite toutefois pour ceux qui mendient à la suite d'une mutilation accidentelle : les invalides seront hospitalisés, les autres secourus à leur domicile. Il y a là une substitution de l'assistance à la répression qui introduit, dans le choix du traitement dont sont justiciables les individus, la notion de responsabilité. Responsabilité individuelle, puisque l'invalidé amené à mendier en raison de son incapacité physique n'est pas jugé responsable de l'acte délictueux qu'il commet. Responsabilité collective aussi, puisqu'il doit être secouru. Ce dernier point marque une évolution de la pensée dans une société où la charité, dispensée par des fondations créées par de pieux particuliers ou par l'Église, pose en principe le choix par le donateur du pauvre auquel il fera l'aumône.

Ces aspects nouveaux sont affirmés et développés dans les propositions de la commission de 1774, mise en place par Turgot. Les idées de Turgot posent les bases de ce que nous appellerions aujourd'hui un véritable service public de l'assistance (Bloch, 1908). Elles présentent d'autant plus d'intérêt qu'elles ne sont pas l'oeuvre d'un homme isolé, mais l'opinion de l'ensemble du milieu dit éclairé de l'époque : physiocrates, encyclopédistes, et nombre de fonctionnaires royaux.

Les conclusions du mémoire de la commission Turgot reprennent en quelque sorte les réflexions là où on les avait vues arrêtées avec L'Averdy. Elles distinguent deux élé-

ments, et c'est la première fois que cette distinction est ainsi clairement faite. Le premier élément est ce qui est et reste du domaine de la répression, puisqu'il y a délit. Ce sont la mendicité et le vagabondage des mendiants de profession, qui doivent être condamnés par la justice. À côté du domaine de la loi, le mémoire distingue un deuxième élément qui est lui du ressort de l'administration. Si le rôle du juge est de réprimer la mendicité, le rôle de l'administration est de la prévenir. Pour ce faire, il faut fournir du travail aux adultes valides qui n'en ont pas, et des secours à tous ceux qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent pas travailler. Trois types d'actions conjointes sont proposées à cet effet : des ateliers de charité qui procurent à tous les chômeurs, par l'exercice de travaux d'utilité générale, un salaire réduit ; des bureaux d'aumône chargés, dans chaque ville et dans chaque village, de la distribution des secours ; et la centralisation et la fusion en une masse commune, pour en permettre l'égalité répartition, des dotations et des revenus des hôpitaux et des hospices.

On retrouve dans ces propositions ce qui va constituer pour longtemps l'essentiel de la philosophie de l'assistance des tenants de l'intervention du pouvoir central : une mission de police, certes, mais surtout une mission de soulagement. De L'Averdy à Turgot donc, chez ces grands commis royaux, une philosophie nouvelle s'élabore. L'objet de l'intervention a vu sa définition s'infléchir. S'il s'agit toujours de la répression de la mendicité, la pauvreté, considérée comme la cause de cette mendicité, doit aussi être combattue en tant que telle. Les fonctions de police sont distinguées des fonctions de secours, et cette distinction correspond assez bien aux figures aujourd'hui traditionnelles de l'État-protecteur et de l'État-providence.

L'idée d'une égale répartition

12 des ressources affectées aux secours introduit par ailleurs la notion d'équité, qui nous semble une évidence mais mérite d'être regardée de plus près. Elle implique en effet que chaque individu secouru reçoive l'aide qui lui est attribuée en fonction de critères objectifs, et non sur la base de sa relation personnelle avec le donateur. Il y a là une anticipation de la notion d'égalité devant la loi. En revanche, aucun droit n'est reconnu à quiconque, que ce soit sur des critères personnels ou matériels, de recevoir des secours. À l'inverse, cependant, le corps social, ou du moins le pouvoir central, est appelé à intervenir, sans qu'il s'agisse d'un devoir proclamé comme tel ; c'est plutôt une obligation d'ordre général. Pas de droits des individus donc, pas de devoir social explicite, mais une fonction d'intervention affirmée face à un phénomène : la pauvreté, la misère, pour le soulagement des souffrances qu'elle cause.

Une évolution du vocabulaire accompagne l'évolution des idées. Le terme utilisé jusqu'alors pour désigner les pratiques d'assistance était celui de charité. Pour qualifier les conceptions nouvelles, celui de « bienfaisance » est introduit. L'une comme l'autre sont des vertus, mais les esprits philosophiques voient une grande différence entre la charité, mue par l'unique souci du salut personnel, et la bienfaisance qui, éclairée par la raison, est guidée par le désir de faire le bien d'au-

trui : « Dans la première, on ne voit souvent que le précepte divin et le soin de son salut ; dans la seconde, on n'est occupé que des maux des autres et des moyens de les soulager » (Panckoucke, 1782, Jurisprudence, article « aumône »).

C'est avec l'acquis substantiel de l'évolution des idées et des pratiques entamée depuis un quart de siècle que va être entreprise et pensée l'oeuvre de la Révolution française en matière d'assistance. Continuateurs des travaux de Turgot, les Constituants vont s'attacher à l'élaboration d'un système global d'intervention publique. Plus éloignés des préoccupations empiriques que leurs prédécesseurs, les Conventionnels tireront toutes les conséquences théoriques des principes communs sur lesquels leur action repose.

Les travaux de l'Assemblée constituante participent de la même philosophie que les réflexions de Turgot, et les prolongent. Un comité chargé « d'appliquer à la classe indigente les principes de la déclaration des droits, et de déterminer l'organisation du régime le plus propre à assurer les secours dus à cette classe », plus connu sous le nom de Comité de mendicité, est installé au début de 1790. Outre les multiples mesures qu'il prend pour parer au plus pressé, il élabore un plan général d'organisation des secours publics qui donne lieu à un projet de décret assorti d'une série de rapports exposant les divers aspects de la philosophie du projet. Le décret ne sera finalement pas voté, l'Assemblée se séparant avant d'avoir eu le temps d'en discuter.

La lecture du septième rapport du Comité de mendicité, sous-titré « Résumé sommaire du travail qu'il a présenté à l'Assemblée », permet de dégager l'essentiel de la philosophie de la Constituante sur ce sujet. L'assistance de la pauvreté, pour reprendre le vocabulaire de l'époque, ou « l'assistance des pauvres dans tous les âges et dans tou-

tes les circonstances de la vie », est mise « au rang des devoirs les plus sacrés de la nation » par une déclaration solennelle de l'Assemblée. C'est un devoir parce que « le soulagement de la pauvreté est le devoir d'une constitution qui a posé ses fondements sur les droits imprescriptibles des hommes », et aussi parce que c'est « le besoin d'une constitution sage qui veut assurer sa durée sur la tranquillité et le bonheur de tous les individus qu'elle gouverne » (*Septième rapport*, 1791 : 2). L'assistance (mot qu'il faut comprendre au sens commun d'« aide », sans les connotations qu'il aura par la suite) est donc un devoir social fondé sur les droits des hommes. Mais le droit à être aidé de chaque individu n'est pas positivement reconnu : s'il existe une créance globale sur la société, les individus ne sont pas des créanciers individuels. L'intervention publique est d'ailleurs fondée aussi sur les besoins de la tranquillité publique, ce qui n'est pas très éloigné des préoccupations de police de l'Ancien Régime.

L'évolution déjà engagée avec Turgot dans la définition de l'objet de l'intervention s'accroît. Bien que, dans la tradition antérieure, ce soit un « comité de mendicité » qui ait été mis en place, ses travaux portent explicitement sur la pauvreté. Les préoccupations de l'intérêt public appliquées à cet objet maintenant clairement désigné produisent une définition de la bienfaisance qui marque une rupture par rapport aux usages antérieurs du terme. La raison l'emporte sur les sentiments, ce n'est plus une vertu : « cette bienfaisance n'est pas l'effet d'une sensibilité irréflectée, elle n'est même pas l'effet d'une vertu compatissante, elle est un devoir, elle est la justice ; elle doit en avoir tous les caractères » (*Septième rapport*, 1791 : 3-4). Sur tout, elle doit en s'appliquant rechercher l'intérêt de l'ensemble de la société, qui n'est pas clairement distingué de l'inté-

rêt de l'ensemble des pauvres : « différente de l'aumône qui, dans les secours qu'elle donne, peut ne voir que le malheureux qu'elle soulage, la bienfaisance publique doit chercher sans doute dans l'assistance des pauvres le soulagement de ceux qui en sont l'objet, mais considérer, avant tout, l'intérêt de tous les infortunés, l'intérêt général de la société » (*Septième rapport*, 1791 : 3). On est loin de la définition de Panckoucke, entièrement axée sur l'intention qui motivait l'acte individuel.

C'est sur un autre point cependant qu'apparaît, à travers les travaux du Comité de mendicité, l'évolution des idées la plus notable, ouvrant un débat qui durera un siècle. À quelle collectivité appartient l'individu, quelle collectivité lui doit le secours ? Il paraissait naturel à Turgot de poser en principe que « veiller à la police des pauvres et à leur soulagement » était le rôle des municipalités (Turgot, 1775 : 13). Le Comité de mendicité reconnaît que « l'opinion que l'État doit laisser, doit imposer à chaque municipalité le devoir d'entretenir ses pauvres (est) séduisante par sa simplicité », et qu'elle est la plus répandue. Mais il la combat et affirme au contraire que ce devoir est national : ainsi seulement peut être assurée l'égalité devant la bienfaisance (*Septième rapport*, 1791 : 11). À travers ce débat sur la collectivité débitrice, la conception d'une société formée d'individus réunis en une seule communauté : la nation, s'oppose aux idées traditionnelles d'un corps social formé de multiples communautés où s'exercent les solidarités. La seule collectivité de référence étant maintenant la société tout entière, c'est à elle qu'échoit la responsabilité de remplir les devoirs collectifs.

Cette conception de l'assistance, fondée en dernière analyse sur le contrat social, est affirmée encore plus nettement par la Législative et

par la Convention. Le rapport présenté par Bernard (de l'Yonne) à l'Assemblée législative au nom du Comité des secours publics, le 13 juin 1792, est tout entier fondé sur l'idée de la dette réciproque de l'homme et de la société. L'explication de ce principe le conduit à poser que « tout homme a droit à sa subsistance par le travail s'il est valide, par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler » (cité par Moulin, 1912 : 19), et à accepter sans réserves formelles cette fois l'idée que l'assistance est une charge nationale : entre l'individu et la société, il n'y a rien. Les dernières conséquences de cette philosophie sont tirées par la Convention. Alors que leurs prédécesseurs avaient admis qu'à côté de la bienfaisance publique, et comme son complément, la bienfaisance privée puisse s'exercer, les Conventionnels estiment qu'il serait illogique de laisser à des sociétés particulières le soin d'éteindre la dette collective. « En conséquence, c'est de la nation seule que le citoyen en souffrance a le droit de réclamer, et doit directement recevoir de quoi subvenir à ses besoins » (cité par Lallemand, 1912 : 436). La centralisation sous l'égide de la nation est aussi le maître mot de l'organisation générale des secours votée le 11 mai 1794, sur un rapport fait par Barrère au nom du Comité de salut public. L'objectif poursuivi par ce texte est l'extinction de la mendicité, « dénonciation vivante contre le gouvernement » (Barrère, 1794 : 2), mais aussi l'abolition de la pauvreté : « C'est à la Convention de faire disparaître la grande inégalité des fortunes, à effacer le nom de pauvre des annales de la République » (Barrère, 1794 : 3). La dette sociale envers les indigents de la République sera inscrite sur le « Grand Livre de la bienfaisance nationale ». La centralisation est ici poussée à son comble. Elle n'est que la traduction concrète de l'idée que seuls l'individu et la société sont réels, et

qu'entre eux aucun intermédiaire ne peut intervenir.

Ainsi s'est constituée, dans le dernier tiers du 18<sup>e</sup> siècle, l'idée d'une intervention publique en matière d'assistance qui renvoie à une manière nouvelle de penser l'organisation sociale. Il existe à l'égard de chaque individu, de chaque indigent, une dette collective. Or la seule collectivité réelle, au-dessus des individus et les rassemblant, c'est la Société, dont l'État est le bras. C'est donc à lui de régler cette dette. L'application à l'assistance de la théorie du contrat social engendre deux rejets. Le premier est l'idée du droit à la subsistance, par le secours ou par le travail. Le second est la conviction que toute intervention collective, toute intervention publique, est une intervention de l'État, qui est la société faite institution. Cette conception de l'intervention publique perd rapidement du terrain dans l'opinion de ceux qui gouvernent, dès qu'adviennent les restaurations successives, du Directoire à Louis XVIII. Mais, construite et posée, latente et réémergeant lorsque les évolutions sociales et politiques le permettent, elle constitue l'élément central des débats du 19<sup>e</sup> siècle. Désormais, aucune position ne peut être prise sans référence à elle.

### **Le paupérisme comme préoccupation publique**

La Restauration de 1815 ne marque pas le retour de l'Ancien Régime : on n'efface pas ainsi la Révolution française. Le paysage institutionnel et intellectuel de la France a été irrémédiablement transformé par le jeu des idées modernes. Mais les hommes d'avant 1789 reviennent, et avec eux les idées anciennes. Celles-ci, cependant, ne vont plus de soi. Elles doivent se définir par rapport aux idées de la révolution. Elles ont à s'appliquer à un monde qui a changé. Aussi ce retour à la tradition n'est-il pas un retour de la pen-

14 sée traditionnelle, mais la naissance d'une pensée traditionaliste. C'est pour nous une chance : moins évidente même à ceux qui la partagent, obligée de s'expliquer sur son existence, elle s'exprime plus clairement et plus complètement.

La manière d'envisager la question de la pauvreté qu'ont les organes du pouvoir et ceux qui participent de sa puissance ou de ses idées constitue, face au principe nouveau de l'intervention publique, la tentative d'un retour en arrière d'un demi-siècle. Dès le Directoire, les idées modernes avaient commencé à être battues en brèche. L'assistance avait cessé d'être une dette nationale, les fondations dont les revenus étaient affectés au soulagement des pauvres avaient recouvré leur patrimoine. Les préoccupations d'ordre public étaient, avec l'Empire, revenues au premier plan de l'intervention du pouvoir central (le décret de juillet 1808 vise « l'extirpation de la mendicité »). On peut dire qu'en 1815 le retour à l'idée d'un exercice privé de la bienfaisance et même de la charité, puisque le mot trouve un nouvel usage, est opéré.

Il serait inexact d'assimiler l'opposition d'alors entre une conception publique et une conception privée des secours à l'opposition qui existe de nos jours entre libéraux et partisans d'une intervention de l'État. Les traditionalistes ne sont pas des libéraux. Le désaccord, fondamental, porte sur la conception

de la société et l'analyse du lien social. Nous le verrons violemment resurgir dans les années 1848-1851. Toujours est-il qu'il n'y a plus, après 1815, d'intervention publique au sens moderne en matière d'assistance.

Cette absence d'intervention de l'État ne correspond pas, loin de là, à un désintérêt pour la question. Après 1815 enquêtes et observations, rapports et ouvrages se succèdent sur ce thème. La pauvreté est un objet de préoccupation publique considérable, en ce sens qu'elle occupe largement le débat public. Les observateurs, y compris les plus traditionalistes d'entre eux, prennent conscience qu'ils se trouvent devant un phénomène nouveau, qui n'est pas réductible aux catégories anciennes. Le pauvre du 19<sup>e</sup> siècle n'est pas celui du 18<sup>e</sup>. L'adoption et l'usage rapidement répandu d'un mot nouveau témoignent de ce sentiment. Le mot paupérisme apparaît pour la première fois dans un dictionnaire français en 1823 (Boiste, 1823 : 490). Il vient de l'anglais, et son usage en français, dans les premiers temps, fait souvent référence à l'Angleterre. Le dictionnaire de Boiste indique comme exemple : « Le paupérisme épuise l'Angleterre », et de nombreux dictionnaires après lui utiliseront des exemples de cette sorte (ainsi, « Le paupérisme est le fléau de l'Irlande et de l'Angleterre elle-même ». Tiré de *Supplément (...)*, 1862, II : 909.) Il semble donc bien que, dans l'esprit des observateurs, le mot nouveau désigne une réalité dont l'archétype est la situation de l'Angleterre. Il désigne aussi une pauvreté que l'on ne perçoit plus comme une addition de destins individuels, mais comme ce que nous appelons aujourd'hui un phénomène social. Une définition va s'imposer rapidement. Le paupérisme est « l'existence d'un grand nombre de pauvres dans un État » (*Supplément (...)*, 1862 ; Bescherelle, 1887), « l'existence d'un grand nombre de

pauvres dans un pays » (*Dictionnaire de l'Académie française*, 1879), l'« état de pauvreté commun à un grand nombre de personnes dans l'État » (Larousse, 1874). Ses causes ne sont pas accidentelles, mais permanentes (*Supplément (...)*, 1862 ; *Dictionnaire de l'Académie française*, 1935).

Ces définitions témoignent d'une nouvelle perception de la pauvreté, et du développement de ce que nous nommerions aujourd'hui une nouvelle pauvreté. Une pauvreté sur le modèle de celle qui s'observe en Angleterre, permanente, spécifique des villes et du monde industriel. Villeneuve-Bargemont la présente ainsi dans son traité d'*Économie politique chrétienne* (1834) : « l'indigence, sous le nom nouveau et tristement énergique de paupérisme, envahit des classes entières de la population » ; « elle tend à s'accroître progressivement, en raison même de l'accroissement de la production industrielle » ; « elle n'est plus un accident, mais la condition forcée d'une grande partie des membres de la société ».

Cette nouvelle forme de la pauvreté présente aux yeux des auteurs de l'époque un caractère paradoxal. Il apparaît en effet — c'est l'opinion générale — que plus un pays ou une région est riche, plus il compte d'indigents. L'observation est faite pour l'Europe par Tocqueville après un voyage en Angleterre et en Irlande : « Lorsqu'on parcourt les diverses contrées de l'Europe, on est frappé d'un spectacle très extraordinaire et en apparence inexplicable. Les pays qui paraissent les plus misérables sont ceux qui, en réalité, comptent le moins d'indigents, et chez les peuples dont vous admirez l'opulence, une partie de la population est obligée pour vivre d'avoir recours aux dons de l'autre » (de Tocqueville, 1835). La même constatation est faite dans le cadre national, où on oppose une France du Nord, industrielle et riche, à une France du Sud rurale et pauvre. Il

s'avère que le pourcentage des indigents est le plus élevé dans les départements les plus riches. L'observation, faite par Villeneuve-Bargemont sur la base d'un dénombrement pour l'année 1827 (Villeneuve-Bargemont, 1834, II : 637), est reconnue de tous. Le comte d'Angeville, dans son *Essai sur la statistique de la population française*, pose le problème ainsi (1836 : 80) : « L'une des questions dont la solution importe le plus à notre état social est celle-ci : est-il vrai, ainsi que l'affirment beaucoup de publicistes, que la misère soit la compagne nécessaire du développement industriel ? ». Il constate que la statistique attribue en effet « un paupérisme beaucoup plus étendu aux départements industriels et riches » (p. 82). Ne pouvant accepter ce résultat, il conclut pour sa part, au terme d'une analyse complexe, qu'il est dû à l'importance des migrations qui s'opèrent des campagnes vers les villes. Mais cette opinion entre si nettement en contradiction avec les idées du temps qu'il n'ose, pour cette raison, faire figurer les calculs qu'il a produits dans ses tableaux statistiques.

L'usage rapidement répandu d'un mot nouveau, la perception d'un paradoxe dans la distribution statistique du phénomène, sont des signes d'une transformation dans les représentations de la pauvreté. Si les pauvres sont les plus nombreux dans les départements les plus riches, c'est peut-être parce que l'industrie engendre la misère. C'est assurément parce que l'usage et le contenu des catégories « richesse » et « pauvreté » ne sont pas homogènes.

Le modèle social ancien de la pauvreté, celui du 18<sup>e</sup> siècle, domine encore largement dans la pensée commune lorsque Villeneuve-Bargemont et le comte D'Angeville qualifient les départements du Sud de départements pauvres. Cette qualification renvoie à l'image d'une France rurale et au

vocabulaire du 18<sup>e</sup> siècle, où le pauvre est celui qui n'est pas propriétaire et doit travailler pour vivre, où le riche est celui qui a du bien (Furet, 1963). Lorsque les mêmes auteurs parlent de la richesse des départements du Nord, ils se réfèrent à un autre modèle. D'Angeville identifie à ce moment, sans d'ailleurs s'en justifier, la richesse à l'industrie : ce qui permet de distinguer un département riche, c'est qu'il est industriel (D'Angeville, 1836 : 82). Or la richesse industrielle n'est pas celle du sol. Elle se mesure, de plus en plus, en termes monétaires. On est ici sur la voie d'un modèle social où être riche sera avoir de l'argent, et être pauvre se trouver sans ressources, et non plus sans bien. Le salarié ne sera plus forcément un pauvre.

La confusion entre ces deux représentations de la richesse et de la pauvreté contribue certainement à faire apparaître le paupérisme comme un problème majeur aux yeux des observateurs. Il est probable que le nombre des pauvres urbains, dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, n'est guère plus important qu'au 18<sup>e</sup> siècle le nombre des pauvres ruraux. Mais le phénomène est plus visible, en raison de sa concentration géographique, et surtout il est perçu comme permanent. L'industrie suppose et développe le travail salarié. Le monde industriel impose donc, par nature, l'existence d'une vaste population qui a pour seul bien son travail. C'est une population de pauvres, au sens du 18<sup>e</sup> siècle. Elle est perçue comme telle, en ce début du 19<sup>e</sup> siècle, par ceux que la question préoccupe et qui sont, eux, des propriétaires, quelle que soit la diversité des statuts sociaux des individus : ouvriers et indigents sont mêlés dans les mêmes catégories conceptuelles. Il est vrai que la marge est étroite encore, le plus souvent, entre le prolétaire et l'indigent : il n'y a pas deux manières de mourir de faim. Mais

la socialisation de l'un et de l'autre différent du tout au tout.

Le paupérisme, entendu ainsi, est dans les années 1820 à 1850 un important objet de débat public. Les enquêtes et les ouvrages, nombreux, émanent le plus souvent de particuliers qui occupent par ailleurs des fonctions publiques ou jouent un rôle dans la vie publique. Un exemple typique est celui, déjà évoqué, du vicomte de Villeneuve-Bargemont. Il montre, au cours de sa carrière de préfet, un intérêt toujours direct et poussé pour les questions d'assistance (Leniaud-Dallard, 1978). Une fois sa carrière administrative achevée, et ayant entamé une carrière parlementaire, il publie, en 1834, son *Économie politique chrétienne, ou recherches sur la nature et les causes du paupérisme*. À ces titres divers, il est élu à l'Académie des sciences morales et politiques.

Ces essais et ces travaux sont le plus souvent descriptifs. On recherche dans l'histoire des éléments de comparaison (Fodère, 1825 ; de Chamborant, 1842). On pose, surtout, la question des causes du paupérisme (Morogues, 1834a ; Cherbuliez, 1841 ; Clément, 1846) et des moyens par lesquels il serait possible d'y remédier (Monaco, 1839 ; Morogues, 1834b ; Bonaparte, 1846). L'abondance de cette littérature indique assez l'ampleur du débat. La préoccupation trouve une forme institutionnelle, au plan des idées, dans la régularité avec laquelle l'Académie des sciences morales et politiques s'en saisit, de son rétablissement par Guizot en 1832 jusqu'au milieu du siècle. Outre les discussions qui se développent au cours de ses séances, l'Académie encourage la réflexion publique en mettant au concours des sujets dotés de prix parfois substantiels. La question du paupérisme, de ses causes et des moyens d'y remédier est l'une de celles qui sont le plus souvent données à traiter, principalement par la section de Morale (LeVan-

- 16 Lemesle, 1980 : 278). C'est l'occasion pour les auteurs de rendre publiques leurs thèses, et pour l'Académie de distinguer parmi les travaux qui lui sont soumis ceux qui lui semblent les plus riches et les plus justes.

D'une aussi intense activité intellectuelle, deux points ressortent. Le premier est l'évolution progressive, dans les cercles proches des milieux politiques ou de l'Académie des sciences morales, des représentations que l'on se fait de la structure sociale. La transition, lente mais perceptible, d'une société rurale vers une société urbaine fondée sur le salariat se traduit peu à peu par la distinction qui s'établit de plus en plus entre la question de l'indigence et la question ouvrière. La première est celle des populations non socialisées, la seconde celle des individus qui ont trouvé un statut social dans le travail industriel. La place grandissante que prend le discours économiciste, qui s'exprime en termes de revenus et de ressources et mesure toutes choses à l'aune commune de la monnaie, empêche souvent la distinction d'être complètement opératoire, en repoussant au second plan un discours social plus qualitatif. Du point de vue du revenu, en effet, la limite entre l'ouvrier et l'indigent n'est pas toujours claire. La misère est la même. En revanche, du point de vue des catégories intellectuelles qui structurent le discours sur la société et déterminent forte-

ment la position des problèmes, on perçoit clairement l'évolution d'un modèle où s'opposent le riche, propriétaire, et le pauvre, qui n'a rien, vers un modèle où se côtoient le propriétaire, le salarié et l'indigent. L'usage du seul travail pour assurer la subsistance d'un individu est de plus en plus constitutif d'un statut social spécifique qui n'est plus celui, hiérarchiquement déterminé, de domestique. On note par exemple que, parmi les enquêtes sur la condition ouvrière dans la France du 19<sup>e</sup> siècle recensées par Michelle Perrot (1972 : 53-63), la grande majorité de celles qui définissent leur objet en termes de paupérisme ou de pauvreté sont antérieures au milieu du siècle. La problématique de la condition ouvrière prend ensuite le relais.

Le deuxième point qui ressort de ce foisonnement d'études et d'essais est qu'à aucun moment l'abandon de l'idée moderne d'intervention publique, telle qu'elle s'était construite dans le dernier tiers du 18<sup>e</sup> siècle, n'a relégué la question de la pauvreté dans le champ réservé des consciences individuelles. Le débat a toujours été collectif et public. On peut voir là la force des conceptions du 18<sup>e</sup> siècle, trop fermement affirmées pendant trente ans pour qu'une réaction même violente puisse les faire disparaître tout à fait. Il faut y voir surtout l'illustration du fait que les traditionalistes, opposés à l'intervention d'un État qui ressemblerait trop à celui accouché par la Révolution, dont ils ne reconnaissent pas les fondements, n'en sont pas pour autant des partisans d'un laisser-faire qui leur est philosophiquement plus étranger encore.



### Le creuset de 1848

Face au problème du paupérisme, identifié de façon nouvelle, les philosophies de l'intervention varient peu dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Les positions, entre familles de pensées, sont nettement tranchées, les oppositions irréductibles. Il est un moment privilégié où elles trouvent à s'exprimer et à s'affronter : les années 1848-1851. Les événements de 1848 permettent aux idées républicaines de resurgir au premier plan. La République conservatrice voit le conflit entre traditionalistes et libéraux. Le premier moment de l'affrontement est la discussion de 1848 sur le droit au travail. Puis les débats sur le projet d'organisation des secours donnent l'occasion aux trois courants qui se dégagent d'exposer leur philosophie de l'assistance. C'est la pensée traditionaliste qui pèse encore à ce moment, comme depuis le début du siècle, du poids le plus lourd.

Les discussions qui, dans les années 1848-1851, ont lieu à la Constituante puis à l'Assemblée législative sur les questions d'assistance confirment les évolutions dans les représentations de la société déjà évoquées plus haut. À la Constituante, le débat le plus significatif porte sur le droit au travail. Les républicains sont favorables à la proclamation d'un droit de chacun à obtenir du travail pour assurer sa subsistance, et veulent que ce droit soit garanti par l'État.

« L'État, providence des forts et des faibles, doit fournir, dans certains cas extrêmes, du travail d'assistance aux travailleurs sans aucune possibilité de se procurer le pain de leurs familles », énonce Lamartine (cité par Moulin, 1912 : 38). L'« organisation du travail » est la revendication commune des candidats républicains à la Constituante. C'est dire que, de ce côté, l'idée d'un statut social fondé sur le travail est définitivement enracinée. Elle a même gagné sur des terrains a priori moins favorables. Le droit au travail figure en effet dans le projet de constitution élaboré en mai-juin par le comité formé ad hoc, qui est loin de ne comprendre que des républicains. Tocqueville, Beaumont, Dupin en font partie. Le texte adopté par le comité définit complémentaiement un droit au travail et un droit à l'assistance. Le droit au travail est « celui qu'a tout homme de vivre en travaillant ». Il est précisé que « la société doit, par les moyens généraux dont elle dispose et qui seront organisés ultérieurement, fournir du travail aux hommes valides qui ne peuvent autrement se procurer de l'ouvrage ». Le droit corollaire à l'assistance est défini comme « celui qui appartient aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards de recevoir de l'État les moyens d'exister ». Mais ces textes ne trouvent pas de majorité parlementaire pour les voter. Si les républicains soutiennent le principe de la dette de l'État, l'assemblée refuse de proclamer le droit au travail et n'accepte d'affirmer un droit à l'assistance que sous la condition de ne reconnaître formellement ni créancier ni débiteur. Le devoir social n'est pas sanctionné par des droits individuels, et le texte final de l'article huit du préambule de la Constitution de 1848 exclut le droit au travail. Mais les débats ont montré que l'idée d'une société qui reconnaisse, à côté de la propriété, le salariat comme principe organisateur commence à être largement

acceptée.

Devant l'Assemblée législative qui succède à la Constituante en 1849, la discussion porte sur le seul droit à l'assistance, à propos du projet d'organisation générale des secours présenté par le ministre de l'Intérieur. Trois courants d'idées apparaissent, qui soutiennent trois conceptions de l'assistance.

Les républicains adhèrent toujours à l'idée d'une assistance entendue comme une dette nationale fondée sur le contrat social, où l'État est débiteur. Il faut, à leur sens, mettre en application les principes élaborés un demi-siècle plus tôt par la Convention. Leurs arguments ont dans cette assemblée peu de poids, et leurs thèses restent minoritaires. L'exacte limite de l'acceptation de ces idées par la majorité parlementaire reste la rédaction finale de l'article huit du préambule de la Constitution. Aussi l'essentiel du débat et son intérêt résident-ils dans l'opposition affirmée entre les libéraux et les traditionalistes, incarnés respectivement par Adolphe Thiers et Armand de Melun.

La conception libérale de l'assistance est avant tout une conception individualiste. En cela les libéraux sont, comme les républicains, les héritiers des idées du 18<sup>e</sup> siècle. C'est dans ce sens qu'il faut lire le rapport sur le projet d'organisation des secours déposé par Thiers en janvier 1850. Thiers se représente la société comme composée d'individus libres et équivalents. Si chacun s'occupe de sa survie et de ses affaires personnelles, si chacun suit son intérêt, alors le bon fonctionnement social sera assuré de lui-même. Pas de place, dans cette conception bien connue aujourd'hui, pour d'autre rôle de l'État qu'une fonction de simple police. Pas de place donc ni pour un droit à l'assistance, ni pour une organisation publique des secours. La réunion des individus constitue en effet la société, mais elle ne la

constitue pas en collectivité qui puisse avoir une action autonome. Tout est privé, rien n'est public, et personne ne doit rien à personne dans ce modèle philosophique où seuls les individus existent. C'est pourquoi la conception de l'assistance proposée par le rapport est tout entière fondée sur l'exercice et sur le modèle de l'action individuelle et doit être pratiquée de la même manière lorsqu'elle est publique que lorsqu'elle est privée, à ceci près que si un individu, par vertu personnelle, peut ou doit donner le plus possible, l'État quant à lui ne peut se montrer aussi large. Il lui incombe d'examiner, lorsqu'il donne aux uns, s'il ne prend pas aux autres. Ainsi, « les principes de la bienfaisance publique dérivent de ceux de la bienfaisance privée. L'État sera un honnête homme, en même temps qu'un homme juste et sage ». Pour l'assistance dans son ensemble, Thiers s'en remet donc à l'action des individus. Le refus de l'intervention de l'État est le noeud de ses convictions, ce qui l'amène à accepter et à encourager toute autre action, en considérant que tout ce qui n'est pas entrepris par l'État est individuel. La charité confessionnelle est pour lui identifiée à une action individuelle.

Le libéralisme flamboyant du rapport Thiers, dont l'idée principale est que c'est à chaque individu d'assurer sa survie, en recourant si nécessaire, et s'ils le veulent bien, à l'assistance d'autres individus, est si éloigné de la philosophie de la majorité de l'Assemblée législative que celle-ci refuse même de discuter le texte. Le libéralisme d'inspiration économiste de Thiers, s'il représente bien l'opinion des milieux de finance et d'affaires, ne correspond pas aux options de la majorité du monde politique, beaucoup plus traditionaliste. Ces options apparaissent en revanche dans le nouveau rapport présenté sur la question de l'organisation des secours, en mars 1851, par Armand

18 de Melun, qui reprend l'essentiel des principes exposés par le même auteur dans un opuscule paru deux ans auparavant (de Melun, 1849).

La conception traditionaliste de l'intervention en matière d'assistance, dont l'opposition puis l'assentiment à l'idée moderne de l'intervention publique est un élément central des débats du 19<sup>e</sup> siècle sur la question, n'entre pas dans les catégories conceptuelles des polémiques d'aujourd'hui entre libéraux et interventionnistes. Si on la compare aux deux autres courants de l'époque, on peut dire qu'elle partage avec la conception républicaine l'idée que l'assistance n'est pas seulement l'affaire des individus, et qu'elle a en commun avec la philosophie libérale celle qu'il n'existe pas de dette de l'État à l'égard des individus. Mais surtout, elle s'oppose à l'une et à l'autre par sa conception globale de la société, qui renvoie à des schémas antérieurs à la philosophie des Lumières.

Les républicains et les libéraux ont en commun la conception individualiste de la société héritée du 18<sup>e</sup> siècle, qui se représente la collectivité comme un agrégat d'individus organisé en deux niveaux : celui, atomistique, des individus empiriques ; celui, global, de la société ou de l'État. Les traditionalistes ne partagent pas cette analyse. Pour eux, il existe à différents niveaux une multiplicité de petites communautés empiriques dont la réalité est au moins aussi

grande que celle des individus qui les composent. Ces communautés sont les véritables unités sociales, parce que ce sont des communautés naturelles. La première d'entre elles, la plus élémentaire, est la famille, fondement de la société chez tous les théoriciens traditionalistes (par exemple Bonald, 1802). Au-dessus d'elles, les communautés qui regroupent localement des familles, comme la paroisse, sont constitutives du tissu social.

La société, ainsi conçue comme un ensemble de communautés et non d'individus, est « d'abord, et avant tout, une grande association de défense, d'assurance, de protection mutuelle, formée par Dieu lui-même », et gouvernée par « l'admirable mais terrible loi de la solidarité » (de Melun, 1849 : 21). L'aide mutuelle, l'assistance, sont donc un principe fondateur du fonctionnement social, et l'assistance est, pour la société, un devoir. Mais là où les libéraux ne voient qu'une vertu de l'individu, là où les républicains voient un devoir de l'État, les traditionalistes estiment que le devoir collectif d'assistance aux individus est un devoir des communautés qui constituent la société, plutôt que de la société elle-même. Le devoir social n'est pas celui de l'État, parce qu'il existe d'autres collectivités de référence que la nation tout entière. C'est pourquoi Armand de Melun propose en 1851 que soient institués des Conseils d'assistance à tous les niveaux : communal, départemental, national. Ce sera, tout au long du 19<sup>e</sup> siècle, le cheval de bataille des traditionalistes que d'affirmer que la société n'est pas l'État, que le devoir social ne peut être confondu avec l'intervention de l'État.

Le lien étroit établi par les traditionalistes entre conception de l'organisation sociale et philosophie de l'intervention en matière d'assistance est directement à l'origine de deux éléments importants de leur doctrine.

Le premier est que le devoir

social d'assistance doit être rempli d'abord par la communauté où le lien social est le plus fort, par celle qui est la plus proche de l'individu qui cherche le secours. De là le rôle central que tiennent deux institutions. La première, la plus élémentaire, à laquelle aucune autre ne peut se substituer, est la famille. Toute autre aide ne peut être que subsidiaire à celle qu'elle apporte. La seconde est l'Église. La plupart des traditionalistes sont catholiques, ou de tradition catholique. Pour eux, l'Église est avant tout une communauté, et même la communauté par excellence. Aussi leur semble-t-il naturel que l'Église exerce l'essentiel de l'assistance, notamment au niveau de la paroisse, où la communauté civile locale se confond avec la communauté ecclésiale. C'est pourquoi la philosophie générale du rapport d'Armand de Melun est que l'assistance doit être avant tout confessionnelle.

Le deuxième élément important de la doctrine est que cette confessionnalisation de l'assistance ne doit pas être confondue avec une privatisation. La philosophie traditionaliste de l'intervention ne partage pas l'idée que ce qui est du domaine de l'État est public, et le reste privé. Il faut, pour percevoir la logique de cette conception, se placer du côté de l'individu. Certes ce qui est du domaine de l'individu est privé, et le reste est public. Mais le reste n'est pas l'État. La notion de « public » est ici beaucoup plus large que celle de domaine de l'État. C'est le domaine de la collectivité, des communautés. À ce titre, tout ce qui est du ressort de l'Église a un caractère public. Pour les traditionalistes catholiques, l'Église reste même la puissance publique par excellence, puisqu'elle est la communauté par excellence.

Ni les libéraux ni les républicains ne partagent ce point de vue, et la distance conceptuelle entre ces philosophies sociales est à la source de nombreuses équivoques, mais

aussi de possibilités d'entente variées. Lorsque Thiers, libéral, explique que l'assistance est une affaire individuelle, les traditionalistes comme les républicains s'y opposent. Lorsque les libéraux, défendant toujours ce même point de vue, se déclarent partisans de l'exercice de la bienfaisance privée, et notamment de celle de l'Église, plutôt que de l'assistance publique de l'État, les traditionalistes sont cette fois à leurs côtés ; mais pour eux la bienfaisance de l'Église n'est par privée au sens où l'entendent les libéraux. Et lorsque les républicains se déclarent partisans d'une intervention publique en matière de lutte contre le paupérisme, les traditionalistes acquiescent ; mais pour eux l'intervention de l'État n'est pas la seule souhaitable.

Voici donc, brièvement caractérisées, les philosophies de l'assistance qui s'opposent au milieu du siècle. Il est délicat de mesurer exactement le poids de chacune dans la société française de l'époque. Certainement, le libéralisme du laisser-faire n'est pas la plus répandue. Prenant sa source dans la pensée des économistes et ses appuis dans les milieux de l'industrie et des affaires, elle est vouée à se diffuser avec la puissance grandissante de ceux-ci et l'essor de celle-là. Mais elle n'a pas encore pénétré profondément la France politique. La conception républicaine de l'intervention publique a connu, au long de cette première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, le sort qu'ont subi les républicains eux-mêmes et les idées de la Révolution française. Mais elle est restée vivace et n'a jamais complètement disparu du paysage intellectuel. Ce sont principalement, depuis la Restauration, les idées traditionalistes qui ont tenu le premier rang. Elles ont durablement marqué les institutions d'assistance, mais n'ont jamais signifié un retour à l'Ancien Régime.

En effet, certains principes issus de la Révolution, et d'abord le cadre

nouveau de la loi, qui définit maintenant les limites de toute activité sociale, n'ont pas été remis en cause. En matière d'assistance, le retour aux conceptions antérieures s'est effectué dès le Directoire, avec la suppression de la théorie de la dette nationale et le retour à la bienfaisance locale et privée. Ce retour au privé ne s'est cependant jamais traduit par un désengagement total du pouvoir central. Les initiatives et les actions restent enserrées dans un tissu réglementaire qui permet à l'État de les contrôler assez strictement.

Prenons l'exemple des secours à domicile. Ils sont le plus souvent, avant la Révolution, distribués dans les paroisses par des bureaux de charité gérés par le clergé et financés par les aumônes et les dons des particuliers. Pendant la Révolution, à travers des péripéties diverses, les biens de ces bureaux sont confisqués et la gestion des secours échoit aux municipalités, c'est-à-dire à l'autorité civile. Le retour aux pratiques et aux conceptions traditionnelles s'opère sous le Directoire. Prenant le relais des anciens bureaux de charité, des bureaux de bienfaisance sont créés, qui se voient restituer leurs ressources et retrouvent autonomie et gestion privée. La Restauration ne modifie pas cette organisation déjà restaurée, et ces bureaux ne verront pas, dans les textes, leur rôle modifié jusqu'en 1893. Il faut noter que même après 1815 les bureaux de bienfaisance restent régis par des règles qui font de ces lieux d'exercice de la charité privée des institutions publiques. Déjà, un décret de 1812 avait placé leurs administrateurs bénévoles parmi les fonctionnaires publics pour éviter qu'ils puissent être trop aisément poursuivis en justice à raison des actes de leurs fonctions. Une ordonnance royale de 1818 donne au préfet le pouvoir de nommer les membres de ces bureaux dans certaines communes, puis à

partir de 1830 dans toutes les communes.

Plus généralement, aucun établissement privé de bienfaisance ou de charité ne peut, après 1806, fonctionner sans y être autorisé par un décret pris en Conseil d'État sur le rapport du Ministre de l'Intérieur (arrêté du Conseil d'État du 18 janvier 1806). C'est dire que l'exercice de la bienfaisance privée a déjà, dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, et par bien des aspects, à voir avec la chose publique. Il ne s'agit certes pas d'un exercice privé au sens où les libéraux l'entendent, et seul un accord sur la nécessité et la légitimité d'une intervention qui aille au-delà de l'action individuelle peut expliquer cette coexistence pacifique entre les principes et les pratiques traditionalistes et des règles qui appartiennent à l'héritage républicain, qui s'avère sur certains points irréversible.

### **L'assistance républicaine ou le ralliement catholique**

Le troisième quart du 19<sup>e</sup> siècle ne connaît de bouleversement ni des institutions ni des idées qui régissent l'assistance. Cette absence de bouleversement n'est pas un immobilisme. Les préoccupations et les débats se déplacent vers un autre centre de gravité, et les influences respectives des trois courants d'idées identifiés au milieu du siècle évoluent. Le libéralisme du laisser-faire et la pensée économiste gagnent du terrain au fur et à mesure que financiers, industriels et économistes s'intègrent au monde politique. Le double mouvement des idées perçu dès avant 1850 s'accroît. La progression de la quantification dans la représentation que la société française a d'elle-même rend de plus en plus perméables, ou de plus en plus floues, les limites entre les catégories sociales que définissaient des représentations qualitatives. Ainsi la tendance de plus en plus nette à définir la pauvreté en termes de

20 quantité de ressources plutôt qu'en termes de statut social incite-t-elle à poser de la même façon le problème de la condition ouvrière et celui des populations non socialisées. Inversement, la pensée libérale insiste de plus en plus sur la différence de traitement social à envisager pour ces deux types de population. Les ouvriers d'industrie sont renvoyés aux institutions de prévoyance, conçues comme une mise en commun des initiatives individuelles. Le champ de l'assistance est alors restreint à ceux qui n'ont pas acquis ce statut. Ce double processus d'amalgame et de distinction simultanés des catégories de l'analyse joue certainement un rôle non négligeable dans le glissement général des problématiques du couple charité privée-assistance publique vers le couple prévoyance-assistance.

Le développement et l'influence grandissante des thèses libérales et de la pensée des économistes, l'envahissement progressif du monde politique français qu'ils opèrent, ne sont pas étrangers au retournement majeur qui survient dans les philosophies de l'intervention au cours des deux dernières décennies du siècle. Avec le rapprochement de l'idée moderne de l'intervention publique et de la conception traditionaliste de l'assistance, le paysage intellectuel français prend ce qui restera pour l'essentiel sa forme jusqu'à nos jours. Cette collaboration, de principe et

de fait, de deux courants jusqu'alors opposés ouvre la voie à une évolution rapide du dispositif public et privé d'intervention, dont on peut considérer qu'il est complété à la veille de la première guerre mondiale.

Les traditionalistes et les républicains ont en commun la conviction, fondée sur des analyses divergentes du fonctionnement de la société, que l'assistance ne doit pas être laissée à l'initiative individuelle. C'est sur cette conviction commune que s'appuie le rapprochement qu'ils opèrent à la fin du siècle.

Encore faut-il, pour que ce rapprochement soit possible, qu'un compromis s'établisse sur ce qui sépare les deux camps, c'est-à-dire sur les rôles respectifs de l'État central et des communautés privées. L'élaboration, sinon d'une philosophie commune, du moins de philosophies compatibles, est aidée par le fait, reconnu par certains depuis longtemps, que « la charité privée, dans les conditions actuelles (...) », serait dans l'impossibilité absolue de soulager la misère si elle était abandonnée à ses seules forces » (de Melun, 1849 : 15). Mais l'événement fondateur du compromis, événement long dans l'ordre de la pensée mais institutionnellement daté, est le ralliement des catholiques français à la forme républicaine de gouvernement, sur les instances de la papauté. L'encyclique *Au milieu des sollicitudes*, publiée en français en février 1892, enseigne que l'Église n'est liée à aucune forme de gouvernement et qu'accepter la République n'équivaut pas à rejeter la religion. Cette date, quoique symboliquement pour une part, marque un tournant dans l'évolution des conceptions de l'intervention en matière d'assistance. Une fois la forme républicaine de gouvernement légitimée, l'intervention de l'État peut à son tour être considérée par les catholiques traditionalistes comme aussi naturelle et normale que celle des commu-

nautés empiriques locales, puisque l'État devient en quelque sorte le bras séculier de la collectivité nationale une et indivisible, maintenant reconnue elle aussi comme communauté de référence.

Dans cette sorte de compromis historique, les républicains ont de leur côté sinon fait leur part de concessions, du moins évolué sur un point important, celui de la détermination de la collectivité dispensatrice du secours. La théorie de la dette nationale n'est certes pas abandonnée, et la mise en oeuvre du dispositif d'intervention de la III<sup>e</sup> République sera toujours présentée comme l'application, retardée d'un siècle mais enfin réalisée, des principes de la Révolution : « Laissez-moi vous rappeler que vous descendez de la Révolution française et que votre oeuvre doit être un effort persévérant pour réaliser enfin les pensées qu'elle avait conçues, pour mettre à exécution le testament qu'elle a laissé », affirme le Président du Conseil en installant le Conseil supérieur de l'assistance publique en 1888 (Floquet, 1888a : 3). Les institutions d'assistance publique mises en place à partir de 1885 laisseront cependant une large place aux collectivités locales dans l'administration des secours. Sans doute faut-il voir là, plus qu'une concession, une évolution de la doctrine républicaine sur la nature des collectivités territoriales.

La doctrine de 1789 sur la nature de la commune, qui sous-tend le texte de la loi du 14 décembre 1789, en fait une association privée placée dans une situation intermédiaire entre l'État et la famille, et plus proche de la famille que de l'État (Perinjacquet, 1905 : 60). Le rapporteur de la loi devant la Constituante demandait qu'on ne confonde pas « le pouvoir municipal, qui a sa nature et son objet à part, avec les pouvoirs nationaux qui s'exercent tant par la législature que par l'administration générale » (cité par Per-

rinjaquet, 1905 : 60). Aussi la Constitution de 1791 mentionne-t-elle la commune dans son titre II (« De la division du royaume et de l'état des citoyens ») et non dans son titre III (« Des pouvoirs publics »). Puis, tout au long du 19<sup>e</sup> siècle, le pouvoir central tient en main les municipalités en désignant les membres. Ce n'est qu'après le second Empire que la notion de municipalité élue triomphe, avant d'être consacrée par la loi de 1884. Il y a dans ce passage à la procédure électorale, après 1870, une nouvelle reconnaissance de la communauté locale par l'État ; ce geste va dans le sens des traditionalistes, pour qui les collectivités communales sont des communautés naturelles : « (des) corporations d'habitants qui, relativement à la grande famille, ne sont elles-mêmes que des individus » (Henrion de Pansey, 1844 : 243, cité par Perrinjaquet, 1905 : 65). Mais cette reconnaissance n'est possible que parce que dans l'esprit des républicains, en un siècle, la nature de la collectivité communale a changé. La commune est devenue, outre une association privée, une personne morale de droit public qui tient souveraineté et compétences de l'État, par la décentralisation administrative (Perrinjaquet, 1905 : 81-83). À partir du moment où la commune tient ses prérogatives de l'État, la théorie de la dette nationale ne s'oppose plus à ce que la collectivité communale ait compétence pour la distribution et l'organisation de l'assistance, et la conception républicaine de l'intervention publique peut rejoindre, formellement, la conception traditionaliste, pour laquelle c'est à la commune, en tant que communauté naturelle, de devoir l'assistance.

Le ralliement de l'Église à la République, le rapprochement des thèses, va trouver sa consécration philosophique dans une sorte de syncrétisme doctrinal où il va s'incarner, en donnant naissance à la doctrine quasi officielle de la répu-

blique modérée, fondée sur une idée acceptable à la fois pour les traditionalistes catholiques ralliés et pour les républicains : l'idée de solidarité. Le solidarisme de Léon Bourgeois se développe en effet au cours de ces mêmes années, et la concordance des dates ne peut être une simple coïncidence. Jamais véritablement constituée en corps théorique, cette doctrine, qui doit sans doute une partie de son succès à sa fluidité conceptuelle, est une doctrine républicaine. Elle est fondée sur l'idée de dette sociale, formalisée par l'outil juridique du quasi-contrat. C'est aussi, comme l'ont noté la plupart des auteurs, une doctrine chrétienne laïcisée où les préceptes de l'évangile modèlent ceux de la morale républicaine. Pareto, sarcastique, fustige pour sa part « les rêves et les divagations des saints Pères de la religion "solidariste" » (Pareto, 1917-1919, I : 480). Ce double caractère correspond tout à fait aux regroupements doctrinaux qui s'opèrent à ce moment. Aussi l'idée de solidarité va-t-elle constituer l'ossature du discours de l'union des républicains et des traditionalistes en matière d'assistance. Son ambivalence sur les points critiques du rapprochement des doctrines (tels que la question des rôles respectifs de l'État et de la société, ou celle de savoir si la solidarité est un fait, comme le croient les traditionalistes, ou un droit et un devoir à construire par l'obligation, comme le pensent les républicains) lui permet d'être largement acceptée et de devenir presque un discours officiel.

Le rapprochement est avéré par le souci de tous, à partir des années 1880, d'affirmer la complémentarité de la bienfaisance privée et de l'assistance publique, qui avaient jusqu'alors vécu en concurrentes. Le Président du Conseil, dans son rapport au Président de la République sur la création du Conseil supérieur de l'assistance publique, célèbre d'ailleurs « à la fois l'initiative

privée largement exercée et le concours administratif libéralement accordé » (Floquet, 1888b : 3). Cette collaboration nouvelle se traduit par une réflexion et des réunions communes. Le premier Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée a lieu à Paris en 1889, à l'occasion de l'exposition universelle. De tels congrès, nationaux ou internationaux, sont réunis par la suite à intervalles réguliers. Ils commencent rituellement par la célébration de l'unité : « Nous avons hâte de le proclamer bien haut, au seuil de ce Congrès : il n'y a point ici de rivalités ! » (Picot, 1900 : 35). Les critiques, parfois violentes et toujours radicales, sont réservées lors de ces réunions aux adversaires de toute intervention que sont les économistes libéraux. Lors du troisième Congrès international, six pages sur la trentaine que compte l'intervention de Henri Monod, directeur de l'Assistance publique, sont consacrées à une réputation des thèses libérales de Paul Leroy-Beaulieu (Monod, 1900).

La réunion, sous le vocable de la solidarité, des deux courants interventionnistes, le traditionaliste et le républicain, est un événement majeur, salué par Monod (1900 : 34) dans ces termes : « Bonté... voilà pour la bienfaisance privée. Justice... voilà pour l'assistance publique. Solidarité... voilà pour l'une et l'autre ». Faire, sur les points qui les séparent, de solutions de compromis, leur union contre les thèses du libéralisme économique dessine un nouveau paysage intellectuel eu égard aux questions de l'assistance et de la pauvreté et, plus généralement, aux questions sociales. La coupure entre libéraux et interventionnistes, qui structure aujourd'hui le débat sur ces thèmes, est constituée.

Sous l'impulsion de ce nouveau tandem, le dispositif de l'intervention publique connaît, à partir des années 1880, des évolutions importantes. Au plan des principes, le

22 Congrès international de 1889 donne des rôles respectifs de l'assistance publique et de la bienfaisance privée une définition qui satisfait les deux parties : « L'assistance publique est due, à défaut d'autre assistance, à l'indigent qui se trouve, temporairement ou définitivement, dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence » (Monod, 1900 : 19-20). Du point de vue des relations entre les deux secteurs, cette définition, qui pose en règle fondamentale non seulement la complémentarité des deux formes d'intervention, mais la subsidiarité de l'assistance publique, ménage tous les intérêts. Le jeu des oeuvres n'est pas entravé. L'assistance publique, par son action, assure la matérialité du droit au secours. Quant à la question de savoir qui doit l'assistance, la reconnaissance par les catholiques traditionalistes de l'État républicain comme communauté de référence légitime, et l'évolution des républicains vers la reconnaissance, en la commune, d'une collectivité de droit public plutôt que d'une association privée, permettent une solution. La doctrine est fixée dans une déclaration du 19 mars 1898 du Conseil supérieur de l'assistance publique. Reprenant à son compte les éléments de la définition de 1889, la déclaration précise en outre que « l'assistance publique est une oeuvre de solidarité nationale » et que « l'assistance publique est d'essence communale » (Strauss, 1901,

annexe E : 296). Dans la pratique, la commune sera le lieu d'administration des secours.

Des années 1880 à la première guerre mondiale, on observe, selon ces principes nouvellement affirmés, deux tendances de l'intervention.

La première est une tendance à l'institutionnalisation, qui touche d'abord l'assistance publique. En 1886, une Direction de l'assistance publique est créée au ministère de l'Intérieur ; elle devient le centre obligé de l'intervention publique nouvelle. Un organe consultatif lui est adjoint en 1888, dont le rôle doit être de favoriser et de canaliser la réflexion. Il compte soixante-dix membres, répartis en quatre sections. Bien que la coexistence pacifique entre l'assistance publique et la bienfaisance privée soit la règle proclamée, la concurrence persiste de fait. L'administration dispose, de plus en plus, des moyens d'exercer une tutelle vigilante sur les établissements privés. Aussi ces derniers doivent-ils, pour résister à la pression grandissante de l'assistance publique, s'unir et se centraliser à leur tour. C'est pour cela qu'est créé en 1890 l'Office central des oeuvres de bienfaisance (Lefebure, 1900). De 1890 à 1911, onze offices centraux sont créés dans des villes de province sur le modèle de l'office parisien (Lefebure, 1910 : 28). Cet important renforcement des structures de la bienfaisance privée permet à celle-ci de maintenir la comparaison avec l'assistance publique. Mais elle est obligée pour ce faire, en se fédérant, de s'adapter au modèle imposé par sa rivale, en laissant les organisations centrales, assez puissantes pour être entendues au niveau national, prendre le pas sur les oeuvres locales auxquelles revient pourtant, d'après ses principes, l'essentiel de la responsabilité des secours.

La seconde tendance est une tendance à l'unification, au moins théorique, de l'ensemble du système d'intervention. Les oeuvres privées

jouent de plus en plus le rôle de relais de la puissance publique, dans le cadre d'une législation qui fait progressivement entrer le principe de l'obligation dans le droit positif de l'assistance. Si on omet les cas un peu particuliers des législations sur les enfants et sur les aliénés, trois catégories de population bénéficient successivement de l'obligation d'assistance. Ce sont d'abord les malades curables, pour qui la loi du 15 juillet 1893 organise l'assistance médicale gratuite. Ce sont ensuite les vieillards, infirmes et incurables, qui bénéficient de la loi du 14 juillet 1905. Enfin, une loi de 1913 prévoit l'assistance aux familles nécessiteuses.

Ces lois, notent les commentateurs de l'époque, réalisent enfin ce qu'avaient imaginé les conventionnels de 1793. Mais même au bout d'un siècle, on répugne à faire apparaître en toutes lettres, dans les textes de loi, un droit à l'assistance que pourraient exercer les individus. Ainsi, la loi de 1893 prévoit que le bénéficiaire potentiel de l'assistance ne peut mettre lui-même la collectivité en demeure de payer. Seule l'administration le peut. Et, au cours de la discussion de la loi de 1905, la rédaction initiale « droit à l'assistance » est remplacée par les mots « titres à l'assistance » (Moulin, 1912 : 192).

À la veille de la première guerre mondiale, la question du droit à l'assistance semble réglée. Les théoriciens du libéralisme économique n'ont pu s'opposer à ce que l'idée moderne de l'intervention publique, élaborée au 18<sup>e</sup> siècle et proclamée par la Révolution française, soit finalement mise en oeuvre, tempérée dans sa pratique par des idées issues du courant traditionaliste, et avec la double bénédiction de l'assistance publique et de la bienfaisance privée réunies.

Mais les derniers combats parlementaires sur ce sujet ressemblent déjà à des combats d'arrière-garde. Le coeur du débat social s'est

déplacé vers les questions de la prévoyance et de l'assurance, dont les assemblées ont déjà eu à discuter et qu'elles auront, après la guerre, à débattre plus encore, dans une société où le salariat, d'exception, devient la norme. En 1914, les domaines qui, après la deuxième guerre mondiale, deviendront les trois branches de la sécurité sociale : maladie, vieillesse, famille, sont couverts par des lois d'assistance. Il restera, dans une étape ultérieure, à passer de l'assistance à l'assurance. Déjà, les problèmes posés par cette transition qui s'annonce ont été évoqués lors des Congrès internationaux d'assistance publique et de bienfaisance privée de Milan (1906) et de Copenhague (1910), bien que certains administrateurs ne croient pas encore à l'avenir des systèmes de prévoyance. Le Dr Münsterberg, directeur de l'Assistance publique de Berlin, déclare ainsi, à Copenhague (cité par Moulin, 1912 : 244-245) : « À l'heure qu'il est, je considère encore comme une utopie que des organisations analogues remplaceront l'assistance ; en partie, il ne s'agit que d'une autre dénomination du même but. Cependant, l'expression seule de telles idées est un symptôme de l'époque, un symptôme qui ouvre des horizons immenses. »

Didier Renard  
Maître-assistant de science politique  
Institut d'études politiques  
de Grenoble

MARAT,

*Plan de législation criminelle,*  
Paris, 1790 (écrit en 1778) : 24-25.

Dans un gouvernement bien ordonné il ne faut point souffrir de mendiants, sous quelque prétexte que ce soit ; car ils sont toujours à charge à l'état. Les aumônes qu'on leur fait ne servent qu'à les entretenir dans le vice : d'ailleurs, n'est il pas scandaleux de permettre que des fainéans emploient ce qu'il y a de plus sacré au monde, pour extorquer d'un passant de quoi soutenir leur malheureux train de vie.

On a senti le mal : mais qu'a-t-on fait pour y remédier ? On traite les mendiants en vagabonds, et on les enferme. Mauvaise politique : je n'examinerai pas si le gouvernement a le droit de les priver ainsi de leur liberté ; mais j'observerai que ces maisons de force où on les tient, ne peuvent se soutenir qu'aux dépens du public, et que l'esprit de paresse qu'elles nourrissent doit toujours augmenter la pauvreté générale, au lieu de remédier à la pauvreté particulière. Hé bien ! quel remède ? Le voici ; ne nourrissez pas les pauvres dans l'oisiveté, occupez-les, mettez-les à même de se procurer, par leur travail, ce qui leur manque ; qu'on leur fasse apprendre quelques métiers, et qu'ils vivent en hommes libres : ce qui nécessite l'établissement de plusieurs ateliers publics où ils soient reçus.

Dans les pays qui conservent

les biens de l'église ; n'en laisser qu'une partie convenable aux ordres religieux et aux bénéficiers, seroit ôter à une multitude d'ecclésiastiques les moyens de mener une vie peu édifiante, de décharger d'un grand fardeau ceux qui vivent chrétiennement : répartir l'autre portion par petits lots aux citoyens indigens, seroit rendre aux pauvres leur patrimoine, et en former des sujets utiles.

Quelque bien administrés que fussent les revenus de l'église, et quelque considérable que fût le nombre des pauvres secourus ; il vaudroit encore mieux n'avoir point de pauvres à secourir.

MONOD, Wilfred,

*Les Nouveaux Pauvres,*  
Montbéliard, 1918 : 4-5.

Et maintenant, après un regard en arrière, tournons-nous vers l'avenir, j'entends l'avenir le plus immédiat, celui qui nous touche de la manière la plus pratique et la plus efficace. Nous voici face à face avec demain, qui déjà nous prend à bras le corps ; impossible d'éluder son étreinte. Demain, ce sera encore la neige, et l'infréquence des moyens de transport, et la fatigante circulation à pied dans les rues enténébrées, glissantes et boueuses. Demain, ce seront de pénibles allées et venues et de longues stations au froid, pour obtenir essence, pétrole et combustible ; de plus en plus, les familles se presseront dans une seule chambre autour de la même lampe, auprès du foyer unique ; et le civilisé du XX<sup>e</sup> siècle sentira courir dans ses veines d'obscurités inquiétudes ancestrales, celles qui hantaient l'homme préhistorique durant la période glaciaire, alors qu'il adressait au Soleil et au Feu l'hommage passionné d'une vénération culturelle. Demain, ce seront les comestibles toujours plus rares et plus dispendieux ; demain, ce sera le pain lui-même, le pain sacré, le pain quotidien de l'Orai-

24 son dominicale, le pain élémentaire de la table familiale et de la table mystique, devenu en quelque sorte un aliment de luxe, un mets de choix protégé comme les diamants de la couronne, une provende pesée au plus juste poids dans des balances de précision !

### Bibliographie

- BARRÈRE (1794), *Premier rapport fait au nom du Comité de salut public sur les moyens d'extirper la mendicité dans les campagnes*, Paris, Convention nationale.
- BESCHERELLE, L.N. (1887), *Nouveau Dictionnaire national*, Paris, Garnier.
- BLOCH, C. (1908), *L'Assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*, Paris, Picard.
- BOISTE, C. (1823), *Dictionnaire universel de la langue française*, Paris, Verdière.
- BONALD, L.G.A. (1802), *La Législation primitive*, Paris, Le Clère.
- BONAPARTE, L.-N. (1846), *Extinction du paupérisme*, La Guillotière, Bajat.
- CHERBULIEZ, A. (1841), *Richesse ou pauvreté*, Paris, Le Gallois.
- CLÉMENT, A. (1846), *Recherches sur les causes de l'indigence*, Paris, Guillaumin.
- D'ANGEVILLE, A. (1836), *Essai sur la statistique de la population française*, Bourg, Dufour (réimpression : Mouton, Paris-La Haye, 1969).
- DE CHAMBORANT C.G. (1842), *Du paupérisme. Ce qu'il était dans l'Antiquité et ce qu'il est de nos jours*, Paris, Guillaumin.
- DE MELUN, A. (1849), *De l'intervention de la société pour prévenir et soulager la misère*, Paris, Plon.
- DE TOCQUEVILLE, A. (1835), *Mémoire sur le paupérisme* (édition de Paris : Comité des travaux historiques et scientifiques, 1911).
- Dictionnaire de l'Académie française*, 1879, Paris, Firmin-Didot (7<sup>e</sup> édition).
- Dictionnaire de l'Académie française*, 1935, Paris, Firmin-Didot (8<sup>e</sup> édition).
- FLOQUET, C. (1888a), « Discours à la séance d'ouverture du Conseil », *Fascicules du Conseil supérieur de l'assistance publique*, n° 16.
- FLOQUET, C. (1888b), « Rapport au Président de la République », *Fascicules du Conseil supérieur de l'assistance publique*, n° 1.
- FODÈRE, F.E. (1825), *Essai historique et moral sur la pauvreté des nations*, Paris, Huzard.
- FURET, F. (1963), « Pour une définition des classes inférieures à l'époque moderne », *Annales ESC*, mai-juin : 459-474.
- GUTTON, J.-P. (1974), *La Société et les pauvres en Europe (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Presses universitaires de France.
- HENRION DE PANSEY (1844), « Du pouvoir municipal » dans *Oeuvres judiciaires*, Paris, De Cosse et Delamotte.
- LALLEMAND, L. (1912), *Histoire de la charité*, t. IV, *Les Temps modernes*, volume 2, Paris, Picard.
- LAROUSSE, P. (1874), *Grand Dictionnaire universel*, Paris, Larousse.
- LEFÉBURE, L. (1900), *L'Organisation de la charité en France*, Paris, Firmin-Didot.
- LEFÉBURE, L. (1910), « L'organisation méthodique de la bienfaisance privée », dans *L'Assistance française*, Paris, Congrès nationaux et internationaux d'assistance : 21-28.
- LENIAUD-DALLARD, F. (1978), *Villeneuve-Bargemont et les problèmes de santé et d'assistance dans le département de la Meurthe*, 103<sup>e</sup> Congrès des Sociétés savantes (Nancy), Paris, Armand Colin.
- LEVAN-LEMESLE, L. (1980), « L'économie politique en France jusqu'à son introduction dans les facultés, 1815-1881 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, avril-juin : 270-294.
- MARTIN J.-B. (1983), *La Fin des mauvais pauvres*, Seyssel, Champ Vallon.
- MOLLAT, M. (1966), « La notion de pauvreté au Moyen-Âge, position du problème », *Revue d'histoire de l'Église de France*, I : 5-23.
- MONACO, Prince de (1839), *Du paupérisme*

*en France et des moyens de le détruire*, Paris, Allouard.

MONOD, H. (1900), « L'assistance publique en France en 1900 », dans *Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée*, Paris, Secrétariat général du Congrès : 15-34.

MOROGUES (1834a), *Recherche des causes de la richesse et de la misère des peuples civilisés*, Paris, Delarue.

MOROGUES (1834b), *Du paupérisme, de la mendicité et des moyens d'en prévenir les funestes effets*, Paris, Librairie orientale Dondey-Dupré.

MOULIN, L. (1912), *L'Assistance obligatoire en France*, Chambéry, Imprimerie chambérienne.

PANCKOUCKE (1782), *Encyclopédie méthodique*, Paris, Panckoucke.

PARETO, V. (1917-1919), *Traité de sociologie générale*, Paris, Payot.

PERRINJAQUET, J. (1905), *De la responsabilité des communes en matière de police*, Bordeaux, thèse de droit.

PERROT, M. (1972), *Enquêtes sur la condition ouvrière en France au 19<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hachette.

PICOT, G. (1900), « La bienfaisance privée », dans *Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée*, Paris, Secrétariat général du Congrès : 35-40.

*Septième rapport du Comité de mendicité*, 1791, Paris, Assemblée nationale.

STRAUSS, P. (1901), *Assistance sociale, pauvres et mendiants*, Paris, Alcan.

*Supplément au dictionnaire de l'Académie française*, 1862, Paris, Firmin-Didot.

TURGOT, A. (1775), *Des administrations provinciales, mémoire présenté au Roi* (édition citée : Lauzanne, 1788).

VILLENEUVE-BARGEMONT, J.P.A. (1834), *Économie politique chrétienne*, Paris, Paulin.