

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

## Les vulnérabilités, au risque du dénombrement<sup>1</sup>

Jean-Marie VILLELA

Doctorant en histoire contemporaine

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

Février-mai 2021

La crise sanitaire a mis de nouveau en avant la question de la pauvreté dans le monde. Les médias font écho aux alertes faites par de nombreuses organisations, qu'elles soient institutionnelles ou non gouvernementales. Dans son rapport « *Le virus des inégalités* »<sup>2</sup>, l'OXFAM indique que

« la pandémie de coronavirus pourrait aggraver les inégalités dans la quasi-totalité des pays de la planète simultanément, une première depuis que ce type de données est consigné. Le virus a mis au jour et amplifié les inégalités de richesse, les inégalités de genre et les inégalités raciales existantes, tout en s'en nourrissant. Plus de deux millions de personnes ont perdu la vie, et des centaines de millions de personnes basculent dans la pauvreté alors que bon nombre des entreprises et des particuliers les plus riches prospèrent »<sup>3</sup>.

En France, un sondage IFOP – France Stratégie, publié en septembre 2020, indiquait que pour tous les répondants, « la crise de la Covid 19 a un impact sur la pauvreté, avec un risque de basculement dans la pauvreté ou la grande pauvreté pour de nombreuses personnes »<sup>4</sup>. Le Secours Populaire Français s'alarme de la « flambée de pauvreté » que la pandémie occasionne en France, conduisant à une explosion du nombre de nouveaux précaires. Selon cette association humanitaire, 1 270 000 personnes ont sollicité l'aide de l'association dans ses permanences d'accueil pendant les deux mois du premier confinement, contre 3,3 millions sur toute l'année 2019. Parmi ces demandeurs, 45% étaient jusqu'alors inconnus du Secours

---

<sup>1</sup> Cet article est paru en quatre parties sur le carnet de recherche en ligne : Les métamorphoses de la vulnérabilité (<https://metavulnera.hypotheses.org/>)

<sup>2</sup> *Le virus des inégalités, Réunifier un monde déchiré par le coronavirus grâce à une économie équitable, durable et juste*, OXFAM, janvier 2021

<sup>3</sup> Rapport cité, note d'information. Le rapport propose « cinq étapes vers un monde meilleur » (p. 51-58): relativiser la croissance en dépassant le seul critère du PIB comme mesure de la richesse d'une nation, construire une véritable économie universelle du soin en y affectant une part des ressources des individus et des entreprises les plus riches et en mobilisant les avoirs de réserve, modifier radicalement les modèles commerciaux en s'appuyant sur le développement de l'économie sociale et solidaire, renforcer l'équité fiscale en augmentant la contribution des plus riches au bénéfice des plus pauvres, enfin, s'engager prioritairement, résolument et concrètement dans la lutte contre le changement climatique.

<sup>4</sup> *Étude sur l'impact de la crise de la COVID-19 sur la pauvreté et l'évaluation de la stratégie pauvreté, principaux résultats*, IFOP – France stratégie, septembre 2020, en ligne sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), consulté le 8 février 2021

populaire<sup>5</sup>. Les médias réinventent « les nouveaux pauvres du COVID »<sup>6</sup>, parlent de « choc pauvreté »<sup>7</sup>. Bon nombre de rapports et d'articles abondent dans le sens d'un accroissement de la pauvreté et des inégalités dans le monde du fait de la pandémie. Exprimée en indicateurs de pauvreté absolue, en taux de pauvreté, en indices, on s'apitoie périodiquement à l'occasion de la sortie aseptisée de pourcentages, de moyennes, de médianes et d'écart types. La pauvreté nous renvoie cette fois à notre environnement immédiat, des visages, des personnes, des êtres que l'on peut dénombrer, presque toucher. La crise sanitaire a mis en évidence la relativité de la segmentation entre les différentes classes sociales. La question n'est plus tant celle des contenus que celle des frontières entre populations dites pauvres et les autres catégories, mettant en évidence qu'il conviendrait mieux de parler de continuité des unes aux autres, contrairement à l'idée de « bascule », de « trappe », véhiculée par certaines institutions<sup>8</sup>.

Avant d'être une affaire de statistiques dépersonnalisées, la pauvreté est d'abord une question de dénombrement humain et renvoie aux sciences de la démographie, quantitative, qualitative et historique. Ce dénombrement a priori pour des motifs charitables n'est pas sans arrière-pensées: à l'époque moderne, les clercs et les laïcs avaient compris, au-delà de la volonté de rationalisation des secours aux pauvres, l'importance qu'il convenait d'apporter à un tel dénombrement. Plus tôt, dans l'antiquité, les populations ont également fait l'objet de recensement. D'où la question, presque intemporelle, de savoir non seulement pourquoi réaliser un tel comptage, mais également qui compter, et comment compter. C'est l'objet de cet article, qui distingue quatre grands moments dans cette enquête sur le dénombrement des pauvres : l'époque moderne, de la fin du Moyen-âge jusqu'à la Révolution, où l'impossible comptabilité entre bons et mauvais pauvres, mendiants et autres vagabonds, la volonté de clarification et de rationalisation des secours à partir de la fin du XVIIIe siècle, la constitution d'une classe de travailleurs pauvres et l'enjeu de solidarité sous la Troisième République, enfin, à partir du XX<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours, la construction des indicateurs de pauvreté, et l'approche mondialisée et statistique des questions de pauvreté au détriment peut-être d'une perception plus intime<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir également le 14e baromètre IPSOS – SPF, réalisé les 4 et 5 septembre 2020 auprès d'un échantillon représentatif de 1002 personnes.

<sup>6</sup> Éditorial du Monde en ligne publié le 6 octobre 2020, consulté le 8 février 2021.

<sup>7</sup> L'Opinion, chronique de Frédéric GONAND publiée le 17 janvier 2021, en ligne sur [www.lopinion.fr](http://www.lopinion.fr), consulté le 8 février 2021.

<sup>8</sup> Le 3 décembre 2020, l'ONU titrait une de ses chroniques: « Covid-19 : 32 millions de personnes de plus vont basculer dans l'extrême pauvreté dans les pays les moins avancés ». En ligne sur [news.un.org](http://news.un.org), consulté le 8 février 2021.

<sup>9</sup> Pour plus de clarté, dans la suite de cet article, les citations latines ou les textes en vieux français ont été mis en italique.

## 1. L'impossible comptabilité à l'époque moderne: pauvres, mendiants et autres vagabonds.

Le mot « démographie » serait apparu pour la première fois sous la plume d'Achille GUILLARD lors de la parution de son ouvrage « Éléments de statistique humaine, ou démographie comparée ». Il la définit comme « l'histoire naturelle et sociale de l'espèce humaine ». Plus loin, il la compare à une « géographie mathématique du genre humain »<sup>10</sup>. La démographie s'appuie sur plusieurs méthodes statistiques dont celle du recensement. Achille GUILLARD cite dans son ouvrage, le « plus ancien document trouvé sur la population française », un manuscrit du XIV<sup>e</sup> siècle, faisant le décompte des « paroisses et des feux des baillies et des sénéchaussées de France »<sup>11</sup>. Le recensement par feux (réunion des habitants d'une même maison, vivant sous le même toit), plus aisé que le dénombrement individuel permettait l'établissement de la fiscalité dans chaque paroisse et diocèse, le fouage, remplacé par la taille à la fin du XIV<sup>e</sup> siècle. Il permettait également d'opérer les levées d'hommes nécessaires pour les campagnes militaires<sup>12</sup>. Ce mode de recensement par feux est ancien. Le «polyptique d'Irminon»<sup>13</sup> utilise la même méthode. Organisé sur la base d'un décompte des foyers, ceux qui n'avaient pas de feu, qu'ils soient mendiants, fixés sur un territoire, ou vagabonds sans aveu (sans feu, ni lieu), étaient par construction, exclus de ce type de recensement: « Les vrais pauvres, on ne les mentionne parfois pas ; et c'est logique, puisque, dépourvus de tout, ils ne doivent rien »<sup>14</sup>.

Au Moyen Âge, époque « proto-statistique », appliquer une définition du pauvre en rapport avec le revenu, ou parler de seuil de pauvreté, n'a pas de sens, d'autant que le qualificatif « les pauvres » et la situation à laquelle ceux-ci sont confrontés selon les années, peut être extrêmement variable: « Le pauvre, c'est le faible, par opposition au puissant, le *pauper* contre le *potens* : c'est le malade, l'estropié, le marginal, l'infirme, l'aveugle, le déficient mental,

---

<sup>10</sup> Achille GUILLARD, *Éléments de statistique humaine ou démographie comparée*, Guillaumin, Paris, 1855, p. XXVI, cité par Jean-Claude CHESNAIS, *La démographie*, Collection Que sais-je, Presses Universitaires de France, 2010, p 3.

<sup>11</sup> Achille GUILLARD, op.cit. p 26.

<sup>12</sup> Émile LEVASSEUR, *La population française : histoire de la population française avant 1789 et démographie de la France comparée à celle des autres nations au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, 1889 – 1892, Livre premier p 156.

<sup>13</sup> Inventaire de biens rédigé à plusieurs mains vers 823 / 828 sous l'autorité de l'abbé Irminon, abbé de Saint-Germain-des-Prés.

<sup>14</sup> Michel MOLLAT, *La notion de pauvreté au Moyen Âge: position des problèmes*, Revue d'histoire de l'Église de France, tome 52, ne149, 1966, p.7.

l'orphelin... »<sup>15</sup>. Le pauvre, c'est le vulnérable, reflet d'une situation caractérisée par « une prédisposition ou une condition effective de faiblesse, d'incapacité, de dénuement, et la privation de tout moyen personnel d'y remédier »<sup>16</sup>. Chaque classe sociale possède les siens, du chevalier errant au pauvre clerc, en passant par les serfs, les nobles désargentés ou les étudiants. Le terme « pauvre » renvoie à tous les malheureux affligés par le dénuement, la maladie, la faiblesse de l'âge et l'abandon, la déficience mentale, l'abjection de la condition, l'éviction hors des cadres sociaux<sup>17</sup>. Cette vaste « catégorie », mouvante selon la fortune, sans réel dénominateur commun, en nombre variable selon la situation économique, se résume souvent aux « *pauperes Christi* » aux « *nihil habentes omnia possidentes* »<sup>18</sup> placés sous la protection de l'Église et du seigneur. La figure du mendiant est indissociable de celle du monarque, du riche, qu'elle accompagne, comme un double négatif: le mendiant est quelques fois envié car il dispose d'un accès privilégié au divin. Dans une France essentiellement rurale, où sans doute près de la moitié des foyers sont insolubles, il n'y a pas de recensement général de la population, a fortiori de dénombrement réel des pauvres. Dès la fin du XI<sup>e</sup> siècle, l'augmentation démographique et la plus grande circulation des hommes inquiète aussi bien l'Église que le pouvoir temporel. « Avec le grand essor urbain à partir du XI<sup>e</sup> siècle, il semble que les pauvres soient de plus en plus nombreux ; ils deviennent en tout cas de plus en plus visibles dans les villes – un grand nombre d'entre eux étant des réfugiés des campagnes »<sup>19</sup>. Le milieu du XIII<sup>e</sup> siècle marque le point de départ d'une notable croissance des villes, interrompue dans la première moitié du XIV<sup>e</sup> siècle, où l'on observe une situation contrastée entre « la multitude des premières décennies et le creux du milieu du siècle »<sup>20</sup>, dont les raisons sont sans doute à rechercher dans la succession de mauvaises récoltes et la peste noire. La situation des villes devient catastrophique. La ville de Paris, qui avait eu au moins 61 098 feux en 1328, c'est-à-dire environ 250 000 habitants, compte de 60 à 80 000 âmes vers 1360-1380<sup>21</sup>. Ce creux démographique urbain s'observe ainsi jusqu'au milieu du XV<sup>e</sup> siècle<sup>22</sup>. L'afflux dans les villes de populations marginales, sans ressources, pose de multiples problèmes d'ordre public et de

---

<sup>15</sup> Jacques LE GOFF, entretien à la revue L'Histoire, « *Une forme médiévale de la lutte des classes*, ne 349, janvier 2010

<sup>16</sup> Michel MOLLAT, art. cit. p. 7

<sup>17</sup> *ibid.* p5.

<sup>18</sup> « *Attristés mais toujours joyeux, pauvres et faisant bien des riches, n'ayant rien, nous qui possédons tout* » Paul, Co2.6,10

<sup>19</sup> Jacques LE GOFF, art. cit.

<sup>20</sup> Arlette HIGOUNET-NADAL, *La démographie des villes françaises au Moyen-Âge*. In: Annales de démographie historique, 1980. La démographie avant les démographes (1500-1670) p 194.

<sup>21</sup> Alain DERVILLE. *La société française au Moyen Âge*. Nouvelle édition [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2000 p. 1.

<sup>22</sup> Voir l'étude complète et très bien documentée d'Arlette HIGOUNET-NADAL, art. cit.

subsistance. Progressivement, la distinction s'opère entre pauvreté et mendicité, cette dernière, associée à l'oisiveté faisant d'autant plus l'objet de répression lorsque la main d'œuvre manque. Le travail de tous est considéré comme une obligation découlant de la loi divine<sup>23</sup>. L'organisation de la société ne peut plus laisser de place aux marginaux, vagabonds et mendiants valides<sup>24</sup>. A la compassion et au geste charitable succèdent la honte, la stigmatisation et le rejet. Le mendiant n'est plus l'intercesseur auprès de Dieu, il est l'inutile qu'il faut traquer et châtier. En 1350, le roi Jean II établit une ordonnance relative à la mendicité, prévoyant des châtiments gradués et enjoignant religieux et notables de ne plus les recueillir. Cette ordonnance, que nous reproduisons ici partiellement, marque le début d'une longue suite d'ordonnances, décrets et arrêts royaux sur ce sujet.

*« Pour ce que plusieurs personnes, tant hommes que femmes, se tiennent oiseux parmi la ville de Paris et autres villes de la prevosté et vicomte d'icelle, et ne veulent exposer leur corps à faire aucunes besognes ains truandent les aucuns, et les autres se tiennent en tavernes et en bordeaux; est ordonné que toute manière de telles gens oiseux, ou joueurs de dez, ou enchanteurs és ruës, ou truandans, de quelque estat ou condition qu'ils soient, ayant mostier ou non, soient hommes, ou femmes, qui soient sains de corps et de membre, s'exposent à faire aucunes besognes de labeur, en quoy ils puissent gagner leur vie, ou vuident Paris et les autres villes de ladite prevosté et vicomé, dedans trois jours après ce cry. Et si après lesdits trois jours ils y sont trouvés (...) ils seront prins et menez en prison au pain et ains tenuz par l'espace de quatre jours; et quand ils auront esté délivrez de ladite prison, s'ils sont trouvez oiseux, ou qu'ils n'ont biens dont ils piossent avoir leur vie; ou s'ils n'ont aveu de personnes suffisans, sans fraude, à qui ils facent besongne, ou qu'ils servent, ils seront mis au pillory; et la tiercefois ils seront signez au front d'un fer chaud, et bannis desdits lieux (...)*

*Qu'on dise à ceux qui gardent et gouvernent les hopitaux ou maisons-Dieu qu'ils ne hebergent tes truans, ou telles personnes oiseuses, s'ils ne sont mehaignez, ou malades, ou pauvres passans, une nuit seulement (...)*

*Les prelaz, barons, chevaliers, bourgeois, et autres, dient à leurs aumosniers qu'ils ne donnent nullement aumosnes à tels truans, sains de corps et de membres »<sup>25</sup>*

Le pouvoir royal demande de séparer les « bons pauvres » méritant assistance et soins, des mendiants et autres vagabonds voués au châtiment. Si la terminologie a évolué au fil des siècles, cette volonté de distinction constitue une donnée quasi permanente de la question de la pauvreté, jusqu'à nos jours. En l'absence de recensement, il faut se rapprocher des sources parcellaires des hospices, fondations maisons Dieu<sup>26</sup>, des solidarités professionnelles, des

---

<sup>23</sup> « Si quelqu'un ne veut pas travailler, qu'il ne mange pas non plus » Paul, 2Th 3, 10.

<sup>24</sup> Régis BURNET, *Celui qui ne travaille pas ne mange pas, Vingt siècles de répression des pauvres*, Éditions du Cerf, 2015, p. 185.

<sup>25</sup> Cité par Vincent-Pierre COMITI, *Les textes fondateurs de l'action sanitaire et sociale*, ESF, 2002, p. 75-76.

<sup>26</sup> Tels les *matricula* registres tenus par l'Église sur lesquels sont inscrits les pauvres bénéficiant de l'assistance.

collèges, pour les premiers, des rôles de polices et des archives judiciaires pour les seconds. Mais ces sources, si elles sont partiellement disponibles rendent approximativement compte des populations considérées comme marginales. La rationalisation voulue par le pouvoir royal se heurte à la mouvance des populations considérées, à la difficulté des contrôles de police, à l'absence de définition et à la porosité des frontières entre « bons » et « mauvais » pauvres.

Les années 1530 constituent un tournant: les pauvres sont de plus en plus considérés comme dangereux pour l'ordre et la santé publique. Le vagabondage de l'ordre de 20 à 25% de la population française<sup>27</sup> est de moins en moins accepté tant sur le plan économique que sur le plan de la sécurité. Alors que la main d'œuvre se fait relativement rare, l'existence d'une part significative de la population ne travaillant pas exerce une tension sur les salaires. La volonté de mettre les mendiants et vagabonds valides au travail relève aussi d'une politique économique que l'Église, qui ne souhaite pas que les pauvres envahissent couvents et monastères, approuve également. La mendicité est désacralisée et l'aumône est interdite. Si la charité conserve son fondement religieux, elle tend vers une charité administrée dans la plupart des grandes villes: un processus d'étiquetage se met en place, discriminant les « bons pauvres » des oisifs, simulateurs et autres vagabonds. A Paris, les lettres patentes en date du 7 novembre 1544 établissent le Grand Bureau des Pauvres. Le soin des pauvres parisiens jusque-là dévolu au parlement, est confié aux Prévôt des marchands et aux échevins, avec pour objectifs la contribution au soulagement des pauvres et le recul de la mendicité: à l'hôpital les malades et les enfants, aux bureaux des pauvres et aux confréries de charité la prise en charge et le contrôle de la mendicité, aux prisons les fainéants, vagabonds et autres oisifs<sup>28</sup>.

Mais l'objectif visé ne semble pas résister à la réalité de cette moitié du XVI<sup>e</sup> siècle. L'afflux des pauvres des campagnes vers les villes, en particulier la ville de Paris, posent de sérieux problèmes d'ordre public. A la discrimination entre pauvres méritants et mauvais pauvres, s'ajoute une discrimination territoriale. Le parlement de Paris publie le 1er avril 1555, une ordonnance pour :

*« obvier au grand désordre, scandale et confusion des oisifs, vagabonds, belitres<sup>29</sup>, caimans et caimandes (( mendiants)) qui de toutes parts afflue journallement (...) dont procèdent dangers de peste et autres inconveniens (...)et enjoinct à tous étrangers mendians qu'ils ayent à se retirer en leurs pays ».*

---

<sup>27</sup> André GHESLIN, *D'ailleurs et de nulle part. Mendiants, vagabonds, clochards, SDF en France depuis le Moyen Âge*, Paris, Fayard, 2013, p. 28.

<sup>28</sup> Jean-Marie VILLELA, *Fait religieux et intervention en secteur médicosocial, Le cas des établissements privés associatifs*, Mémoire de master Sciences des religions, Université d'Artois, 2018, p. 33.

<sup>29</sup> Hommes de rien.

L'ordonnance défend à toutes personnes de mendier et demander l'aumône, que ce soit dans les rues ou près des églises. Les peines encourues vont de la prison aux galères pour les hommes, et des verges pour les femmes<sup>30</sup>. L'ordonnance s'étend aux femmes et enfants de ceux qui ont un travail journalier « *crocheteurs, manœuvres et gaigne deniers* ». Elle défend également de « *loger, retirer lesdits fainéants vagabonds* », sous peine de prison, confiscation des biens, y compris les « *bouestes de la communauté des pauvres*<sup>31</sup> ». Les prémisses du « grand renfermement » sont là : « *ordonne (...) que tous indigens de la dicte ville et des faubourgs se retireront au bureau des pauvres pour en estre pourveu par les commissaires d'iceluy à leurs pauvretés, nécessités et indigences* ». Des amendes sont prévues pour toute personne donnant l'aumône en public. Les portiers de l'Hôtel Dieu sont également passibles de sanction s'ils laissent sortir des malades, alors qu'ils ne sont pas « *sains et bien guéris* ». D'autres ordonnances viendront réitérer les sanctions applicables aux oisifs, mendiants et à celles et ceux qui leur font l'aumône. La répétition des commandements royaux laisse supposer leur relative inefficacité. La politique royale mise en œuvre au travers de ces ordonnances associe, et souvent mélange, assistance et répression, charité et enfermement, travaux forcés ou déportation.

Le XVII<sup>e</sup> siècle verra la poursuite de cette politique ambiguë combinant action charitable et répression. Les solutions expérimentales proposées au siècle précédent sont en quelque sorte industrialisées dès le milieu du siècle. Mais la question que l'on cherche à résoudre utilise les mêmes solutions, qui ont montré jusque-là leurs limites. Le 27 avril 1656, un édit du roi Louis XIV décrète la création de l'hôpital général de Paris. Cette mesure sera étendue aux autres villes du royaume en 1662. L'édit renouvelle les critiques déjà formulées auparavant sur l'échec des mesures adoptées contre les pauvres, mendiants et vagabonds, soit par manque de fonds, soit par défaut de gestion, de sorte que « *les mendiants avaient la liberté de vaguer partout et que les soulagements qui étaient procurés n'empêchaient pas la mendicité secrète et ne faisaient point cesser leur oisiveté* »<sup>32</sup>. Pour autant, c'est bien sous le double motif de charité, et d'ordre de police, que les dispositions répressives mentionnées dans l'édit royal veulent être retenues : « *Voulons et ordonnons que les pauvres mendiants valides et invalides de l'un et l'autre sexe soient enfermés dans un hôpital pour être employés aux ouvrages, manufactures et autres travaux, selon leur pouvoir* ». Le texte ne s'applique pas au bureau des pauvres de la ville,

---

<sup>30</sup> *Cour de Parlement pour la police des pauvres de la ville et faubourg de Paris*, Parlement de Paris, Vincent Sertenas, Libraire, 1555.

<sup>31</sup> Caisse des pauvres.

<sup>32</sup> Edit du roi portant établissement de l'Hôpital général pour le renferment des pauvres, mendiants de la ville et faubourgs de Paris, ainsi que les extraits suivants

«lequel demeurera en son entier, fors et excepté pour le fait des pauvres mendiants, dont nous lui interdisons toute connaissance, police et juridiction » . La mendicité est interdite sauf, sous la forme de l'aumône, pour un certain nombre d'institutions civiles ou religieuses: le grand bureau des pauvres déjà cité, les aveugles de l'hôpital des Quinze-Vingts, les enfants des hôpitaux de la Trinité, du Saint Esprit et des Enfants-Rouges, les religieux mendiants, les religieuses de l'Ave Maria etc. Le texte détaille ensuite l'ensemble des mesures mises en place<sup>33</sup>. Le rassemblement dans un même lieu, l'hôpital général, de tous les mendiants permettaient de mener de front « le rétablissement des corps affaiblis par la faim et le froid, le sauvetage des âmes par une activité dévotionnelle encadrée, la régénération sociale par la remise au travail »<sup>34</sup>. Et si l'on en croit les textes officiels de l'époque, la généralisation de l'hôpital général à toutes les villes du royaume part d'un constat du succès de son établissement à Paris. Pour autant, cette volonté de rationalisation de l'organisation, de séparation des pauvres, mendiants et malades, ne résiste pas aux réalités du temps. La domination sociale sous-jacente à l'enfermement des pauvres relève aussi bien du contrôle et de la surveillance générale de cette population, que d'une politique d'assistance et de réintégration par le travail. Difficile, dans ses conditions, de rendre compte d'une population marginale, répartie en plusieurs espaces en mouvement: la ville, la campagne, la rue, l'hôtel Dieu, l'hôpital général, le bureau de charité. Difficile également de considérer que le grand renfermement, pour reprendre l'expression forgée par Michel FOUCAULT, décrirait une réalité unique en amalgamant les fous, les pauvres, les malades. L'enfermement est en fait un filet aux mailles assez larges. Jacques DEPAUW cite un texte anonyme de 1676, indiquant qu'il y avait dans Paris, avant l'enfermement, de l'ordre de 40 000 mendiants, soit de l'ordre de 8% de la population totale de la ville<sup>35</sup> et qu'on en enferma seulement 4000<sup>36</sup>. La question du dénombrement des pauvres se heurte au problème de la définition de la pauvreté, de son articulation avec les conditions de mendicité ou de vagabondage, du rapport entre conditions sociales et production de ces conditions. La définition de la pauvreté, préalable à la réflexion sur le recensement est tributaire de l'hésitation entre trois points de vue : les pauvres conformes à l'approche chrétienne, les

---

<sup>33</sup> *Code de l'hôpital général de Paris*, Paris, imprimerie de la Veuve Thiboust, 1786, p. 261 et suivantes

<sup>34</sup> J. BROAD, T.A. MANTECON, G. SAUPON, *Aux marges de la société : pauvres et pauvreté*. In Antoine, A., et Michon, C. (Eds.), *Les sociétés au XVIIIe siècle : Angleterre, Espagne, France*. Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 179-195.

<sup>35</sup> Si l'on se base sur les estimations de Jacques BERTILLON, reprises par Albert FIERRO, *Histoire et dictionnaire de Paris*, Robert Laffont, 1996, p. 278

<sup>36</sup> Jacques DEPAUW *Pauvres, pauvres mendiants, mendiants valides ou vagabonds ? Les hésitations de la législation royale*. In: *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 21 Ne3, Juillet-septembre 1974. p. 403



pauvres assistés de la bienfaisance civile, les pauvres dangereux, incontrôlés ou incontrôlables<sup>37</sup>.

À côté de l'enfermement général, subsiste sans doute une part importante de pauvres et marginaux échappant au contrôle social. Finalement, l'hôpital général recueille essentiellement des femmes valides, qui travaillent en ateliers ou s'occupent des enfants, fort nombreux, à côté des vieillards et des invalides en tout genre, l'ensemble représentant de l'ordre de 80% des personnes enfermées<sup>38</sup>. Les « vrais » mendiants et gens sans aveu ont pour la plupart quitté la ville pour investir les campagnes. On ne peut donc que conjecturer sur le nombre réel de pauvres, encore moins utiliser nos catégories actuelles pour rendre compte de cette population.

## 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>39</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 hôpitaux généraux pour y être traités comme les pauvres malades, les vieux et les invalides. La situation des enfants

---

<sup>37</sup> Daniel ROCHE *Paris capitale des pauvres : quelques réflexions sur le paupérisme parisien entre XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle*. In: Mélanges de l'École française de Rome. Moyen-Âge, Temps modernes, tome 99, ne2. 1987. P. 835.

<sup>38</sup> Jacques DEPAUW *Spiritualité et pauvreté, à Paris au XVII<sup>e</sup> siècle*. In: Histoire, économie et société, 1995, 14<sup>e</sup> année, ne1. p137-138.

<sup>39</sup> *Déclaration du Roy contre les mendiants et les vagabonds*, donnée à Versailles le 25 juillet 1700, Paris, François Muguet, 1700.

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>40</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>41</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 commettre leurs crimes : les femmes servant d'éclaireuses, « vont d'abord seules dans les

---

<sup>40</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>41</sup> Ibid. p. 8.

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>42</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>43</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 châtement si sévère qu'ils préfèrent encore le parti du travail<sup>44</sup> ». L'auteur expose ensuite ce qu'il considère comme « l'unique moyen de réprimer les vagabonds<sup>45</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>46</sup> ». La distinction est faite entre mendiants domiciliés, essentiellement dans les villes, qui « vivent presque tous contents et tranquilles<sup>47</sup> », mais que l'on peut globalement contrôler, et mendiants des campagnes, qui sont presque tous des vagabonds, pour lesquels « il faut un châtement qui les mettent hors d'état de continuer<sup>48</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, « cinquante mille rendus à la société et

---

<sup>42</sup> Ibid. p. 11-12.

<sup>43</sup> Ibid. p. 25.

<sup>44</sup> Ibid. p. 27.

<sup>45</sup> Ibid. troisième partie, p. 37 et suivantes.

<sup>46</sup> Déclaration royale du 27 août 1701, article 2.

<sup>47</sup> Guillaume François LE TROSNE, mémoire cité, p. 37.

<sup>48</sup> Ibid. p. 38.

aux travaux de l'agriculture et de l'industrie<sup>49</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>50</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>51</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>52</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>53</sup> », qui reprend les propositions radicales exposées par Guillaume-François LE TROSNE : la déclaration

---

<sup>49</sup> Ibid. p. 51.

<sup>50</sup> Ibid. p. 53.

<sup>51</sup> Ibid. p. 65.

<sup>52</sup> Ibid. p. 68.

<sup>53</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>54</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>55</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>56</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>57</sup> on dénombrait en 1777, 120 000 mendiants pour une population de moins de vingt-cinq millions d'habitants. 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. 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, il est possible de déduire que de l'ordre de 70% des familles, soit une large majorité de la population, peuvent

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid. p. 13. Cinq dépôts officiels, mais sans doute plus.

<sup>56</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>57</sup> Amans-Alexis MONTEIL, *Histoire des Français des divers états, ou Histoire de France aux cinq derniers siècles*, tome 5, Paris, 1847.

être classées en familles pauvres<sup>58</sup>, c'est-à-dire ne possédant rien ou presque, et vivant en permanence à la limite du seuil de subsistance<sup>59</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>60</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>61</sup> ».

Pour autant, une société éclairée ne doit pas conduire à l'aveuglement. Le constituant dénonce, esprit révolutionnaire aidant, 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>62</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>63</sup>».

---

<sup>58</sup> Christian MORRISSON, Wayne SNYDER. *Les inégalités de revenus en France du début du XVIIIe siècle à 1985*. In: Revue économique, volume 51, ne1, 2000. P. 125.

<sup>59</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>60</sup> Vincent-Pierre COMITI, op.cit. p. 95.

<sup>61</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>62</sup> Ibid. pp. 3-4.

<sup>63</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>64</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 l'ordre de 5% de la population<sup>65</sup>, base sur laquelle devrait être calculée les sommes affectée à leur secours.

---

<sup>64</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.

<sup>65</sup> Ibid. pp. 68-74.

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>66</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 taxonomie 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>67</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>68</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>69</sup>. Enfin, un tableau plus synthétique reprend les résultats globaux pour 41 départements (hors Paris)<sup>70</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>71</sup>.

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

---

<sup>66</sup> Ibid. p. 546.

<sup>67</sup> Ibid. pp. 466-470.

<sup>68</sup> Ibid. p. 485

<sup>69</sup> Ibid. p. 571.

<sup>70</sup> Ibid. p. 572-573.

<sup>71</sup> Ibid. p. 769.



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>72</sup>. Ainsi, le législateur établit un dispositif complet de couverture de tous les risques sociaux par des transferts des ressources publiques. Quatre décrets seront adoptés 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>73</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 textes de l'Église. Ainsi AUGUSTIN, 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

---

<sup>72</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 ne2, 2016.

<sup>73</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.

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>74</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>75</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>76</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 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

---

<sup>74</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>75</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>76</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.

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>77</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>78</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>79</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 connaissance du nombre de pauvres devient inutile, « l'égalité des jouissances » voulue par le Comité de mendicité n'est plus d'actualité.

---

<sup>77</sup> Ibid. p. 3.

<sup>78</sup> Ibid. p. 4.

<sup>79</sup> Christine DOUSSET, *Statistique et pauvreté sous la Révolution et l'Empire*. In *Annales historiques de la Révolution française*, ne 280, 1990, p. 175.

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>80</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>81</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 du Comité de mendicité. L'objectif est essentiellement la répression.

---

<sup>80</sup> Ibid. p. 180.

<sup>81</sup> Décret impérial ne 3828 du 5 juillet 1808. Bulletin des lois de la République française, Imprimerie nationale de Paris, juillet 1808, ne 211, p. 165-167.

### **3. Du second Empire à la troisième République: les pauvres en tant que classe sociale et l'enjeu de solidarité.**

Quel regard porter sur la pauvreté dans la France au XIX<sup>e</sup> siècle ?

Si en ce début de siècle, la France reste, après la Russie, la deuxième puissance d'Europe par son nombre d'habitants malgré les saignées des guerres de la République et de l'Empire<sup>82</sup>, elle est, après la défaite de Waterloo et la seconde abdication de Napoléon I<sup>er</sup>, considérablement affaiblie sur le plan économique. Pour autant, le bilan au tournant du siècle est en demi-teinte. La France présente plusieurs visages : l'industrialisation progresse de façon inégale selon les secteurs, et permet le développement d'une bourgeoisie industrielle. Mais la société reste jusqu'à la moitié du siècle, une société fondamentalement agricole. La propriété foncière continue à être un marqueur essentiel de la richesse. Au début du siècle, le pays est peuplé et peu urbanisé. Il faut attendre les années 1820 pour constater un démarrage tardif, mais encore modeste de l'urbanisation : entre 1821 et 1846, la population des villes augmente de 31%, contre seulement 16,2% pour la population totale, avec un fort déséquilibre entre Paris, dont la population augmente de 47,6%, et les autres villes<sup>83</sup>. Par comparaison, les campagnes sont surpeuplées, mêlant activités agricoles et activités manufacturières, réalisées souvent à domicile. Il faut attendre les crises de 1846-1851<sup>84</sup> pour constater une diminution de l'accroissement naturel de la population et une baisse importante de la population rurale au profit des villes : pour plus de la moitié des départements, la population a diminué, et pour les deux-tiers d'entre eux le solde migratoire est négatif<sup>85</sup>. L'industrialisation croissante entraîne une massification de la pauvreté : le concept de paupérisme est créé à cette époque. Des écrits de penseurs et d'hommes politiques aussi divers que Tocqueville, Marx, le Prince Napoléon Bonaparte, des syndicalistes, examinent les conditions de son extinction.

Dans ce contexte, la condition du pauvre a-t-elle évolué ? La pauvreté est-elle comparable aux époques précédentes ? L'industrialisation croissante en modifie-t-elle ses caractéristiques ?

---

<sup>82</sup> La France, dans ses frontières du Congrès de Vienne, comprend 29,4 millions d'habitants, loin derrière la Russie qui en compte 46,8 millions.

<sup>83</sup> Dominique BARJOT, Jean-Pierre CHALINE, André ENCREVE, *La France au XIXe siècle*, PUF Quadriges, 2014, p. 57.

<sup>84</sup> Crise agricole de 1846-1847, crises financière, industrielle et commerciale de 1847, troubles révolutionnaires de 1848 et dépression économique des années 1848-1851.

<sup>85</sup> Ibid. p. 61-62.

Après l'échec de l'utopie humaniste révolutionnaire d'un traitement social de la pauvreté, le début du siècle a finalement renoué avec les approches de l'Ancien Régime. La distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres perdure, sans qu'il y ait une réelle définition associée à cette classification. Pour les premiers, les secours publics et la charité privée doivent être mobilisés. Pour les seconds, l'accent est mis sur les moyens consacrés à la répression, comme seul remède à l'éradication de la mendicité et du vagabondage, dont les dépôts de mendicité constituent l'instrument. En 1812, on établit 59 dépôts de mendicité, prévus pour 22 500 mendiants. Mais en réalité, seulement 37 dépôts furent ouverts, hébergeant également des « individus étrangers à la catégorie propre des mendiants<sup>86</sup> ». En 1830, à la fin de la Restauration, qui a systématiquement cherché, dans ce domaine comme dans d'autres, à revenir sur les dispositions prises par l'Empire, ce nombre descend à 10. En 1848, il y a seulement 15 dépôts, en 1851, 19, en 1870, 40. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en 1888, ce nombre est de 34, dont 2 dépôts algériens, un dépôt affecté spécifiquement à une municipalité (Brest) et deux qui ne fonctionnent plus (Mirande) ou n'ont jamais été créés (Romans), soit en définitive, 28 dépôts<sup>87</sup>.

La question du décompte du nombre de pauvres demeure entière. Il s'agit de dimensionner les moyens matériels et financiers qu'il faut y consacrer. Il n'est pas certain que les dépôts de mendicité aient effectivement recueilli la population qu'ils étaient censés héberger. Dès l'origine, il semble qu'ils aient accueilli des personnes invalides ou malades (normalement dirigées vers les hospices ou les hôpitaux) plutôt que des « indigents encore valides » qui auraient pu trouver là asile et travail. Une circulaire ministérielle du 6 mai 1815 déplore aussi l'attitude de certains départements en la matière, « qui ont rendu le sort des détenus tellement heureux qu'ils ne désirent plus leur liberté<sup>88</sup> ». Le 24 février 1840, le Ministre de l'intérieur, le Comte Duchâtel, adresse aux préfets une circulaire, leur demandant de dresser un état sur la situation de la mendicité dans leurs départements<sup>89</sup>. Cette circulaire commence par un constat d'échec des mesures déjà retenues dans les périodes précédentes : « Cette plaie sociale a été combattue par les mesures les plus diverses ; tous les systèmes ont été mis en pratique et presque partout, les tentatives faites n'ont abouti qu'à démontrer l'impuissance de l'administration ». Le ministre renvoie dos à dos la répression la plus sévère et la charité la plus admirable, également dangereuses : « d'un côté, même par des peines rigoureuses, on empêche

---

<sup>86</sup> Albin LE RAT DE MAGNITOT, *De l'assistance et de l'extinction de la mendicité*, Didot, 1856, p. 37.

<sup>87</sup> *Rapport au Conseil Supérieur de l'Assistance Publique sur les dépôts de mendicité*, juin 1888, p. 487-488.

<sup>88</sup> Albin LE RAT DE MAGNITOT, op. cit. p. 38.

<sup>89</sup> Circulaire ministérielle du 24 février 1840 *Demande de renseignements relatifs à l'extinction et à la répression de la mendicité*, Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, mars 1840, p. 93 et s.

difficilement de mendier les malheureux que pousse un besoin réel et impérieux ; d'un autre côté, par une trop grande facilité dans les aumônes, on encourage la paresse et on alimente le désordre qu'on veut prévenir ». Pour le ministre, la solution réside dans des mesures combinant « la sévérité qui réprime avec la charité qui prévient ». Encore faut-il pouvoir prendre la mesure du fléau, mais l'administration « ne connaît d'une manière exacte, ni le nombre de pauvres, mendiants ou non mendiants, ni les mesures locales adoptées à leur égard ». Il faut donc, comme aux périodes précédentes, d'abord compter. L'enquête demandée se compose de deux parties. Une première, composée de onze questions, a pour finalité de dresser un tableau descriptif de la situation dans chaque département. La deuxième, pour laquelle « des instructions spéciales » seront données ultérieurement, concerne une « statistique générale, et aussi détaillée que possible, de tous les pauvres et mendiants » de chaque département<sup>90</sup>. Le journal satirique *Le Charivari*, du 15 août 1840 mesure à sa manière la difficulté de la tâche : si l'on compte « les malheureux faits par le système (...) les « infortunés complètement ruinés (...) les négociants et les industriels réduits à la banqueroute (...) la statistique de tous les indigents et malheureux semble presque impossible à dresser<sup>91</sup> » !

La deuxième partie de l'enquête, est détaillée dans la circulaire ministérielle du 31 juillet 1840<sup>92</sup>. Celle-ci propose une organisation et une méthode de travail. Elle prévoit la constitution de commissions de mendicité formées par communes, cantons, arrondissements et départements, « chargées de rechercher les faits, de les coordonner en les contrôlant, et d'en présenter les résultats ». Différents états statistiques sont fournis pour être renseignés : un premier état pour les mendiants de la commune. Très détaillé, il se compose de 34 colonnes : état civil, état de validité ou d'invalidité, nombre et profession des enfants, profession antérieure des mendiants, causes de la mendicité, travaux auxquels ils pourraient être employés, tournées, moralité, secours reçus. Un deuxième état concerne les mendiants étrangers à la commune. Un troisième état est destiné à « présenter le nombre et l'indication des indigents non mendiants, c'est-à-dire de toutes les personnes domiciliées ou habitant dans la commune, qui, sans se livrer à la mendicité, reçoivent cependant des secours de la charité publique ou de la charité particulière ». Les renseignements demandés nécessitent non seulement un comptage, sans doute déjà assez difficile à établir, mais également une appréciation et une évaluation quasi

---

<sup>90</sup> Sur l'histoire de la statistique officielle en France, voir Jacques DUPAQUIER, et Maurice GARDEN, *Histoire de la population française, de 1789 à 1914*. PUF, 1988, en particulier chapitre 3, La connaissance des faits démographiques, pp. 15-65.

<sup>91</sup> *Les gueux, les gueux, sont les gens heureux*, Le Charivari, 15 août 1840.

<sup>92</sup> Circulaire du 31 juillet 1840, *Mendicité, formation d'une statistique générale des mendiants et indigents*, Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, août et septembre 1840, p. 221 et s.

individuelle de chaque situation (moralité, causes de la mendicité, par exemple). Le concours de l'Église est également demandé, dans la connaissance que le clergé peut avoir de la situation des mendiants et indigents au travers des œuvres de charité.

La somme de ces trois états devaient permettre une approche globale de ce que nous pourrions appeler aujourd'hui l'extrême pauvreté (états ne 1 et 2) et la pauvreté (état ne 3). La circulaire introduit également la notion de « taux de pauvreté » en demandant le rapport du nombre de mendiants, indigents, à la population de la commune. Par agrégation successive, il serait ainsi possible d'établir une statistique nationale. Aucune échéance n'est prévue pour l'exécution des travaux de dénombrement et fin 1844, il semble bien que les préfets se soient trouvés face à de grandes difficultés d'exécution. Ainsi, le Préfet de la Creuse « désespère d'y arriver », n'ayant recueilli que quelques éléments disparates et incomplets de la part des communes<sup>93</sup>. Cependant, en juillet 1842, la Revue Indépendante<sup>94</sup>, faisant état d'une « note quasi-officielle » du ministère de l'intérieur, indique que le nombre de mendiants s'élèverait en France à 4 millions, pour 34,5 millions d'habitants, soit un taux de 11,6 %. La circulaire du 9 décembre 1844 confirme que « le ministère de l'intérieur ne possède encore que pour un petit nombre »<sup>95</sup>, les éléments demandés.

Le 6 mai 1846, une nouvelle instruction ministérielle<sup>96</sup>, reprenant une ordonnance royale du 4 mai de la même année, précise les modalités d'organisation d'un dénombrement quinquennal de la population, en mettant en avant, non pas comme la plupart des instructions précédentes, les questions de bonne police et d'ordre social, mais plutôt la nécessité d'avoir une assise précise pour l'établissement des lois de finance et des listes électorales. De fait, l'ordonnance exclut du dénombrement un certain nombre de catégories, dont les dépôts de mendicité, les maisons de force, les maisons correctionnelles, les hospices, les asiles. Cependant, la circulaire se veut plus large dans l'application. Si elle reprend les différentes catégories de l'ordonnance royale, elle s'intéresse également aux « populations flottantes », c'est-à-dire les personnes passant d'une commune à une autre, dont les mendiants et vagabonds pour lesquelles elle propose de figer leur décompte sur une journée dans l'année, fixée au 14 juin 1846. S'ensuit un certain nombre de tableaux à faire remplir par les communes. Au-delà de l'ordonnance, la

---

<sup>93</sup> L'École des communes, journal des progrès administratifs, 13<sup>ème</sup> année, janvier 1844, p. 180.

<sup>94</sup> La Revue indépendante, publiée par Pierre LEROUX, George SAND et Louis VIARDOT, juillet 1842, p. 538 et s.

<sup>95</sup> *Mendicité, demande de renseignements*. Circulaire ministérielle ne 54 du 9 décembre 1844, Bulletin officiel 1844 (A7/N12).

<sup>96</sup> Circulaire ministérielle ne 15 du 6 mai 1846, Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, année 1847 ne 4, p.108 et s.



circulaire engage les préfets à recommander aux maires « d'apporter le plus grand soin à consigner sur l'état nominatif les renseignements qui concernent les mendiants ou les indigents, aliénés, sourds-muets, aveugles, enfants trouvés », pour éviter des demandes de statistiques particulières sur ces populations. L'instruction ministérielle donne l'échéance de fin juin pour réaliser ce travail de dénombrement. Le 20 juin 1847, une nouvelle circulaire<sup>97</sup> rappelle la demande de dénombrement concernant ces populations particulières et fournit les exemplaires des tableaux permettant le recensement. Force est de constater que la tâche s'avère toujours aussi difficile. Un député note :

« Il a fallu sept ans pour recueillir les matériaux de la statistique de la mendicité ; il faudra sept ans à dresser les états, sept ans à les méditer, probablement, avant leur présentation aux chambres, sept ans à les renvoyer d'une chambre à l'autre, c'est-à-dire que dans quelques vingt ans, on fera quelque chose<sup>98</sup> ».

On attendra pas autant. En 1854, dans un article consacré à la situation du paupérisme en France, le journal *Le Constitutionnel*<sup>99</sup> reprend les éléments du Rapport sur l'administration des bureaux de bienfaisance et sur la situation du paupérisme en France établi par DE WATTEVILLE<sup>100</sup>, inspecteur général des établissements charitables, sur la base des données recueillies justement en 1847.

Quel bilan de la misère à la moitié du siècle ? La vision du « pauvre » n'a guère évolué par rapport aux périodes précédentes : la pauvreté fait partie de la nature humaine, et « s'il y a toujours des pauvres, le devoir des gouvernements, celui de chaque individu, est de combattre sans relâche cet ennemi qu'on ne saurait exterminer, mais dont il est possible de rétrécir le domaine et d'amoindrir l'influence ». Il s'agit donc toujours de recenser pour mieux contrôler et éventuellement réprimer, pour mesurer au plus près l'action publique qui en résultera. L'Église ne dit pas autre chose :

S'il y a parmi les hommes une inégalité de conditions qui résulte de la force même des choses ; que Dieu permet parce qu'en soi elle n'est pas un mal, et en vertu de laquelle il y a toujours eu et y aura toujours dans une même société des hommes ayant plus, des hommes ayant moins, c'est-à-dire des riches et des pauvres ; inégalité de conditions contre laquelle c'est une utopie de protester, parce qu'elle provient de causes inhérentes à la nature humaine, et qui se reproduiront

---

<sup>97</sup> Circulaire ministérielle ne 28 du 20 juin 1847, *Statistique des aliénés, enfants trouvés, aveugles, sourds-muets et mendiants, demande d'états*, Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, année 1847 ne 4, p.134 et s.

<sup>98</sup> Intervention de M. GLAIS-BIZOIN à la Chambre des députés le mardi 25 mai 1847.

<sup>99</sup> *De la situation du paupérisme en France*, Henry CAUVAIN, le Constitutionnel, 29 décembre 1854, ne 363, 39<sup>ème</sup> année.

<sup>100</sup> Adolphe de WATTEVILLE du GRABE, *Statistique des établissements de bienfaisance. Rapport à Son Excellence le ministre de l'Intérieur sur l'administration des bureaux de bienfaisance et sur la situation du paupérisme en France*, Paris 1854.

toujours tant que cette nature demeurera ce qu'elle est, il y a aussi un degré de pauvreté et une forme de misère qui sont à la fois un outrage envers Dieu et un déshonneur pour la société<sup>101</sup>.

Dans la synthèse de ses travaux<sup>102</sup> présentés au Ministre de l'intérieur, DE WATTEVILLE estime, pour l'année 1847, la proportion globale des indigents à un pour douze habitants<sup>103</sup>, soit un taux de 8%. Les dix départements comptant le plus grand nombre de bureaux de bienfaisance comptent un indigent pour dix habitants et un mendiant pour cent habitants. Les dix départements comptant le moins de bureaux de bienfaisance ont un indigent pour quatorze habitants et un mendiant pour cent trente-cinq habitants. L'auteur insiste sur la méthode retenue pour déterminer la proportion des indigents, « impossible à définir d'une manière rigoureusement exacte<sup>104</sup> ». Il ne retient que les individus inscrits officiellement sur les rôles des bureaux de bienfaisance et rapporte ce nombre à la population totale des communes dans lesquelles se trouvent ces établissements. Il s'agit donc d'une statistique, partielle, dans la mesure où rien ne permet d'estimer le nombre d'indigents dans les communes sans bureaux de bienfaisance, mais sans doute plus réaliste que les estimations faites jusque là sur l'ensemble de la population, et qui procédaient par « règle de trois ». Le rapport expose ensuite « la situation du paupérisme » par régions, grandes villes<sup>105</sup>. La proportion d'indigents varie de un pour dix-huit habitants dans les départements du Sud, à un pour neuf habitants dans ceux du Nord. Les régions agricoles ont moins d'indigents (un sur quatorze habitants) que les régions manufacturières (un sur huit). La pauvreté se concentre dans les zones les plus industrialisées. On constate, à la lecture des tableaux fournis par DE WATTEVILLE, que la proportion de mendiants est plus importante là où la proportion d'indigents est la plus faible, laissant supposer que les mendiants se concentrent dans les territoires où la pauvreté est la moins forte, et donc les chances de mendier avec succès plus importantes. Mais il convient de prendre toutes ces données avec précaution. D'une part, et l'auteur du rapport le précise clairement, les statistiques ne sont réalisées que sur moins de la moitié de la population française de l'époque, là où les communes ont mis en place des bureaux de bienfaisance, d'autre part, le rapport ne traite pas des secours privés, dont le nombre est « plus considérable que celui des bureaux de bienfaisance (...) et disposent de sommes bien plus importantes que nos établissements publics ». Toujours

---

<sup>101</sup> R.P. Adolphe PERRAUD, *Pauvreté et misère : discours prononcé dans l'église de St-Germain l'Auxerrois, le dimanche 7 février 1869*, C. Douniol, Paris, 1869.

<sup>102</sup> *Rapport sur la situation du paupérisme en France et sur l'administration des secours publics*, Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, 1855 (A18,N2), p. 44 et s.

<sup>103</sup> Il dénombre 1 329 659 âmes inscrits sur les contrôles de 9 336 bureaux de bienfaisance situés dans les communes représentant une population de 16 521 883 habitants (soit 45 % de la population française).

<sup>104</sup> *Ibid.* p. 53.

<sup>105</sup> *Ibid.* p. 55-57.

est-il qu'il s'agit là d'une approche raisonnée, à prétention scientifique, de la situation de la pauvreté en France à la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, en prenant en compte deux catégories : les indigents et les mendiants<sup>106</sup>. Pour autant, la question de savoir où commence et finit l'indigence demeure entière. Que ce soit l'assistance publique ou les œuvres privées, la difficulté pratique réside dans la constitution des listes d'indigents<sup>107</sup>. Le lieu de résidence, qui permettait jusque là de définir le « domicile du secours » ne semble plus s'appliquer aussi rigoureusement. Ainsi, la loi du 7 août 1851 sur l'assistance publique, qui pose les premiers éléments du service public hospitalier actuel, ne fait plus référence à la condition de domiciliation pour l'admission à l'hôpital d'une commune. Il faut donc s'en remettre à « l'intelligence et l'esprit charitable des membres des bureaux ou des commissions charitables ». L'article 420 du Code d'instruction criminelle donne indirectement un critère d'appréciation. Dans la partie concernant les procédures relatives aux demandes en cassation, cet article précise que les personnes dont le recours sera rejeté seront dispensées du règlement de l'amende, s'ils peuvent fournir un extrait du rôle de contribution constatant qu'elles payent moins de 6 francs, ainsi qu'un certificat d'indigence<sup>108</sup>. Cette somme représente de l'ordre de 0,6 % du revenu moyen en 1866. Il serait donc possible, indirectement, d'associer un seuil financier à la qualification de l'indigence<sup>109</sup>.

L'INSEE a mis en forme, et en ligne, un certain nombre de données historiques de la statistique générale de la France à partir des recensements quinquennaux effectués de 1851 à 1921<sup>110</sup>. Ces tableaux présentent l'intérêt de recenser les populations selon plusieurs catégories, dont certaines très détaillées, mettant en lumière la volonté d'une connaissance approfondie et multidimensionnelle de la population<sup>111</sup>. Mais les différentes séries présentées ne sont pas homogènes et les regroupements des populations au sein d'une même catégorie variables d'un

---

<sup>106</sup> Voir André GUESLIN, *Gens pauvres, pauvres gens dans la France du XIXe siècle*, AUBIER, 1998, pp. 83-88. L'auteur retient en moyenne et en tenant compte d'une forte disparité nationale, le taux de 10% de la population française en extrême pauvreté.

<sup>107</sup> Albin LE RAT DE MAGNITOT, op. cit. p. 125.

<sup>108</sup> Code d'instruction criminelle Belin, Paris 1812, p. 93.

<sup>109</sup> Christian MORRISSON, Wayne SNYDER. Les inégalités de revenus en France du début du XVIIIe siècle à 1985. In: *Revue économique*, volume 51, ne1, 2000. Tableau p. 123. Ce pourcentage appliqué au revenu moyen d'un ménage français en 2018 donnerait la somme de 148 €, bien en deçà du seuil de pauvreté actuel en France (1063€ à 60%).

<sup>110</sup> Ces données ont été saisies dans les années 1980 par une équipe de chercheurs franco-américains à l'Inter-University Consortium for Political and Social Research (ICPSR), situé à Ann Arbor, Michigan, États-Unis. Les tableaux reconstruits par l'Insee portent sur les recensements de la population, la démographie et l'enseignement primaire, entre 1800 et 1925.

Voir le site de l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2653233?sommaire=2591397>. On peut également consulter le site de l'ADISP (Archives de Données Issues de la Statistique Publique) <http://www.progedo-adisp.fr/index.php>.

<sup>111</sup> On trouve par exemple, le nombre de personnes atteintes d'un goitre, d'une déviation de la colonne vertébrale, de la perte d'un ou deux bras d'une ou deux jambes, affligées d'un pied bot, etc.

recensement à l'autre. Le recensement de 1851 détaille ainsi les hommes et femmes mendiants et vagabonds des hommes et femmes sans moyens d'existence connus. La première catégorie représente 217 046 individus, soit, rapporté à la population totale de la France en 1851 (35 783 170 habitants), un taux de 0,6%. Cette proportion est inférieure, à quelques années d'intervalle, à celle établie par DE WATTEVILLE (un mendiant pour cent quatre habitants pour l'année 1847, soit un peu moins de 1%). Mais l'incertitude pèse sur le recouplement des données issues du recensement avec celles utilisées par De WATTEVILLE. Il y a sans doute une grande porosité entre la catégorie des mendiants et vagabonds, celle des personnes sans moyens d'existence connus et les personnes inscrites dans les rôles des bureaux de bienfaisance. Par ailleurs, dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle, la pauvreté dépasse largement les catégories censées la représenter. Si, à cette époque, de nombreux éléments d'ordre qualitatif permettent d'apprécier la question de la misère<sup>112</sup>, le phénomène de la pauvreté et de la grande pauvreté reste donc difficile à estimer d'un point de vue statistique et objectif. Les catégories sont mieux définies que dans les périodes précédentes, mais le recensement reste toujours aussi problématique, du fait notamment de l'absence de continuité dans le contenu et l'utilisation des variables. Nous sommes donc face à une double difficulté : d'une part, le flou entourant les calculs réalisés pour une année de recensement donnée, d'autre part, l'impossibilité de raisonner en variation d'un recensement à l'autre. André GUESLIN conclut que « sans grand risque d'erreur, on peut supposer que c'est au moins 10 % de la population française qui relèverait de l'assistance publique<sup>113</sup> » au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, proportion qu'il retient également pour le début du XX<sup>e</sup> siècle, proportion sans doute minimale dans la mesure où l'on ne tient pas compte de la masse des aides privées au travers des œuvres de charité. La réalité est que toutes ces données sont estimatives, parcellaires, et que toute extrapolation présente très vite de nombreuses limites méthodologiques.

Malgré l'ensemble des mesures qui ont pu être prises au fil des années, la situation du vagabondage reste entière à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Une note du 19 avril 1895, établie par la Société générale des prisons et la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance est adressée au Ministre de l'Intérieur, et répercutée sur les préfets et les Conseils Généraux<sup>114</sup>. Le discours sur le vagabondage reste le même. Le vagabondage, que les mesures les plus répressives n'a jamais fait disparaître en France, constitue dans certaines régions un véritable

---

<sup>112</sup> Des monographies descriptives sur la misère jusqu'aux élans littéraires et aux appels à la bienfaisance.

<sup>113</sup> André GUESLIN, op. cit. p. 85.

<sup>114</sup> *Note du 15 avril 1895, relativement aux mesures à prendre en vue de combattre le vagabondage et la mendicité dans les campagnes*, Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 1895 (A58, N4), pp. 64-72

fléau, terrorisant les populations sans défense et prélevant sur elles des contributions qui finissent par constituer de lourdes charges. Si la classification est théoriquement simple (nous retrouvons « les invalides que l'on doit secourir, les valides de bonne volonté qui ont besoin d'une assistance temporaire, les valides professionnels (vagabonds et mendiants volontaires) qui doivent être rigoureusement poursuivis<sup>115</sup> »), la note constate les difficultés pratiques : porosité entre catégories, problèmes d'organisation de l'assistance temporaire, répression inopérante. Un certain nombre de mesures sont proposées qui reprennent en définitive les dispositions déjà prises depuis plusieurs décennies : assistance par le travail avec le soutien des œuvres privées, contrôle communal des vagabonds, internement rigoureux des mendiants avec comme sanction « la suppression absolue du vin et du tabac<sup>116</sup> ».

Pour autant, le XIX<sup>e</sup> siècle marque une évolution significative dans l'appréhension des questions de pauvreté. Si, dans les périodes précédentes, il était possible de circonscrire les représentations de la pauvreté à des catégories de population spécifiques, comme les mendiants, vagabonds, indigents, la révolution industrielle et la misère ouvrière qu'elle a engendrée a introduit une vulnérabilité de masse, ordinaire, que les théoriciens de l'époque ont résumé dans le concept générique de paupérisme<sup>117</sup>. La question sociale se transforme, se métamorphose, pour reprendre le titre de l'ouvrage de Robert CASTEL<sup>118</sup>. Ciblée jusqu'alors sur les indigents que l'on assiste, et les vagabonds que l'on réprime, elle investit de nombreux pans dans les classes laborieuses, les « travailleurs pauvres » et honteux. Victor MODESTE (1818-1893), historien et économiste, les décrit ainsi :

« Tenez, cette figure hâve, vêtue de haillons, suivie d'une femme, d'enfants aussi pâles, aussi nus, cet homme qui vit à peine et qui gagne à peine sa vie, comme le dit la langue avec une vérité terrible, bien qu'il consacre au travail, lui et sa famille, tout ce que leurs corps ont de chaleur et de force, qui vous effraie et vous navre le cœur quand vous l'apercevez un moment dans la rue où il passe et disparaît, qui vous effraierait bien davantage si vous le voyez avec les siens, là où ils couchent tous, dans leur réduit obscur, humide, dénudé, pêle-mêle sur un grabat de feuilles, de paille ou de cendres ; cet homme, cette famille, c'est le paupérisme<sup>119</sup> ».

D'où la difficulté, voire l'impossibilité, ou peut-être même, l'absence de volonté réelle pour saisir un phénomène qui touche une grande partie de la population ouvrière. Vouloir élargir le

---

<sup>115</sup> Ibid. p. 65.

<sup>116</sup> Ibid. p. 71.

<sup>117</sup> Un important corpus autour de la question du paupérisme se construit au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. L'interrogation du moteur de recherche « Google Books Ngram Viewer » sur le mot « paupérisme » est significative, avec un « pic » d'occurrences en 1850, suivie d'une décroissance régulière jusqu'aux années 1920, puis un palier jusqu'à nos jours.

<sup>118</sup> Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris Fayard, 1995.

<sup>119</sup> Victor MODESTE, *Du paupérisme en France : état actuel, causes, remèdes possibles*, Guillaumin, Paris, 1857, p.7.

décompte des pauvres, au-delà des mendiants, vagabonds et autres indigents, n'est-ce pas faire le constat d'une pauvreté systémique, dont l'industrialisation et le capitalisme en développement, base de la société en cours de transformation, seraient les moteurs ? A tel point qu'il serait nécessaire de trouver un autre mot pour désigner le fait de ne pouvoir être en état de supporter seul sa pauvreté et celle des siens, l'état de misère, « degré de privation inférieur à ce malaise général qui est la condition naturelle des classes les plus nombreuses de notre société<sup>120</sup> ». La « Grande Dépression » (1873-1896), prive de travail un nombre important d'ouvriers : un « dégraissage énorme<sup>121</sup> » des effectifs intervient, qui n'est pas suivi de reprise compensatoire. *Le Cri du Peuple* dénonce l'action des inspecteurs de la « brigade des garnis », qui demande aux logeurs, lors de leur tournée de police habituelle, s'il y a des ouvriers sans travail, s'ils sont dépourvus de moyens d'existence ou s'ils viennent de la province. Le contrôle social est toujours d'actualité, et vise ici non plus, non seulement, les mendiants et vagabonds, mais les chômeurs, « un véritable recensement des pauvres, des sans-travail, des affamés, qui ont contre la société actuelle de justes motifs de haine et dont la société a peur<sup>122</sup> ». Il faut donc, pour approcher de façon plus précise la pauvreté en France, prendre en compte, au-delà des catégories « traditionnelles » des vagabonds et mendiants, les ouvriers au chômage. Ce n'est qu'à partir du recensement de 1896 que les catégories professionnelles : chef d'établissement, employé et ouvrier, isolé et chômeur, ont été créées. Un rapport sur la question du chômage publié en 1896 à l'issue du recensement comptabilise 267 000 chômeurs, soit 3,4 % des ouvriers industriels âgés de moins de 65 ans. Si on ajoute les plus âgés, ce n'est pas moins de 10% de de la population des ouvriers qu'il faudrait alors retenir pour apprécier la situation ouvrière<sup>123</sup>. Mais cette estimation ne prend pas en compte les nombreuses familles ouvrières qui, bien que travaillant, sont cantonnées dans la misère. « La vulnérabilité devient une vulnérabilité de masse, une vulnérabilité ordinaire, réinterrogeant les pratiques de charité, traditionnellement

---

<sup>120</sup> Eugène BURET, *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France : de la nature de la misère, de son existence, de ses effets, de ses causes et de l'insuffisance des remèdes qu'on lui a opposés jusqu'ici*, Paris, 1840, tome 1, p. 107

<sup>121</sup> Hubert BONIN, *La Grande Dépression française à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : réflexion sur sa datation et sur sa fonction*. In: Histoire, économie et société, 1987, 6<sup>e</sup> année, ne4 p. 516.

<sup>122</sup> *Le cri du Peuple* ne 475, 14 février 1885, p.2.

<sup>123</sup> Hubert BONIN, art. cit. p. 516. Par ailleurs, une proportion importante des interpellations pour vagabondage concernent des ouvriers sans travail (voir également l'article de Jean-François WAGNIART, *Les migrations des pauvres en France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : le vagabondage ou la solitude des voyages incertains*. In: Genèses, 30, 1998. Émigrés, vagabonds, passeports, sous la direction de Jean Leroy. pp. 30-52.).

orientée vers l'indigence, vers le pauvre, et posant la question de la solidarité entre les hommes face notamment à la misère ouvrière<sup>124</sup> ».

LEON XIII publie le 15 mai 1891, l'encyclique « *Rerum novarum* », première pierre de ce qu'on appellera ensuite la doctrine sociale de l'Église. En 1896, Léon Bourgeois, président du Conseil, théorise dans son ouvrage « La solidarité », une nouvelle doctrine sociale qui prend pour nom le solidarisme. La sociologie<sup>125</sup>, la politique et la religion s'emparent de la question sociale. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle renoue d'une certaine manière avec les ambitions humanistes de la Révolution. La pauvreté est moins un fléau qu'une conséquence. La distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres fait place à une approche d'ordre systémique : la pauvreté est un produit de l'industrialisation et du comportement de la classe dirigeante, et la solidarité une dette sociale envers les plus démunis. L'individu isolé n'existe pas, il est au cœur d'un réseau de relations interdépendantes et solidaires avec les autres hommes. Le solidarisme de la III<sup>ème</sup> République sera à la base de l'organisation de notre système de protection et de reconnaissance sociale. Les vagabonds et mendiants « accidentels » ont droit à la solidarité entre les hommes, les mendiants « professionnels » à l'opprobre. Mais rien n'est dit sur les raisons pour lesquelles un homme ou une femme s'engagerait dans un tel professionnalisme, si ce n'est par choix individuel, affranchissant ainsi la société de leur existence.

#### **4. Compter les pauvres de nos jours : la statistique mondialisée au détriment d'une approche plus humaniste ?**

Après les luttes politiques de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la France du début du XX<sup>e</sup> siècle apparaît comme solidement ancrée dans une culture politique républicaine largement admise par la majorité de ses citoyens : liberté, égalité, droits de l'homme constituent les fondements de l'organisation de l'État et de la société dans une République porteuse des valeurs de progrès<sup>126</sup>. La solidarité entre les hommes, théorisée par Léon Bourgeois dans le solidarisme, veut être une alternative laïque à la charité chrétienne en substituant à la « dette d'amour envers Dieu et le Christ », la dette sociale dont chaque membre de la société est débiteur selon sa position sociale :

---

<sup>124</sup> Jean-Marie VILLELA, *Charité et solidarité au chevet des vulnérabilités ordinaires, l'enseignement social de l'Église, de Léon XIII à nos jours*, Revue du Nord, à paraître.

<sup>125</sup> Émile DURKHEIM soutient sa thèse « *De la division du travail social* » en 1893

<sup>126</sup> Serge BERSTEIN, Pierre MILZA, *Histoire de la France au XXe siècle*, Perrin, 2009 tome 1, p. 24.

« L'homme vivant dans la société, et ne pouvant vivre sans elle, est à toute heure un débiteur envers elle. Là est la base de ses devoirs, la charge de sa liberté. L'obéissance au devoir social n'est que l'acceptation d'une charge en échange d'un profit. C'est la reconnaissance d'une dette<sup>127</sup> ».

La construction de l'État social se réalise dans un réajustement des trois éléments que sont le « collectif de producteurs pour qu'il fasse société, le droit pour qu'il puisse réguler autre chose que des contrats personnels, et la propriété pour qu'elle assure des protections publiques sans contredire aux intérêts privés<sup>128</sup> ». Dans la perspective de ce solidarisme, l'État, garant de la justice sociale, est le gestionnaire de l'intérêt collectif: il donne à ceux qui sont créanciers et fait payer ceux qui sont débiteurs<sup>129</sup>.

Dès la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la prolifération des enquêtes statistiques, des mémoires et autres monographies mettent en évidence que la question sociale est considérée comme une question d'ordre public. Si les approches répressives et moralistes constituent encore une composante déterminante partagée par les acteurs tant publics que privés, la troisième République, pose, avec les apports du solidarisme, les bases de l'assistance moderne. Au tournant du XX<sup>e</sup> siècle le législateur met en place une série de mesures: loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés, loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, loi des 27 et 30 juin 1904 sur les enfants assistés, loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards, les infirmes et les incurables, loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, loi du 17 juin 1913 sur les femmes en couches, loi du 14 juillet 1913 sur les familles nombreuses et nécessiteuses, loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales obligatoires. Cet appareillage législatif construit progressivement un véritable droit à l'assistance dont les gouvernants souhaite qu'il vienne supplanter le devoir de charité, qu'il soit exercé à titre individuel ou dans un cadre collectif. Ce droit à l'assistance est ouvert dès lors que la condition de double vulnérabilité sociale et sanitaire<sup>130</sup> est présente, renvoyant les figures de pauvreté et précarité à un traitement relevant de la répression ou de la charité.

La loi du 15 juillet 1893 rend l'assistance médicale gratuite et obligatoire pour tous ceux qui sont privés de ressource.

Son article premier stipule :

---

<sup>127</sup> Léon BOURGEOIS, *Solidarité*, Paris, Colin, 1902, p. 101.

<sup>128</sup> Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale, Une critique du salariat*, Fayard 1995, p. 273.

<sup>129</sup> Léon BOUGEOIS, *op.cit.* p. 94.

<sup>130</sup> Axelle BRODIEZ-DOLINO, *Figures de la pauvreté sous la III<sup>e</sup> République*, Communications, Seuil, 2016/1 ne 98, p. 97.



« Tout français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile, ou s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier ».

Cette obligation est étendue aux femmes en couches, assimilées à des malades, et aux étrangers malades, privés de ressources, dès lors qu'il existe une convention d'assistance réciproque avec leur pays d'origine. Il est donc organisé, dans chaque département, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources (article 4). Le domicile de secours est défini par le critère de résidence habituelle d'un an, par la filiation, ou le mariage. A défaut de domicile de secours communal, c'est le département qui s'acquitte de l'assistance médicale (articles 6 et 7). Le service d'assistance médicale est confié à un « bureau d'assistance », dont la gouvernance est assurée par les commissions administratives du bureau de bienfaisance et de l'hospice de la commune (article 10). L'assistance est organisée sur la base d'une liste nominative qui comprend tous ceux qui relèvent du secours. Cette liste est arrêtée par le conseil municipal, « qui délibère en secret » (articles 13 et 14). Le financement est assuré par les ressources de la commune, qui peuvent en cas d'insuffisance de celles-ci, voter des centimes additionnels aux quatre impôts directs (les « quatre vieilles »)<sup>131</sup>. L'application de la loi n'a pas été immédiate, dans la mesure où elle avait été promulguée trop près de l'ouverture de la session d'août des Conseils généraux, et que les ressources correspondantes n'avaient pas été fléchées<sup>132</sup>. Une deuxième circulaire, du 3 août 1893, précise les dispositions relatives à la constitution de la commission prévue dans chaque bureau d'assistance, qui « aura à gérer le bien des pauvres, et qui notamment interviendra dans l'acceptation des libéralités faites en faveur des indigents ». Le 18 mai 1894, une longue instruction<sup>133</sup> est diffusée pour l'application de la loi. Elle revient sur les critères retenus pour pouvoir bénéficier de l'assistance médicale et rappelle que les vieillards, infirmes incurables sont exclus du champ d'application, car relevant de l'hospice. Ces dernières catégories feront l'objet d'une loi spécifique en 1905. Le dernier critère, « être privé de ressources », est plus particulièrement abordé. L'utilisation de cette expression est retenue à la place de la dénomination d'indigents, qui sont « les seuls individus

---

<sup>131</sup> Il existe par ailleurs un « droit des pauvres », taxe sur les spectacles, dont l'origine remonte au XVII<sup>e</sup> siècle, qui fut supprimée au moment de la Révolution, rétablie en l'an V et rendue définitive par Napoléon en 1809. Cet impôt, perçu au profit de l'assistance publique à Paris et des bureaux de bienfaisance en province, a perduré jusqu'en 1942, où il a été supprimé par le régime de Vichy, qui l'a remplacé par un impôt sur les jeux, les spectacles et les divertissements perçu directement par les communes.

<sup>132</sup> Circulaire ministérielle du 31 juillet 1893 sur l'application de la loi du 15 juillet 1893. La circulaire rappelle également que l'article 19 de la loi rend désormais inutile l'intervention du gouvernement pour l'institution des bureaux de bienfaisance.

<sup>133</sup> Instructions du 18 mai 1894, in Victor TURQUAN, *Petit manuel de l'assistance publique, des hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance médicale*, Paris 1894, pp. 23-96.

inscrits sur les listes des bureaux de bienfaisance ». Elle introduit aussi une nouvelle approche : l'individu privé de ressources, l'est pour se faire soigner (le texte indique « hors d'état de se faire soigner », ce qui laisse entendre, qu'il peut avoir des ressources, mais insuffisantes pour prendre en charge les frais liés à la maladie). Le texte rappelle également que les secours à domicile sont privilégiés, et que « ce n'est qu'en cas de nécessité absolue qu'il faut soustraire le malade à son milieu naturel, et dispenser sa famille des soins qu'elle lui doit », combinant ainsi un continuum d'organisation des soins allant de la famille, première concernée par la prise en charge du malade « au grand bénéfice des finances publiques », au dispensaire (non obligatoire mais fortement recommandé), à l'infirmerie, jusqu'à l'hôpital dernier recours qui engage financièrement la collectivité toute entière. Les termes de l'instruction permettent de déduire que le vagabondage n'est pas un obstacle à l'assistance médicale gratuite. En effet, elle précise que les individus sans domicile de secours établis dans une commune (individus « sans résidence fixe ... pour qui le domicile de secours aura été perdu dans une commune sans avoir été acquis dans une autre » ) doivent être rattachés au domicile de secours départemental. Dans l'hypothèse où ce rattachement ne serait pas possible, l'assistance médicale incombe alors à l'État.

La liste des bénéficiaires du bureau d'assistance est dressée intégralement en début d'année, et révisée tous les trimestres, pour éviter les secours permanents qui sont du ressort du bureau de bienfaisance (article 12). Mais les critères sont assez vagues : la liste doit comprendre toutes les personnes « dont on peut penser raisonnablement que, si elles tombent malades dans le cours du trimestre, elles auront besoin, en tout ou partie, de l'assistance médicale gratuite ». Il s'agit donc d'une forme de calcul probabiliste, que l'instruction s'efforce de préciser :

« ces personnes ne sont pas forcément dans un état d'indigence attesté par un certificat de non imposition ou par l'inscription sur la liste du bureau de bienfaisance : ce sont bien les individus dénués habituellement de ressources mais ce sont aussi ceux dont la situation de famille et de fortune est telle que, suivant toute probabilité, ils seraient privés de ressource le jour où la maladie surviendrait ».

Ainsi, l'inscription sur la liste n'est pas constitutif d'un droit immédiat et permanent à l'assistance, mais d'une possibilité d'y avoir accès, au moment où la maladie intervient, et en fonction des ressources disponibles à ce moment là. La liste est arrêtée par le Conseil municipal, qui doit naviguer entre deux écueils : « le favoritisme, qui imposerait au service une charge injustifiée, l'économie excessive, qui priverait des secours nécessaires ceux en faveur desquels la loi a été faite ».

Voilà ainsi traité la situation des personnes sans ressources. Pour autant, la distinction entre bons et mauvais pauvres reste d'actualité. Le droit à l'assistance, s'il est reconnu et organisé par l'État, est aussi critiqué, selon les mêmes termes moralisateurs que dans les périodes précédentes. Ainsi, l'économiste libéral Paul LEROY-BEAULIEU écrit :

« Tout régime qui reconnaît à l'indigent un droit strict aux secours est essentiellement démoralisateur et multiplie le fléau qu'il prétend extirper. Étant donné le penchant de l'homme à l'indolence, sa tendance à sacrifier la sécurité du lendemain aux jouissances du jour présent, si les pauvres sont assurés de vivre avec un minimum de bien-être que les gens qui travaillent, que les hommes du moins qui vivent de métiers inférieurs, le principal attrait au travail, qui est la nécessité, s'évanouit. On produit ainsi deux maux : d'une part, on diminue la production, puisque des individus valides sont secourus sans travailler, d'autre part on fait un prélèvement sur cette production diminuée pour nourrir des fainéants. On accable le travailleur au profit du paresseux<sup>134</sup>».

Le pauvre est donc nécessairement un profiteur, qui préfère être à la charge de la société, plutôt que de prendre part à elle en travaillant. L'auteur met également en évidence une notion qui sera théorisée plus tard autour de l'idée de « trappe à pauvreté », en rapprochant la situation du pauvre assisté de celle des travailleurs les moins bien payés.

Dans ses *Principes d'économie politique*, Charles GIDE<sup>135</sup> consacre un chapitre complet<sup>136</sup> à « l'indigent ». Pour l'économiste, les personnes ne travaillant pas relèvent de trois causes : ceux qui n'ont pas la force de travailler (enfants, vieillards, malades, infirmes), ceux qui, en dépit de leur volonté, ne trouvent pas les moyens de travailler (en particulier en période de chômage) ; ceux enfin, qui n'ont pas la volonté de travailler, et préféreront « courir la chance de mourir de faim ». Le droit à l'assistance s'applique aux trois catégories, la première, par humanité, la deuxième, par responsabilité, la troisième, par sécurité publique. Le droit à l'assistance procède donc d'une forme universelle de solidarité, qui serait bien compromise dans une « société qui prendrait pour règles l'élimination de tous les misérables ».

La loi du 14 juillet 1905<sup>137</sup> a pour ambition de traiter la situation des vieillards, infirmes et incurables. L'article premier stipule que

---

<sup>134</sup> Paul LEROY-BEAULIEU, *L'état moderne et ses fonctions*, GUILLAUMON, Paris, 1900, 3<sup>ème</sup> édition, p. 304

<sup>135</sup> Charles GIDE (1847-1932) Économiste et enseignant, chrétien social (il sera président du mouvement du christianisme social), fondateur du mouvement coopératif français connu sous le nom de l'école de Nîmes et théoricien de l'économie sociale.

<sup>136</sup> Charles GIDE, *Principes d'économie politique*, Larose et Forcel, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, 1891, pp. 581-592. Ce chapitre est absent dès la 14<sup>ème</sup> édition, dans laquelle il est repris sous un nouveau titre, « l'indigence » (livre 3, Chapitre 1, pp. 458 et suivantes).

<sup>137</sup> Loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

« Tout français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit (...) l'assistance instituée par la présente loi ».

Pour bénéficier de la loi, il faut donc être français, indigent, vieillard, infirme ou incurable<sup>138</sup>. Contrairement à la loi de 1893, les étrangers sont exclus du périmètre d'application de la loi. Pour eux, l'assistance n'est pas obligatoire, même si localement, ils peuvent être secourus, en particulier dans les bureaux de bienfaisance. Dans la pratique, le bénéficiaire de la loi peut disposer de ressources, qui sont prises en compte selon un ensemble de règles établies dans l'article 20. En particulier, le dernier alinéa de cet article prévoit que « les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée » seront prises en compte pour moitié dans le décompte des ressources dont dispose le bénéficiaire de la loi, avec un plafond fixé à 480 francs. A quelques mois seulement de la loi de séparation des églises et de l'État, il s'agit de ne pas décourager la bienfaisance privée dont l'apport est indispensable pour « alléger le fardeau de la dépense<sup>139</sup> ». La loi du 14 juillet 1905 suggère indirectement que le vagabondage et la mendicité pourraient être résolues, au moins en partie, par le droit à l'assistance aux vieillards, infirmes et malades incurables pour lesquels, du fait des dispositions retenues, la mendicité ne serait plus nécessaire : « L'assistance obligatoire serait ainsi la préface nécessaire à la suppression définitive du vagabondage et de la mendicité professionnelle<sup>140</sup> ». D'ailleurs, la rédaction de l'article 39 de la loi témoigne de la proximité de l'état de vieillard, infirme ou malade incurable, avec celui de mendicité. Il prévoit que « tout inculpé aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal<sup>141</sup> qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance, pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite et être ultérieurement renvoyé, selon les cas, des fins de cette poursuite ».

Au moment où les lois sur l'assistance se mettent en place en France, se constitue, selon l'expression retenue par Serge PAUGAM, une « sociologie de la pauvreté<sup>142</sup> » dans l'héritage des travaux fondateurs d'Alexis de TOCQUEVILLE ou Karl MARX, et dont Georg SIMMEL est l'un des auteurs déterminants<sup>143</sup>. Georg SIMMEL publie en 1907, en langue allemande, un

---

<sup>138</sup> Jean JUERY, *L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables et la loi du 14 juillet 1905*, Paris, 1906, p. 112.

<sup>139</sup> Ibid. p. 118.

<sup>140</sup> Ibid. p. 176.

<sup>141</sup> Articles de l'ancien code pénal, concernant le vagabondage et la mendicité. La pénalisation de la mendicité sera abrogée par la loi ne 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

<sup>142</sup> Serge PAUGAM, *Naissance d'une sociologie de la pauvreté*, in *Les formes élémentaires de la pauvreté*, sous la direction de Serge PAUGAM, Presses Universitaires de France, 2013, pp. 21-54.

<sup>143</sup> Mais il faut aussi tenir compte de la sociologie anglaise qui a investi le champ de la sociologie de la pauvreté dès le XIX<sup>e</sup> siècle. Voir par exemple, Jacques RODRIGUEZ, *Le pauvre et le sociologue, la construction de la tradition sociologique anglaise, XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles*, Presses Universitaires du Septentrion, édition en ligne, 2007.

texte intitulé « Les pauvres », qui sera repris dans son œuvre majeure en 1908<sup>144</sup>. Dans ce texte, l'auteur lie l'assistance et la pauvreté :

« Est pauvre celui qui reçoit assistance ou qui devrait la recevoir étant donné sa situation sociologique, bien que, par chance, il est possible qu'il ne la reçoive pas (...). Les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux qui souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique<sup>145</sup> ».

Du fait de cette relation, la condition de pauvre est une condition d'ordre institutionnel, elle ne prend pas en compte toutes les dimensions de la pauvreté « celle qui est vécue en silence loin des bureaux de l'assistance, le plus souvent en raison de la crainte de déshonneur social, mais aussi parfois en raison d'une méconnaissance des droits auxquels les plus démunis peuvent prétendre<sup>146</sup> ».

Les figures de la pauvreté se précisent et se détaillent au début du XX<sup>e</sup> siècle. La catégorisation des pauvres s'élargit et se caractérise et les dispositifs de secours se répartissent entre ces catégories. Selon Axelle BRODIEZ-DOLINO<sup>147</sup>, la part de la population française bénéficiaire de l'assistance publique évolue significativement à partir de la mise en place de ces lois. La part des publics aidés par les bureaux de bienfaisance (4,7 % au plus haut en 1885) décline au « profit » de la part des publics pris en charge par l'assistance médicale gratuite (3,5 % de la population), l'assistance obligatoire (1,5 % de la population). Avant le premier conflit mondial, au total, et hors charité privée, c'est un peu moins de 10 % de la population qui est prise en charge par un ou plusieurs système public d'assistance.

La mesure de la pauvreté est toujours réalisée sur la base d'un décompte nominatif des différentes situations retenues, excluant la masse des personnes secourues par la charité privée. Il s'agit encore d'une mesure approximative, voire biaisée, par les conditions dans lesquelles celle-ci est réalisée, dans la mesure où l'inscription sur les listes de bénéficiaires de l'assistance est dépendante du jeu d'ajustement que les responsables et les financeurs des différents dispositifs mettent en œuvre, et dont même l'enseignement de l'arithmétique se fait l'écho,

---

<sup>144</sup> Georg SIMMEL, *Soziologie, Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung* Leipzig, Duncker & Humblot 1908, Traduction française, Lyliane DEROCHÉ-GURCEL, Soibylle MULLER, *Sociologie, Études sur les formes de socialisation*, PUF 1999. Voir aussi, *Les pauvres*, Introduction de Serge Paugam et de Franz Schultheis, PUF, 2018.

<sup>145</sup> Cité par Serge PAUGAM op. cit. p. 41-42.

<sup>146</sup> Ibid. p. 42.

<sup>147</sup> Axelle BRODIEZ-DOLINO, art. cit. p. 103-105, en particulier, graphique de la p. 104 établi sur la base du dépouillement et du traitement des annuaires statistiques de la France de 1871 à 1931.

comme dans ce problème posé aux élèves du premier cycle de l'enseignement secondaire en 1920 :

« Une personne charitable, voulant secourir un certain nombre de pauvres, donne à chacun d'eux 8 francs. Si elle n'avait donné que 6 francs à chaque pauvre, elle aurait pu en secourir 6 de plus avec la même somme. Quel est le nombre de pauvres secourus ? »<sup>148</sup>

A la sortie du deuxième conflit mondial<sup>149</sup>, la situation sanitaire et sociale de la France, comme dans d'autres pays, est problématique. A côté du terrible bilan humain, le bilan économique est désastreux : en 1947, les niveaux de production sont inférieurs à ceux d'avant guerre. La pauvreté s'installe dans de nombreuses couches sociales. Il faudra plusieurs années pour renouer avec la croissance et l'augmentation du niveau de vie<sup>150</sup>. La Sécurité Sociale se généralise à partir de 1945<sup>151</sup>. En 1948, la part des dépenses sociales dans le PIB s'élève à 8,1%. Elle augmentera progressivement pour atteindre 30 % dès les années 1980. A partir de années 1950, l'essor économique réduit les inégalités. La France entre progressivement dans l'ère de la consommation de masse et la pauvreté ne semble plus être une question sociale de première importance : « l'expansion économique, le plein emploi et l'augmentation du pouvoir d'achat semblent avoir occulté ou rendu marginal ce phénomène<sup>152</sup> ». L'idéal d'une société démocratique et solidaire, portée par l'État providence semble à portée de mains. Si la pauvreté existe bel et bien pendant les trente glorieuses comme marqueur des classes situées au bas de l'échelle sociale, elle se concentre surtout sur les formes extrêmes, analysées notamment sous le filtre du logement et concernant de plus en plus une population de travailleurs immigrés avec leur famille, bien loin des préoccupations du « français moyen ».

L'absence de méthodologie adaptée et de données globales et fiables pour rendre compte du phénomène de la pauvreté s'étend jusque dans les années 1970 – 1980. Le Journal Officiel du 6 mars 1979 publie un rapport du Conseil Economique et Social intitulé « La lutte contre la pauvreté », qui témoigne de la difficulté de ce dénombrement<sup>153</sup>. L'analyse faite par le Conseil

---

<sup>148</sup> Julien LEMAIRE, Etienne MOSNAT, *Cours d'arithmétique, enseignement secondaire*, Paris, Librairie de l'Éducation Nationale, 1926, problème ne 243, p. 67.

<sup>149</sup> Nous n'abordons pas dans le cadre de cet article, la pauvreté sous la période particulière de la deuxième guerre mondiale, en particulier sous le régime de Vichy, qui nécessiterait des développements plus importants. Voir, par exemple, Jean-Marie VILLELA, mémoire cité, pp. 43-50.

<sup>150</sup> Les derniers tickets de rationnement seront supprimés le 1er décembre 1949

<sup>151</sup> Ordonnance du 4 octobre 1945

<sup>152</sup> Serge PAUGAM, Paugam, Serge, *Les « trente glorieuses » et la pauvreté*, in *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, sous la direction de Paugam Serge. Presses Universitaires de France, 2002, p. 27.

<sup>153</sup> *La lutte contre la pauvreté*, Conseil Economique et Social, JO du 6 mars 1979, p. 373.

Economique met en évidence que les méthodes utilisées jusque là pour rendre compte de la pauvreté, le dénombrement par catégories, les inscriptions sur des listes de secours, d'assistance ou de bienfaisance, les indicateurs fournis par les statistiques partielles, mettent en évidence que le progrès social a également bénéficié aux populations marginales<sup>154</sup>. Les inégalités de revenus sont en baisse depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, du fait notamment de l'accroissement des transferts sociaux. Les représentations de la misère et de la pauvreté évoluent<sup>155</sup>. En 1977, le premier rapport de la Commission des Communautés Européennes sur la perception de la pauvreté indiquait que ce phénomène était nié par une proportion importante de la société, qui déclarait, ou qu'il n'existe pas, ou qu'il ne l'a jamais rencontré<sup>156</sup>. Mais la promesse de l'extinction automatique du paupérisme au tournant des années 1960, grâce au progrès économique et social n'est en fait qu'une illusion.

La question de savoir combien il y a de pauvres en France reste entière à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Le rapport du Conseil Economique et Social cite plusieurs estimations : Lionel STOLERU avance le chiffre de 11,2 millions de pauvres ; Jean-Pierre LAUNAY propose 15 millions de pauvres<sup>157</sup> ; un français sur dix (soit 5 millions) pour René LENOIR<sup>158</sup>. Lionel STOLERU propose en définitive de retenir la proportion d'un français sur cinq, soit 10 millions de personnes<sup>159</sup>. Le Père Joseph WREZINSKI retient le chiffre de deux millions environ d'exclus<sup>160</sup>. Les différences d'appréciation constatées lors des périodes précédentes perdurent donc au XX<sup>e</sup> siècle, mettant en évidence la quasi impossibilité d'aboutir à une convergence des méthodes et des calculs. La pauvreté, si elle est réelle, repose sur des approximations et des hypothèses de travail dont les principes reflètent les représentations qu'elle suscite. Ainsi, l'enquête déjà citée réalisée en 1977 par la Commission des communautés européennes se livre à un exercice de classification selon une typologie distinguant, à côté des personnes satisfaites de leur sort, et « les pauvres qui donnent une image de pauvreté profonde et durable, des aigris, qui présentent des caractéristiques analogues mais à un moindre degré. Selon cette classification, il y aurait en France, en 1977, 6 % de « pauvres » et 23 % « d'aigris »<sup>161</sup>.

---

<sup>154</sup> Ibid. p. 373.

<sup>155</sup> Serge PAUGAM, Marion SELZ, *La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970*, INSEE, Économie et statistiques ne 383-384-385, pp. 283-405.

<sup>156</sup> *La lutte contre la pauvreté...* p. 376.

<sup>157</sup> Jean-Pierre LAUNAY, *La France sous-développée, quinze millions de pauvres*, Dunod, 1970.

<sup>158</sup> René LENOIR, *Les exclus, un français sur dix*, Seuil, 1974.

<sup>159</sup> *La lutte contre la pauvreté...* p. 394.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Ibid. p. 395.

L'enquête de 1977 est une des premières approches comparatives sur la perception de la pauvreté dans d'autres pays. Elle met en évidence la nécessité d'imaginer d'autres systèmes de mesure que le seul « comptage » soumis à des définitions non homogènes de la pauvreté, non seulement entre chercheurs et statisticiens d'un même pays, mais aussi d'un pays à l'autre. Les approches en terme de revenu sont à partir des années 1980, largement privilégiées.

La Communauté Economique Européenne retient dès 1975 une définition relative de la pauvreté en terme de revenus<sup>162</sup> :

« On peut considérer, d'une façon générale, que des individus ou des familles sont en état de pauvreté lorsqu'ils disposent de ressources si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie, des habitudes et des activités normales de l'État-membre dans lequel ils vivent ».

Pour rendre cette définition opératoire, la CEE associe deux seuils permettant les inter-comparaisons<sup>163</sup>. Sur la base de cette définition, la fin des années 1980 voit la mise en place de nouvelles approches de la pauvreté, basées sur des dispositifs d'enquête et sur de nouvelles définitions permettant des comparaisons tant spatiales que temporelles. Ainsi, le CREDOC, publie en 1985, à la demande du Commissariat Général au Plan, une série de rapports sur la pauvreté-précarité<sup>164</sup>. Le titre même des rapports, « Pauvreté précarité, tentatives de mesure », témoigne de la difficulté récurrente à évaluer la pauvreté et de la prudence des auteurs. Ce rapport s'inscrit dans une nouvelle approche de la pauvreté, non plus par la seule dimension statistique qui a montré ses limites, mais par l'analyse des recours aux dispositifs d'action sociale et la collaboration des travailleurs sociaux pour sa réalisation. Elle est suivie, quelques mois après, d'un autre rapport sur la pauvreté et la protection sociale des plus démunis dans les pays de la CEE<sup>165</sup>.

Le comparatisme montre aussi ses limites lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des pays présentant des stades de développement différents. La Banque Mondiale publie en 1996 un document de travail<sup>166</sup> dont l'objectif est de fournir une « théorie de la mesure de la pauvreté » dans le cadre du programme d'étude sur la mesure des niveaux de vie créé en 1980. Cette étude très détaillée

---

<sup>162</sup> Pour être précis, les premières approches en terme de revenu disponible datent du début du XXe siècle aux États-Unis (voir Stefan LOLLIVIER. *La pauvreté : définitions et mesures*, Regards croisés sur l'économie, vol. 4, no. 2, 2008, pp. 21-29.)

<sup>163</sup> 40 % et 60 % du revenu disponible moyen par unité de consommation (on compte pour 1 le premier adulte de la famille, pour 0,7 les autres personnes de plus de 14 ans et 0,5 les enfants de 14 ans et moins).

<sup>164</sup> Jean-Paul DUPRE, Elisabeth PASCAUD, Bernard SIMONIN, *Pauvreté précarité, tentatives de mesure, la pauvreté-précarité en 1985, diversité des recours à l'action sociale*, CREDOC ne 4939, février 1986.

<sup>165</sup> Elisabeth MARC, Bernard SIMONIN, *Pauvreté-précarité, tentatives de mesure, Pauvreté et protection sociale des plus démunis dans les pays de la CEE*, CREDOC ne 4939, octobre 1986.

<sup>166</sup> Martin RAVAILLON, *Comparaisons de la pauvreté, concepts et méthodes LSMS, Étude sur la mesure des niveaux de vie*, Banque Mondiale, Document de travail ne 122.



offre un panorama complet des différents concepts, définitions et méthodes d'analyse et de quantification de la pauvreté. Cette théorie a vocation à s'appliquer à tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, mais l'auteur prend des exemples qui concernent seulement les pays d'Asie en développement, entraînant, comme il l'indique lui-même, un biais géographique et économique certain.

En 1988, au moment où est mis en place le Revenu Minimal d'Insertion, le constat reste identique : « Nous ne disposons pas en France de données statistiques sur les populations dites pauvres. Mais il est néanmoins clair pour tout le monde que la pauvreté s'est aggravée avec la montée du chômage en particulier <sup>167</sup> ». Constat paradoxal et aveu d'impuissance au regard de l'importance des sommes consacrées à la protection sociale, qui donnent à leurs détracteurs les arguments pour évoquer le gouffre des dépenses sociales qui absorbe un « pognon de dingue <sup>168</sup> ». A la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la question du dénombrement des pauvres semble donc continuer à se poser, presque dans les mêmes termes que ceux évoqués aux premiers temps de la Révolution. Les essais de définition mettent en évidence deux conceptions différentes : d'une part, la pauvreté absolue, définie en termes de besoins minimum vitaux traduits en équivalents monétaires, sur la base d'un panier-type. D'autre part, la pauvreté relative, définie par rapport aux conditions de vie des populations de référence, c'est-à-dire la possibilité, ou non, d'accéder à un mode de vie jugé « normal » par la population. Pauvreté relative ou pauvreté absolue, c'est essentiellement la dimension monétaire qui est donc retenue ici, et c'est toujours celle-ci qui est à la base des principaux indicateurs de la pauvreté, que ce soit au plan national ou au plan mondial, même s'il faut ici souligner les progrès importants réalisés par les organismes institutionnels ou non gouvernementaux, pour associer d'autres dimensions <sup>169</sup>. En l'absence de consensus sur les définitions et les méthodes, on préfère énumérer les « méthodes envisageables » pour développer des études quantitatives sur les populations pauvres permettant de dépasser les approches morcelées des études qualitatives existantes : approches monétaires, approches non monétaires basées sur les conditions de vie, approches subjectives,

---

<sup>167</sup> Danièle DEBORDEAUX, *La mesure de la pauvreté*. In: Recherches et Prévisions, ne14-15, Décembre – mars 1988, p. 9.

<sup>168</sup> Expression extraite d'une petite phrase prononcée par le président de la République française Emmanuel Macron au palais de l'Élysée le soir du 12 juin 2018, à l'occasion d'un entretien informel avec ses conseillers et publiée sur le réseau social Twitter le même jour (source Wikipédia)

<sup>169</sup> De nombreux organismes associatifs (Secours Populaire, Restaus du cœur, Secours Catholique, Fondation Abbé Pierre) réalisent tous les ans une ou plusieurs enquêtes d'opinion, ou baromètres sur le thème de la pauvreté. D'autres organismes, comme l'INSEE, le CREDOC, mettent en œuvre des enquêtes du même type. Comme les méthodologies retenues ne sont pas homogènes, il semble difficile d'en réaliser une synthèse.

approches comparatives<sup>170</sup>. La question essentielle reste celle de l'organisation d'une approche multidimensionnelle d'un phénomène que l'on aurait de grandes difficultés à vouloir réduire à quelques indicateurs, aussi pertinents soient-ils. C'est bien cette approche multidimensionnelle que le père Joseph WREZINSKI retient dans son rapport sur la grande pauvreté et la précarité économique et sociale, en référence aux « capacités » développées notamment par l'économiste Amartya SEN ou la philosophe Martha NUSSBAUM.

« ...absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible<sup>171</sup> ».

A partir de 1975, l'INSEE regroupe une série de données sur la pauvreté monétaire, issues des données sur les revenus fiscaux et sociaux. Le taux de pauvreté est calculé en appliquant un seuil (de 40 à 70 %) sur la base du revenu médian. En 2018, au seuil de 60 %, ce taux de pauvreté est de 14,2%, soit 9 327 000 personnes. Si l'on applique un seuil à 50%, le nombre de personnes pauvres, au sens de cette définition, est de 5 265 000 personnes. Ce calcul, s'il présente l'avantage de permettre une analyse sur période longue et une comparaison avec d'autres pays, présente au moins deux inconvénients : le premier concerne la base de données retenue, qui laisse une partie de la population concernée hors des statistiques<sup>172</sup> ; le deuxième concerne le mode de calcul en lui-même, basé sur le revenu médian, qui part du postulat que les revenus augmentent de manière uniforme, ce qui est loin d'être le cas.

Peut-on en définitive compter les pauvres ? La recherche de la « bonne méthode » permettant de donner à la pauvreté une dimension statistique suffisamment précise semble donc être une quête sans fin. L'INSEE fait preuve de prudence en la matière et conclue à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, aux limites des études classiques sur la pauvreté : « L'état des réflexions montre qu'il est

---

<sup>170</sup> Danièle DEBORDEAUX, art. cit. pp 18-21. En France, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a développé le principe du tableau de bord de la pauvreté et de l'exclusion sociale en tenant compte des aspects multidimensionnels que revêt la pauvreté. Pas moins de 18 indicateurs sont mobilisés pour illustrer les inégalités de revenus, de conditions de vie, la grande pauvreté, l'accès aux droits fondamentaux, l'inclusion. Il n'est pas sûr que cet effort de précision permette une approche plus synthétique de la pauvreté.

<sup>171</sup> *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport du Conseil Economique et Social présenté par Joseph WRESINSKI, JO, 28 février 1987

<sup>172</sup> Ne sont pas prises en compte les personnes vivant dans les maisons de retraite, les foyers jeunes travailleurs, les prisons et les sans domicile fixe.

prématuré de vouloir compter le nombre de pauvres et donner une mesure unique de l'intensité de la pauvreté<sup>173</sup> ».

En novembre 2016, le Journal d'ATD Quart Monde, dans un article intitulé « Mesurer la pauvreté avec les premiers concernés<sup>174</sup> », faisait état du lancement d'une recherche participative menée en collaboration avec l'université britannique d'Oxford sur de nouvelles mesures de la pauvreté, en associant les personnes touchées par celle-ci, devenant ainsi des co-chercheurs. Le rapport, publié en 2019<sup>175</sup>, identifie neuf dimensions clés de la pauvreté, classée en trois registres : le cœur de l'expérience (dépossession du pouvoir d'agir, souffrance dans le corps, l'esprit et le cœur, lutte et résistance), les dynamiques relationnelles (maltraitance institutionnelle, maltraitance sociale, contributions non reconnues), les privations (manque de travail décent, revenu insuffisant et précaire, privations matérielles et sociales). « À côté des privations plus familières liées au manque de travail décent, à l'insuffisance et la précarité des revenus et aux privations matérielles et sociales, il existe trois dimensions relationnelles<sup>176</sup> ».

Les résultats de cette recherche met en évidence que la question du dénombrement des pauvres à partir des seuls indicateurs monétaires ou d'accès aux dispositifs sociaux est loin de permettre la mesure effective d'un phénomène par essence multidimensionnel, et que les personnes confrontées à la pauvreté expriment elles-mêmes dans une globalité mouvante. Au vu de ces différentes dimensions, il semble bien que chacun a pu, à un moment ou un autre de son existence, être confronté à l'un au moins des aspects d'une pauvreté entendue dans un sens plus large que le point de vue monétaire. En particulier, les situations de dépendance (enfance, vieillesse, maladie, handicap) sont des moments de la vie où les dimensions proposées par ATD Quart Monde peuvent être agissantes.

Cette approche nous fait donc passer de la conception traditionnelle de la pauvreté à une approche que l'on pourrait qualifier d'holistique, renvoyant à la notion de vulnérabilité, qui nous permet une compréhension plus large de la condition d'exclu comme « chose commune »<sup>177</sup> à l'humanité.

Les dimensions mises en avant par la recherche d'ATD Quart-Monde conduisent à considérer l'humain dans toutes les dimensions de sa vulnérabilité. La question n'est pas tant de compter

---

<sup>173</sup> Marc FLEURBAEY, Nicolas HERPIN, Michel MARTINEZ, Daniel VERGER, *Mesurer la pauvreté*, Économie et statistique, ne 318-310, octobre 1998, p. 31.

<sup>174</sup> Journal d'ATD Quart Monde ne 466, novembre 2016.

<sup>175</sup> BRAY R., DE LAAT M., GODINOT X., UGARTE A., WALKER R. (2019) *Les dimensions cachées de la pauvreté*, Montreuil, Éditions Quart Monde.

<sup>176</sup> Ibid. p. 6.

<sup>177</sup> Guillaume LEBLANC, *Que faire de notre vulnérabilité*, Bayard, 2013, p. 13.

les pauvres. La recherche de la « bonne méthode » de dénombrement peut avoir pour conséquence d'occulter la réalité d'un phénomène par essence difficile à définir.

Et l'on peut en définitive se demander pourquoi la pauvreté devrait être présentée comme un ensemble de nombres récoltés dans le temps<sup>178</sup>. Compter les pauvres, n'est-ce pas finalement mettre en œuvre une classification qui conduit à isoler une partie de la population, à l'exclure plus ou moins d'une vision normée de la condition humaine, celle de nos sociétés dites avancées, et, tel un Tartuffe, refuser de considérer que nous sommes tous vulnérables alors que nous avons sans doute la conscience intime du contraire.

---

<sup>178</sup> Blandine DESTREMAU, Pierre SALAMA *De la pauvreté à l'exclusion : limites de la mesure, multidimensionnalité de la pauvreté*, in *Mesures et démesure de la pauvreté*. Presses Universitaires de France, 2002, p. 108.