

# Le comité de mendicité mandaté par la nation : vers une harmonisation de la politique d'assistance des valides (1790-1791)

---

Jean-Baptiste Masméjan

## Résumé

La révolution parlementaire de 1789 confère des prérogatives immenses aux constituants, mandataires de la nation : ils ont pour mission de la régénérer, mais aussi de rédiger une constitution. La nouvelle conceptualisation nationale offre un cadre intellectuel à cette entreprise, en mettant en exergue la nécessité de séculariser l'assistance et d'en mutualiser les moyens pour tendre vers le principe d'égalité entre les citoyens, élaboration qui change radicalement de la politique d'assistance d'Ancien Régime ainsi que de celles employées par les nations étrangères. L'œuvre des constituants marque les prémices de la solidarité nationale, même si, en ce qui concerne l'assistance des valides, l'avènement de l'homo œconomicus marque l'apogée de l'éthique du travail, rendant inéluctable la sécularisation de l'assistance et sa substitution par l'État, en écartant la charité chrétienne. En outre, la pénétration de la bienfaisance privée dans l'assistance tempère l'influence du cadre de la solidarité nationale, étant entendu que le droit à l'assistance est tributaire de fonds privés, dont l'allocation suit la volonté des bienfaiteurs. L'émergence d'un droit au travail est de fait écartée et n'est consacrée plus tard que par la Convention nationale.

## Abstract

1789 Parliamentary Revolution provides some huge prerogative to its members, then representative of the French Nation : their will is not only to generate it but also to write a constitution. The brand new National conceptualisation caters an intellectual frame to their project, highlighting the necessity to secularize the assistance and to mutualise the means in order to strive for some new principle that is to aim for equality between the citizens ; this radically new conception marks the schim with the Old Regime's assistance policy aswel as the policies applied by the other Nations. The parlementarians' work signs National solidarity's beginning, even if, according to the valid workers, the homo economicus marks the work ethics peak, making inescapable the secularisation of the assistance and its substitution by the State, thus spreading away Christian charity. Moreover, private charity's entrance in the said support balances National's solidarity structure, taking in consideration that the right to the assistance depends on private funds, whose allocation follows the benefactors' goodwills. Labour Law's emergence, taken aside, isnt yet discussed, parliament Members will deal with it during the National Convention occuring in 1792.

### Référence électronique

Jean-Baptiste Masméjan, «Le comité de mendicité mandaté par la nation : vers une harmonisation de la politique d'assistance des valides (1790-1791)», *Cahiers Jean Moulin*, n°2, 2016.

URL : <http://revues.univ-lyon3.fr/cjm/index.php?id=280>.

DOI : 10.24401/cjm.280



Cahiers  
Jean Moulin

La Révolution française est en premier lieu une révolution d'assemblée avec la mutation d'une réunion extraordinaire qui était tombée en désuétude, en assemblée permanente représentative de la nation<sup>1</sup>. L'influence de l'abbé Sieyès dans cet événement est prépondérant : ses théories, développées peu avant les États généraux<sup>2</sup>, notamment dans *Qu'est-ce que le tiers état ?*, gagnent une grande partie de l'opinion publique<sup>3</sup>. La nation est au cœur de son développement. En effet, bien que cette dernière ait, avant cet ouvrage, une connotation politique<sup>4</sup>, elle est dans cette nouvelle acception à l'origine même du pouvoir politique : « La nation existe avant tout, elle est à l'origine de tout. Avant elle, au-dessus d'elle, il n'y a que le droit naturel » (Sieyès, 2009, p. 17). En tant que telle, elle doit dicter sa propre constitution en fixant les droits et devoirs des citoyens ainsi que l'organisation des pouvoirs politiques : « La nation doit donc se donner librement sa constitution, et elle seule a le droit de se la donner [...] » (*ibid*). En outre, pour Sieyès, la conduite de la nation ne peut pas être exercée en tant que telle par les citoyens<sup>5</sup>, étant entendu que,

---

**1** Il n'est pas question ici de faire une histoire de l'Assemblée Nationale. Rappelons simplement que les États généraux se sont ouverts le 5 mai 1789 par un conflit d'ordres, le tiers état réclamant en effet le vote par tête et non un vote par ordre, ce qui leur permettrait d'avoir un poids bien plus conséquent dans les délibérations à venir. Le tiers prend le nom d'Assemblée Nationale le 17 juin 1789, « ce qui impliquait, l'affirmation de l'unité et de la souveraineté nationales, véritable révolution juridique » mais aussi politique, lorsque le roi enjoint les deux autres ordres à rejoindre le tiers. L'Assemblée Nationale devient « constituante » consécutivement au serment du jeu de paume, et s'arroge la charge de donner une constitution à la nation. Cf. Soboul, 2014, p. 41-42. Cette révolution parlementaire n'est pas sans critique et défiance notamment de la part du parlement de Paris qui conteste la légitimité de la constituante selon le motif « qu'ils ne peuvent reconnaître comme effet du vœu général de la Nation, le résultat des délibérations d'une Assemblée qui devait être celle des trois Ordres, composant les États-Généraux, et qui se trouve dénaturée et constituée, par son autorité seule, Assemblée Nationale » (Felix, 1990, p. 65).

**2** Cet ouvrage a été publié pour la première fois en janvier 1789.

**3** Nous entendons la notion d'opinion publique telle qu'elle est explicitée par Habermas dans *l'espace public*, c'est-à-dire que l'opinion publique correspond à l'opinion des personnes éclairées, avisées et lettrées, ce qui exclut la majeure partie du peuple.

**4** Dès la guerre de Cent ans, elle correspond à un lien particulier, un sentiment unissant le monarque et ses sujets qui ne forment plus qu'un. Au XVII<sup>e</sup> siècle, sous l'influence de la doctrine absolutiste, la nation est représentée par le roi seul. À la fin de l'Ancien Régime, elle cristallise les dissensions quant à sa représentation et aux prérogatives exercées sur elle, notamment par les parlements. La séance de la flagellation de 1766 met en exergue ce conflit. Cf. Delaigue, Babot & Boucaud-Maître, 2007, v<sup>o</sup> « Nation ».

**5** Cette vision n'est pas nouvelle, Montesquieu mettait déjà en exergue l'incapacité du peuple à conduire les affaires de la nation : « Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques : c'est que le peuple avait droit d'y prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution, chose dont il est

contrairement à la notion de souverain développée par Jean-Jacques Rousseau<sup>6</sup>, cette nation n'est pas qu'une simple addition d'individus formant le peuple, elle représente le corps politique des citoyens dans sa globalité (Delaigue, Babot, Boucaud-Maitre, v° « Nation »). Par conséquent, ce corps, qui se trouverait dans le tiers-état (Sieyès, 2009, p. 17), ne peut exercer le pouvoir seul, il doit le faire par une assemblée représentative (*ibid*, p. 126-127).

L'abbé Sieyès qualifie de « mandataires » ces représentants de la nation, bien qu'il nie le lien contractuel et révocable les unissant. L'utilisation de ce terme juridique, cantonné habituellement au droit civil, est novatrice car elle étend cette notion à une délégation issue d'un processus électif<sup>7</sup>.

Cette mutation des états généraux en Assemblée nationale entend régénérer l'État et donc le champ législatif. Les députés ont pris l'habitude sous la constituante de former des comités sur des thématiques précises dans un souci d'efficience (Szramkiewicz & Bouineau, 1992, p. 9). La création du comité de mendicité<sup>8</sup> est

---

entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée » (Montesquieu, 1799, 1, p. 297).

<sup>6</sup> Rousseau est partisan d'une démocratie directe par laquelle le peuple souverain devient titulaire du pouvoir législatif, elle ne peut donc pas se « donner des chaînes » en déléguant ce pouvoir (Rousseau, 2001, p. 66, ainsi que p. 232-233). Au contraire, Sieyès rejette l'existence d'un contrat social en ce qui concerne le lien unissant la nation (pour qui Rousseau attribue une définition traditionnelle) et ses représentants : « la nation ne contracte pas avec ses mandataires, elle commet à l'exercice de ses pouvoirs ». Il ajoute également que « C'est une idée fautive et dangereuse que de supposer un contrat entre un peuple et son gouvernement » (Sieyès, 2009, p. 91).

<sup>7</sup> Actuellement, la majorité des substantifs qui s'adjoignent à la notion de mandat concernent encore le droit privé. Cf. Cornu, 2015, v° « Mandat ». Sous l'Ancien Régime, la notion de mandat concerne le droit des obligations. Le juriste Claude-Joseph De Ferrière le définissait ainsi : « contrat obligatoire de part et d'autre, qui se forme par le seul consentement des parties par lequel on charge d'une affaire, pour la gérer gratuitement, une personne qui consent volontiers d'en prendre soin. » (Ferrière, 1769, 2, v° « Mandat ») L'*Encyclopédie* et le *dictionnaire de l'Académie Française* rejoignent la définition précédemment citée. Cependant, la notion de mandat politique émerge déjà de manière sous-jacente comme en témoigne la définition donnée par l'auteur lyonnais Prost de Royer dans son *dictionnaire de l'administration publique* (Prost de Royer, 1782, 2, p. 809) : « L'administration publique est une procuration, une commission, un mandat par où l'on est chargé de maintenir, d'augmenter les droits, la sûreté, la tranquillité, le bien être des individus composant un corps, un hôpital, une ville, une province, un état entier. Ce n'est plus qu'une famille dont l'administrateur devient le père. »

<sup>8</sup> Les archives du comité de mendicité ont été quasiment totalement détruites, cf. Thuillier, 2001, p. 277. On se focalisera donc principalement sur les sources imprimées (Tuetey & Bloch, 1911).

relativement tardive comparativement à d'autres<sup>9</sup>. Elle est constituée par la nécessité, par l'urgence sociale, et pour répondre à des besoins d'ordre public dans un contexte où le royaume compte 1 000 000 à 1 200 000 indigents valides et invalides<sup>10</sup>. En effet, il existe beaucoup de mendiants et de vagabonds dans toute la France, et tout particulièrement à Paris. Des écrits par voie de presse poussent l'Assemblée à aborder cette « question sociale ». Le député Barnave demande la nomination de quatre commissaires chargés de recueillir les cotisations de chaque député pour les offrir aux pauvres afin de suivre le mouvement d'humanité. Le futur président du comité de mendicité, la Rochefoucauld-Liancourt, repousse cette idée de cotisation et propose un amendement afin que ces commissaires aient mandat pour qu'ils puissent résoudre le problème de la mendicité. Il obtient gain de cause et le comité de mendicité se forme ainsi à la fin du mois de janvier 1790 (Tuetey & Bloch, 1911, p. 1 à 10). Ce comité est composé de treize députés, parmi lesquels les députés issus du clergé sont les plus nombreux, suivis du tiers état et de la noblesse<sup>11</sup>, et auxquels se sont greffés des collaborateurs reconnus pour leur qualité d'expertise<sup>12</sup>. Le président de ce comité, et vraisemblablement la personnalité la plus active<sup>13</sup>, est le duc de la Rochefoucauld-

---

<sup>9</sup> Par exemple, le plus ancien comité, celui de constitution, est fondé par Jean-Joseph Mounier et est créé le 8 juillet 1789.

<sup>10</sup> Ce sont les chiffres avancés par Michel-Augustin Thouret (inspecteur général des hôpitaux civils), Tuetey & Bloch, 1911, p. 3.

<sup>11</sup> Les députés suivants font partie du comité : Barère (tiers état), Coulmiers (clergé), Cretot (clergé), David (clergé), Guillotin (tiers état), Massieu (clergé), Périsse de Luc (tiers état), Prieur de la Marne (tiers état), la Rochefoucauld-Liancourt (noblesse), Siegnelay Colbert de Castle-Hill (clergé), Villoulieux de Faye (clergé), Virieux (noblesse). Nous avons donc 5 députés issus du tiers état, 6 du clergé et 2 de la noblesse. Cf. *ibid.*, p. 10 à 24.

<sup>12</sup> Les experts recrutés sont au nombre de quatre : Michel-Augustin Thouret est recruté pour son expérience en qualité d'inspecteur général des hospices civils. Boncerf a quant à lui écrit un ouvrage intitulé *De la nécessité et des moyens d'occuper avantageusement tous les gros ouvriers*. Du Tremblay a également écrit un ouvrage relatif à l'extinction de la mendicité. Quant à Leclerc de Montlinot, il est l'auteur le plus prolifique en la matière. Il connaît le président du comité de longue date et aurait eu une influence considérable sur les travaux du comité. Cf. Thuillier, 2001, p. 279.

<sup>13</sup> La Rochefoucauld-Liancourt serait l'âme de ce comité et de loin le plus actif de ses membres. Cf. Ferdinand-Dreyfus, 1903, p. 157. En effet, Liancourt signe la plupart des lettres en tant que président, il semble occuper une place prépondérante dans les travaux du comité. Cf. Tuetey & Bloch, 1911, p. XXV. Cependant, l'influence du président du comité reste difficile à cerner dans la mesure où certains de ses collaborateurs se sont plaints qu'il se mette parfois trop en avant (Thuillier, 2001, p. 279).

Liancourt. C'est un libéral, plutôt affilié au mouvement des physiocrates<sup>14</sup>, attaché au roi, et démocrate (*ibid.*, p. 2). Il s'est intéressé très jeune aux questions économiques et aux problématiques liées à l'indigence<sup>15</sup>. Par souci d'efficacité compte tenu de l'ampleur des travaux, le comité se divise en plusieurs bureaux, et un procès-verbal en date du 3 septembre 1790 nous apprend même qu'un bureau particulier est chargé des questions relatives à la mendicité et à sa répression. Ce dernier comprend le président la Rochefoucauld-Liancourt, Leclerc de Montlinot, et Thouret<sup>16</sup>. Les travaux issus de ce bureau préoccupèrent principalement notre propos, étant entendu que nous nous intéresserons essentiellement à l'indigence des individus valides. Les thématiques relatives à la mendicité et à sa répression sont en effet connexes lorsqu'il s'agit des personnes valides, compte tenu du critère d'évaluation de l'aptitude de la personne nécessiteuse d'assistance, en sa faculté ou non de pouvoir travailler. Cette distinction entre valides et invalides en matière d'assistance peut être considérée comme la *summa divisio* en la matière. Celle-ci est en effet particulièrement

---

**14** La Rochefoucauld-Liancourt fut l'ami de Louis XVI, Turgot et Malesherbes. Cf. Ferdinand-Dreyfus, 1903, p. 13. Il a été initié et influencé sur les questions économiques et hospitalières par les physiocrates qui fréquentent le salon de sa mère : notamment par Dupont de Nemours et l'abbé Baudeau. Il s'est par conséquent intéressé à l'agronomie (*ibid.*, p. 14). Il a été l'un des premiers fondateurs de la société royale d'agriculture (*ibid.*, p. 42). Il entretenait également des liens d'amitié avec l'agronome anglais Arthur Young (*ibid.*, p. 30). C'est au contact des physiocrates et agronomes qu'il comprend très tôt la nécessité de réduire le nombre de grands domaines fonciers pour les morceler, à une époque où le domaine foncier constitue la principale protection face aux risques sociaux (*ibid.*, p. 33). En parfait libéral, il était favorable à ce que la noblesse se livre aux travaux mécaniques, ainsi qu'à l'abolition des privilèges.

**15** Il est effectivement très au fait des problématiques liées à l'assistance et s'y intéresse tout particulièrement. Il accompagne notamment Malesherbes lors d'une visite à l'hospice parisien du Bicêtre (*ibid.*, p. 45). Il soutient les réformes de Necker sur les prisons et hôpitaux qui visaient à centraliser leur administration sous le joug du pouvoir royal (*ibid.*, p. 49). Concernant le travail des pauvres, il s'intéresse lors d'un passage à Lyon à la Charité de Lyon, et en conclut qu'« on y fait travailler tous les pauvres à différents ouvrages, tout le monde est occupé et l'est utilement » (il est alors âgé de vingt-trois ans), *ibid.*, p. 12. Il avait en outre déjà expérimenté dans son domaine une tentative d'émulation par le travail pour les indigents (*Ibid.*, p. 37-38). « De la sorte, [dit Prosper Faugère, auteur de *Vie et bienfaits de la Rochefoucauld-Liancourt*], il trouva le moyen de mettre dans l'aisance des familles indigentes et de se procurer une augmentation de revenu qui devint dans ses mains l'instrument d'un nouveau bienfait ».

**16** Procès-verbal attestant la création d'un bureau chargé de la mendicité et de la répression en date du 3 septembre 1790 (Tuetey & Bloch, 1911, p. XXVII-XXVIII). Elle correspond à une évolution des différents bureaux. Le premier concernant « les pauvres valides et travaux de charité » comprenait Cretot, Boncerf et Bonnefoy.

ancienne<sup>17</sup> et constitue à cette époque le critère constitutif principal dans la considération des indigents. Les travaux de ce comité nous éclaireront surtout sur le plan de l'histoire des idées politiques, par rapport aux principes et valeurs leur permettant d'appréhender sous un regard nouveau la problématique de l'assistance des valides. En effet, bien que le comité ait proposé une série de décrets, ce dernier fut surtout fécond sur le plan de l'histoire des idées, la courte durée de son existence ayant limité l'impact direct sur le plan législatif.

Le présent développement invite à se demander dans quelle mesure le mandat politique confié à l'Assemblée constituante par la nation nouvelle amène une harmonisation de la politique d'assistance des valides. La problématique suppose de déterminer jusqu'où les nouvelles conceptions de la nation et de sa représentation acheminent la politique d'assistance sous la Constituante ; de saisir son influence, dans une première partie, en mettant en perspective la portée de cette nouvelle solidarité nationale durant la période étudiée, avec les systèmes d'assistance de l'Ancien Régime et de l'Angleterre. Il revient ensuite à la seconde partie d'en tempérer l'influence, car les nouveaux principes susmentionnés dans le développement, sans forcément s'opposer à la nation et aux prescriptions qui en découlent, ont un rôle prépondérant dans la présente politique d'assistance, bien que cette dernière n'opère pas une rupture brutale avec le traitement pratique de la pauvreté tel qu'il existait sous l'Ancien Régime.

## I. La nation : cadre propice à l'harmonisation des valides

Le nouveau cadre ainsi conceptualisé entraîne les prémices d'une mutualisation des moyens d'assistance **(A)** tout en voulant s'inscrire dans une logique de rupture par rapport au passé et aux nations étrangères **(B)**.

---

<sup>17</sup> Cette distinction entre pauvres valides et invalides pour les problématiques d'assistance remonte à l'antiquité. Au IV<sup>ème</sup> siècle à Constantinople, on opère une distinction entre indigents valides et invalides. Ils « furent considérés comme oisifs et rendus à leurs maîtres, s'ils étaient esclaves, ou livrés comme colons perpétuels à leurs dénonciateurs, s'ils étaient libres ». Cf. Mollat, 1984, p. 26.

## A. La mutualisation des moyens d'assistance comme prémices de la solidarité nationale

Le nouveau cadre national ainsi théorisé répond aux problématiques que traverse l'État en 1789. En effet, le pays fait banqueroute à la fin de l'Ancien Régime<sup>18</sup> et les députés se sont engagés à ce que l'État règle ses dettes. L'urgence des finances publiques pousse les députés à nationaliser les biens du clergé et à les liquider afin d'assainir les comptes. En contrepartie, l'assemblée s'engage à « pourvoir d'une manière convenable aux frais de culte... et au soulagement des pauvres »<sup>19</sup> (Delaigue, Babot, Boucaud-Maitre, 2007, v° « Biens nationaux »). Les questions de la nation et de l'assistance sont donc d'ores et déjà intrinsèquement liées, et ce avant même que le comité de mendicité ne soit créé. Ces motivations empiriques amènent tout naturellement la nation à mutualiser les différentes institutions sur le plan financier afin de pourvoir aux fonds perdus. Les hôpitaux<sup>20</sup>, privés depuis l'abolition des privilèges d'une partie substantielle de leurs revenus sont, à partir de la loi du 22 décembre 1789, sous l'administration des départements (Soboul, 1989, v° « Hospices/hôpitaux »). Cette emprise des départements sur les hôpitaux relève en effet d'une nécessité pratique : le paysage hospitalier du royaume sous l'Ancien Régime est jalonné d'institutions d'origines diverses : royales, municipales ou religieuse, avec une part de revenus émanant de leurs patrimoines et de privilèges divers. Ces institutions d'assistance, souvent fières de leurs privilèges et de leur indépendance, empêchent toute tentative de réforme en profondeur les concernant, et surtout limitent les volontés de répondre à des problématiques « nouvelles »<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Le 16 août 1788, l'État est endetté à un tel point que les paiements du Trésor sont suspendus, cf. Aftalion, 1987, p. 44.

<sup>19</sup> Par ailleurs, le clergé occupe sous l'Ancien Régime une place prépondérante par la multitude d'hôpitaux, de fondations charitables et autres institutions d'assistance. La liquidation des biens du clergé les prive de la majeure partie de leurs revenus, auquel s'ajoute la suppression des dîmes le 11 août 1789. C'est dans cette perspective que le comité de mendicité revendique la vente des biens et fondations en faveur des pauvres. Cf. Tuetey & Bloch, 1911, p. 533.

<sup>20</sup> Il convient de rappeler que l'hôpital, y compris au début de la Révolution française, a des attributions profondément diversifiées selon le lieu où il est établi et ses origines. Des pauvres valides peuvent se trouver dans des hôpitaux généraux comme par exemple à la Charité de Lyon, qui enferme notamment des ouvriers sans travail jusqu'en 1784.

<sup>21</sup> C'est ainsi, suite à la non application répétée par certains hôpitaux des déclarations et ordonnances concernant les vagabonds, qu'un arrêt du Conseil du roi en date de 1768 incite à créer des dépôts de mendicité dans les généralités où les hôpitaux n'enferment pas de mendiants et de vagabonds, conformément à la législation royale.

L'abolition des privilèges et des taxes compromet durablement les finances des hôpitaux<sup>22</sup>. Cette réduction drastique de leurs revenus amène le comité de mendicité à recevoir de leur part des demandes répétées et dans tout le royaume d'allocations de fonds à titre exceptionnel, afin de pourvoir à leur bon fonctionnement<sup>23</sup>. De plus, les hôpitaux se sont fortement endettés pour faire face à leur baisse significative de revenus. Cette situation ne peut être pérenne et pousse les membres du comité à s'emparer de cette question difficile.

Au-delà des motivations empiriques qui animent les constituants sur la question hospitalière, la nation nouvelle offre un cadre politique propice à une mutualisation des moyens d'assistance au profit de l'État<sup>24</sup>. Il s'agit par ailleurs d'une conception qui tend à être partagée à cette époque<sup>25</sup>. Pour cause, un retour en arrière n'est plus possible : seule la nation peut pourvoir au bon fonctionnement des hôpitaux. C'est en tout cas ce qu'affirme Michel-Augustin Thouret : « c'est sur la masse des contributions publiques sur les revenus de la nation que cette dette (des hôpitaux) doit être acquittée et non des contributions particulières à chaque paroisse ou canton [...] Personne ne pourra croire qu'ils (les pauvres) n'appartiennent pas au dernier (le gouvernement plutôt que les municipalités), puisqu'ils font partie intégrante de la nation » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 41).

La mise sous tutelle des hôpitaux se fait donc en premier lieu pour des considérations financières, et ce de manière pyramidale et par tous les échelons territoriaux à la tête desquels se trouverait une caisse nationale. Un procès-verbal en date du mercredi 12

---

**22** La suppression des octrois affaiblit considérablement les ressources financières des établissements d'assistance. Cf. Ferdinand-Dreyfus, p. 165.

**23** Cf. En attestent les procès-verbaux indiquant des demandes de versement d'allocations quasi quotidiennes des hôpitaux pour subvenir à leurs besoins les plus urgents.

**24** « Nous connaissons le véritable objet d'une Assemblée Nationale, elle n'est point faite pour s'occuper des affaires particulières des citoyens, elle ne les considère qu'en masse et sous le point de vue de l'intérêt général. » (Sieyès, 2009, p. 172-173). Les propos de Sieyès rejoignent l'article 3 de la DDHC en vertu duquel « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » in <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>

**25** Gutton, 1974, p. 164 : « L'État doit animer, contrôler, voire diriger l'assistance. Cette idée se retrouve à l'état de pétition de principe dans toute l'Europe, à une exception près, importante il est vrai. L'Angleterre connaît bien des *acts* qui légifèrent pour l'ensemble des pays, mais leur application dépend entièrement des idées locales. »



mai 1790 atteste en effet que : « 7° Il a été unanimement décidé que les fonds des secours publics seront remis dans un centre commun pour être distribués dans les départements dans les districts et des districts aux municipalités. » (*ibid*, p. 38) ; et l'allocation de ces fonds serait contrôlée par le pouvoir exécutif. La gestion municipale et indépendante de la mendicité ne peut faire face seule selon eux aux problématiques sociales et d'ordre public qui en découlent (*ibid*, p. 41). Par conséquent, les biens des hôpitaux doivent être vendus, les rendant de fait dépendant financièrement de l'État, afin que celui-ci seul puisse pourvoir à leur bon fonctionnement. Ici le cadre national rejoint le principe d'égalité, tant du point de vue de l'égalité en droit que de l'égalité de traitement en faveur des pauvres (Imbert, 1990, p. 152). Cette refondation du paysage hospitalier reste au cœur de l'aide en faveur des pauvres, même si cette institution d'assistance tend à être déconsidérée au profit des secours livrés à domicile. Elle conserve par ailleurs l'hétérogénéité de sa population, même si les membres du comité désirent la gérer par des divisions rationnelles : « Il serait convenable de former ces établissements pour l'extinction de la mendicité, de manière qu'un pavillon serait employé pour maison de correction, un autre pavillon pour atelier de travail pour les bons pauvres valides et un troisième pavillon pour les impotents, les vieillards et enfants. » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 61-62).

Il serait trop long de partir sur toutes les solutions proposées par le comité pour éteindre la mendicité<sup>26</sup>, mais notons que la nation, dans la conception de Sieyès, constitue également une entité économique (Delaigue, Babot, Boucaud-Maitre, 2007, v° « Nation »), et en tant que telle, elle rejoint les analyses des philosophes de *l'Encyclopédie*<sup>27</sup> pour qui l'État, émanation de la nation, garantit l'exercice de cette

---

<sup>26</sup> De manière non exhaustive, le comité veut notamment augmenter le nombre de propriétaires pour endiguer la pauvreté ou encore l'établissement » d'une mission de détention par département qui ne ressemblera pas aux maisons de mendicité » (cf. Imbert, 1990, p. 149-150).

<sup>27</sup> *L'Encyclopédie* semble consacrer un véritable droit au travail garanti par l'État : « Il est pourtant vrai que tout homme qui n'a rien au monde, et à qui on défend de mendier, a droit de demander à vivre en travaillant ; toutes les fois donc qu'une loi s'oppose à la mendicité, il faut qu'elle soit précédée d'un appareil de travaux publics, qui occupe l'homme et le nourrisse. Il faut qu'en l'arrachant à l'oisiveté, on le dérobe à la misère. Sans cela, on le réduirait aux plus cruelles extrémités, et l'État serait responsable des crimes que la nécessité conseillerait, et que le désespoir ferait connaître. [...] Il y a trois états dans la vie qui sont dispensés du travail, l'enfance, la maladie, et l'extrême vieillesse ; et le premier devoir du gouvernement est de leur assurer à tous les trois des asiles contre l'indigence : je ne dis pas seulement des asiles publics, tristes et pitoyables ressources des vieillards, des enfants et des maladies abandonnées, mais des asiles domestiques, c'est-à-dire, une honnête aisance dans l'intérieur d'une famille laborieuse, et en état, par son travail, de subvenir à leurs besoins. Mais ces trois états exceptés, l'homme n'a droit de vivre que du fruit de ses peines, et la société ne lui doit que les moyens d'exister à ce prix ; mais ces moyens, elle les lui doit : ce n'est pas

activité économique et sociale, c'est-à-dire de manière sous-jacente le travail. La solution de créer une sorte de droit subjectif au travail se retrouve de plus dans les solutions proposées par le comité, sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement. Nous pouvons remarquer toutefois que Boncerf parle d'ores et déjà de créanciers de la nation : « Les premiers créanciers de la nation sont les bras qui demandent de l'ouvrage et la terre qui attend les bras » (Imbert, 1990, p. 146).

La nation offre donc le cadre intellectuel et politique ouvrant l'harmonisation de l'assistance envers les pauvres valides, et rejoint le principe d'égalité. Ces propositions sont considérées comme singulières pour l'époque, notamment par les membres du comité qui souhaitent justement se démarquer, non seulement des solutions antérieures, mais aussi de celles provenant de nations étrangères. Le mandat politique dont les députés se sentent investis leur permet donc d'entreprendre de profondes modifications sur les politiques d'assistance antérieures.

## B. L'avènement de la solidarité nationale en rupture avec les méthodes passées et étrangères

Les membres du comité de mendicité veulent marquer une rupture avec les systèmes d'assistance des valides tels qu'ils existaient sous l'Ancien Régime. Par conséquent, ils débattent des réformes à opérer en la matière, et rappellent que la nation seule peut prendre en charge l'assistance des pauvres, en l'espèce par le travail, contrairement à la période de l'Ancien Régime où le système diversifié et empirique laissait toute latitude aux initiatives privées, religieuses ou municipales<sup>28</sup>. En outre, la législation, émanation de la volonté générale, a vocation à transcender les particularismes locaux et la mise en concurrence d'institutions<sup>29</sup> qui sclérosaient toute tentative de réforme ou d'uniformisation des politiques publiques en la matière, et ce, quand bien même elles tendaient au but susvisé. Effectivement, seules les institutions et lois émanant de la nation ont vocation à le faire : « Cette législation générale, qui semble seule

---

assez de dire au misérable qui tend la main, “va travailler” ; il faut lui dire, “viens travailler” » (De Jaucourt, v° » Mendiant [économie politique] », t. 21, p. 482-483).

<sup>28</sup> « Ce n'est donc pas par des moyens privés, individuels qu'un grand État peut donner du travail à ceux de ses membres qui en manquent ». Cf. Cinquième rapport du comité de mendicité, Tuetey & Bloch, 1911, p. 430.

<sup>29</sup> Par exemple, le concours d'administrations à Lyon [entre l'une municipale et l'autre relevant de l'intendance] en ce qui concerne l'épineuse question de la détention des mendiants et des vagabonds : l'intendant a dû appliquer comme on l'a vu précédemment l'ordonnance royale de 1764 car l'institution municipale ne l'appliquait pas et se bornait à ne prendre en charge que les mendiants locaux.

devoir répandre dans la société la masse de travail suffisante pour occuper les bras qui en réclament, ne doit pas même agir en créant et en secourant tels ou tels établissements particuliers, même sous le plus grand prétexte d'avantage public » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 431). Cependant, bien que les mandataires de la nation souhaitent afficher une rupture drastique avec le passé, cette volonté de centraliser l'assistance prend déjà son origine sous l'Ancien Régime. En effet, la question de la lutte contre le vagabondage pousse le pouvoir royal à créer des dépôts de mendicité dont la gestion relève de l'intendant, même si leur création n'est pas impérative<sup>30</sup>. L'exemple de la tentative la plus aboutie en la matière est d'ordre hospitalier : Necker, dans un édit de 1780, « prévoit la vente des immeubles appartenant aux hôpitaux : le produit en serait distribué à payer les dettes des établissements » (Imbert, 1990, p. 92).

C'est aussi et surtout par rapport à l'Angleterre que les membres du comité veulent marquer leur opposition, et afficher à travers la critique de son système d'assistance l'affirmation de la nécessité de la nationalisation de celle-ci. Cette critique intervient à une époque où les monarchiens, c'est-à-dire les députés favorables à la transposition du système politique anglais en France, sont discrédités<sup>31</sup>. Le système anglais d'assistance est pourtant reconnu à cette époque comme étant l'un des plus aboutis. L'intérêt du comité à cet égard reste avant tout technique, comme en témoigne les nombreuses correspondances entre le président Liancourt avec des directeurs d'établissements d'assistance anglais. Ils s'intéressent au développement important de l'assistance en Angleterre et lisent à cet égard une littérature abondante en la matière<sup>32</sup>.

Le système anglais laisse les paroisses se charger des pauvres à partir du début du XVII<sup>e</sup> siècle. Les vagabonds sont renvoyés des paroisses dont ils ne sont pas originaires et ce jusqu'à ce qu'ils regagnent celle de leurs racines (Gutton, 1974, p. 22-23). Adam Smith s'est intéressé à cette question dans *la richesse des nations* et en détaille minutieusement le fonctionnement : « Le statut de la quarante-troisième

---

<sup>30</sup> Cf. l'Arrêt du Conseil d'État en date du 21 octobre 1767 concernant les vagabonds et gens sans aveu, in M. de Boug, *Recueil des états, lettres patentes, arrêts du Conseil d'État et du Conseil Souverain d'Alsace*, p. 768.

<sup>31</sup> La fin de la constituante est en effet une période de défiance à l'égard des « monarchiens » pour qui l'Angleterre est devenue une ennemie et est contraire à leurs valeurs. Ils sont surnommés les « anglomanes ». Cf. Furet & Richet, 2010, p. 106.

<sup>32</sup> La Rochefoucauld-Liancourt semble avoir une vision positive de l'Angleterre. Ses enfants et lui-même y ont séjourné durant l'Ancien Régime. Cf. Tuetey & Bloch, 1911, p. 37-38.

année d'Elizabeth (en 1602), régla que chaque paroisse serait tenue de pourvoir à la subsistance de ses pauvres, et qu'il y aurait des inspecteurs des pauvres établis annuellement, lesquels, conjointement avec les marguilliers, lèveraient, par une taxe paroissiale, les sommes suffisantes pour cet objet. » (Smith, 1991, p. 213). Il décrit par ailleurs ce système et les difficultés administratives qu'il rencontre, ainsi que son coût financier et les tentatives de réajustement qui ont dû être opérées<sup>33</sup>. Adam Smith est lu par les membres du comité, notamment en ce qui concerne le coût économique pour chaque catégorie d'individus à assister. Il est explicitement mentionné par Thouret sur cette question (Tuetey & Bloch, 1911, p. 81), mais aussi sur celle relative aux difficultés que rencontre le système d'assistance anglais<sup>34</sup>.

Les critiques formulées à l'encontre de l'Angleterre concernent principalement le coût engendré par la transposition du système anglais, basé sur une taxe des pauvres, ainsi que sur la dépense occasionnée pour leur venir en aide<sup>35</sup>. Ils soulignent

---

**33** Smith énumère l'évolution de la législation en matière d'assistance, ainsi que les difficultés qu'elle rencontre au gré de son évolution : « On dit que ce statut donna lieu à quelques fraudes, les officiers de paroisse, ayant quelquefois engagé par connivence leurs propres pauvres à aller clandestinement dans une autre paroisse, et à s'y tenir caché pendant quarante jours pour y gagner le domicile à la décharge de la paroisse à laquelle ils appartenaient réellement. En conséquence, il fut établi par le statut de la première année de Jacques II, que les quarante jours de résidence non contestés exigés pour gagner le domicile ne commenceraient à courir que du jour où le nouveau résident aurait donné à l'un des marguilliers ou inspecteurs de la paroisse où il venait habiter, une déclaration par écrit du lieu de sa demeure et du nombre d'individus dont sa famille était composée. Mais les officiers de paroisse, à ce qu'il paraît, furent quelquefois aussi peu scrupuleux à l'égard de leur propre paroisse qu'à l'égard des autres paroisses, et ils prêtèrent la main à ces intrusions en recevant la déclaration, sans faire ensuite aucune des démarches qu'il convenait de faire. En conséquence, comme on supposa que chaque habitant avait intérêt d'empêcher, autant qu'il était en lui, l'admission de ces intrus qui augmentaient la charge de la paroisse, le statut de la troisième année de Guillaume III ajouta aux précédentes dispositions, que le terme de quarante jours de résidence ne courrait que de la date de la publication faite le dimanche à l'église, immédiatement après le service divin, de la déclaration donnée par écrit » (Smith, 1991, p. 213-214).

**34** Tuetey & Bloch, 1911, p. 40 : « Il faut lire dans Smith, sur les richesses des nations, le tableau de ces vexations intestines qui déshonorent l'administration anglaise, et surtout les incroyables efforts de la législation dans ce royaume pour lever des obstacles que le principe a toujours rendus invincibles et qu'il multiplie, pour ainsi dire, chaque jour dans tous les points de l'Angleterre. » Ils ne font cependant pas allusion au *Gilbert's Act* de 1782, qui atténua la rigueur des *workhouses*, et oblige les administrateurs locaux à trouver du travail pour les pauvres valides. Cf. Clément, 2002, p. 80.

**35** « [...] et l'Angleterre, où tant de soins sont pris pour les pauvres, où les calculs et les observations qui en résultent sont recueillis avec tant de soin dans toutes les parties de l'administration, a dû fixer notre attention particulière. Si le plus grand degré d'aisance que donne au peuple anglais la grande activité de son commerce et de son industrie semblait devoir nous montrer chez cette nation moins de pauvres, moins d'individus à la

notamment la gradation du poids fiscal qu'entraînerait une assistance à l'anglaise dans une période où les finances publiques sont dans une situation alarmante. À cela s'ajoute une forte défiance à l'égard des taxes et impôts, due à la fiscalité de l'Ancien Régime : « La taxe des pauvres n'y était portée, au commencement du siècle, qu'à quinze millions ; elle excède aujourd'hui soixante, et les contribuables, luttant sans cesse contre son poids énorme, sentant impossibilité de la diminuer, se bornent aujourd'hui à chercher à l'empêcher de s'étendre davantage, sans oser espérer pouvoir s'opposer efficacement à son accroissement (*ibid*, p. 544).

Leur solution réside dans la solidarité nationale, en opposition à l'exemple anglais. En effet, dans cette perspective, la nation a une dette envers les plus démunis : il lui appartient désormais de leur venir en aide. S'opère alors la sécularisation de l'assistance qui devient publique, c'est-à-dire prise en charge par l'État<sup>36</sup>. Cette affirmation est à tempérer comme nous le verrons ultérieurement quant aux modalités d'application de cette nationalisation de l'assistance. Pour les mandataires de la nation à cette période, la sécularisation de l'assistance, notamment sur la question du travail, ne suppose pas concomitamment un interventionnisme étatique. Cependant, investis de cette légitimité nouvelle par le mandat politique octroyé durant la Révolution, ces néo-législateurs entendent régénérer en profondeur la société, de manière globale, afin d'éradiquer la pauvreté, conformément à la « philosophie législative » d'inspiration rousseauiste.

---

charge de l'État, l'extrême surabondance, l'excessive facilité des secours qui y sont assurés à l'indigence, et l'encouragement qui en résulte pour l'imprévoyance et pour la paresse, nous semblaient aussi devoir faire disparaître toute différence[...]. Cet exemple est une grande et importante leçon pour nous ; car, indépendamment des vices qu'elle nous présente, et d'une dépense monstrueuse, et d'un encouragement certain à la fainéantise, elle nous découvre la plaie politique de l'Angleterre, la plus dévorante, (qu'il est également dangereux) pour sa tranquillité et son bonheur de détruire et de laisser subsister. Nous trouvons même en France l'exemple de la cherté et du danger de cette taxe pour les pauvres » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 465).

**36** *Ibid.*, p. 545 : « D'abord, point de taxe particulière pour l'imposition nécessaire à cette œuvre de devoir : les revenus qui y sont affectés se confondent avec les autres revenus ou impositions de la Nation. L'assistance de la classe infortunée est une charge de l'État, comme le paiement des fonctionnaires publics, comme les frais du culte, comme toute autre charge nationale. Le citoyen, en acquittant ses impositions, ne distingue pas plus la partie qui va soulager la pauvreté que celle qui doit entretenir les routes ou payer l'armée ; et le malheureux, mis ainsi sous la providence unique de l'État, échappe aux reproches, aux regrets de celui qui est expressément imposé pour le secourir, reçoit une assistance plus noble, plus généreuse, plus digne du respect qui est dû au malheur et de la grandeur de la Nation qui le secourt. »

Ainsi, les membres du comité de mendicité affirment la singularité française par le prisme de la solidarité nationale, se démarquant du système d'assistance de la puissance étrangère voisine, mais également des modes de gestions passés en la matière<sup>37</sup>.

## II. Une harmonisation par le prisme de la nation ambitieuse mais balbutiante

L'influence de la nation est à tempérer au regard de la prégnance de valeurs mises en avant, qui ont un rôle considérable dans la réflexion des membres du comité (A). Aussi, on remarque une certaine continuité sur le plan des idées avec l'Ancien Régime, ce qui nuance encore l'influence du cadre national (B).

### A. La prégnance des nouvelles valeurs en matière d'assistance

Le présent développement vise à tempérer le précédent, selon lequel la nation seule serait à l'origine de l'évolution des principes et politiques à l'égard des valides sous la constituante. Il faut cependant garder à l'esprit que les principes développés ci-dessous ne s'opposent pas pour autant à l'idée de la nation nouvelle, il s'agit avant tout d'une division intellectuelle. L'étude de ces valeurs a vocation à réfléchir sur la portée de l'assistance nationale.

La première des valeurs concernant l'assistance des valides est la prééminence du travail, tant pour son intérêt utilitariste sous-jacent que pour la rectitude morale que cette activité apporte<sup>38</sup>. L'apport utilitariste du travail se retrouve chez les philosophes des Lumières, elle est la première propriété de l'individu et découle directement du droit naturel : « Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas. » (C. Montesquieu, « De l'esprit des lois », in Gutton, 1974, p. 162). L'assistance, dans cette occurrence, s'opère par une action de favoriser le travail, ou du moins par une ouverture de l'accès au travail pour ceux qui n'ont pas de moyens de subsistance. C'est par ce prisme qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, le système

---

<sup>37</sup> Les membres du comité aboutissent rapidement à la conclusion selon laquelle la nation offre des perspectives nouvelles en matière d'assistance : « [...] le Comté n'a trouvé de modèle ni dans ce qui a été fait dans le royaume ni chez aucune des autres nations » (*ibid.*, p. 53).

<sup>38</sup> Dupont de Nemours considère l'assistance par le travail comme « un progrès dans la morale et dans la civilisation ». Cf. Imbert, 1990, p. 86.

d'assistance aux valides des fondations et des hôpitaux cristallise les critiques<sup>39</sup> dans la mesure où le travail n'est pas encouragé, au regard des aumônes qu'elles sont susceptibles de prodiguer sans que l'assisté ne se soit montré actif pour en bénéficier (Gutton, 1974, p. 165-167). Par ailleurs, la consécration de la valeur du travail constitue le prisme par lequel un citoyen se rattacherait à la nation<sup>40</sup>, et par là-même contribuerait à son enrichissement et au bien commun<sup>41</sup>.

Il n'est pas question en l'espèce de s'attarder sur l'ambiguïté de l'assistance et la thérapeutique pénitentiaire visée par les philosophes des lumières et par les membres du comité<sup>42</sup>, mais plutôt de s'interroger sur l'importance donnée au travail par les mandataires de la nation en matière d'assistance des valides. Pour Michel-Augustin Thouret et pour le comité, la vision libérale développée antérieurement est entérinée : il ne peut être question d'assister les valides autrement que par le travail :

« Ce ne sont pas des secours en nature, en argent que la société devra aux pauvres valides, mais de l'occupation et du travail [...] ni d'admettre qu'il ne lui est pas possible de fournir habituellement à ses pauvres valides un ouvrage quelconque qui ne suffira pas à leur procurer l'absolue nécessité : c'est là que doit s'arrêter, pour cette classe de pauvres, l'assistance publique. »  
(Tuetey & Bloch, 1911, p. 79).

Il est singulier qu'en l'espèce l'assistance par le travail soit déclarée mais qu'elle soit immédiatement tempérée dans sa portée : l'assistance par le travail ne saurait constituer un « droit créance », un droit subjectif. Le comité justifie l'absence de proclamation d'un droit au travail par des raisons techniques<sup>43</sup>, mais aussi

---

<sup>39</sup> Cf. article « Hôpital » de l'*Encyclopédie*. En outre, l'historien du droit Jean Imbert souligne la critique des Lumières sur les hôpitaux, d'après laquelle ces derniers favoriseraient « l'esprit de paresse » (Imbert, 1990, p. 90-91).

<sup>40</sup> « Pour les physiocrates, le membre de la nation était celui qui participait par sa production à l'enrichissement de la société ». Cf. Furet & Ozouf, 1988, v<sup>o</sup> » Physiocrate ».

<sup>41</sup> Sieyès, tout comme Adam Smith, pense que c'est le travail qui forme la richesse.

<sup>42</sup> On peut notamment penser au fait que « le comité de mendicité de l'Assemblée Nationale en 1790, demandera le maintien des dépôts en les réorganisant de manière à ce que chaque détenu qui travaille soit traité avec humanité et sorte nanti d'un petit pécule ». Cf. Imbert, 1990, p. 87.

<sup>43</sup> « En fait, le Comité renonce à prendre en charge le soin d'assurer un emploi aux pauvres valides. Il considère que ce n'est pas la mission de l'État de lutter contre le chômage. Cette tâche lui paraît alors trop délicate : se reposer sur les intentions du chômeur, sur ses possibilités, sur sa situation... » Cf. Imbert, 1990, p. 149.

philosophiques<sup>44</sup>. Ses membres pensent en effet qu'un droit au travail vouerait les assistés à une certaine passivité dans la mesure où l'émulation suscitée par la recherche d'un travail serait diminuée, mais aussi par l'inutilité des emplois auxquels ils seraient astreints, même s'ils reconnaissent que l'État doit sporadiquement donner du travail dans des circonstances exceptionnelles<sup>45</sup>.

Comme susmentionné, au-delà des considérations pratiques et des fins utiles qu'apporte le travail, cette activité revêt surtout aux yeux des membres du comité une dimension morale. Ces derniers vont profiter de leur mandat politique pour investir et modifier cette éthique du travail par des mesures coercitives. C'est dans cette optique qu'il faut comprendre la motivation constante des membres du comité à supprimer le maximum de jours fériés<sup>46</sup>, l'oisiveté cultivant un *ethos* criminogène, qui favorise la débauche et le vagabondage : « Ces fêtes, inégales par leur nombre dans tous les diocèses de France, n'est qu'un seul point de parité : celui de favoriser par le défaut de travail les querelles, la débauche et l'ivrognerie. » et seraient contraires à la « prospérité nationale » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 66), au point que l'oisiveté est érigée en tant que « délit social » (*ibid*, p. 332).

C'est ainsi que le comité préfère la notion de bienfaisance à celle de charité, la première notion tendant à une assistance « active », au contraire de la seconde

---

<sup>44</sup> Tuetey & Bloch, 1911, p. 331 : « Dans les moyens que doit la société au pauvre valide de subsister par le travail, les difficultés sont plus fortes encore ; car, si le travail lui est offert à chaque fois qu'il se présente et dans le lieu le plus prochain et de la nature la plus facile, la société le dispense par-là de la nécessité de chercher lui-même à s'en procurer, et lui interdit, pour ainsi dire, toute industrie ; elle tombe, en lui donnant ainsi du travail, dans l'inconvénient qu'elle voulait éviter en se refusant aux secours gratuits, elle favorise la paresse, l'incurie, tandis qu'elle doit animer l'activité et la prévoyance. Si elle ne donne que des travaux inutiles, elle fait encore le mal d'autoriser la fainéantise, car l'homme travaille mal à un ouvrage dont l'inutilité lui est démontrée, et le mal encore de dépenser sans avantage public les deniers communs. Sans doute, il se trouvera des moments où la nécessité contraindra de sortir de la rigueur exacte de ces principes ; alors ces secours seront encore un bien et un devoir ; ils vaudront toujours mieux que des secours sans travail. »

<sup>45</sup> « C'est par une politique générale que le gouvernement luttera contre la mendicité : en simplifiant la nature des impôts, en encourageant les institutions économiques, en améliorant les voies de communication... il développera la prospérité générale qui profitera aux malheureux [...]. Des ateliers de charité s'ouvriront pendant la mauvaise saison, la plus dure pour les indigents. » Cf. Imbert, 1990, p. 149.

<sup>46</sup> Dans la séance du 9 juin 1790, le comité prône la suppression des fêtes, du moins souhaite limiter leur nombre le plus possible. Cf. Tuetey & Bloch, 1911, p. 65.



relevant plutôt de passivité<sup>47</sup>. Cette bienfaisance vise encore une fois à pousser l'assisté à trouver un emploi sans que celui-ci ne représente une charge pour l'État. Elle rejoint le droit naturel en ce qui concerne le travail : en effet, l'homme, dans cette conception, travaillait pour survivre. Une fois en communauté, il concourt par le travail au bien commun. Les membres du comité partent du droit naturel pour dénoncer le travail forcé et l'esclavage, qui seraient contraires au droit naturel. Cependant, ils reconnaissent le droit à la subsistance, à la vie, imaginé dans cet état de nature, bien qu'il ne soit pas transposé dans l'état social :

« La liberté, ce vœu constant de la nature, suppose nécessairement dans les hommes quelques facultés propres à leur assurer cette première indépendance qui constitue leurs droits. Assujettis à des besoins indispensables pour tous, il fallait à tous le moyen d'y suffire. Ce moyen est le travail, source unique de toute existence. L'homme isolé devait périr, ou tout faire pour lui-même. Il a apporté, dans la société et ses besoins et ses droits, et il n'a pu étendre ceux-ci que par la réciprocité des devoirs, qui unit les hommes rassemblés en société et à laquelle il a pris l'engagement de concourir. Les hommes rassemblés ont donc pu dire : travaillons les uns pour les autres ; mais certainement aucun n'a pu prendre l'engagement de travailler gratuitement, et comme par corvée, pour tous ceux qui, n'ayant ni fonds, ni avances, se refuseraient au travail. Une pareille convention serait destructive de la société et de la liberté. L'homme sans avances, ne pouvant subsister sans travail qu'au préjudice de quelqu'un, peut donc être contraint au travail par la nature même du pacte social, fondé sur l'utilité réciproque de tous les membres de la société. » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 511-512).

---

<sup>47</sup> Contrairement à la charité qui par essence est désintéressée, la bienfaisance ne correspond pas seulement à une laïcisation de cette valeur morale, elle peut être définie comme étant « une action publique ou privée chargée d'aider autrui, de rendre service et correspond au résultat de cette action ». Cf. G. CORNU, 2014, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, article bienfaisance. Contrairement à la charité chrétienne, la bienfaisance privée n'est pas forcément dénuée de réciprocité. En effet, il est difficile de donner une définition unitaire de la bienfaisance des Lumières. Cependant, en l'espèce, il convient de rapprocher l'utilisation du mot bienfaisance par les membres du comité à celui que lui attribuait Rousseau dans *l'Émile*, ouvrage dans lequel il critique « la pitié stérile et cruelle qui se contente de plaindre les maux qu'elle ne peut guérir », et oppose à cela la « bienfaisance active », qui vise à apporter à autrui la paix et le bonheur. La bienfaisance a donc vocation à apporter des secours, mais ayant un aspect « curatif », c'est-à-dire cherchant à solutionner les causes en amont des risques sociaux. Cf. Delon, 1997, v° « Bienfaisance ». C'est ainsi qu'il faut comprendre l'utilisation du mot bienfaisance dans le cas présent : la vertu de la bienfaisance, animée par la valeur de l'humanité et tendant vers le bonheur commun, suppose une participation active de l'assisté tendant vers son propre bonheur, mais aussi vers celui de tous. La bienfaisance se transcrit par la libéralisation de l'économie en tant que secours.

Les membres du comité n'ont pas franchi le pas vers la création d'un droit subjectif au travail au sein du cadre national qui l'aurait harmonisé. Pour eux, l'objet de leur mandat politique est en l'espèce d'offrir un cadre légal libéralisant le plus possible l'économie. Ils considèrent que cette libéralisation suffit pour permettre à chacun de trouver du travail et de subsister par ce biais, et qu'elle constitue donc le meilleur moyen de résorber la pauvreté<sup>48</sup>. Cette position à l'échelle parlementaire fait consensus<sup>49</sup>. Il s'agit en effet d'une période proto-industrielle où le salariat est encore développé à un stade marginal et dans laquelle la « main invisible », c'est-à-dire un marché équilibré et autorégulateur, n'a pas pu donner à voir les limites empiriques démontrant la nécessité d'une législation sociale. Les penseurs de l'époque privilégient l'égalité en droit plutôt que l'égalité de fait, car les inégalités sociales constituent une donnée naturelle qui existe dans l'état de nature, par les inégalités propres aux qualités de l'homme, aux localisations géographiques... D'autant plus que l'émulation dans la quête et dans la rémunération par le travail est bienfaitrice, du moins selon cette conception (Spitz, 2000, p. 107-108).

Ainsi, le cadre national d'harmonisation de l'assistance se retrouve limité. La nation se voit réduite à une mission d'assistance limitée, du fait de « l'éthique du travail » de l'époque, et du refus d'ériger le droit à la subsistance (et donc au travail), en tant que corollaire du droit naturel. Les législateurs font face à une autre donnée issue du droit naturel : l'inégalité sociale. Dans cette optique, ils entendent se servir de leur mandat politique afin de déréguler le plus possible le monde du travail pour en favoriser l'accès.

Cette tempérance de l'influence de la nation ne se fait pas seulement en ce qui concerne les idées nouvelles, elle se voit aussi limitée par le fait que la politique d'assistance s'inscrit d'une certaine manière dans la continuité de l'Ancien Régime.

## B. Une rupture partielle avec l'Ancien Régime

Il n'est toujours pas question de comparer sur le plan technique les solutions du comité de mendicité avec la législation de l'Ancien Régime, mais toujours de s'y intéresser sous l'angle de l'histoire des idées politiques. Nous avons vu que le comité

---

<sup>48</sup> C'est ainsi qu'il faut comprendre l'acceptation des ateliers de charité par les membres du comité : l'État pourvoit au travail des nécessiteux de la campagne par ces ateliers, car le risque social qui engendre leur demande d'assistance résulte de données naturelles, indépendamment de tout cas de force majeure d'origine humaine : mauvaises saisons et récoltes qui poussent le paysan à tomber dans l'indigence.

<sup>49</sup> « Ils partageaient des idées économiques communes venues des Lumières, des physiocrates ou d'Adam Smith » même s'« ils n'allaient pas tous s'en inspirer de la même façon » (Aftalion, 1987, p. 19).

prône une sécularisation de l'assistance pour des raisons empiriques et politiques, du fait d'une laïcisation de l'esprit de l'assistance, le terme bienfaisance étant effectivement mis en avant au détriment du mot charité<sup>50</sup>.

Dans l'hypothèse où la charité, en tant qu'assistance passive, disparaîtrait entièrement<sup>51</sup>, et compte tenu du développement ci-dessus, l'harmonisation de l'assistance des valides atteindrait son paroxysme, dans la mesure où l'assistance deviendrait entièrement publique par le travail. La nation favoriserait le plus possible l'accès au travail, ce qui éradiquerait la pauvreté selon l'esprit libéral de l'époque<sup>52</sup>. Aucune initiative privée ou d'assistance désintéressée, c'est-à-dire sans réciprocité entre « l'assisté » et la personne ou institution charitable, ne serait admise.

Cependant, le comité de mendicité n'élude en aucun cas la charité privée, qui n'est certes pas dénommée en tant que telle, mais dont les effets, compte tenu de l'absence de réciprocité, s'apparentent à de la charité. Pour eux, la bienfaisance et la charité, dans cette acception, se superposent et se complètent, même si la seconde notion a disparu de leur vocabulaire<sup>53</sup>. En effet, nonobstant le mandat politique dont ils sont investis et qui leur aurait permis de placer l'État en tant qu'acteur positif des politiques d'assistance, le comité laisse place à une large pénétration des initiatives privées quant à l'assistance des pauvres. Ainsi, le cadre, ainsi que les modalités d'assistance, relèvent de cette initiative privée :

« D'ailleurs, le champ de la bienfaisance restera toujours ouvert, soit aux particuliers, soit aux associations qui voudront, par des secours de

---

**50** Le comité critique les maux qu'engendre la charité pour le cas des valides : « Si une charité indiscrete accorde avec insouciance un salaire sans travail, elle donne une prime à l'oisiveté, anéantit l'émulation et appauvrit l'État. » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 328)

**51** Les constituants pensent dépasser la charité telle qu'elle existait sous l'Ancien Régime par la bienfaisance, qui comme nous l'avons vu, suppose une assistance « active » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 330) : « La charité pouvait sortir des bornes (l'oisiveté et la fainéantise) de cette sévère précision, elle pouvait se laisser aller aux douces impressions de la sensibilité, de la bienfaisance, et ne considérer, dans l'assistance qu'elle donnait à ce qui était, ou à ce qui lui semblait le malheur, que le bonheur de faire du bien. Tout ce qui n'est pas nécessaire avec sévérité est interdit à une nation qui, dans la distribution des secours, ne doit opérer qu'un acte de justice, et qui ne doit jamais perdre de vue les suites funestes d'une trop grande facilité. »

**52** Même si l'on voit un protectionnisme à dose homéopathique : « Cependant l'esprit du comité n'est pas d'éradiquer totalement la pauvreté car il considère ce mal social comme étant intrinsèque à toute société. Le but étant de la diminuer le plus possible. » *Ibid.*, p. 145.

**53** Le terme charité en tant que tel n'est quasiment plus employé par les membres du comité. Ils l'utilisent surtout pour désigner les Charités (établissements d'assistance) ou encore les ateliers de charité notamment.

supplément, augmenter le bien-être des malheureux de telle ou telle classe, de tel ou tel pays ; la législation doit autoriser, encourager même cette généreuse libéralité ; elle est l'un des caractères essentiels de la nation française, elle ne peut qu'accroître par la Constitution nouvelle, puisque, dans tous les temps et parmi tous les peuples, l'humanité a été la plus inséparable compagne de la liberté. » (Tuetey & Bloch, 1911, p. 333).

La bienfaisance privée rejoint d'une certaine manière l'assistance hospitalière de l'Ancien Régime, étant entendu que la plupart de ces établissements suivaient une finalité respectant les volontés de leur instigateur<sup>54</sup>. L'harmonisation des politiques d'assistance dans le cadre national ne serait donc pas aboutie, comme sous l'Ancien Régime. La charité chrétienne se mêle à la philanthropie nouvelle dans ses modalités concrètes ; il n'en demeure pas moins que cette pénétration du privé dans l'assistance semble mettre à mal les idéaux des Lumières, notamment des encyclopédistes<sup>55</sup>. L'apport de l'assistance privée répond cependant aux problématiques des constituants, dans le cadre d'un contexte financier difficile où ils n'ont pas voulu prendre le risque d'aliéner les biens des hôpitaux, d'abord pour éviter une prise en charge financière trop importante en contrepartie, mais aussi par considération de l'inégalité sociale, et de fait de la pauvreté, en tant que donnée naturelle que la société ne peut pas régler ; et ce en dépit d'une relative ambiguïté terminologique quant au rôle de la nation et de la dette sociale qu'elle entretiendrait envers les plus démunis.

Par conséquent, cette prégnance de l'initiative privée met à mal un droit au travail consacré par la solidarité nationale naissante. Ce droit subjectif est proclamé par la Convention nationale qui entérine, du moins sur le plan des idées politiques<sup>56</sup>, l'harmonisation des politiques d'assistance des valides, en proclamant le 19 mars 1793 que « tout homme a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide [...] »<sup>57</sup> et dans l'article 21 de la constitution de l'an I : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail,

---

<sup>54</sup> Imbert, 1993, p. 92-93.

<sup>55</sup> Cf. l'article « Mendicité » de *l'Encyclopédie*, qui semble mettre en avant l'obligation d'assistance de l'État en la matière.

<sup>56</sup> Le droit au travail semble être entériné sur le plan des idées politiques car il est proclamé en tant que tel. Cependant, sur le plan pratique, l'ambiguïté persiste dans le sens où ce droit subjectif serait garanti par des solutions libérales, en l'occurrence par la liberté du travail. L'État, dans cette optique, garantirait un droit au travail par la facilitation de l'accès au travail, sans pour autant garantir un droit au travail dont il assurerait lui-même directement l'activité. Cf. le développement du sociologue Robert Castel (Castel, 2010, p. 312-323).

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 306.

soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler »<sup>58</sup>, et en interdisant d'autre part la bienfaisance privée.

### SOURCES IMPRIMEES

- C.-J. DE FERRIERE, 1769, *Dictionnaire de droit et de pratique*, Paris, Veuve Brunet.
- L. DE JAUCOURT, v° » Mendant (économie politique) », in *Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Genève, Pellet.
- C. MONTESQUIEU, 1779, *De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion.
- A.-F. PROST DE ROYER, 1782, *Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts*, Lyon, Aimé de la Roche.
- J.-J. ROUSSEAU, 2001, *Du contrat social*, Paris, Flammarion.
- E.-J. SIEYES, 2009, *Qu'est-ce que le tiers état ?*, Paris, Flammarion.
- A. SMITH, 1991, *La richesse des nations*, Paris, Flammarion, Tome 1.
- A. TUETEY, C. BLOCH, 1911, *Procès-verbaux et rapports du comité de mendicité de la constituante 1790-1791*, Paris, imprimerie nationale.

### SOURCES INTERNET

- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>
- <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fondamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>

### BIBLIOGRAPHIE

- F. AFTALION, 1987, *L'économie de la Révolution française*, Paris, Hachette.
- R. CASTEL, 2010, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Folio.
- A. CLEMENT, 2002, « L'expérience du revenu minimum en Angleterre (fin XVII<sup>e</sup>-milieu XIX<sup>e</sup>) », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 283.
- G. CORNU, 2015, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF.
- Ph. DELAIGUE, A. BABOT, A. BOUCAUD-MAITRE, 2007, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, Paris, Ellipses.

---

<sup>58</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>

- M. DELON (dir), 1997, *Dictionnaire européen des Lumières*, Paris, PUF.
- J. FELIX, 1990, *Les magistrats du Parlement de Paris » 1771-1790*, Paris, Sedopolis.
- J. FERDINAND-DREYFUS, 1903, *Un philanthrope d'autrefois : la Rochefoucauld-Liancourt, 1747-1827*, Paris, Plon-Nourrit.
- F. FURET, M. OZOUF, 1988, *Dictionnaire critique de la Révolution Française*, Paris, Flammarion.
- F. FURET, D. RICHEL, 2010, *La Révolution française*, Paris, Hachette.
- J.-P. GUTTON, 1974, *La société et les pauvres en Europe*, Paris, PUF.
- J. IMBERT, 1990, *La protection sociale pendant la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.
- J. IMBERT, 1993, *Le droit hospitalier de l'Ancien Régime*, Paris, PUF.
- M. MOLLAT, 1984, *Les pauvres au Moyen-Âge*, Bruxelles, Complexes.
- A. SOBOUL, 1989, *Dictionnaire historique de la révolution française*, Paris, PUF, rééd.
- A. SOBOUL, 2014, *La Révolution française*, Paris, PUF, rééd.
- J.-F. SPITZ, 2000, *De l'amour de l'égalité*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- R. SZRAMKIEWICZ , J. BOUINEAU, 1992, *Histoire des institutions de 1750-1914*, Paris, Litec.
- G. THUILLIER, 2001, *Un observateur des misères sociales : Leclerc de Montlinot (1732-1801)*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.