



Lorraine - Champagne / Ardenne

**A**ssociation  
**R**égionale  
pour l'**E**tude  
de l'**H**istoire  
de la **S**écurité **S**ociale

13 rue de Bel Air 10120 SAINT GERMAIN  
alain.benamou1@gmail.com



**CNAHES Grand Est**

11 rue d'Auxonne  
54000 NANCY

**06 73 56 45 08**

**[cnahes.grandest@gmail.com](mailto:cnahes.grandest@gmail.com)**

**<http://cnahes.org/>**

***Histoire du travail social  
et de l'action sociale***

# **Compter les pauvres, du Moyen-Âge à nos jours**

## **Les vulnérabilités, au risque du dénombrement**

### **Communication en quatre épisodes**

Jean-Marie VILLELA

Doctorant en histoire contemporaine

Université de Lorraine CRUHL (Centre de Recherches Universitaires Lorrain d'Histoire)

Février-mars 2021

### **Épisode 2 :**

### **Les Lumières et la pauvreté : les débuts d'une clarification ?**

Quelle place occupe les pauvres dans la population française après les mesures d'assistance et d'exclusion mises en œuvre tout au long du « grand siècle »? Peut-on distinguer effectivement les pauvres, des vagabonds et des mendiants? Les dernières années du XVII<sup>e</sup> siècle et le début du XVIII<sup>e</sup> sont des années marquées par la famine, la désolation. et les épidémies (grande famine des années 1693 – 1694, grande famine de 1709). Les populations sont jetées sur les routes, la mendicité se développe, les miséreux meurent au hasard de leur errance ou affluent dans les villes pour chercher du secours. En 1700, une nouvelle déclaration royale<sup>1</sup> « *contre les mendiants et les vagabonds* », constatant que « la plupart ont trouvé tant de douceur à gagner par la mendicité dans une vie libertine et fainéante, beaucoup plus que par le travail le plus rude et le plus continu qu'ils ne pouvaient faire » ordonne de nouveau à toute personne âgée de quinze ans ou plus de travailler aux ouvrages dont ils peuvent être capables, dans les lieux de leur naissance ou dans ceux où ils demeurent depuis plusieurs années, sous peine d'être considérés comme vagabonds et sanctionnés comme tels. Des amendes sont également prévues pour ceux qui secourent les mendiants et vagabonds. Ceux-ci sont classés en deux catégories : ceux qui peuvent travailler, et doivent être affectés aux travaux agricoles ou aux ateliers créés à cet effet, ceux qui ne sont pas en état de travailler, qui doivent rejoindre les

---

<sup>1</sup> *Déclaration du Roy contre les mendiants et les vagabonds*, donnée à Versailles le 25 juillet 1700, Paris, François Muguet, 1700.

hôpitaux généraux pour y être traités comme les pauvres malades, les vieux et les invalides. La situation des enfants mendiants et vagabonds qui ne sont pas en âge de travailler est précisée : ceux-ci doivent être enfermés dans les hôpitaux généraux pour recevoir une instruction jusqu'à ce qu'ils soient en état de gagner leur vie. Des mesures de police et de justices, graduées, selon qu'il y ait récidive ou non, sont prévues.

En 1764, quelques années avant la création des premiers dépôts de mendicité, Guillaume-François LE TROSNE, magistrat et physiocrate, publie un mémoire sur les vagabonds et les mendiants en s'intéressant essentiellement à leur situation dans une France en majorité rurale<sup>2</sup>. Chassés des villes où ils risquent l'enfermement, les vagabonds et mendiants, « fléau le plus terrible » , envahissent les campagnes, et « attaquent directement la sûreté de ses habitants » . Le raisonnement est d'abord d'ordre économique: la population à charge des vagabonds et des mendiants pèse sur les salaires et les taxes: « le taux de ceux qui quittent leur état pour errer retombe nécessairement sur ceux qui restent » . Mais il renvoie aussi aux questions morales: les vagabonds « ne sont pas mariés, traînent quelques femmes après eux avec lesquelles ils vivent dans la plus grande débauche » , se complaisent dans cet état d'oisiveté et de libertinage. En bref, « ce sont de véritables insectes voraces qui infectent et désolent (la campagne), des troupes ennemies répandues sur la surface du territoire, qui y vivent à discrétion (...) et lèvent de véritables contributions sous le titre d'aumône », dont le montant dépasserait quelques fois les impôts. L'auteur évoque, sans autres précisions que de quinze à trente mendiants passent dans les fermes chaque jour pour demander du pain « sans compter ce qu'ils exigent de surplus » , faisant prospérer une économie parallèle de revente. Il évoque également la crainte ou la terreur qu'ils inspirent aux populations rurales, entrant « comme chez eux » dans les fermes :

Il existe donc dans l'état un nombre considérable de gens qui font profession de ne rien faire, et de vivre aux dépens des autres, qui ont abdiqué toute occupation et tout domicile, qui ne connaissent ni règle, ni joug, ni supérieur, qui non seulement sont indépendants, mais qui savent se faire craindre et obéir.<sup>3</sup>

Comme il faut bien trouver des coupables, l'auteur met en cause la responsabilité des femmes dans l'attitude des mendiants et vagabonds : « Les femmes, encore plus avides de butin que les hommes, les animent (...) de manière que lorsqu'on voit des vagabonds avec des femmes, on peut être assuré que ce sont des voleurs ». Il décrit par le détail la méthode utilisée pour

---

<sup>2</sup> Guillaume-François LE TROSNE, *Mémoire sur les vagabonds et les mendiants*, P.G. Simon imprimeur, Paris, 1764. Toutes les citations suivantes sont extraites de ce mémoire.

<sup>3</sup> Ibid. p. 8.

commettre leurs crimes : les femmes servant d'éclaireuses, « vont d'abord seules dans les métairies demander à coucher ». Elles examinent les lieux, les biens, les issues, le nombre de personnes et rendent compte le lendemain aux hommes de leur découverte. Ceux-ci attendent la nuit pour agir, torturent les habitants de la ferme, se font remettre l'argent et les effets, que les femmes vont ensuite déposer chez des receleurs<sup>4</sup>. Le raisonnement de François LE TROSNE est de nature morale et économique : le vagabondage, s'il est condamnable d'un point de vue moral, représente aussi un coût pour la société. Il évoque l'inefficacité des mesures prises depuis les premières ordonnances royales, la profusion des lois sans effets, dans leur manque d'exécution ou dans les sanctions qu'elles instituent, l'impuissance des juridictions. Le constat est sévère : depuis quatre-vingts ans, les lois « ne présentent que variations dans leurs projets, incertitudes dans les peines qu'elles prononcent, inconvénients dans les détails, impossibilité dans l'exécution<sup>5</sup> ». L'accent est mis sur l'impossibilité de faire concrètement la distinction entre ceux qui ne peuvent pas travailler, et ceux qui le peuvent, mais préfèrent l'oisiveté. Face à l'inefficacité des mesures prises, il n'y aurait en fait que deux moyens pour mettre les vagabonds au travail : « les y contraindre par la force ou leur infliger un châtiment si sévère qu'ils préfèrent encore le parti du travail<sup>6</sup> ». L'auteur expose ensuite ce qu'il considère comme « l'unique moyen de réprimer les vagabonds<sup>7</sup> ». Il reprend la définition donnée dans la déclaration du 27 août 1701. Les vagabonds « sont ceux qui n'ont ni profession ni métier, ni domicile certain, ni bien pour subsister et qui ne sont avoués et ne peuvent faire certifier de leur bonne vie et mœurs par personne digne de foi<sup>8</sup> ». La distinction est faite entre mendiants domiciliés, essentiellement dans les villes, qui « vivent presque tous contents et tranquilles<sup>9</sup> », mais que l'on peut globalement contrôler, et mendiants des campagnes, qui sont presque tous des vagabonds, pour lesquels « il faut un châtiment qui les mettent hors d'état de continuer<sup>10</sup> » : la condamnation directe aux galères à perpétuité, c'est-à-dire ni plus ni moins que la peine ultime qui était prévue dans la déclaration royale du 28 janvier 1687. L'idée consiste à mettre en œuvre une peine suffisamment dissuasive pour que les vagabonds fassent le choix de travailler de bonne volonté plutôt que par la force : pour « trois ou quatre cents de ces misérables » envoyés aux galères, c'est, pour l'auteur,

---

<sup>4</sup> Ibid. p. 11-12.

<sup>5</sup> Ibid. p. 25.

<sup>6</sup> Ibid. p. 27.

<sup>7</sup> Ibid. troisième partie, p. 37 et suivantes.

<sup>8</sup> Déclaration royale du 27 août 1701, article 2.

<sup>9</sup> Guillaume François LE TROSNE, mémoire cité, p. 37.

<sup>10</sup> Ibid. p. 38.

« cinquante mille rendus à la société et aux travaux de l'agriculture et de l'industrie<sup>11</sup> ». L'auteur conclue par une démonstration en règle de l'avantage des galères à perpétuité par rapport à la peine capitale :

« Il se commet peut-être tous les ans, dans le Royaume, par des vagabonds, 200 assassinats ; c'est en un siècle vingt-cinq mille citoyens enlevés à la société. Si on exécute tous les ans 60 à 80 vagabonds auteurs de ces assassinats, de vols ou d'incendies, c'est encore 6 ou 8000 sujets que l'État perd. La punition de 50 vagabonds qu'on eût envoyés tous les ans aux galères eût épargné tous ces crimes et conservé la vie à ces citoyens<sup>12</sup> ».

Le mémoire se poursuit par le détail des mesures pour contraindre les vagabonds aux galères, ainsi que des mesures adaptées aux femmes que l'auteur propose d'enfermer dans les maisons de force pour y réaliser des travaux dans différents ateliers.

Une fois la distinction faite entre vagabonds, objet des mesures énumérées ci-dessus, l'auteur propose un projet spécifique pour les « mendiants domiciliés ». La distinction entre mendiants valides, pour lesquels la mendicité doit être interdite et les invalides est rappelée. S'ensuit, pour les mendiants valides, une série de sanctions de dureté croissante. Pour les « pauvres qui sont hors d'état de subsister par leur travail à cause de leur âge ou de leur infirmité<sup>13</sup> », l'auteur renvoie à deux possibilités : soit les paroisses les nourrissent, soit il leur est permis de mendier. Dans le premier cas, il faut espérer de la réelle compassion des citoyens, dont l'auteur doute lorsqu'il constate le peu de succès des quêtes dominicales, ou bien considérer la solution de l'aumône forcée, c'est-à-dire de l'imposition, qui devrait être proportionnelle à la richesse des contribuables. Face aux difficultés de mise en place de ce type de mesures, il faut donc se résigner à « tolérer la mendicité », en la mettant sous contrôle des édiles, et nécessiter une « permission de mendier que tout mendiant montrera à tous ceux qui demanderont à la voir<sup>14</sup> ». C'est donc tout un dispositif de contrôle social qui est ici exposé pour contenir les mendiants valides, dont la police sera assurée aussi par les mendiants eux-mêmes, invités à dénoncer les « faux mendiants ».

Les dispositions proposées dans le mémoire de Guillaume-François LE TROSNE ont sans doute influencées la lutte contre la mendicité. La même année que la publication du mémoire, le 3 août 1764, est donnée à Compiègne une déclaration sur la « vagabonnerie<sup>15</sup> », qui reprend les propositions radicales exposées par Guillaume-François LE TROSNE : la déclaration

---

<sup>11</sup> Ibid. p. 51.

<sup>12</sup> Ibid. p. 53.

<sup>13</sup> Ibid. p. 65.

<sup>14</sup> Ibid. p. 68.

<sup>15</sup> Christine PENY. « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », Revue d'histoire de la protection sociale, vol. 4, no. 1, 2011, p. 11-12.

préconise la condamnation aux galères pour les mendiants valides et l'enfermement pour les impotents, les vieillards et les femmes<sup>16</sup>. Mais c'est de nouveau l'échec et le Roi n'a d'autre issue que d'ordonner le 21 octobre 1767, par arrêt du conseil d'État, l'arrestation de tous les mendiants, vagabonds et non mendiants dans de nouvelles institutions : les dépôts de mendicité. Il s'agit en fait de l'exécution de la déclaration du 3 août 1764. Ces dépôts relèvent de l'autorité et de la responsabilité financière exclusive de l'État. Les mendiants et vagabonds arrêtés y sont enfermés, comme ceux qui demandent à y rester, aveugles, vieillards, mendiants valides, filles publiques. De quatre-vingt établissements existant officiellement début 1768, il n'en restera, pour des raisons de coût pour l'État, que cinq en 1775<sup>17</sup>.

Combien de personnes ont-elles été enfermées dans ces dépôts dans cette deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle ? Un rapport fait à la demande de Turgot en octobre 1774 dénombre 71 760 individus entrés dans les dépôts depuis leur création en 1767. Une autre estimation, pour la période 1768-1789 donne un chiffre de 230 000 arrestations<sup>18</sup>. Les deux estimations convergent vers une moyenne de l'ordre de 10 000 à 11 000 arrestations par an. Cependant, un rapport sur les dépôts de mendicité présenté en 1889 au Conseil supérieur de l'assistance publique fait état de l'arrestation de plus de cinquante mille mendiants pour la seule année 1767. Selon ce même rapport, citant un autre auteur<sup>19</sup> on dénombrait en 1777, 120 000 mendiants pour une population de moins de vingt-cinq millions d'habitants, soit un taux de l'ordre de 0,48%. Si l'on prend en compte, toujours selon ce rapport, qu'environ 100 à 200 pauvres sont enfermés dans les 1500 hôpitaux généraux du Royaume, on arrive à 150 000 à 300 000 pauvres, soit en prenant la fourchette haute, un total de 420 000 (120 000 mendiants + 300 000 pauvres), soit moins de 2% de la population à la même époque<sup>20</sup>. Mais cette proportion reste une simple estimation, dans la mesure où elle ne tient pas compte de toutes celles et ceux qui « sous les radars » errent sans être forcément arrêtés, ni enfermés. Par ailleurs, il est probable que des individus puissent être décomptés comme pauvres à l'hôpital général puis mendiants au dépôt de mendicité, compte tenu de la porosité entre ces deux catégories. À partir d'une analyse de la distribution des revenus par groupe, si tant est que cette notion ait une signification socio-économique à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, il est possible de déduire que de l'ordre de 70% des familles, soit une large majorité de la population, peuvent

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid. p. 13. Cinq dépôts officiels, mais sans doute plus.

<sup>18</sup> Thomas ADAMS *Mœurs et hygiène publique au XVIII<sup>e</sup> siècle. Quelques aspects des dépôts de mendicité*. In: *Annales de démographie historique*, 1975. *Démographie historique et environnement*. pp. 93.

<sup>19</sup> Amans-Alexis MONTEIL, *Histoire des Français des divers états, ou Histoire de France aux cinq derniers siècles*, tome 5, Paris, 1847.

<sup>20</sup> À comparer avec le taux d'extrême pauvreté en France de nos jours, qui se situe à 4,8% en 2018.

être classées en familles pauvres<sup>21</sup>, c'est-à-dire ne possédant rien ou presque, et vivant en permanence à la limite du seuil de subsistance<sup>22</sup>.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 24 juin 1793 affirme dans son article 21, que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler»<sup>23</sup>. C'est l'affirmation du droit à l'assistance : la morale s'efface au profit de la perception d'un état, le malheur. Le pauvre n'est plus un fainéant ou un oisif, c'est un malheureux. La notion de dette, qui sera reprise et développée plus tard par le solidarisme humaniste de Léon Bourgeois, marque un changement important dans la perception de la pauvreté et des secours qui viennent la soulager. Le changement de ton est significatif. Le premier rapport du Comité de mendicité débute par ses mots :

« L'extinction de la mendicité est le plus important problème politique à résoudre ; mais sa solution devient un devoir pour une Nation sage et éclairée (...). La classe nombreuse de ceux qui n'ont rien appelle de tous les droits de l'Homme, les regards de la Loi<sup>24</sup> ».

Pour autant, une société éclairée ne doit pas conduire à l'aveuglement. Le constituant dénonce la pernicieuse bienfaisance accordée jusque-là aux pauvres en particulier au travers des œuvres de charité : si celui qui existe a le droit de dire à la Société : « faites-moi vivre », la Société a également le droit de lui répondre : « donne-moi ton travail ». La responsabilité de l'État est engagée : « La misère des peuples est un tort du gouvernement ». Si l'état ne peut fournir le travail, « il favorise la mendicité, le vagabondage et se rend coupable des crimes produits par la pauvreté sans ressources ». C'est donc cette pauvreté sans ressources que la nation doit secourir. La charité « qui accorde avec insouciance, un salaire sans travail (...) donne une prime à l'oisiveté, anéantit l'émulation et appauvrit l'État <sup>25</sup>». De même, l'homme qui refuse un travail devient coupable à la société. Le Comité de mendicité milite pour une véritable économie du secours, basée sur la justice et l'équilibre, c'est-à-dire, qui « doit porter à n'assister que le vrai besoin, et à faire tourner les secours au profit des mœurs et de l'utilité générale <sup>26</sup>».

---

<sup>21</sup> Christian MORRISSON, Wayne SNYDER. *Les inégalités de revenus en France du début du XVIIIe siècle à 1985*. In: Revue économique, volume 51, n°1, 2000. P. 125.

<sup>22</sup> 200 livres de froment ou 100 livres de céréales, selon Achille-Nicolas ISNARD, *Traité des richesses*, Lausanne, Grasset 1781, cité par Christian MORRISSON, art.cit.

<sup>23</sup> Vincent-Pierre COMITI, op.cit. p. 95.

<sup>24</sup> François-Alexandre-Frédéric de la Rochefoucauld-Liancourt, Premier rapport du comité de mendicité. Exposé des principes généraux qui ont dirigé son travail, Imprimerie nationale, 1790, p. 3.

<sup>25</sup> Ibid. pp. 3-4.

<sup>26</sup> Ibid. p. 11.

La question essentielle reste la définition du vrai besoin, ce qui suppose, d'une part, de définir ce qu'est un pauvre, d'autre part, de pouvoir en effectuer le dénombrement pour évaluer les ressources qui doivent être affectées à son secours. C'est à cette tâche que le Comité de mendicité s'est attelée pendant une bonne partie de ses séances.

Le comité de mendicité reprend la distinction entre « vrais » et « mauvais » pauvres. Les premiers, les « véritables pauvres » sont ceux qui<sup>27</sup>

« sans propriétés et sans ressources, veulent acquérir leur subsistance ; ceux auxquels l'âge ne permet pas encore ou ne permet plus de travailler ; enfin ceux qui sont condamnés à une inaction durable par la nature de leurs infirmités ou à une inaction momentanée par une infirmité passagère ».

Les seconds, les « mauvais pauvres », sont

« ceux qui, connus sous le nom de mendiants de profession et de vagabonds, se refusent à tout travail, troublent l'ordre public, sont un fléau dans la société et appellent à sa juste sévérité » .

Les considérations d'ordre moral (fainéantise, oisiveté, etc.) sont abandonnées au profit d'une tentative de définition rationnelle (se refuser à tout travail) et d'appréciation des conséquences (trouble de l'ordre public), qui justifient la sanction proportionnée (juste sévérité).

La question du dénombrement des pauvres est de la première importance, pour les membres du Comité de mendicité. Il s'agit, au-delà de l'effort de connaissance d'un phénomène social dont on devine l'étendue, de s'assurer du financement de la politique sociale de la République naissante à la hauteur des enjeux. Jacques Guillaume THOURET, l'un des membres les plus influents du Comité, spécialiste des questions d'assistance, présente à la séance du 11 juin 1790, un « mémoire sur la proportion de pauvres dans le royaume ». Constatant les incertitudes existant sur le nombre réel de pauvres et les chiffres les plus divers auxquels cette incertitude conduit (qui peuvent varier de 0,5% à 20% de pauvres selon les sources), il se base sur une analyse des méthodes de calcul mises en œuvre en Angleterre à la même époque, méthodes qu'il critique par ailleurs, et sur les différentes estimations partielles réalisées en France à Paris et dans d'autres villes (Compiègne Soissons, Le Mans, Orléans...). Il estime le nombre de pauvres en France entre un million et un million deux cents mille environ, soit, de

---

<sup>27</sup> Camille BLOCH et Alexandre TUETEY, *Procès-verbaux et rapports du Comité de mendicité de la Constituante : 1790-1791*, Assemblée nationale constituante, Comité de mendicité, Paris, Imprimerie Nationale, 1911, p. 317.

l'ordre de 5% de la population<sup>28</sup>, base sur laquelle devrait être calculée les sommes affectée à leur secours. Il s'agit là des pauvres « qui manquent absolument de ressources personnelles, ne pouvant pas s'en procurer suffisamment par le travail, réclament avec nécessité l'assistance publique<sup>29</sup> ». Si l'on considère que cette catégorie relève de l'extrême pauvreté, force serait de constater avec prudence que la proportion n'a guère évolué depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'allocation devant être rapportée aux besoins, et ceux-ci n'étant pas les mêmes selon les individus, il faut établir différentes classes de pauvres. C'est donc une véritable taxinomie qui est proposée, distinguant hommes, femmes, enfants, vieillards, valides, invalides, malades, pour conclure qu'il faut retenir comme « pauvres vraiment nécessiteux » ou « pauvres habituels », la moitié du nombre total de pauvres. Il y aurait donc en France, en temps ordinaire et à l'aube de la République, de l'ordre de cinq à six cents mille « pauvres habituels » nécessitant des secours permanents, et un nombre équivalent de « pauvres accidentels<sup>30</sup> ». Ces chiffres semblent être minorés par rapport aux résultats des enquêtes partielles réalisées pour le Comité de mendicité par les intendants, dans le Roussillon, à Metz, Amiens, Montauban, Alençon et Auch. Selon ses sources, il y aurait de l'ordre de 8 % de pauvres pour les trois premières, de l'ordre de 12 à 14% pour les autres, la différence étant expliquée par des conditions moins favorables liées à des récoltes désastreuses<sup>31</sup>. Dans son septième rapport le Comité de mendicité présente un tableau général des proportions de pauvres par départements, allant de 6 à 20%, avec une ventilation selon les classes retenues par le Comité : enfants, infirmes et vieillards, valides, malades et mendiants<sup>32</sup>. Enfin, un tableau plus synthétique reprend les résultats globaux pour 41 départements (hors Paris)<sup>33</sup> : il y aurait 3 207 073 pauvres, soit entre 11 et 12 % de la population totale de ces départements. Parmi ces pauvres, entre le tiers et la moitié sont des enfants de moins de quatorze ans, presque un quart sont des infirmes, 16% des pauvres valides, 1,3% des malades. Plus loin, évoquant la situation particulière de Paris, le Comité de mendicité indique que « le calcul du dixième est la plus haute proportion des pauvres dans le Royaume », tout en ajoutant, sans apporter plus de précisions, que cette proportion est vraisemblablement plus forte sur la capitale<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Ibid. pp. 68-74.

<sup>29</sup> Ibid. p. 546.

<sup>30</sup> Ibid. pp. 466-470.

<sup>31</sup> Ibid. p. 485

<sup>32</sup> Ibid. p. 571.

<sup>33</sup> Ibid. p. 572-573.

<sup>34</sup> Ibid. p. 769.



Le Comité de mendicité a été l'artisan principal d'une réflexion voulue globale et rationnelle sur la question de la pauvreté, dont l'objectif était d'ajuster au mieux le montant de la « dette sociale » que l'État devait acquitter en fournissant les moyens de subsistance aux citoyens les plus malheureux. On peut critiquer les différents calculs et estimations réalisées, dont certaines semblent fortement influencées par la question des ressources disponibles pour honorer cette dette. Mais il s'agit là d'une première et significative tentative de mutualisation des moyens d'assistance, sorte de prototype de l'assistance publique, en rupture avec les modalités retenues sous l'Ancien Régime, d'une volonté d'harmonisation « par le prisme de la nation, ambitieuse mais balbutiante »<sup>35</sup>. Ainsi, le législateur établit un dispositif complet de couverture de tous les risques sociaux, par des transferts des ressources publiques. Quatre lois cadres seront adoptées par la Convention : le décret du 10 mars 1793, publié le 19 mars, qui définit la nouvelle organisation des secours publics et crée la Caisse nationale de prévoyance ; le décret du 18 juin 1793, publié le 28 juin, qui organise les secours pour les enfants, les vieillards et crée les officiers de Santé ; le décret du 24 vendémiaire an II (15 octobre 1793), qui organise les travaux de secours, interdit aumône et mendicité, et prévoit l'organisation de la répression ; enfin, le décret du 22 floréal an II (11 mai 1794) qui crée le Grand Livre de la bienfaisance, organisant les secours dans les campagnes.

Comme leurs prédécesseurs sous l'Ancien Régime et sous la Constituante, les membres du Comité des secours publics, mis en place par la Convention au printemps 1793, veulent classer les pauvres, cette fois en trois catégories.

Les premiers sont ceux qui, sans propriété et sans ressources, ne mendient que dans certaines saisons, lorsqu'ils ne peuvent acquérir leur subsistance par leur travail, qui en mendiant ne s'écartent point de leur canton, et ne troublent point l'ordre public.

Les seconds sont connus sous le nom de pauvres honteux, qui, par des malheurs ou par leur inconduite, sont réduits à un véritable état de pauvreté, mais qui ne pouvant renoncer à leur vanité primitive, à l'idée de cette existence qui leur a échappé, refusent le travail, quoiqu'en état de le faire, et cherchent à émouvoir en secret la sensibilité et l'humanité des hommes aisés et vertueux.

Les troisièmes sont les mendiants d'habitude, les vagabonds de race, qui parcourent les campagnes, menacent et attaquent les personnes et les propriétés, et sont un vrai fléau pour la société, un outrage pour l'espèce humaine<sup>36</sup>.

La seconde catégorie vient s'intercaler dans l'ancienne distinction entre « bons » et « mauvais pauvres », en réintroduisant le sentiment ambigu de la honte, déjà présent dans les premiers

---

<sup>35</sup> Jean-Baptiste MASMEJEAN, *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.

<sup>36</sup> Jean-Baptiste BO, *Rapport et projet de décret sur l'extinction de la mendicité, présentés à la Convention nationale, au nom du Comité des secours publics*, p. 2-3.

textes de l'Église. Ainsi AUGUSTIN d'HIPPONE, qui dans son sermon sur la pauvreté, fustige le pauvre honteux : « Il est des pauvres qui sont sans ressources; ils trouvent à peine l'aliment de chaque jour, et ils ont si besoin de l'assistance et de la compassion d'autrui, qu'ils n'ont pas même honte de mendier <sup>37</sup> ».

S'il entend, comme par le passé, réprimer la mendicité et le vagabondage, le Comité de salut public s'efforce de mettre en œuvre une progression adaptée des sanctions, associées à une volonté de rééducation et d'accès au travail. Le dispositif répressif est contrebalancé par des droits reconnus aux personnes arrêtées : proportionnalité des peines, possibilité de rachat par la libération sous caution ou pour bonne conduite, respect des droits humains<sup>38</sup>. Mais cet ambitieux programme ne résistera pas aux contingences financières de la République naissante. Le 12 Vendémiaire, an 4 (4 octobre 1795), Jean-Baptiste DELECLOY, député de la Somme, présente à la Convention Nationale, un rapport sur l'organisation générale des secours publics, dans lequel il exprime la réaction aux dispositions, jugées dispendieuses et sans réels effets, mises en place précédemment :

« Il est temps de sortir de l'ornière profonde où une philanthropie exagérée nous arrête depuis l'Assemblée Constituante, qui très sagement sans doute, mais très, inutilement, s'est occupée du pauvre. Depuis cette époque il semble que tous les spéculateurs en bienfaisance aient pris à tâche de pousser sans mesure vers le Trésor National toutes les classes du peuple. Qu'est-il arrivé de ce chaos d'idées ? Une série effrayante de dépenses illimitées, de lois stériles et impossibles à exécuter (...) Vous ne trouverez dans la plupart des longs projets qui vous ont été présentés, que des idées vagues, des discussions oiseuses et une popularité exagérée, dont toutes les racines aboutissent au Trésor National. Il faut dire ici une vérité : presque tous les hommes croient avoir suffisamment en administration le penser mais presque tous manquent de moyens de parfaire, et c'est cependant la pierre de touche laquelle il faut soumettre toute espèce de spéculation<sup>39</sup> ».

Le recensement des pauvres est fortement critiqué, sous deux aspects. Le premier, connu, concerne la grande difficulté, voire l'impossibilité d'assurer un décompte réaliste des pauvres. Un calcul arithmétique universel, s'appliquant aussi bien aux campagnes qu'aux communes ou aux grandes villes, ne peut être satisfaisant, tant les situations réelles peuvent varier. Le deuxième est d'une autre nature. Compter les pauvres, c'est aussi « les marquer d'un fléau particulier » et les « accoutumer à se ranger sans honte dans la classe de ceux qui, nés sans

---

<sup>37</sup> Augustin d'Hippone, *Sermon XIV prononcé à Carthage un jour de dimanche. Le vrai pauvre (Ps IX, 14)* (Œuvres Complètes de Saint Augustin (Annoté): 17 tomes, Louis Guérin, 1864. Édition du Kindle.

<sup>38</sup> Thierry VISSOL. *Pauvreté et lois sociales sous la Révolution française 1789-1794 : Analyse d'un échec* In : Idées économiques sous la Révolution (1789-1794) [en ligne]. Lyon : Presses universitaires de Lyon, 1989 (généré le 21 mars 2021).

<sup>39</sup> Jean-Baptiste Joseph DELECLOY, *Rapport sur l'organisation générale des secours publics*, Convention Nationale séance du 12 vendémiaire, l'an IV, p.2. La dernière phrase de cet extrait semble intemporelle.

industrie, prétendent d'avoir droit d'être nourris par le trésor public ». La charité, tant décriée par les premiers révolutionnaires, revient ainsi en grâce : « Quand la voix plaintive du pauvre se fait entendre, ce n'est pas le gouvernement seul qui doit s'avancer, toutes les âmes sensibles doivent le seconder. Associons donc à la bienfaisance générale, la bienfaisance individuelle<sup>40</sup> ». Et cette charité, dont il faut bien « se garder de briser le ressort », doit être naturellement exercée en premier par les riches qui après s'être engraisés de leur sueur (des pauvres), les laissent végéter sur le sol même qu'ils n'ont cessé de cultiver<sup>41</sup> ». Ce qui avait été considéré comme une dette publique de la société envers les plus fragiles est en quelque sorte privatisée. Les grandes et généreuses perspectives tracées par le Comité de mendicité sont considérées comme impossibles à atteindre, voire dangereuses pour les finances de la République. Compter les pauvres, c'est aussi mettre en avant un problème que l'on sait par avance insoluble. C'est la fin de la pensée humaniste des Lumières, le retour de la conception dominante de l'Ancien Régime, qui voit d'abord dans le pauvre un être dangereux contre lequel seule la répression est utile, et dans la bienfaisance individuelle, un acte de charité chrétienne. L'accent est mis sur la diminution du nombre d'hospices au profit de l'organisation des secours à domicile. Aux efforts de recensement des pauvres, vient se substituer une organisation basée sur les bureaux de bienfaisance et la mise en place d'un quota d'inscriptions variable selon les villes. La question du dénombrement change alors de nature et d'objectif. Il ne s'agit plus de tendre vers un décompte le plus exhaustif et le plus précis des pauvres pour toute la nation, tâche à laquelle le premier Comité de mendicité s'était attelé, mais de constituer, en fonction de critères d'inscription, des listes nominatives qui serviront à fixer les rôles des secours : à un outil au service de la connaissance de la société, succède donc un instrument administratif destiné au recensement nominatif et par la même, au contrôle de la partie la plus pauvre, considérée comme la plus dangereuse, de la population<sup>42</sup>. Les lois du 28 juin 1793 et du 22 floréal an 2 (11 mai 1794), prévoient l'établissement, dans toute la République, des listes d'indigents inscrits au Grand Livre de la Bienfaisance, qui perçoivent les secours prévus par les textes. Pour autant, des instructions pour un recensement plus général subsistent encore, comme celles prévues par la loi du 24 vendémiaire an 2, qui prévoit que chaque municipalité réalise un état de leurs indigents valides. Mais ces instructions semblent être restées lettre morte. La municipalisation de l'assistance à partir des lois de l'an 5 mettront fin à toute volonté de décompte national à des fins d'assistance: la

---

<sup>40</sup> Ibid. p. 3.

<sup>41</sup> Ibid. p. 4.

<sup>42</sup> Christine DOUSSET, *Statistique et pauvreté sous la Révolution et l'Empire*. In *Annales historiques de la Révolution française*, n° 280, 1990, p. 175.

connaissance du nombre de pauvres devient inutile, « l'égalité des jouissances » voulue par le Comité de mendicité n'est plus d'actualité.

Et de fait, à la fin du XVIII<sup>e</sup> et au début du XIX<sup>e</sup> siècles, les statistiques numériques seront progressivement abandonnées au profit d'une production plus encyclopédique, sous forme de mémoires descriptifs établis au niveau des départements, dont le principal enjeu est de montrer la richesse et la puissance de la France : la misère n'est plus à l'ordre du jour. Mais la volonté d'une connaissance démographique plus fine de la population n'est pas totalement abandonnée. Les « grandes enquêtes » diligentées par Chaptal (circulaires de germinal an 9 et du 9 prairial an 9) visent, pour la première, à dresser le cadre d'une vaste enquête économique topographique sur la France, et pour la deuxième, à permettre une comparaison avec 1789 sur l'état et les mouvements de la population. Mais le « pauvre » y est ventilé sur plusieurs rubriques, ne permettant pas une approche objective de l'état et de la proportion de la misère. Ces efforts resteront inaboutis. « C'est une image éclatée que se donne d'elle-même la France de 1800, dans laquelle la pauvreté est en quelque sorte cachée car abordée toujours de manière détournée, mais réapparaît sans cesse, contre dirait-on la volonté des rédacteurs<sup>43</sup> ».

Avec l'Empire, une nouvelle pratique de statistique apparaît, dans laquelle l'approche de la pauvreté prend une nouvelle forme. Le décret du 5 juillet 1808 sur « l'extirpation de la mendicité »<sup>44</sup>, renoue avec les injonctions de l'Ancien Régime. L'article 1 indique que la mendicité sera défendue sur tout le territoire ». L'article 2 établit les dépôts de mendicité, dans lesquels « les mendiants de chaque département seront arrêtés et traduits ». La définition de la mendicité n'est plus la priorité, la notion reste indéfinie, il faut enfermer. L'article 8 stipule qu'une fois les dépôts établis, les préfets indiqueront « le nombre présumé des mendiants », dont la connaissance permettra de déterminer la taille du dépôt de mendicité. Nous sommes bien loin des préoccupations humanistes et philanthropiques du Comité de mendicité. L'objectif est essentiellement la répression.

### **À suivre (épisode 3) :**

### **La Troisième République : les pauvres en tant que classe sociale et l'enjeu de solidarité.**

---

<sup>43</sup> Ibid. p. 180.

<sup>44</sup> Décret impérial n° 3828 du 5 juillet 1808. Bulletin des lois de la République française, Imprimerie nationale de Paris, juillet 1808, n° 211, p. 165-167.