

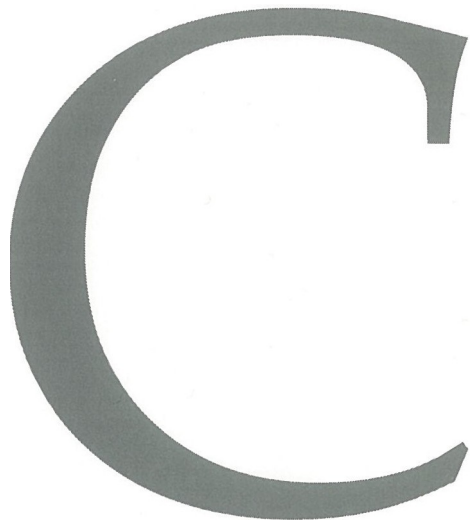
S, COLLECTION
CARNOT

Joseph-Marie de
Gérando

(1772-1842)

Connaître et réformer la société

Sous la direction de
JEAN-LUC CHAPPEY, CAROLE CHRISTEN
ET IGOR MOULLIER



LA BIENFAISANCE PUBLIQUE
SELON GÉRANDO
LES RACINES ADMINISTRATIVES
ET SAVANTES DE L'OBSERVATION
ET DE LA CLASSIFICATION DES PAUVRES
(1820-1840)

Élodie RICHARD

L'attention portée à l'indigence est un fil directeur des « œuvres » de Joseph-Marie de Gérando, qu'il s'agisse de ses actions philanthropiques, de ses fonctions d'administrateur des pauvres ou de sa production théorique dans le domaine des sciences de gouvernement. Ses publications sur cette question s'échelonnent de 1820 à 1840. Elles témoignent de la réorganisation post-révolutionnaire de la bienfaisance publique comme domaine d'action d'un État administratif en voie de constitution. Mais ces écrits participent aussi à un débat international sur la définition de la pauvreté et sur la « charité légale » dans lequel le modèle et les auteurs anglais occupent une place centrale. La nature très variée de ces textes (mémoire académique, traité, instruction administrative, comptes des bureaux de charité) reflète la multiplicité des fonctions exercées par leur auteur et l'éventail des légitimités qu'elles lui offrent pour s'exprimer sur les questions d'assistance. Cette diversité de registres présente un intérêt méthodologique, celui d'observer à l'échelle d'un individu l'intrication des logiques administratives et savantes qui ont fait des pauvres un objet constitutif des sciences du social. Nous les saisissons dans ses textes relatifs à l'assistance à domicile. D'une part, parce c'est autour de cette branche des secours publics que les gouvernements ont, depuis la Révolution, souhaité réorganiser l'aide aux indigents, et d'autre part, parce que ce type d'assistance conduit les administrateurs à se déplacer dans le cadre de vie des pauvres pour évaluer leurs besoins, inaugurant un travail d'observation appelé à se généraliser dans les études sociologiques. Gérando a contribué à l'encadrement normatif de ce mode d'assistance, à sa justification théorique et à sa mise en œuvre pratique. Ses travaux permettent de comprendre l'émergence d'une approche empirique de la pauvreté, fondée sur l'enquête auprès des familles assistées, et la recherche de critères objectifs pour définir les indigents comme une catégorie sociale, segmentée dans un système de classification, d'inspiration benthamienne, au croisement du travail administratif et des procédures scientifiques de mise en ordre.

Les publications de Gérando sur l'indigence

Toute étude sur la pauvreté dans l'œuvre de Gérando suppose d'examiner conjointement les ouvrages théoriques, les documents à finalité pratique et les textes normatifs qu'il a consacrés à l'assistance. En effet, ces différents registres se superposent dans des textes qui, dans leur statut comme dans leurs objectifs, relèvent à la fois de l'action administrative et de la réflexion scientifique sur la misère et ses remèdes. C'est notamment le cas de son premier ouvrage sur la question, *Le visiteur du pauvre*, mémoire primé en 1820 au concours académique de Lyon sur la question de l'indigence factice, mais qui reprend explicitement la matière d'un rapport sur les secours à domicile, confié en 1809 par le ministre de l'Intérieur, Crétet, à deux membres du Conseil général des hospices, Delessert et Carnet de la Bonnardière, ainsi qu'à Gérando¹. Fixées par un arrêté ministériel (1813) resté inappliqué, leurs propositions sont reprises, sous la Restauration, dans l'ordonnance royale du 2 juillet 1816 qui réorganise les secours à domicile. Cette dernière est reproduite en annexe du *visiteur du pauvre* que Gérando présente comme un « commentaire » de la loi. Son autorité sur cette question vient de son expérience de l'administration des secours publics, sous le Consulat et l'Empire, à la fois comme secrétaire général du ministère de l'Intérieur (1804) et comme administrateur de provinces annexées à l'Empire (1810-1812)². Elle vient aussi de son appartenance au Conseil d'État, institution qui joue un rôle essentiel dans l'élaboration des normes sous le régime impérial. Administré à l'échelle municipale par des « bureaux », depuis le XVI^e siècle, et réorganisé en 1796 sous le Directoire, le secours à domicile était perçu depuis le XVIII^e siècle comme le complément - plus humain et moins coûteux - de l'assistance hospitalière³. Sa réforme, en 1816, visait à résoudre le problème des défections des administrateurs des pauvres, dont la fonction présentait la particularité d'être bénévole. Pour alléger leur charge, ainsi que celle des religieuses affectées à la distribution des secours, le patronage et la surveillance des familles pauvres étaient confiés à des « commissaires visiteurs des pauvres et des dames de charité » volontaires, recrutés par les administrateurs des bureaux parmi les habitants de l'arrondissement, à raison d'un visiteur pour dix à vingt familles⁴. Cette mesure, déjà envisagée sous le Directoire, s'inspirait selon Gérando d'une expérience conduite à Hambourg par Caspar Voght⁵.

1. GÉRANDO J.-M. de, *Le visiteur du pauvre*, Paris, L. Colas, 1820, p. vr-vrr.

2. Voir la contribution de Virginie Martin dans ce volume.

3. GUTTON J.-P., *La société et les pauvres en Europe. L'exemple de la généralité de Lyon*, Paris, Les Belles Lettres, 1971, p. 256, p. 435.

4. GÉRANDO J.-M. de, *Le visiteur du pauvre*, *op. cit.*, p. 50.

5. DES CILLEULS A., *Des secours à domicile dans la ville de Paris, historiques et réformes*, Paris, Berger-Levrault, 1892; GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique*, Bruxelles, Société belge de Librairie, 1839, t. IV, p. 15.

Cette réforme modifiait par ailleurs les modalités de l'inscription sur les listes des pauvres, qui conditionnait l'admission aux secours. À l'enregistrement nominatif des indigents s'ajoute leur « classification par catégories » en fonction de la durée présumée des secours. Les admis à titre « temporaire » (blessés, malades, femmes en couches, enfants abandonnés) étaient distingués des bénéficiaires de secours « permanents » (infirmes, vieillards de plus de 65 ans et chefs de famille surchargés d'enfants en bas âge). La classification des pauvres, élément central des projets de rationalisation de l'assistance de la seconde moitié du XVIII^e siècle⁶, était désormais confiée aux bureaux de charité. Pour les guider dans cette tâche, le Conseil général des hospices publie en 1816 une « Instruction » à l'usage des bureaux, rédigée par les auteurs du rapport à l'origine de la réforme et ordonne la rédaction d'un *Manuel des commissaires et des dames de charité*, « un recueil de règles à suivre dans l'exercice de leur ministère ». *Le visiteur du pauvre* se situe dans le prolongement de ces publications. Il appartient au registre de l'« instruction » dans les deux sens du terme : former et prescrire. L'insertion dans ses dernières pages d'un « endéiamètre, modèle d'un livret pour chaque pauvre ou chaque famille du pauvre à l'usage du visiteur » témoigne de la finalité pratique de l'ouvrage, destiné à un corps d'auxiliaires de l'État, non professionnel, auquel il propose un formulaire type de rubriques à renseigner concernant le pauvre, ses besoins et sa conduite. En tant qu'administrateur du Bureau de charité du XI^e arrondissement à partir de 1825, Gérando est par ailleurs conduit à exercer lui-même les tâches imposées par sa réforme et publie en 1830 un rapport comptable fournissant une information statistique et historique sur les indigents admis au secours : leur proportion par habitants (un pour douze), leur répartition par quartier, leur origine géographique, leur sexe, le nombre d'enfants par ménage, la profession du chef de famille, leur taux de mortalité et leurs maladies⁷. En 1839, il publie *De la bienfaisance publique*, une somme sur les systèmes d'assistance européens. Il joue à cette date un rôle important dans la régulation de la bienfaisance, d'une part au sein du Conseil général d'administration des hospices, institution dotée d'un pouvoir réglementaire et d'une faculté de proposition auprès du ministère de l'Intérieur⁸, et, d'autre part, en tant que membre de la Chambre des pairs (1837). Publié quatre ans après la grande réforme des lois anglaises sur les pauvres (1834), que Gérando a attentivement analysée dans un article publié par la *Revue étrangère et française de*

6. BLOCH C., *L'Assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*, Paris, Picard et fils, 1908, p. 159, p. 195.

7. GÉRANDO J.-M. de, *Rapport fait au nom du bureau de charité du XI^e arrondissement, dans l'assemblée générale du 17 mai 1830 sur le service de l'année 1829*, Paris, Impr. de Crapelet, 1830, p. 7.

8. DUPRAT C., *Usage et pratiques de la philanthropie. Pauvreté, action sociale et lien social à Paris au cours du premier XIX^e siècle*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1997, p. 89-91, p. 101.

législation⁹, *De la bienfaisance publique* est fortement influencé par les débats anglais qui l'ont précédé (1790-1834)¹⁰. S'il prend position sur des débats législatifs contemporains, l'ouvrage se présente avant tout comme un livre scientifique, publié par un membre de l'Académie des sciences morales et politiques, et consacré à la « science sociale » qui étudie les « maux de l'humanité souffrante » ainsi que les moyens de les prévenir et de les soulager.

Fonder la bienfaisance publique, comme science et comme fonction de l'État

L'unité de ces différents textes découle de leur objectif général : la fondation de la bienfaisance publique, à la fois comme science et comme branche de l'action étatique. Celle-ci suppose tout d'abord l'amélioration de la connaissance des systèmes de secours par la divulgation des solutions imaginées ou éprouvées au problème de la misère, et donc par un travail de publication¹¹. Cette démarche prolonge l'initiative officielle, prise en 1798 par l'un des premiers protecteurs de Gérando, le ministre de l'Intérieur François de Neufchâteau¹², de rassembler et de faire traduire des textes témoignant de l'expérience étrangère en matière d'assistance¹³, tout en encourageant le développement d'une statistique descriptive des ressources nationales¹⁴. Le recueil issu de ces traductions constitue pour Gérando à la fois un modèle et une source de données pour des comparaisons internationales, très importantes dans *De la bienfaisance publique*.

La publicité de l'action administrative sert ici un objectif scientifique. Inversement, les publications scientifiques de Gérando contribuent à définir la bienfaisance comme une branche légitime de l'action publique. Publié par un théoricien pionnier du droit administratif, l'ouvrage *De la bienfaisance*

9. GÉRANDO J.-M. de, « Législation anglaise sur les pauvres », *Revue étrangère et française de législation, de jurisprudence et d'économie politique*, vol. 4, 1837-1838, p. 401-419 et vol. 5, 1837-1838, p. 641-657.
10. PoYNTER J. R., *Society and Pauperism. English Ideas on Poor Relief, 1795-1834*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1969.
11. Gérando publie les données inédites du baron de Voght et du duc de Montmorency, GÉRANDO J.-M. de, *Le visiteur du pauvre... , op. cit.*, p. vi et p. 506, ainsi que celles du statisticien Adriano Balbi, GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t. I, p. 89. Et il souhaite que se généralise la publication des rapports d'activités des administrateurs des bureaux de charité. GÉRANDO J.-M. de, *Rapport fait au nom du bureau de charité du XI^e arrondissement... , op. cit.*, p. 7.
12. C'est lui qui le fait entrer en 1798 dans l'administration comme secrétaire au bureau consultatif des arts et du commerce, MrGNET F.-A., *Éloges historiques*, t. III, Paris, Didier & C^o, 1864, p. 63.
13. *Recueil de mémoires sur les établissemens d'humanité, traduits de l'allemand et de l'anglais*, Paris, Impr. de H. Agasse, an VII-an XIII.
14. PERROT J.-C., « La statistique régionale à l'époque de Napoléon », *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE, Economica, 2^e éd., 1987, p. 234-236. KARUU-CoHEN P., « État et enquête au xix^e siècle: d'une autorité à l'autre », *Romanisme*, n° 149, 2010/3, p. 25-37.

publique peut être lu, en effet, comme le complément de ses traités de droit sur la question des devoirs de l'État à l'égard des pauvres. Pour Gérando, la bienfaisance publique et la bienfaisance privée ne sont pas de nature différente. Elles sont d'ailleurs désignées par un même mot qui rappelle qu'elles sont toutes deux de l'ordre du « bienfait ». Ce « bien que l'on fait » est un don qui, à la différence de l'échange, associe deux personnes inégales. C'est un acte moral, qui doit rester libre et facultatif car la loi ne doit pas prescrire les actions vertueuses¹⁵. Facultative et bienveillante, la bienfaisance publique n'est donc que « l'expression de la bienfaisance privée, réunie en faisceau, pour devenir plus efficace¹⁶ ». Son caractère « public » manifeste cependant un changement d'échelle mais aussi de dignité, en raison de l'identité de son dispensateur : l'État. Le « soulagement du malheur » est en effet un « service public », rendu dans l'intérêt moral de la société au même titre que l'éducation¹⁷. Parce qu'elle est définie comme une fonction de l'État, la bienfaisance publique devient une branche de l'administration qui doit désormais exercer sur les établissements charitables une « tutelle paternelle », car, « protecteur de tous, l'État doit veiller à ce que l'indigence obtienne, sur toute la surface du pays, un égal appui¹⁸ ». Cette conception de la bienfaisance publique permet de comprendre la sévérité des critiques de Gérando à l'égard des contempteurs de la « charité légale » qui, à la suite de Malthus, refusent toute aide publique parce qu'ils l'assimilent à une obligation juridique à l'égard des pauvres¹⁹. Selon Gérando, cette confusion découle du fonctionnement des *Poor laws* qui, avant la réforme de 1834, soumettaient la répartition des secours publics à une procédure judiciaire, ouvrant ainsi un recours contre la décision des administrateurs locaux qui instituait de fait un droit à l'assistance. Pour Gérando, la bienfaisance publique doit rester une « affaire de nature administrative », régie par des règlements, plutôt que par la loi, car ils sont plus aisément réversibles et permettent d'adapter la norme à la diversité des situations concrètes. Le caractère discrétionnaire de la décision administrative permet de concilier deux principes contradictoires : le caractère facultatif du secours et le devoir d'assistance de l'État. Car il existe bien selon Gérando un « droit au secours », contrepartie d'un devoir d'assistance de la société à l'égard de ses membres les plus fragiles. Il ne s'agit cependant pas d'un droit personnel de l'indigent mais d'un droit de « l'indigence²⁰ ». Le choix de ce terme générique situe le problème au niveau

15. EWALD F., *Histoire de l'État-providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 21-24.

16. *Ibid.*, p. 569.

17. *Ibid.*, p. 584, p. 587 ; GÉRANDO J.-M. de, *Programme du cours de droit public, positif et administratif, à la Faculté de droit de Paris, pour l'année 1819-1820*, Paris, Baudouin frères, 1819, note 1, p. 36.

18. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique*, op. cit., t. IV, p. 587.

19. *Ibid.*, t. I, p. 486.

20. *Ibid.*, p. 462.

du droit public²¹ et permet d'éviter la création de droits subjectifs pour les pauvres²². Si le seul droit des indigents est celui de « se faire connaître », il a pour corrélatif l'obligation pour l'État de connaître les indigents. Cette contrepartie implicite est importante pour comprendre l'émergence des savoirs sur la pauvreté. Le devoir de connaître les indigents correspond à une nouvelle conception de la bienfaisance publique, dont Gérando s'attache à définir les spécificités, par rapport à la charité traditionnelle. La bienfaisance publique moderne est fondée sur des règles fixes qui conditionnent l'accès aux secours. Il s'agit tout d'abord de mettre fin au « don aveugle » qui se trompe de cible, entretient de faux pauvres et prive les autres de secours²³. Il s'agit aussi de mettre fin au « rôle expectant » de l'État. Désormais celui-ci recherche et désigne lui-même ses pauvres²⁴. Ce n'est pas à l'indigent de se mettre en quête mais aux visiteurs des pauvres d'aller le « chercher »²⁵.

Une science morale et politique de la pauvreté

Ainsi, le processus de rationalisation des secours à domicile fait des pauvres un objet d'enquête, en conduisant les administrateurs jusque dans le domicile du pauvre pour des visites d'inspection. Ce déplacement se situe au croisement de deux pratiques anciennes. Il s'inscrit dans la continuité de la visite de charité pratiquée par les congrégations féminines associées aux bureaux des pauvres, mais il prolonge aussi les opérations administratives de dénombrement des personnes, à visée fiscale, déjà utilisées sous la Révolution par le Comité de mendicité pour estimer la population indigente du royaume²⁶. Cette inspection des pauvres est confiée à des « visiteurs » que Gérando qualifie aussi de tuteurs volontaires, protecteurs, patrons, providiteurs, explorateurs²⁷, et dont il justifie l'institution par une réflexion sur les avantages d'une observation conduite dans le cadre d'une relation personnelle mais asymétrique, le patronage²⁸. L'immersion qu'il autorise dans la vie quotidienne des familles donnerait en effet accès à la réalité de leur condition, toujours dissimulée, lors des visites ponctuelles de l'administration officielle. Cette observation est objectivée et normalisée par un questionnaire, « l'endéiamètre », qui l'oriente dans trois directions : l'indigent, ses besoins, ses mœurs. Le premier volet du questionnaire porte sur l'état civil des indigents, le nombre de leurs enfants, leurs maladies, les

21. *Ibid.*, p. 483.

22. *Ibid.*, t. IV, p. 563.

23. *Ibid.*, p. 223.

24. *Ibid.*, t. I, p. 477.

25. C'est le terme utilisé dans l'ordonnance du 2 juillet 1816.

26. DousSET C., « Statistique et pauvreté sous la Révolution et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, 1990, p. 167-186.

27. GÉRANDO J.-M. de, *Le visiteur du pauvre*, op. cit., p. 59-60.

28. Voir la contribution de Matthieu Brejon de Lavergnée dans ce volume.

secours qu'ils reçoivent, ainsi que sur leur loyer, indicateur préféré au salaire, plus instable, pour évaluer le revenu. Ces données concernent tout ce qui, dans une logique assistancielle, peut être considéré comme une ressource de l'indigent: sa famille, sa santé, ses revenus. La deuxième rubrique concerne les besoins, c'est-à-dire la liste, laissée à l'appréciation **du** visiteur, de ce qui manque à l'indigent. La dernière partie de l'endéiamètre doit guider l'observation de la moralité et de la conduite des indigents, divisés ici en « parents et enfants ».

La classification des indigents - au même titre que la fixation de règles homogènes pour l'admission aux secours sous la Révolution - témoigne du rôle fondamental de l'administration moderne dans le développement d'une statistique de la pauvreté. Gérando en relativise cependant la fiabilité²⁹, les recensements étant fondés sur des définitions imprécises de l'indigence ou sur le critère très fluctuant de l'admission au secours³⁰. Ces critiques s'inscrivent dans les débats académiques des années 1830 sur la validité des statistiques et leur place dans les sciences morales et politiques³¹. Pour lui, la bienfaisance est indépendante des statistiques. Il s'agit en effet d'une science morale qui s'appuie sur la connaissance de la nature humaine, les lois de l'organisation sociale et les faits généraux de l'histoire³². Sur le plan épistémologique, cela signifie que si la réalité observable et l'induction n'en sont pas exclues, elles n'en dominent cependant pas l'analyse. La détermination des causes de la misère peut se faire « *a priori*³³ », par la mobilisation du droit naturel, pourvoyeur de définitions stables de la nature humaine et de l'organisation sociale, et de la philosophie morale, qui guide la réflexion sur les mœurs des pauvres. Cela permet de comprendre pourquoi l'enquête sociale, telle que la conçoit Gérando, n'est, dans ses finalités et ses modalités, que partiellement empirique. Le questionnaire qu'il propose vise à établir, pour l'administration, la nature des secours à apporter. De ce fait, **il** n'oriente pas l'observation vers les budgets réels des familles comme indicateur d'un niveau de vie. Il prescrit de relever « ce qui manque » par rapport à une définition très théorique de ce dont tout homme a besoin pour vivre³⁴. Cette science morale de la pauvreté s'édifie autour de deux enjeux principaux : la définition et la mesure de l'indigence, à partir d'une réflexion

29. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t.I, p. 86, 134.

30. *Ibid.*, p. 84.

31. LETERRIER S.-A., *L'imitation des sciences morales (J795 -1850)*, Paris, LHarmattan, 1995, p. 223; LÉCUYER B.- P., « Statistiques administratives et statistique morale au XIX^e siècle », *Actes de la journée d'étude « Sociologie et statistiques »*, Paris, INSEE, Société française de sociologie, 1982, p. 155-165.

32. *Ibid.*, p. 88.

33. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t.I, p. 133.

34. C'est le sens du terme « endéiamètre », composé des mots grecs *endeia* (manque, besoin) et *metron* (mesure).

sur la notion de besoin, et la classification des formes de la pauvreté en fonction de ses causes ³⁵. Pour définir l'indigence sur un plan théorique, Gérando reprend la distinction, attribuée à Bentham ³⁶, entre l'indigence et la pauvreté, c'est-à-dire la condition de tout homme qui, pour vivre, doit recourir à son travail :

« *L'indigence est une pauvreté extrême, c'est la privation du nécessaire, c'est le dénuement absolu. Il suffit pour être pauvre, de ne rien avoir en propre ou de ne posséder que peu de choses : il faut pour être indigent se trouver hors d'état de se procurer soi-même ce dont on manque. Le pauvre n'a pour subsister que ses bras; l'indigent n'a pas de quoi subsister. Le pauvre éprouve des privations, l'indigent est exposé à périr. Le pauvre a surtout besoin d'appui : à l'indigent, il faut des secours*³⁷ »

Cette distinction souligne que le but de la bienfaisance publique n'est pas d'aider les pauvres mais bien de « secourir » l'indigence, c'est-à-dire de sauver la vie de ceux qui mourraient sans l'assistance d'autrui et non de corriger une inégalité sociale voulue par Dieu³⁸. L'indigence est donc définie comme une privation des choses indispensables à la vie. Or ces « nécessités premières » sont variables et relatives. Toute tentative de définition de l'indigence aboutit donc à une réflexion sur le besoin, qui, sur le plan théorique, rejoint les débats philosophiques et économiques sur le luxe, le superflu et le nécessaire, et, sur le plan administratif, vise très concrètement à évaluer les besoins matériels journaliers des personnes³⁹. Gérando aborde ainsi la question de la relativité des besoins, leur variation selon le degré de civilisation, le climat, les habitudes sociales et le niveau de vie général. Convaincu qu'il « n'y a pas d'indigents parmi les sauvages ⁴⁰ », il propose une interprétation anthropologique et historique de la pauvreté, décrite comme l'effet d'un progrès générateur d'inégalité sociale par la création de richesses et de nouveaux besoins. Cette volonté de prendre en compte la dimension subjective des besoins tend à en augmenter le volume, et à tenir compte notamment de la position relative des personnes au sein de la société. En effet, « l'indigence se mesure par des comparaisons » et s'il « n'y a pas de privation pour les choses qu'on ignore; la vue des jouissances d'autrui multiplie la peine de ceux qui ne les partagent pas⁴¹ ». Gérando s'écarte ainsi

35. *Ibid.*, p. 21.

36. POYNTER J. R., *op. cit.*, p. 119; BRUNON-ERNST A., *Le panoptique des pauvres: Jeremy Bentham et la réforme de l'assistance en Angleterre, 1795-1798*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 2007, p. 50.

37. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t. I, p. 5-6.

38. GÉRANDO J.-M. de, *Le visiteur du pauvre, op. cit.*, p. 9.

39. WINCH D., *Riches and Poverty: An Intellectual History of Political Economy in Britain, 1750-1834*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 57-89.

40. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t. I, p. 16.

41. *Ibid.*, p. 18.

d'une définition strictement matérielle de l'indigence. L'indigent est un être « incomplet » ayant des besoins moraux d'éducation ou de « considération ». En effet, exister socialement, conserver sa place dans la communauté, c'est disposer des choses nécessaires au maintien d'un « commerce avec les autres personnes⁴² ».

Mesurer les besoins primordiaux de l'homme, classer les indigents

Mais au-delà de ces définitions théoriques de l'indigence, l'administration de la bienfaisance impose une évaluation concrète de ces besoins. Dans son traité, Gérando évoque les différentes méthodes utilisées pour en définir le contenu. Il s'appuie notamment sur les auteurs anglais (Eden, Ruggles, Hill, Bentham) traduits en français dans le *Recueil de mémoires sur les établissements d'humanité* (1798-1804) ainsi que sur les enquêtes parlementaires du Comité de mendicité (1790) et de la Commission royale britannique (1832)⁴³. Le degré d'indigence se calcule par la différence entre le niveau de revenu et le coût des « nécessités matérielles de la vie ». Ces dernières peuvent être évaluées par l'agrégation des différentes dépenses incompressibles des familles pauvres ou bien en partant du taux de salaire du travailleur indépendant le moins aisé. Ce taux, qui exprimerait la totalité des besoins d'un adulte en état de santé, avait été utilisé par le législateur anglais pour réguler les secours dont une partie était versée sous la forme d'un complément de salaire⁴⁴. Pour évaluer les besoins des indigents, Gérando propose une méthode alternative, inspirée de la pratique administrative, consistant à prendre pour base de calcul le coût des personnes entretenues par l'État (soldats d'infanterie, prisonniers, terrassiers rémunérés par les Ponts et Chaussées) pour chiffrer les besoins minimaux d'un indigent valide. Dans cette évaluation des besoins, Gérando préconise la générosité⁴⁵. Cependant, en dépit de la tonalité égalitaire de son approche jusnaturaliste des besoins primordiaux de l'homme en société et du choix « d'un type normal » pour les mesurer, Gérando propose un traitement différencié des indigents, attentif à « l'intérêt particulier que méritent certains malheurs, à la situation antérieure, au caractère, à la conduite de ceux qui les éprouvent⁴⁶ » et surtout, aux « circonstances spéciales qui occasionnent leur détresse⁴⁷ ».

C'est sur ces circonstances que se fonde la classification des indigents. Celle-ci embrasse l'ensemble des causes de la pauvreté, c'est-à-dire de la

42. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t I, p. 20.

43. *Ibid.*, p. 21, 33, 41.

44. *Ibid.*, p. 31.

45. *Ibid.*, p. 28.

46. *Idem.*

47. *Ibid.*, p. 44.

privation de travail, envisagée ici à l'échelle de l'individu. Dans *Le visiteur du pauvre*, la démarche classificatoire prolongeait l'opposition classique entre l'indigence « factice » et l'indigence « véritable », dont la pauvreté « honteuse » des déclassés constituerait la forme la plus pure⁴⁸. Mais dans *De la bienfaisance publique*, la question de la fausse pauvreté passe au second plan au profit d'une classification détaillée des formes de l'indigence très directement inspirée des travaux de Jeremy Bentham. L'originalité de Bentham résidait dans le choix de critères classificatoires⁴⁹ nouveaux sur la nature des causes de l'indigence - « interne » ou « externe » selon qu'elle était liée ou non aux caractéristiques personnelles de l'indigent - et sur leur durée, perpétuelle ou temporaire. La neutralité de ces critères rompait avec le thème traditionnel de la pauvreté factice ou coupable⁵⁰ et rappelle que, d'un point de vue utilitariste, la question de la responsabilité de l'indigent importe moins que celle du coût de son assistance, c'est-à-dire sa « valeur pécuniaire », calculée par la différence entre le revenu de son travail et le montant de son entretien. Gérando critique l'« exubérance » de cette classification ainsi que l'indifférence des tenants de « l'utilisme » aux facteurs moraux de l'indigence⁵¹. Mais il conserve le principe d'une mise en ordre scientifique de ce groupe social, dont le caractère systématique produit un effet normatif : en enregistrant l'ensemble des causes possibles de l'indigence, elle en délimite ainsi les frontières. Gérando revient cependant à une division plus classique de l'indigence construite autour de notion de capacité au travail. Le basculement des pauvres dans l'indigence ne résulte selon lui que de trois causes : l'impuissance au travail, le manque de travail ou l'insuffisance de son produit. La première s'applique à l'invalides, tandis que l'indigent valide est celui qui est privé d'emploi en raison de circonstances générales (stagnation économique) ou personnelles, mais c'est aussi celui dont le salaire ne suffit pas à couvrir les besoins. Cette classification de Gérando est plus directement articulée que celle de Bentham à des dispositifs d'assistance. L'opposition entre valides et invalides, clé de l'accès au secours dans les textes législatifs depuis le Moyen Âge², sépare en effet deux sortes d'aides : l'assistance sans contrepartie ou la fourniture de tra-

48. Cette opposition trouve son origine dans la critique de la mendicité qui se développe à partir du XVI^e siècle, GunoN J.-P., *op. cit.*, p. 242.

49. J. Bentham publie un tableau synoptique des types d'indigence, divisée, conformément au lexique naturaliste, en 44 classes et 123 espèces, QmNN M. (éd.), *The collected works of Jeremy Bentham, Writings on the poors laws*, vol. 1, Oxford, Clarendon Press, 2001, Editorial introduction [XI].

50. QurNN M., « Mill on Poverty, Population and Poor Relief. Out of Bentham, By Malthus? », *Revue d'études benthamiennes*, n° 4, 2008, [<http://erudes-benthamiennes.revue.org/185>], p. 27.

51. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique*, *op. cit.*, t. I, p. 23, 46.

52. MoLLAT M., *Les pauvres au Moyen Âge*, Paris, Complexe, 2006, p. 29.

vail. Ceci vaut également pour la distinction entre indigence temporaire et définitive. Contrairement à Bentham, Gérando s'intéresse moins à la durée de l'indigence qu'à sa réversibilité, critère central de la division des secours à domicile (temporaires ou permanents) depuis 1816.

Cette classification produit des catégories d'indigents « véritables » pouvant légitimement prétendre à une aide publique. Elle accorde une place nouvelle aux « femmes pauvres » dont les nouvelles règles d'enregistrement des pauvres avaient révélé le poids (deux tiers) dans le contingent des assistés⁵³. L'identification précise des différents types d'indigence impose d'introduire des seuils et des limites. Elle conduit Gérando à donner un contenu concret à la notion de « famille nombreuse » (trois enfants en bas âge)⁵⁴ et à aborder par ailleurs la question des limites de l'enfance. Celle-ci est fixée par la réglementation du travail des enfants comme le montre son évolution, de huit à douze ans, entre *Le visiteur du pauvre* (1820) et le traité de 1839. Ce dernier, publié dans la période des débats qui ont précédé l'adoption de la loi sur le travail des enfants (1841), offre à Gérando l'occasion de proposer l'allongement de la durée de l'enfance indigente jusqu'à 15 ans pour les femmes et 18 ans pour les hommes. En effet, bien que sorti de la catégorie de « l'impuissance au travail », l'apprenti a encore besoin de la protection d'autrui pour stipuler le contrat d'apprentissage et éviter que son travail n'exécède pas ses forces et ne l'empêche d'achever son éducation⁵⁵. Ce travail de délimitation concerne aussi des formes d'indigence qui résistent à la classification comme celle des « travailleurs imparfaits », catégorie benthamienne qui regroupe les travailleurs valides mais maladroits, ignorants ou bornés⁵⁶. Le traité de Gérando permettait donc d'ouvrir un débat et de prendre position sur le contour des catégories d'indigents, leur pertinence, leur recouvrement et donc sur les limites de l'exercice typologique face à l'intrication complexe des inégalités sociales et naturelles. Sa classification définit et hiérarchise ce qu'est l'indigence véritable en fonction de sa gravité et du degré de responsabilité du pauvre. Prenant la forme d'une liste ordonnée et non d'un tableau synoptique (comme chez Bentham), elle commence classiquement par les indigents invalides, par l'invalidité liée à l'âge avant l'infirmité physique ou intellectuelle, et place l'orphelin « à la tête du long et lugubre cortège des infortunés, et de toutes les infortunes ». Elle situe les indigents valides à mi-chemin, sur une échelle de légitimité, entre les invalides et les « indigents qui le sont par leur propre faute », ceux dont la misère est le fruit de vices, eux-mêmes ordonnés en fonction de leur

53. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique*, op. cit., t. I, p. 52; DURRAT C., *Usage et pratiques de la philanthropie...*, op. cit., p. 64.

54. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique*, op. cit., t. I, p. 58.

55. *Ibid.*, p. 48.

56. *Ibid.*, p. 62.

gravité: l'imprévoyance, puis la fainéantise et l'intempérance. Cet élément moral est pris en compte dans l'accès à l'assistance, l'administrateur étant appelé à proportionner l'aide « à la moralité de leur conduite⁵⁷ ». Par ailleurs, l'assignation des personnes aux catégories d'indigents les plus « légitimes » est entourée de nombreuses restrictions. La vieillesse, par exemple, n'est pas en soi une condition suffisante pour faire entrer une personne dans la catégorie des indigents invalides : il faut pour cela qu'elle soit infirme et abandonnée par sa famille. Dans le cas des infirmes, l'incapacité au travail n'est jamais absolue et même « le paralytique peut encore tricoter étendu sur son lit⁵⁸ ». Ces définitions très étroites de l'invalidité visent à réduire au maximum l'extension d'une forme d'indigence donnant droit à une aide sans contrepartie. Elles rappellent que le premier objectif de la classification des indigents reste la réduction des inscrits sur les livres des pauvres c'est-à-dire la sélection des cas prioritaires et la radiation des autres. Un des objectifs affichés de la réforme de 1816 visait la suppression des inscriptions abusives et la concentration de l'aide sur les cas les plus graves :

« La classification est une mesure nouvelle, très importante pour la meilleure application des secours et la facilité de l'administration [...]. Si les secours sont répartis sur un trop grand nombre d'individus, à peine procurent-ils à chacun un soulagement sensible. Les étendre à ceux qui n'ont pas un besoin réel, c'est les prodiguer mal à propos, c'est, en les disséminant sans raison, se priver de la faculté d'aider efficacement ceux à qui l'âge, les infirmités, une nombreuse famille, un dénuement absolu, des malheurs imprévus rendent nécessaires des secours efficaces et abondants⁹. »

La classification des indigents par catégorie, imposée par l'ordonnance de 1816, s'est traduite par une réduction drastique du nombre d'assistés entre 1817 et 1835⁶⁰. Cette diminution concrétisait le refus politique, exprimé sous le Directoire en réaction aux projets de la Convention montagnarde, de généraliser l'aide « à tous les âges de la vie⁶¹ ». La plupart des adultes valides en étaient désormais exclus⁶². L'aide était concentrée sur des populations prioritaires, mais celles-ci n'étaient pas caractérisées de façon précise dans les textes normatifs, silencieux sur le niveau de ressources, le

57. *Ibid.*, t. IY, p. 201, 205.

58. *Ibid.*, t. I, p. 53.

59. « Extrait de l'Instruction adoptée par le Conseil général des hospices le 28 août 1816 », *Code administratif des hôpitaux civils, hospices et secours à domicile de la ville de Paris*, 1824, t. II, p. 421.

60. DUPRAT C., *Usage et pratiques de la philanthropie...*, *op. cit.*, p. 56 ; FELKAY C., « Antoine Vée et le service public des secours à domicile à Paris (1796-1860) », in MAREC Y. (dir.), *Accueillir ou soigner? L'hôpital et ses alternatives du Moyen Âge à nos jours*, Publication des universités de Rouen et du Havre, 2007, p. 323.

61. DUPRAT C., *Le temps des philanthropes*, *op. cit.*, p. 357.

62. DUPRAT C., *Usage et pratiques de la philanthropie...*, *op. cit.*, p. 55.

type d'infirmité et le nombre d'enfants propres à définir l'indigence. Il s'agissait d'éviter que les critères de classification ne soient interprétés comme les conditions d'un droit au secours ⁶³ Dans la mesure où le nombre des assistés dépendait des ressources des bureaux, fixées par le Conseil général des hospices, les caractéristiques personnelles des indigents servaient uniquement à opérer un tri. Dans ces conditions, la classification des pauvres proposée par Gérando remplissait les mêmes fonctions que les manuels de charité. Elle remédiait à l'imprécision des textes officiels en donnant un contenu positif aux notions de « maladie incurable », ou de « famille nombreuse ». Elle permettait également de faire admettre l'impopulaire contraction des livres des pauvres en fondant les radiations sur une justification scientifique ⁶⁴.

Ainsi, les différents travaux de Gérando sur la bienfaisance publique participent, dans des registres normatifs, scientifiques et administratifs, à la définition de l'assistance comme mission fondamentale de l'État moderne, dont il contribue, en tant que théoricien du droit administratif, à définir les contours. Cela ne va pas de soi dans une période post-révolutionnaire dans laquelle la puissance publique partage cette fonction avec l'Église et des fondations privées dans le cadre d'un système très décentralisé qui recourt pour son fonctionnement à des citoyens bénévoles et non à un corps de fonctionnaires⁶⁵. C'est précisément cette fragilité de la bienfaisance publique qui conduit Gérando à affirmer la légitimité de l'action de l'État dans ce domaine en se référant constamment au débat qui a précédé la réforme des *Poor Laws* en 1834. Il défend la tutelle de l'État sur les « Établissements d'humanité » et proclame la supériorité de la bienfaisance publique sur la charité privée. Fondée sur des règles fixes et homogènes, la bienfaisance que dispense l'État est à la fois plus juste, plus égalitaire et plus rationnelle. Il la définit comme une affaire « administrative », régulée par le pouvoir exécutif, et dont le caractère discrétionnaire permet de concilier la nécessité et le caractère facultatif d'une aide qui, dans sa nature, ne diffère en rien des bienfaits, libres, de la charité privée.

La bienfaisance publique opère cependant un retournement par rapport à la logique de l'acte caritatif spontané, car elle rend au donateur l'initiative de l'aide. En effet désormais « l'indigent ne peut rien exiger, il n'est même pas nécessaire qu'il sollicite » et, en le soulageant, la société accorde ou refuse l'aide en la proportionnant « à la situation et aux mérites de la personne assistée ⁶⁶ ». Cette régulation des secours par l'autorité

63. *Ibid.*, p. 54.

64. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t. N, p. 223-224.

65. ROSANVALLON P., *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 139-150.

66. GÉRANDO J.-M. de, *De la bienfaisance publique, op. cit.*, t. I, p. 491.

administrative est très loin de la logique universaliste du « droit à l'assistance ». L'aide est modulée en fonction des ressources publiques, différenciée selon les personnes, et attentive aux inégalités sociales et naturelles.

La classification administrative des pauvres, que Gérando a contribué à imposer, mise en pratique puis théorisée, est le principal outil de ce ciblage. Fondé sur « l'indigence constatée », ce système d'aide impose à l'indigent de se faire reconnaître comme tel et à l'État l'obligation de connaître ses pauvres. Ainsi, en France, l'enquête sociale trouve donc en partie son origine dans une pratique administrative, la visite d'inspection, issue d'une réforme de l'enregistrement des pauvres destinée à réduire les admissions au secours à domicile. Ces enquêtes administratives auprès des familles s'opèrent dans le cadre traditionnel de la visite charitable, mais elles s'inscrivent aussi dans la continuité des pratiques de dénombrement des populations et d'évaluation des richesses de l'État. Comme la statistique régionale, elles ont été conçues à l'initiative du ministère de l'Intérieur, à une époque (le Consulat puis l'Empire) où Gérando y exerce des fonctions. La visite des pauvres met en évidence les racines assistancielles de l'enquête sociale, complémentaires de la logique statistique descriptive qui conçoit la population comme un facteur de richesse. Ici, l'administrateur des pauvres évalue des coûts, des besoins, et contrôle l'affectation des ressources.

Pour Gérando, cette démarche est également de nature scientifique. Il la conçoit selon une logique philanthropique, inextricablement réformatrice et savante. Celle-ci permet de comprendre le double statut qu'il assigne à la bienfaisance publique : branche de l'administration et science morale nouvelle, toutes deux destinées à servir les « intérêts de l'humanité ». Cette science mobilise le droit naturel, la philosophie morale et l'histoire pour définir l'indigence à partir d'une réflexion sur les besoins primordiaux de l'homme et leur relativité historique et sociale. C'est aussi une science empirique fondée sur l'expérimentation des systèmes d'assistance et l'observation des indigents, de leurs ressources, de leurs conduites et leur histoire personnelle. Cette science contribue à définir des catégories d'indigents ainsi que les seuils et les étages d'une stratification sociale qui intègre l'indigence, définie en termes relatifs comme la condition immédiatement inférieure à celle des travailleurs les moins aisés mais indépendants de toute assistance sociale pour leur survie⁶⁷. La classification des indigents prolonge cette stratification et en constitue une sorte de frange basse. Elle remplit une fonction éminemment pratique : celle d'explicitier et de fonder scientifiquement le filtrage des bénéficiaires de l'aide publique, en les hiérarchisant pour cerner des populations prioritaires dans le cadre d'une politique de réduction du nombre d'assistés.

67. *Ibid.*, p. 19.

Joseph-Marie de Gérando (1772-1842) est une personnalité centrale du monde politique, intellectuel et administratif de la première moitié du xix^e siècle. Il a souvent été célébré pour son rôle fondateur dans des champs aussi divers que l'histoire de la philosophie, l'anthropologie, le droit administratif, la philanthropie, ou l'enseignement mutuel. Au temps des révolutions, dans un contexte où débattent les premiers réformateurs sociaux, il offre, à la croisée des savoirs, des outils pour comprendre, normaliser et transformer la société : des pauvres aux sourds et muets, toutes les formes de marginalité deviennent des objets d'enquête et d'action.

Issu d'un colloque interdisciplinaire, ce livre cherche à saisir toutes les facettes d'un acteur encyclopédique et de son parcours complexe entre la fin des Lumières et l'invention du xix^e siècle. Prenant en compte les renouvellements historiographiques les plus récents, les contributions réunies dans ce volume font le lien entre histoire intellectuelle, histoire politique et histoire sociale. Elles portent plus précisément sur la constitution de nouveaux savoirs de gouvernement, sur les modalités idéologiques et pratiques de réforme et de contrôle de la société et, plus généralement, sur les manières de penser les rapports entre les élites et le peuple dans une société libérale naissante.

Jean-Luc Chappey est maître de conférences (HDR) en histoire moderne à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne; ses travaux portent sur les transformations politiques et intellectuelles en France et en Europe au tournant des xv^e et xix^e siècles.

Carole Christen est maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Lille Nord de France - Lille 3 et membre de l'Institut universitaire de France; après avoir travaillé sur l'histoire sociale des Caisses d'épargne en France au xix^e siècle, elle s'intéresse aux savoirs enseignés aux ouvriers adultes dans le premier xix^e siècle.

Igor Moullier est maître de conférences en histoire moderne à l'ENS de Lyon; il est spécialiste de l'histoire de l'État et de l'évolution des savoirs administratifs autour de 1800.

Publié avec le soutien
de l'université Lille 3, de l'IUF
de l'ANR MOSARE
et de l'ENS de Lyon

COLLECTION CARNOT



ISBN 978-2-7535-3340-0

20 €

111111111 111

www.pur-editions.fr

9 782753 533400