

Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903

In: Genèses, 23, 1996. pp. 30-52.

Résumé

■Christian Topalov : Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903. L'irruption de nouveaux acteurs dans le champ politique au début de la IIIe République s'est accompagnée de l'établissement d'une clôture dans laquelle allaient désormais s'inscrire les conflits. Le langage de la réforme sociale, appuyé sur l'autorité de la science, en est venu à fixer les buts et les règles de toute action légitime. Ce processus de construction des sens communs est étudié dans le cas du débat qui se déroule dans le cadre des Congrès d'assistance entre les milieux de l'administration de l'assistance publique et ceux des œuvres privées. Au moment où fait rage la querelle laïque, des hommes opposés sur la scène politique travaillent ensemble à définir une «entente» fondée sur l'accord pour exclure des «indigents valides» des nouveaux droits sociaux, mais aussi sur un malentendu qui permet de lire un même présent dans deux histoires différentes.

Abstract

Language of Reform and Suppression of Politics. The Public Relief-Private Charity Debate in 1889-1903. With the arrival of new players in the political field at the beginning of the Third Republic came the creation of an enclosure in which conflicts would henceforth be contained. The language of social reform, supported by scientific authority, eventually came to set the goals and rules of all legitimate action. This process of building common sense is studied in the debate that unfolded at the Public Assistance Conferences between the administrative circles of public assistance and those of private charities. At the very moment the quarrel over the separation of church and state was raging, men who were opposed to each other on the political scene were working together to arrive at an "understanding" based on their agreement to exclude "able-bodied paupers" from new social rights as well as on a misunderstanding allowing a reading of the same present in two different histories.

Citer ce document / Cite this document :

Topalov Christian. Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903. In: Genèses, 23, 1996. pp. 30-52.

doi : 10.3406/genes.1996.1385

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1996_num_23_1_1385

DOSSIER

Genèses 23, juin 1996, pp. 30-52

LANGAGE DE LA RÉFORME ET DÉNI DU POLITIQUE.

LE DÉBAT ENTRE
ASSISTANCE PUBLIQUE
ET BIENFAISANCE PRIVÉE,

1889-1903

Christian Topalov

Voilà quelque temps déjà qu'une historiographie de plus en plus abondante se préoccupe de redécouvrir les sources de la République. Parmi ses principaux chantiers, les débuts de «Marianne au pouvoir», qui livrent sans cesse de nouveaux secrets. Avec la consolidation de la III^e République, se clôt le cycle commencé en 1789 en même temps que s'en ouvre un autre, celui de l'État social moderne. Dans cet espace de recherche s'inscrivent des inspirations diverses, parmi lesquelles l'étude de la mise en place de dispositifs qui constituent les conditions de viabilité du nouveau régime, en même temps qu'ils signalent l'émergence d'un nouvel ordre social et politique. Deux thèmes retiennent particulièrement l'attention : l'enracinement de la démocratie représentative et le travail multiforme de «nationalisation des masses» qu'il implique ; la montée, apparemment inexorable, d'un interventionnisme d'État qui, s'appuyant sur l'émergence de nouvelles élites, balaie peu à peu «l'objection libérale».

Parmi les angles morts que ces questions permettent de rendre visibles, il en est un que je voudrais mettre en lumière ici : la formation de nouveaux sens communs qui

permirent de fixer des limites au conflit politique. La question se pose de façon urgente dans une période où la consolidation des institutions électives et la généralisation du suffrage ébranlent dans leurs fondements les anciens modes de domination sociale. Dans la nouvelle «ère des masses», le jeu s'ouvre et ceux qui étaient jusque-là des étrangers dans la cité s'organisent de diverses façons pour y participer. Que cela ait impliqué de profondes transformations dans les modes de la représentation des groupes dominés, dans leurs constructions identitaires, dans la nature de leurs demandes et les formes de leur action collective, on commence à le savoir mieux¹. Un autre aspect du même processus concerne l'évolution du champ politique lui-même : l'ouverture de celui-ci à de nouveaux acteurs s'est accompagnée d'une redéfinition – plus précisément, d'un rétrécissement – des objets à propos desquels il était loisible de s'affronter.

L'hypothèse – car c'en est une – peut sembler paradoxale. La fin du XIX^e siècle est justement une période où, avec l'élargissement des domaines considérés comme susceptibles de relever de la responsabilité publique, semble s'étendre aussi le territoire de la politique. En outre, les conflits sur les fins dernières de celle-ci – en particulier avec l'émergence du socialisme révolutionnaire, mais aussi d'une droite autoritaire – occuperont longtemps en France le devant de la scène. Reste à voir cependant dans quelle mesure ces phénomènes majeurs ne se sont pas trouvés inscrits à l'intérieur d'une clôture finalement très rigoureuse² : celle que fixaient des objectifs partagés par toutes les forces qui voulaient compter dans le jeu politique. En France, la Constitution de 1946 les a par la suite codifiés dans le langage des droits : au travail, à la santé, à l'éducation, au logement et quelques autres encore. Ce vocabulaire désigne à sa manière des biens communs que nul ne peut récuser s'il veut participer à la conversation. Une fois cela posé, que les disputes commencent : aussi rudes qu'elles puissent être, elles ne concerneront que les moyens.

Les processus par lesquels ces sens communs ont été formulés et se sont imposés sont un objet possible – et difficile – de recherche historique. L'inscription de nouveaux objectifs, méthodes et domaines d'action dans des institutions administratives a, bien entendu, joué un rôle décisif. Dans la période qui nous intéresse, les administrations centrales de l'État et les services municipaux commencent

1. Cf. Michel Offerlé, «Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914», *Annales E. S. C.* vol. 39, n° 4, juillet-août 1984, pp. 681-716 et «Mobilisation électorale et invention du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIX^e siècle», in Daniel Gaxie (éd.), *L'Explication du vote*, Paris, Presses de la FNSP, 1985 ; Pierre Favre (éd.), *La Manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990 ; Michel Offerlé (éd.), «La construction du syndicalisme», *Genèses*, n° 3, mars 1991 ; Alain Garrigou, *Le Vote et la Vertu. Comment les français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

2. Cf. Alain Rousillon, «La modernité disputée : réforme sociale et politique en Égypte», in A. Rousillon (éd.), *Entre réforme sociale et Mouvement national : identité et modernisation en Égypte, 1882-1962*, Le Caire, CEDEJ, 1995, pp. 9-35.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

à s'étoffer, tandis que de nouvelles formes de recrutement, des carrières plus prévisibles et des attributions plus stables favorisent chez les fonctionnaires l'émergence d'une revendication de compétence technique, particulièrement dans les corps qui constituent la haute fonction publique. Ce début de «bureaucratisation» weberienne favorise à la fois la pérennité des nouvelles segmentations des politiques publiques et une plus grande autonomie de ces dernières par rapport au fait du Prince et au jeu des institutions représentatives. En outre, se mettent en place aux côtés de ces administrations des instances consultatives qui rassemblent différents groupes d'intérêts qu'elles contribuent ainsi à organiser, ainsi que des spécialistes qui, fondant leur autorité sur la science, se réclament d'emblée de l'intérêt général. Avec la création de «conseils supérieurs» et la réunion de congrès dans de nombreux secteurs de l'action gouvernementale, l'administration assied la légitimité de ses initiatives, engage la négociation et prépare des mesures que les cabinets seront conduits à adopter et le Parlement à voter. La doctrine démocratique d'une administration chargée d'exécuter les décisions des organes investis par le suffrage s'en trouve remise en question en fait, au moment même où elle est élaborée en droit.

Le phénomène des «conseils supérieurs» nous rappelle cependant, s'il en était besoin, qu'à regarder seulement du côté des administrations, on risque d'oublier qu'elles ne sont pas, dans notre période, les seules sources de l'initiative réformatrice. Il existe en effet une multitude de sociétés et de réseaux au sein desquels s'élaborent et se légitiment les diagnostics et les prescriptions, les objectifs et les méthodes de la réforme. Les administrations non seulement dialoguent et composent avec ces milieux, mais les administrateurs y ont de fortes attaches familiales, mondaines, associatives. Dans la fonction publique et en dehors de celle-ci, des corps et des professions s'autonomisent, ce qui permet l'affirmation d'objectifs et de rationalités propres à chacun de ces groupes. L'efficacité et la légitimité de leur action, cependant, ne dépendent pas seulement de la compétence qu'ils revendiquent, de l'autorité que leur confèrent leurs positions institutionnelles, ou de la sanction que leurs propositions obtiennent des assemblées élues : elles reposent aussi, peut-être d'abord, sur un consensus préalablement construit dans un monde composite, où les frontières s'estompent entre

acteurs publics et acteurs privés et où prend forme le langage de la réforme sociale. Celui-ci, appuyé sur l'autorité de la science, fixe les buts que doit atteindre toute action légitime, place les bornes que la controverse ne pourra en aucun cas franchir et énonce les règles que les joueurs devront admettre s'ils veulent être de la partie. La réforme constitue ainsi, pour reprendre le vocabulaire de Foucault, l'*épistémè* sur la base de laquelle devront se déployer toutes les opinions recevables.

Quittons maintenant les généralités. Le processus de construction des sens communs est complexe, mais il n'est pas mystérieux et, en tous cas, il ne peut être déduit de prémisses *a priori* ou d'un quelconque «esprit du temps» rebaptisé. Je voudrais ici esquisser l'étude empirique d'un épisode très limité, mais qui est de nature à illustrer un tel programme³. Il s'agit de voir comment, au moment même où font rage le débat sur le régime et la querelle laïque, des hommes et des institutions qui se trouvent en des points opposés de la scène politique peuvent néanmoins travailler ensemble, à travers leurs disputes mêmes, à définir un consensus réformateur sur une question d'importance : les méthodes de traitement de la pauvreté. Le débat touche au moins deux enjeux fondamentaux relevant de temporalités distinctes, mais noués dans une même conjoncture : d'abord, comment démanteler la notion multiséculaire du «pauvre» au profit d'une nouvelle classification des situations de risque, des droits sociaux et des ayant-droit de ceux-ci ? Ensuite, comment réorganiser les rapports entre administrations publiques et œuvres privées dans un moment où la frontière de leurs territoires respectifs est le lieu d'un conflit majeur ?

La scène choisie pour cette enquête est étroite, comme est limitée la série de documents utilisée⁴ : ce sont les Congrès d'assistance, qui réunissent, à intervalles réguliers, les hommes de l'assistance publique et ceux de la bienfaisance privée et constituent l'instrument d'un effort durable de l'administration et des gouvernements successifs pour rassembler les deux milieux en un mouvement doté d'une doctrine unifiée. Entre 1889 et 1911 se réuniront ainsi en alternance cinq congrès «internationaux» et cinq congrès nationaux⁵. Je m'attacherai ici à ceux qui se tiennent dans la période où, de 1889 à 1903, le cœur du débat est le rapport entre ces deux mondes en concurrence⁶.

3. Cf. Christian Topalov (éd.), *Laboratoires du nouveau siècle. La "nébuleuse réformatrice" et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS.

4. Cf. *Congrès international d'assistance, tenu du 28 juillet au 4 août 1889*, Paris, G. Rongier et Cie, 1889, 2 vol. [ci-après : *Congrès 1889*] ; *II^e Congrès international d'assistance et II^e Congrès international de la protection de l'enfance. Genève, 14-19 septembre 1896*, Genève, Imprimerie Wyss et Duchêne, 1896, 2 vol. [ci-après : *Congrès 1896*] ; *Congrès national d'assistance, tenu du 26 juin au 3 juillet 1894*, Lyon, A. Waltener et Cie, 1894, 2 vol. [ci-après : *Congrès 1894*] ; *Deuxième Congrès national d'assistance, tenu du 15 au 20 juin 1897 à Rouen et au Havre*, Rouen, Imprimerie Cagniard, 1898, 2 vol. [ci-après : *Congrès 1898*] ; *Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée, tenu du 30 juillet au 5 août 1900*, Paris, Secrétariat général du congrès, 1900, 5 vol. [ci-après : *Congrès 1900*] ; *III^e Congrès national d'assistance publique et de bienfaisance privée, Bordeaux, 1^{er} au 7 juin 1903*, Bordeaux, Imprimerie G. Gounouilhou, 1904, 2 vol. [ci-après : *Congrès 1903*].

5. La série des congrès internationaux (I) et nationaux (N) d'assistance est la suivante : Paris 1889 (I), Lyon 1894 (N), Genève 1896 (I), Rouen-Le Havre 1897 (N), Paris 1900 (I), Bordeaux 1903 (N), Milan 1906 (I), Reims 1908 (N), Copenhague 1910 (I), Nantes 1911 (N), Montpellier 1914 (N), Nancy 1927 (N), Paris 1928 (I).

6. Cf. Didier Renard, «Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914», *Politiques et management public*, vol. 5, n° 2, 1987, pp. 107-128, et par Colette Bec, *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la III^e République*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1994. Cf. aussi : Francis Hordern, «Le droit des indigents aux secours. Naissance de l'assistance publique, 1880-1914», in *Démocratie et pauvreté. Du quatrième ordre au quart monde*, Paris, Éditions Quart monde-Albin Michel, 1991.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

7. Cf. Anne Rasmussen, «Les Congrès internationaux liés aux expositions universelles de Paris (1867-1900)», *Mil neuf cent*, n° 7, 1989, pp. 23-44.

8. Cf. Didier Renard, «Assistance et bienfaisance : le milieu des Congrès d'assistance, 1889-1911», in C. Topalov (éd.), *Laboratoires du nouveau siècle...*, *op. cit.*

9. La commission d'organisation est nommée par arrêté du 12 novembre 1888 (Charles Floquet, président du Conseil et ministre de l'Intérieur).

10. Décret du 4 novembre 1886 (Jean Sarrien, ministre de l'Intérieur dans le cabinet Freycinet). Sur le rôle de cette Direction et du Conseil, cf. Colette Bec, «Politique sociale et initiative administrative : l'exemple du Conseil supérieur de l'assistance publique (1886-1906)», *Mouvement social*, n° 163, avril-juin 1993 ; C. Bec, *Assistance et République*, *op. cit.*, pp. 75-88 ; Didier Renard, «La Direction de l'assistance publique au Ministère de l'intérieur, 1886-1905 : administration nouvelle, politique nouvelle ?», in *Philanthropie et politiques sociales en Europe (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Anthropos, 1994.

11. Décret du 14 avril 1888 (Charles Floquet, président du Conseil et ministre de l'Intérieur).

12. Fixées dès l'origine, elles ne changeront plus (Henri Monod, «Exposé», in Conseil supérieur de l'assistance publique, *Séance d'ouverture. Le 13 juin 1888*, vol. 16, s.l., s.d. [1888], pp. 7-21). Henri Monod (1843-1911), membre d'une grande famille protestante, commence sa carrière de haut fonctionnaire dans l'administration préfectorale (1871). Il est directeur de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur de 1887 à sa mise à la retraite d'office en 1905.

Fixer les termes de la question : la mobilisation du modèle anglo-saxon, 1886-1896

Avec l'Exposition universelle de 1889, la République désormais solidement établie célèbre le Centenaire de la Révolution. Le gouvernement organise dans ce cadre des dizaines de congrès internationaux⁷, parmi lesquels un Congrès d'assistance qui se tient du 28 juillet au 4 août. Malgré l'ambition affichée, il s'agit d'un événement principalement hexagonal : tous les organisateurs comme la plupart des participants sont français et les questions débattues directement liées à la conjoncture nationale⁸.

Les mêmes républicains de gouvernement – «modérés» ou «opportunistes» – qui convoquent le Congrès⁹ avaient créé en 1886 une direction de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur¹⁰ et installé en 1888 un Conseil supérieur de l'assistance publique¹¹ qui réunit fonctionnaires, parlementaires et réformateurs patentés, un bon nombre de médecins y siégeant à ces divers titres. Les deux institutions ont tôt fait de définir les grandes lignes d'une réforme globale des dispositifs d'assistance¹² : l'administration, que dirige Henri Monod de 1887 à 1905, fixe la doctrine et prépare les projets tandis que le Conseil, présidé par Théophile Roussel¹³ de 1888 à 1903, met au point les compromis et donne une légitimité forte à des textes que le Parlement entérinera ensuite – avec plus ou moins de célérité mais sans opposition notable, parfois à l'unanimité : entre 1893 et 1905, la législation de la III^e République en matière d'assistance en résultera¹⁴.

L'ordre du jour du Congrès de 1889 devra donc permettre de discuter et d'entériner les nouveaux termes que les milieux officiels de l'assistance entendent fixer au débat. Parmi les questions soumises aux congressistes, deux sont fondamentales : «Dans quelle mesure l'assistance publique doit-elle être obligatoire ?» et «De l'organisation méthodique de la bienfaisance» – terme préféré à celui de «charité» par la tradition philanthropique issue des Lumières, plus particulièrement, chez les républicains. La première question concerne les «indigents qui ne peuvent pas travailler»¹⁵ – enfants, malades, vieillards et infirmes – pour lesquels il est proposé de rendre l'assistance «obligatoire», c'est-à-dire de créer des droits que les communes seront légalement tenues d'honorer. Sur ce point, le débat politique reste vif, le projet de l'administration se heurtant encore en cette fin des années 1880 à

l'opposition de libéraux orthodoxes qui combattent avec acharnement toute forme de «charité légale» et à celle des œuvres catholiques qui craignent de se voir concurrencées par des administrations hostiles. La seconde question concerne les «indigents valides» – pour l'essentiel des ouvriers et ouvrières sans travail – dont il s'agit de rendre plus scientifiques les méthodes de traitement. La formulation de cette question ouvre doublement un espace de rencontre. D'abord, en reprenant la très ancienne partition entre les «valides» et les autres¹⁶, un socle commun de la discussion est établi. Ensuite, en esquissant une méthode – l'«organisation» des secours – fondée, que ceux-ci soient publics ou privés, sur des principes identiques, elle rend possible une collaboration assortie d'une nouvelle répartition des tâches. Les deux débats sont étroitement liés : au moment même où se dessine un droit à l'assistance pour certaines catégories de pauvres, l'on affirme officiellement que les valides doivent en être exclus et l'on envisage de les renvoyer vers une bienfaisance privée qu'il devient dès lors urgent de rationaliser. L'existence même de droits sociaux, consentis aux premiers et déniés aux seconds, devra désormais instituer entre les deux populations le partage que les dispositifs assistantiels ou charitables anciens avaient toujours échoué à réaliser¹⁷.

C'est ici que le caractère «international» du congrès prend une signification précise. Si l'assistance aux pauvres doit devenir scientifique, ses principes ne peuvent être qu'universels et les expérimentations doivent être comparées par-delà les frontières pour permettre de dégager des lois. Dans ce contexte, la doctrine et la méthode élaborées à Londres par la Charity Organisation Society (COS) vont connaître en France un fugitif moment de triomphe – au moment même où leur hégémonie commence à être contestée en Grande-Bretagne. Le recours aux exemples anglais – et américain – va en effet jouer à Paris un rôle stratégique dans la formation d'un langage commun à l'intérieur duquel seront énoncées les concurrences, et rendues possibles les alliances entre les administrateurs de l'assistance publique et les hommes des œuvres privées.

La *Charity Organisation Society* est fondée à Londres en 1869 pour mettre en œuvre les principes de la «*science of charity*». Elle est dotée d'instances hiérarchisées : un *Council* composé principalement des notables qui patronnent la Société, un *Administrative Council* où siègent ses dirigeants effectifs et un réseau de *District Committees* qui couvre le territoire de la

13. Le Dr Théophile Roussel (1816-1903), sénateur, a conçu la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés. Il est membre de l'Académie des sciences morales et politiques (1891) et de l'Académie de médecine, président du Conseil supérieur de l'assistance publique, du Conseil supérieur des prisons et du Comité supérieur de protection des enfants du premier âge.

14. Il s'agit des lois sur l'assistance médicale gratuite (15 juillet 1893), le service des enfants assistés (27 juin 1904) et l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (14 juillet 1905). Après 1905, le rôle du Conseil supérieur diminue fortement (cf. C. Bec, *Assistance et République*, *op. cit.*, pp. 95-97).

15. Henri Monod, «Exposé», *op. cit.*, p. 18.

16. Cf. Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

17. Cf. Christian Topalov, «Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle», *Les Temps modernes*, vol. 43, n° 496/497, novembre-décembre 1987, pp. 53-59.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

18. Cf. Helen Bosanquet, *Social Work in London, 1869 to 1912 : A History of the Charity Organisation Society*, London, John Murray, 1914 ; Charles Loch Mowat, *The Charity Organisation Society, 1869-1913: Its Ideas and Work*, London, Methuen, 1961.
Sur le mouvement aux États-Unis : Frank Dekker Watson, *The Charity Organization Movement in the United States: A Study in American Philanthropy*, 1st ed. New York, Macmillan, 1922, éd. consultée New York, Arno Press, 1971.

19. L. Teissier du Cros, «De l'organisation méthodique de la bienfaisance», *Congrès 1889*, vol. 1, pp. 23-50.

20. C.S. Loch, «De l'organisation de l'assistance», *Congrès 1889*, vol. 1, pp. 51-130 ; Nathaniel S. Rosenau, «Charity Organization. Ses méthodes et ses théories», *ibid.*, pp. 111-130.

21. J. de Pulligny, «Les sociétés d'organisation de la charité. Rapport présenté au nom de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance», *Congrès 1896*, vol. 1, pp. 1-41.

22. Cette société est créée par les organisateurs du Congrès de 1889 au lendemain de celui-ci, pour en poursuivre les travaux et préparer les congrès suivants.

23. *Note de l'Office du travail sur les sociétés privées d'assistance par le travail*. Paris, Imprimerie nationale, 1895. Relevons un indice des tensions au sein de l'administration sur ce sujet : l'enthousiasme que Pulligny manifeste dans sa note est nettement tempéré par l'introduction à celle-ci, qui est très probablement de la plume de Camille Moron, le directeur de l'Office.

métropole en liaison avec les institutions publiques de la *Poor Law*. La COS publie une revue mensuelle (*Charity Organisation Review*, 1885), un annuaire des institutions charitables de Londres (*Annual Charities Register and Digest*, 1882) et un grand nombre de brochures doctrinales. Son personnel est pour une large part bénévole, mais comprend aussi des salariés, parmi lesquels son secrétaire de 1875 à 1913, Charles Stewart Loch (1849-1923). Les comités locaux décident de l'attribution des secours selon une procédure de plus en plus codifiée de «*case work*» comprenant des enquêtes à domicile et des fiches analytiques. Les instances centrales s'efforcent de coordonner l'action des autres œuvres privées, collectent les dons et les redistribuent vers les comités locaux, centralisent les fichiers de «cas», gèrent des institutions spécialisées et interviennent publiquement pour défendre les principes fondamentaux de la COS : stricte limitation des secours publics à domicile (*outdoor relief*), interdiction de ceux-ci pour les «indigents valides» (*able-bodied paupers*) qui doivent n'être secourus que sous condition d'enfermement (*indoor relief*), dénonciation de la charité «indiscriminée» et des travaux municipaux de secours. Le mouvement d'«organisation de la charité» se développe dans tout le Royaume-Uni et aux États-Unis, où la première COS est créée à Buffalo en 1877. L'autorité de la COS de Londres est considérable dans les années 1870 et 1880, plus contestée à partir des années 1890 ; elle parvient cependant dans les années 1900 à contrôler largement les dispositifs de secours mis en place par les autorités pendant les dépressions¹⁸.

C'est ainsi qu'au Congrès de 1889, un rapport enthousiaste sur la doctrine et des réalisations des COS britanniques et américaines est présenté par L. Teissier du Cros, un industriel parisien qui est secrétaire adjoint du Conseil supérieur de l'assistance publique et l'un des secrétaires du Comité d'organisation du congrès¹⁹. C.S. Loch, l'inamovible secrétaire de la COS de Londres, est présent, ainsi que Nathaniel S. Rosenau, celui de la COS de Buffalo, pionnière du mouvement aux États-Unis. L'un et l'autre font – en français – des exposés doctrinaux et pratiques complets qui ont le statut exceptionnel de rapports officiels complémentaires²⁰. Au Congrès international suivant, qui se tient en 1896 à Genève, un nouveau rapport sur le sujet est présenté par J. Leclerc de Pulligny, qui reprend la même orientation²¹. Cet ingénieur des Ponts et Chaussées, le playsien actif à la Société d'économie sociale, représente au Congrès la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance²², en même temps qu'il y est délégué de l'Office du travail, pour lequel il avait rédigé l'année précédente un rapport sur «les sociétés d'assistance par le travail»²³. La double position de l'orateur, officielle et privée, est caractéristique de la période.

Ces documents formulent avec précision la nouvelle doctrine de l'administration de l'assistance : réaliser une enquête avant toute attribution de secours, faire de la disposition à travailler la « pierre de touche » de toute aide aux indigents valides, diriger ceux-ci vers des œuvres privées d'assistance par le travail, favoriser « la collaboration de tous les éléments charitables » publics et privés en mettant en place dans chaque ville des « comités directeurs » communs, « indépendants de l'État » et « étrangers à toute préoccupation politique ou religieuse »²⁴. Comme le précise nettement Pulligny :

« Un des buts principaux de cette organisation serait de permettre la réduction au minimum des secours d'assistance publique à domicile, en tant que ces secours seront distribués en argent, à des pauvres valides, et destinés aux besoins ordinaires de la vie »²⁵.

Tout emprunt d'un modèle implique une transformation de celui-ci et la doctrine de la COS va être mise au service d'une intention politique qui lui est nécessairement étrangère. Roussel et Monod placent en effet la réforme proposée sous l'invocation de « l'esprit de la Révolution française »²⁶, réaffirment le privilège de l'assistance publique, voire critiquent en mineur les œuvres d'Église²⁷. Tout cela est dépourvu de sens dans le contexte où travaillent Loch ou Rosenau, pour lesquels l'assistance publique doit être aussi réduite que possible et une religion éclairée par la science constituer la source naturelle de la charité. Mais la doctrine des officiels français comporte un autre aspect qui rend pertinente la mobilisation du modèle des COS. Roussel, par exemple, souligne que « [...] l'assistance privée sera toujours supérieure à l'assistance administrative, grâce au sentiment de charité personnelle que l'on ne peut exiger d'une administration »²⁸. Ce genre de propos, dont Monod est aussi coutumier, ouvre la voie à une redéfinition des domaines respectifs de l'assistance et de la bienfaisance, la première traitant des ayant-droit selon des critères administratifs, la seconde attribuant ses secours facultatifs selon des principes scientifiques.

Le public des congrès n'adoptera pourtant pas sans réserve les conclusions des rapporteurs. Lorsqu'en 1889 Teissier du Cros lui propose de reconnaître « la supériorité, au point de vue social, moral et financier, des méthodes adoptées par les *Charity organization [sic] societies* d'Angleterre et d'Amérique dans la lutte contre

24. Ce sont les termes de Teissier du Cros (*Congrès 1889*, vol. 1, pp. 131-132).

25. *Congrès 1896*, vol. 2, p. 160.

26. Ce sont les termes de Roussel (*Congrès 1889*, vol. 1, p. 267), Monod proclamant, avec la Convention : « les secours publics sont une dette sacrée » (*ibid.*, p. 300).

27. Ainsi, Roussel affirme que, si les associations protestantes sont « beaucoup plus disposées à se laisser contrôler, (...) il n'en est pas de même, il faut l'avouer, de certaines œuvres congréganistes, qui ne veulent pas laisser voir ce qui se passe chez elles, et cela pour un motif regrettable : c'est qu'en réalité elles exploitent la misère » (*ibid.*, p. 189).

28. *Ibid.*, p. 189. Le même thème sera décliné par Louis Rivière (*Congrès 1900*, vol. 1, pp. 172-173).

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

29. «Troisième annexe à la question II. Conclusions présentées conjointement par MM. Teissier du Cros, Loch et Rosenau», *Congrès 1889*, vol. 1, p. 131.

30. Les grandes figures de la charité catholique n'ont pas adhéré, sauf le prince d'Arenberg (qui sera aussi membre des congrès suivants, sauf en 1897) la qualité de «membre» n'impliquant pas la présence au congrès. Léon Lefébure est inscrit en 1889 (il disparaît ensuite de 1894 à 1897), mais pas le comte d'Haussonville (qui n'apparaît qu'à partir de 1897).

31. Pour les critiques, cf. L. Teissier du Cros, «De l'organisation méthodique de la bienfaisance», *op. cit.*, p. 45. Pour les protestations, cf. pasteur Robin, fondateur de la Maison hospitalière de la rue Clavel, *Congrès 1889*, vol. 1, p. 500.

32. C'est notamment le cas de Mathieu-Jules Gaufres, ancien élu radical au conseil de Paris, membre du Conseil supérieur de l'assistance publique et auteur d'études sur l'histoire des institutions d'assistance par le travail (*Congrès 1896*, vol. 2, p. 187).

33. C'est notamment le cas du Dr Peyron, directeur de l'Administration générale de l'assistance publique à Paris (*ibid.*, p. 549) et d'Edmond Cercueil, membre d'un bureau de bienfaisance parisien (*ibid.*, p. 550).

34. Dr Peyron, *ibid.*, p. 186. Cf. aussi Navarre, *ibid.*, p. 159. De même en 1897 : Dr Napias, *Congrès 1897*, vol. 1, p. 167 ; Dr Drouineau, *ibid.*, p. 180.

35. *Congrès 1896*, vol. 2, p. 186. Cf. aussi, p. 159.

36. *Ibid.*, pp. 159 et 187.

le paupérisme»²⁹, le vote sur cette conclusion est reporté au dernier jour du congrès et, finalement, faute de temps, au congrès suivant. Lorsque celui-ci se réunit en 1896 et que Pulligny lui propose une conclusion similaire, celle-ci ne sera adoptée qu'après suppression de la phrase concernant la réduction des secours publics à domicile. Dans les deux cas, si les méthodes scientifiques d'assistance préconisées par les rapporteurs font, nous le verrons plus loin, l'unanimité, leurs conclusions concernant la division du travail entre l'administration et les œuvres soulèvent des oppositions. Celles-ci sont sensibles dès 1889 malgré l'atmosphère consensuelle du Congrès et deviennent plus véhémentes au Congrès de 1896. Si quelques représentants de la bienfaisance privée – protestante, pour l'essentiel, car les milieux catholiques sont absents³⁰ – réagissent vivement aux critiques faites au prosélytisme des «sociétés religieuses»³¹, tous appuient sans réserve le principe du remplacement progressif de l'assistance publique aux valides par les œuvres privées³². Cela n'est pas du goût de certains représentants d'institutions publiques d'assistance qui ne manquent pas de signaler qu'on fait déjà depuis longtemps chez eux les enquêtes présentées par les rapports comme une totale nouveauté³³ et mobilisent l'amour-propre gaulois pour rejeter ces principes venus «d'outre-mer»³⁴. Ainsi, en 1896, le Dr Peyron, directeur de l'Assistance publique à Paris et l'un des deux présidents d'honneur français du Congrès, refuse vigoureusement de «mettre entièrement entre les mains de la charité privée l'attribution des secours à domicile»³⁵, objection à laquelle font écho deux édiles socialistes, Louis Navarre, conseiller général de la Seine, et Armand Grébauval, conseiller municipal de Paris³⁶.

Malgré ces résistances, l'idéal officiel et républicain des années 1890 est celui d'une coopération entre une bienfaisance privée réformée et l'assistance publique : la première ayant adopté des méthodes scientifiques et fait passer au second plan ses attaches confessionnelles, la seconde pourrait s'effacer en ce qui concerne les indigents valides. Pendant une dizaine d'années, le système français d'assistance paraît ainsi susceptible de bifurquer vers une «voie anglaise». Non pas, bien sûr, vers les *workhouses* de la New Poor Law de 1834 et l'interdiction de l'*outdoor relief*. Mais plutôt vers le point où se trouvait, dans les années 1880, un système qui d'un côté offrait aux populations inaptes à travailler une assistance publique plus

diversifiée et moins stigmatisante, et de l'autre renvoyait la prise en charge des «valides», et notamment des sans-emploi, vers des œuvres privées imposantes et dotées d'une doctrine et de pratiques «scientifiques»³⁷.

Tout au long des années 1890, les initiatives de la bienfaisance privée pour créer les institutions de son «organisation méthodique» se multiplient³⁸. Ce maillage fin d'associations, trop peu étudiées, constitue sans doute l'une des modalités importantes des sociabilités des anciens et nouveaux notables urbains, et un lieu décisif de formation des réseaux réformateurs de la période³⁹. Une des premières initiatives, et la plus ambitieuse, est l'Office central des institutions charitables, créé en 1889-1892 par Léon Lefébure dans la mouvance de la Société d'économie sociale et avec le patronage de grandes figures catholiques, certaines ralliées, d'autres non. Cette «ligue de toutes les forces de l'initiative privée»⁴⁰ ambitionne de centraliser dans un fichier unique toutes les œuvres et tous les solliciteurs «en s'inspirant des exemples fournis par les œuvres anglaises et américaines»⁴¹. Lefébure s'efforce de susciter des institutions identiques en province afin de constituer une vaste fédération d'offices régionaux qui résoudra le problème des «sans-travail», du vagabondage et de la mendicité⁴². D'autres initiatives, plus spécialisées et pour une part concurrentes, sont les sociétés d'assistance par le travail qui, comme Pulligny le souligne, jouent elles aussi le «rôle d'organisatrices de la charité»⁴³. Nombreuses à Paris, certaines siègent dans une mairie d'arrondissement et collaborent étroitement avec le bureau de bienfaisance municipal⁴⁴. Le Comité central des œuvres du travail, créé en 1891 sous la présidence de Jules Simon, s'efforce de les fédérer et de généraliser la méthode. Ces initiatives bénéficient d'un solide soutien des gouvernements opportunistes⁴⁵ et la création par Paul Strauss, en 1897, de la *Revue philanthropique* s'inscrit dans ce mouvement : on y trouvera les signatures des principaux dirigeants de ces institutions aux côtés des fonctionnaires de l'Assistance publique. Dans cette fièvre organisatrice, les différentes églises protestantes, les œuvres israélites et le camp «laïc» créent eux aussi des associations de visites, enquêtes et centralisation des «renseignements» fondées sur les mêmes principes scientifiques.

La concurrence est donc fort vive sur le marché de l'organisation de la bienfaisance⁴⁶. Les œuvres créées à l'initiative de mairies parisiennes ou de la philanthropie

37. Cf. M.A. Crowther, «The Later Years of the Workhouse, 1890-1929», in Pat Thane (ed.), *The Origins of British Social Policy*, London : Croom Helm, 1978, pp. 35-55 ; Michael Edward Rose, «The Crisis of Poor Relief in England, 1860-1890», in Wolfgang J. Mommsen (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850-1950*, London, Croom Helm, 1981, pp. 50-70 ; Karel Williams, *From Pauperism to Poverty*, London, Routledge and Kegan Paul, 1981.

38. Cf. J. de Pulligny, «Les sociétés d'organisation de la charité», *op. cit.*, pp. 1-2 ; Louis Rivière, «Du fonctionnement et de l'efficacité des secours à domicile. Entente établie ou à établir à cet égard entre l'assistance publique et la bienfaisance privée. Rapport», *Congrès 1900*, vol. 1, p. 189 ; Henri Monod, «L'assistance publique en France en 1900», *Congrès 1900*, vol. 1, p. 22.

39. Cf. Sandra Dab, «Bienfaisance et socialisme au début du siècle : la Société des visiteurs, 1898-1902», in C. Topalov (éd.), *Laboratoires du nouveau siècle...*, *op. cit.*

40. Cf. le programme exposé en mars 1889 devant la SES : «La misère et la charité à Paris», in Léon Lefébure, *Le devoir social*, Paris, Perrin, 1890, pp. 1-28.

41. Ce commentaire est de Louis Rivière (*Congrès 1900*, vol. 1, p. 186).

42. Léon Lefébure, *Les sans-travail. La lutte contre le vagabondage et la mendicité*, Paris, Calmann-Lévy, 1896.

43. Office du travail, «Note [...] sur les sociétés privées d'assistance par le travail», in *Documents sur la question du chômage*, Paris, Imprimerie nationale, 1896, p. 207.

44. Dont il faut rappeler le caractère d'institution mixte.

45. Circulaires du 8 novembre 1894 (Charles Dupuy, président du Conseil et ministre de l'Intérieur) et du 19 avril 1895 (Georges Leygues, ministre de l'Intérieur dans le cabinet Ribot) ; décret du 15 novembre 1895 (Léon Bourgeois, président du Conseil et ministre de l'Intérieur), art. 28. Et, à nouveau, circulaire 23 février 1897 (Louis Barthou, cabinet Méline).

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

laïque visent à limiter l'influence des œuvres confessionnelles, tandis que des œuvres catholiques résistent aux tentatives de rationalisation globale de l'Office central des institutions charitables. «Chaque œuvre a son dossier, chaque pauvre a sa fiche»⁴⁷ affirmera en 1900, de façon un peu présomptueuse, un dirigeant de premier plan de la bienfaisance privée : le projet se heurtera toujours à des suspicions mutuelles exprimant la concurrence des œuvres pour constituer leurs clientèles dans un système notabiliaire qui résiste à toutes les rationalisations.

Conflits : «solutions absolues» et «tiers parti», 1896-1900

46. Pour un inventaire en 1900, cf. les rapports de Louis Rivière (« Du fonctionnement... », *op. cit.*, pp. 155-169) et de René Bazin, sous-chef de bureau à la Direction des cultes et président de la Société des visiteurs (« La visite des indigents. Formes diverses », *Congrès 1900*, vol. 5, pp. 49-66).

47. L. Rivière, «Du fonctionnement... », *op. cit.*, p. 186.

48. Iselin, pasteur à Bâle, *Congrès 1896*, vol. 2, p. 188.

49. On y trouve les présidents, vice-présidents ou secrétaires de la Société philanthropique, de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, de la Société générale des prisons, de l'Office central des œuvres de bienfaisance, du Comité central des œuvres d'assistance par le travail et de plusieurs œuvres d'assistances par le travail parisiennes (*Congrès 1900*, vol. 1, pp. I-V).

50. Le Congrès entendra deux rapports : celui du Dr Drouineau, inspecteur général de l'Assistance publique (*Congrès 1900*, vol. 1, pp. 88-123) et celui de Louis Rivière, membre de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance (*ibid.*, pp. 124-190), un rapport général étant présenté par Hermann Sabran, président du Conseil général d'administration des Hospices civils de Lyon (*ibid.*, pp. 49-87). Il y aura en outre un rapport de C.S. Loch (*ibid.*, pp. 215-260).

51. Nouveau nom de l'Office central des institutions charitables.

52. L. Rivière, «Du fonctionnement... », *op. cit.*, pp. 124-125.

Un participant suisse au Congrès international de 1896 relevait avec étonnement comme une particularité française «un état de guerre entre les pouvoirs publics et les particuliers» en matière de bienfaisance⁴⁸. Il est vrai que l'ambiance feutrée du congrès de 1889 a fait place, en 1896 à Genève et en 1897 au Havre et à Rouen, à une polémique ouverte entre les hommes de l'assistance publique parisienne, qui dominent les débats, et les représentants des œuvres privées, d'ailleurs peu nombreux. Le Congrès international de Paris, tenu dans le cadre de l'Exposition universelle de 1900, inaugurera une nouvelle phase, signalée par un changement de titre : de «Congrès d'assistance», il devient «Congrès d'assistance publique et de bienfaisance privée». Siègent pour la première fois à la Commission d'organisation, outre les dirigeants de l'administration de l'assistance, ceux des grandes œuvres privées⁴⁹. Plusieurs de ces hommes se voient attribuer dans le congrès des fonctions honorifiques majeures et les rapports sont distribués dans un esprit d'équité⁵⁰. Si Henri Monod fait l'un des discours d'ouverture, Georges Picot, vice-président de l'Office central des œuvres de bienfaisance⁵¹, présente l'autre, et la première question soumise au congrès est l'«entente établie ou à établir [en matière de secours à domicile] entre l'assistance publique et la bienfaisance privée». Des dispositions semblables prévaudront au Congrès national de 1903 comme à celui de 1908.

Louis Rivière affirmera en 1900 dans son rapport qu'il y a des «partisans des solutions absolues», mais aussi «un tiers parti» qui constitue la majorité des adhérents du Congrès⁵². Il est vrai que la mise en scène d'un effet de position centrale est l'un des procédés éprouvés de la rhé-

torique de congrès pour construire des convergences. Mais celles-ci, recherchées depuis longtemps par l'administration, sont désormais acquises et Rivière décrit donc assez bien la nouvelle conjoncture.

La «solution absolue» des libéraux de «l'école dure»⁵³ est en fait absente des congrès d'assistance : personne n'y suggère, comme le faisait Paul Leroy-Beaulieu en 1889 l'abolition pure et simple de l'assistance publique⁵⁴, ni même ne prône le refus absolu de l'immixtion de l'État dans les institutions locales de l'assistance – qui motivait en 1890 l'appel de Léon Lallemand à ce que «les défenseurs de la liberté [...] se rendent compte du danger et se préparent à la résistance»⁵⁵. Si certains expriment une méfiance marquée vis-à-vis de la «charité légale», la plupart des dirigeants d'œuvres privées reconnaissent à l'assistance publique le droit de s'occuper des vieillards, des infirmes ou des enfants. Ils affirment en revanche avec force qu'elle doit strictement s'abstenir de prendre en charge ceux qui sont en état de travailler⁵⁶. Si «position extrême» il y a, c'est dans la vigueur d'expression. Le Dr Gibert, médecin au Havre, «hygiéniste ardent» et l'un des «plus chers amis» de Monod⁵⁷, est rapporteur au Congrès de 1897⁵⁸. Il lâche au cours du débat que préside Jules Siegfried :

«Je n'ai pas dit dans mon rapport ce que je vais dire en ce moment : je nie complètement à l'État le droit de s'occuper des valides (*murmures*). [...] Vous voyez combien je suis radical dans l'expression de ma pensée : je nie formellement à l'État le droit de s'occuper de la bienfaisance, je lui nie le droit de s'occuper des indigents valides (*mouvements divers*)»⁵⁹.

Bien que Gibert ne remette pas en question l'assistance publique aux invalides, il exprime une condamnation globale de l'«assistance officielle» qui, loin de prévenir l'indigence, la provoque⁶⁰. Sur cette position de combat, on trouve aussi bien des catholiques plus ou moins ralliés à la République qui se font les chantres de la supériorité intrinsèque des «œuvres libres», que des libéraux qui n'hésitent pas à critiquer sévèrement «l'œuvre corruptrice et délétère» des aumônes de la charité privée, et le prosélytisme des églises qui y conduit inévitablement⁶¹. Les uns et les autres s'appuient volontiers sur les études faites en France sur les expériences étrangères – notamment celle de l'Angleterre – dont les plus orthodoxes des libéraux se sont fait une spécialité⁶². Mais nombre des avocats des œuvres privées reprennent ces thèmes sur un mode beaucoup moins doctrinaire : ils

53. Cf. Monod («L'assistance publique en France en 1900», *op. cit.*, p. 18)

54. Paul Leroy-Beaulieu, «L'État moderne et ses fonctions. IV. L'État, la religion, l'éducation et l'assistance publique», *Revue des deux mondes*, vol. 91, 15 janvier 1889, pp. 308-320, et aussi : «L'assistance médicale gratuite et les charges des communes», *L'Économiste français*, vol. 21, n° 36, 9 septembre 1893, p. 322.

55. Léon Lallemand, *Un péril social : l'introduction de la charité légale en France*, Paris, Société d'économie sociale, 1891 (extrait de *La Réforme sociale*, 1^{er} et 16 janvier 1891), p. 81.

56. Cf. par exemple Émile Chevallier, *La loi des pauvres et la société anglaise. Organisation de l'assistance publique en Angleterre*, Paris, Arthur Rousseau, 1895, pp. 388-390 ; Georges Picot, «La bienfaisance privée», *Congrès 1900*, vol. 1, p. 44 ; L. Rivière, «Du fonctionnement...», *op. cit.*, pp. 169-172 ; Haussonville, *Assistance publique et bienfaisance privée*, Paris, Calmann-Lévy, 1901, p. 44.

57. Henri Monod, *La santé publique*, Paris, Hachette, 1904, p. 87.

58. Dr Gibert, «Des divers modes d'assistance aux nécessiteux valides sans travail», *Congrès 1897*, vol. 1, pp. 1-25.

59. *Ibid.*, p. 155.

60. Dr Gibert, «Des divers modes...», *op. cit.*, pp. 2-5.

61. *Ibid.*, pp. 10 et 24.

62. *Ibid.*, pp. 2-3. Cf. E. Chevallier, *La loi des pauvres...*, *op. cit.* ; et, plus tardivement : Léon Lallemand, *Histoire de la charité*, vol. 4, *Les temps modernes (du XVI^e au XIX^e siècles)*, Paris, Alphonse Picard et fils, 1910.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

écartent l'État de l'assistance aux valides, non pour des raisons de principe, mais parce que la bienfaisance privée est plus efficace. L'écart n'est alors plus très grand avec le «tiers-parti» de Rivière.

L'autre «solution extrême» est, elle aussi, très minoritaire dans les congrès. Si l'on y entend des critiques plus ou moins virulentes de la charité confessionnelle⁶³, il est bien rare de voir préconiser un municipalisme radical comme celui d'André Lefèvre, conseiller municipal socialiste de Paris. Celui-ci dénonce «ceux qui rêvent de détruire l'assistance sociale et laïque pour la remplacer par la charité privée et confessionnelle» et ont «démasqué leurs batteries» au Congrès de 1897⁶⁴. Il préconise à l'inverse la prise en charge publique de tous, valides compris, la transformation des bureaux de bienfaisance en «services publics» et le remplacement de leurs auxiliaires bénévoles – qui font «de l'assistance, mi-publique, mi-privée» – par des fonctionnaires⁶⁵. S'écartant nettement de la doctrine officielle, Lefèvre affirmera bientôt que l'obligation d'assistance doit s'étendre aux «valides sans travail»⁶⁶. Un autre socialiste, H. Ghesquière, maire-adjoint de Lille, entend, lui aussi, municipaliser l'assistance afin de la «laïciser» et lui permettre «de s'acheminer dans la voie républicaine et socialiste»⁶⁷. Ces positions resteront isolées. Un membre éminent du groupe radical au Conseil de Paris, Raoul Bompard, condamne ces propositions de «la fraction la plus avancée de l'assemblée» parisienne avec autant de vigueur que «la formule est non seulement inexacte et excessive, mais dangereuse» du Dr Gibert⁶⁸.

Dans les congrès d'assistance, c'est en effet une position centriste qui prévaudra : promue avec constance par l'administration dès 1889, elle finira par l'emporter en 1900 et constituera la base de tous les débats ultérieurs. Elle rassemble sur des thèses communes des courants entre lesquels il y a toutefois plus que des nuances. Tous reconnaissent les bienfaits ou la nécessité à la fois de l'assistance et de la bienfaisance, qui doivent toutes deux s'organiser pour pratiquer des méthodes plus scientifiques afin de se protéger des mauvais pauvres. Mais des différences subsisteront sur la délimitation des compétences de l'une et de l'autre et sur les moyens de coordonner leur action. Les uns veulent aller progressivement vers une prise en charge intégralement privée des «valides» et fédérer les œuvres charitables – de façon à ce qu'elles constituent un interlocuteur unique capable de traiter

63. Une des premières est la charge du Dr Albert Regnard, rapporteur au Congrès de 1889 («Dans quelle mesure l'assistance publique doit-elle être obligatoire ? Rapport», *Congrès 1889*, vol. 1, pp. 1-22). Au cours du débat houleux qui suit, ouvert par Monod qui précise que le rapporteur s'est exprimé à titre personnel et non en tant qu'Inspecteur général de l'Assistance publique (*ibid.*, p. 302), Regnard se voit reprocher par le libéral orthodoxe Arthur Raffalovitch le «socialisme le plus dangereux» (*ibid.*, p. 307).

64. «Rapport général sur le budget de l'Assistance publique présenté au Conseil municipal [...] par André Lefèvre», in André Lefèvre, «Considérations générales sur l'Assistance publique de Paris», *Revue philanthropique*, vol. 4, 10 janvier 1899, p. 339.

65. André Lefèvre, *Congrès 1897*, vol. 1, pp. 171-176.

66. André Lefèvre, «La municipalisation de l'assistance publique», *Revue philanthropique*, vol. 6, 10 février 1900, p. 425.

67. H. Ghesquière, «Du recrutement des commissions communales d'assistance», *Revue philanthropique*, vol. 3, 10 janvier 1900, pp. 266-267.

68. Raoul Bompard, «L'assistance aux nécessiteux valides sans travail au Congrès de Rouen», *Revue philanthropique*, vol. 1, 10 septembre 1897, pp. 651 et 650.

d'égal à égal avec l'administration et de conclure, comme dit Rivière, «une sorte de concordat charitable»⁶⁹. Les autres entendent maintenir autant que de besoin les secours publics aux indigents valides et réunir les énergies privées autour des bureaux de bienfaisance, institutions autonomes mais liées aux municipalités. Entre l'une et l'autre tendance, toutefois, une même volonté d'accord est affirmée et, surtout, les gradations sont si continues et recouvrent si peu les positions institutionnelles qu'on est fondé à parler avec Rivière d'un «tiers-parti». Notons que les uns comme les autres, enracinés dans des institutions à base territoriale qui ont à connaître des pauvres dans les quartiers de leur domicile, restent étrangers au débat qui se développe en parallèle sur des dispositifs d'assurance à faire naître : ceux-ci, à commencer par celui que mettra en place la loi de 1898 sur l'indemnisation des accidents du travail, sont envisagés dans le cadre de la profession et regardent les «indigents» de l'assistance comme «ouvriers» ou «salariés».

Ainsi, les tenants de l'organisation des œuvres privées et de la délimitation des compétences ne se recrutent pas seulement dans la nouvelle génération d'œuvres charitables des années 1890, mais aussi dans l'administration. Il s'agit en effet de la doctrine constante d'Henri Monod. Évoquant les catégories à qui l'assistance publique est due, il précise à nouveau en 1900 : «les valides sont exclus de notre formule»⁷⁰. Il critique implicitement les pratiques des bureaux de bienfaisance en affirmant que «l'assistance publique ne devrait être, hors les circonstances exceptionnelles, que l'assistance légale, c'est-à-dire celle dont la loi, non seulement règle l'administration mais consacre le principe et ordonne l'institution. [...] L'État n'a pas à se montrer bienfaisant»⁷¹. Il affirmait en 1897 que «le domaine propre», «le client de la bienfaisance privée, c'est l'indigent valide»⁷², il l'affirmera encore en 1901⁷³. Ce n'est pas autre chose que demande Louis Rivière :

«[...] l'assistance publique doit limiter son objet et ne pas tout entreprendre. Quand elle prend à sa charge une catégorie d'assistés, elle doit la prendre tout entière [...] ; mais elle doit refuser tous les cas, même intéressants, qui se trouvent en dehors de la catégorie définie. [...] Elle doit procéder automatiquement, par l'effet de règlements faits pour des fonctionnaires honnêtes, d'intelligence moyenne, de zèle ordinaire»⁷⁴.

L'accord de principe sur le partage des responsabilités s'accompagne d'une commune conviction que les «valides» doivent être dirigés vers une assistance par le

69. L. Rivière, «Du fonctionnement...», *op. cit.*, p. 184.

70. H. Monod, «L'assistance publique en France en 1900», *op. cit.*, p. 19.

71. *Ibid.*, p. 22, n. 1.

72. Henri Monod, «A Monsieur Paul Strauss, directeur de la Revue philanthropique», *Revue philanthropique*, vol. 1, 10 mai 1897, p. 25.

73. Henri Monod, «Bienfaisance privée et assistance publique (Notes)», *Revue philanthropique*, vol. 9, 10 juin 1901, pp. 145-146. Cf. aussi H. Monod, *Bienfaisance privée et assistance publique*, Paris, Masson, 1901.

74. L. Rivière, «Du fonctionnement...», *op. cit.*, p. 171.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

travail et que celle-ci est, «par essence», une œuvre privée⁷⁵. C'est sur ce point précis que vient en renfort Émile Cheysson, homme-orchestre de la réforme sociale et l'un des médiateurs les plus en vue entre le monde des œuvres et celui de l'administration⁷⁶. Il y a désormais unité de doctrine, mais des divergences d'appréciation demeurent : pour Monod, le partage des clientèles ne pourra devenir effectif que lorsque l'obligation d'assistance sera instituée, alors qu'il devrait être rapide pour Rivière et Picot, qui manifestent en outre une confiance plus grande que Monod dans la capacité des œuvres privées organisées en offices régionaux et centraux à prendre rapidement le relai⁷⁷.

D'autres représentants du «tiers-parti» penchent pour une défense plus ferme des prérogatives de l'administration et sont plus préoccupés de la réforme de celle-ci que d'une hypothétique entente avec les œuvres privées. C'est le cas de Paul Strauss qui, au Congrès de 1897, revendique pour l'assistance publique «le devoir de s'occuper du sort des indigents valides, dans tous les cas où ceux-ci ont besoin d'être secourus»⁷⁸ et de tous les médecins responsables dans l'administration qui contribuent au tir de barrage contre le rapport Gibert⁷⁹. Sur la question de la division des rôles, les hommes de l'assistance publique expriment donc toute une gamme d'opinions, souvent nuancées et pragmatiques, et un Hermann Sabran, président des Hospices civils de Lyon, rejoint un Jules Gaurès, président de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, pour souhaiter que les frontières ne soient pas trop rigoureuses⁸⁰.

Ainsi, en l'espace d'une quinzaine d'années, le ton des débats a changé plusieurs fois. Alors que le Congrès de 1889 (Paris) était très consensuel et que celui de 1894 (Lyon) n'aborde pas la question, les congrès de 1896 (Genève) et 1897 (Rouen-Le Havre) sont le théâtre d'un vif affrontement entre partisans et adversaires d'un effacement progressif de l'assistance publique au profit de la bienfaisance privée en matière de secours aux indigents valides. En revanche, le Congrès de 1900 (Paris) est celui de l'entente enfin réalisée avec les dirigeants de la bienfaisance privée au grand complet, situation qui se reproduit en 1903 (Bordeaux). Le thème de l'«entente» semble ensuite épuisé, et les congrès suivants s'organisent avec les mêmes participants, mais autour d'autres questions.

75. Ferdinand-Dreyfus, «Du caractère des œuvres d'assistance par le travail. Ne sont-elles pas par essence des œuvres d'initiative privée ?», *Congrès 1900*, pp. 97-111.

76. Émile Cheysson, «La bienfaisance vis-à-vis des pauvres valides», *Revue philanthropique*, vol. 8, 10 décembre 1900, pp. 129-139.

77. G. Picot, «La bienfaisance privée», *op. cit.*, passim et L. Rivière, «Du fonctionnement...», *op. cit.*, passim.

78. Paul Strauss, *Congrès 1897*, vol. 1, p. 158.

79. Le Dr Napias, président du Comité des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance (*ibid.*, pp. 165-170), le Dr Drouineau, inspecteur général des services administratifs au ministère de l'Intérieur (*ibid.*, pp. 179-181) et le Dr Peyron, directeur de l'administration générale de l'Assistance publique de Paris (*ibid.*, p. 195).

80. H. Sabran, «Du fonctionnement et de l'efficacité des secours à domicile. Entente à établir à cet égard entre l'assistance publique et la bienfaisance privée. Rapport général», *Congrès 1900*, vol. 1, p. 63. Gaurès : *Congrès 1897*, vol. 1, pp. 176-179.

Les décalages entre la conjoncture propre aux congrès d'assistance et celle de la scène politique sont remarquables⁸¹. Alors que la participation des représentants des œuvres privées est insignifiante de 1889 à 1897, elle devient massive à partir de 1900. Dans la première période, les interlocuteurs de l'administration sont principalement des figures de la bienfaisance protestante et israélite ou des républicains de convictions libérales. Les catholiques sont rares et discrets. C'est pourtant l'époque du «ralliement» : Léon XIII fait les premiers gestes dès mars 1891 et publie *Au milieu des sollicitudes* en février 1892. Les cabinets de «concentration républicaine» constitués d'opportunistes et de radicaux modérés s'engagent dans la «politique d'apaisement» et cherchent l'appui de la droite ralliée, en particulier à partir du premier cabinet Dupuy (avril-novembre 1893) et de façon plus marquée encore avec Méline (avril 1896-juin 1898). Le soutien ostensible du gouvernement aux œuvres d'assistance par le travail, à partir de novembre 1894, prend un sens clairement politique dans ce contexte, de même que la floraison, tout au long des années 1890, d'initiatives charitables de catholiques moins liés à la hiérarchie ecclésiastique qu'à la Société d'économie sociale et qui, à Paris, collaborent parfois avec des mairies d'arrondissement. Alors que les conditions politiques semblent réunies pour l'«entente», celle-ci pourtant tarde à venir. Le spectaculaire tournant de 1900 se produit, en revanche, dans une conjoncture politique particulièrement défavorable. Au moment où l'Affaire Dreyfus déchire le pays (janvier 1898-septembre 1899), le comité d'organisation du Congrès est nommé de janvier à novembre 1899, sous les auspices des cabinets Méline puis Waldeck-Rousseau (juin 1899-juin 1902), celui-ci, gouvernement de «défense républicaine», étant engagé dans une politique laïque active. Plus surprenante encore est la solidité de l'harmonie retrouvée : le Congrès de 1903, très consensuel, se réunit tandis que le gouvernement Combes (juin 1902-janvier 1905) est en guerre ouverte avec les congrégations et a pris le chemin qui va mener à la Séparation.

Ces chronologies paradoxales posent d'intéressantes questions. Pour rendre compte de la résistance persistante des œuvres privées à la politique d'«apaisement» des années 1890 et du succès de l'«entente» dans la conjoncture inverse des années 1900, une connaissance

81. Sur la chronologie politique, cf. Jean Jolly (éd.), *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Presses universitaires de France, vol. 1, 1960, Jean-Marie Mayeur, *Les débuts de la III^e République, 1871-1898*, Paris, Seuil, 1973 et Madeleine Rébérioux, *La République radicale ? 1898-1914*, Paris, Seuil, 1975.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

fine des institutions et réseaux sociaux, locaux et nationaux, de l'assistance et de la bienfaisance serait nécessaire. Elle fait encore défaut, et je m'en tiendrai ici à la question plus étroite qui organise cet article : quelle est la substance de l'accord qui a rendu possible la convergence de partenaires dont la politique aurait dû faire des adversaires ? La réponse que je propose fait apparaître un phénomène qui relève d'une autre temporalité que celle de la scène politique et dont les effets perdureront bien au-delà de la querelle laïque.

Langage réformateur et formation d'un sens commun

A chacune de ses étapes entre 1889 et 1903, le débat politique sur les solutions institutionnelles s'est en effet déroulé sur la toile de fond d'un accord de principe sur la façon de définir et de traiter le «problème des indigents valides». Tous considèrent comme nécessaire l'«organisation méthodique» de l'assistance comme de la bienfaisance et, s'il y a désaccord sur l'adoption pure et simple de la doctrine des COS britanniques et américaines, il porte uniquement sur la question de qui, administration ou œuvres privées, saura le mieux en mettre les principes en pratique.

Sur ceux-ci, en effet, l'unanimité est acquise. Ils sont formulés en 1889 par Teissier du Cros, appuyé par Loch et Rosenau :

«1°. Ne rien donner avant enquête ; 2°. Choisir le genre d'assistance qui devra mettre le malheureux en état de travailler et par là amènera son relèvement matériel et moral»⁸².

En conséquence, il faut proscrire les aumônes distribuées sans discrimination, coordonner les différentes classes de donateurs, étudier chaque demande au moyen d'une enquête et centraliser les informations recueillies, démasquer les imposteurs qui sollicitent tout le monde et ceux qui sont indignes de tout secours, faire bénéficier les «malheureux que des circonstances fortuites ont momentanément jetés dans la misère» d'«une surveillance active»⁸³, et soumettre au «travail forcé» mendiants de profession et vagabonds⁸⁴ :

«Ainsi : les valides au travail, les malades à l'hôpital, les enfants aux écoles, les infirmes à l'hospice ou soutenus par des pensions, les mendiants endurcis relégués dans une maison de détention, quelle magnifique perspective !»⁸⁵.

82. L. Teissier du Cros, «De l'organisation méthodique de la bienfaisance», *op. cit.*, pp. 35-36. Voir aussi pp. 23, 50 et conclusions, p. 131.

83. *Ibid.*, p. 29.

84. *Ibid.*, p. 34.

85. *Ibid.*, p. 34. Même «perspective» en 1900 chez Picot : «Bientôt la France, il est permis de le prévoir, sera couverte d'un réseau d'Offices, correspondant entre eux, échangeant leurs renseignements et facilitant la grande division, aujourd'hui consacrée entre les trois classes de vagabonds et de mendiants : 1°. les malades et les infirmes confiés à l'assistance publique ; 2°. les travailleurs de bonne volonté ramenés au travail et relevés par la bienfaisance privée ; 3°. les paresseux incorrigibles livrés à la répression et placés dans des ateliers de travail obligatoire» («La bienfaisance privée», *op. cit.*, p. 3).

Sur cette dernière, l'unanimité qui prévaut dès 1889 est intéressante, car elle réunit, au sein du Conseil supérieur de l'assistance publique mais aussi en dehors de celui-ci, les responsables de l'administration et les représentants de la charité privée. Il est clair que les conclusions de Teissier du Cros expriment la doctrine officielle. Lorsqu'en 1893 le président du conseil Georges Fleury fait étudier la question des secours à domicile à Paris par le Conseil supérieur de l'assistance publique, le rapport Fleury-Navarin affirme avec netteté la même distinction capitale :

«Aux indigents invalides, il faut des secours réguliers, suivis, méthodiques. La distribution de ces secours n'est plus subordonnée aux dispositions morales de celui qui les reçoit. Pour l'indigent valide, il n'en va pas de même. Il faut tenir compte ici des causes de l'indigence, des dispositions morales qui l'ont produite et qui peuvent la faire cesser»⁸⁶.

Une double conséquence découle de cette classification. Tout d'abord quant aux méthodes de secours : aux invalides «il convient d'accorder des secours gratuits ; aux valides, au contraire, le secours doit s'accorder sous forme de travail». Ensuite quant à la division du travail d'assistance : «[...] l'indigent invalide est le vrai tributaire de l'assistance publique. De la bienfaisance privée relèvent, au contraire, les indigents valides». En même temps qu'est préconisé un «droit à l'assistance» qui ne doit pas dépendre de considérations sur le caractère du nécessiteux, les limites de ce droit nouveau sont clairement énoncées.

Le rapport est soumis par Raoul Bompard et Paul Strauss, deux figures de proue du groupe radical, au conseil municipal de Paris qui l'adopte avec quelques modifications. Il en résulte le décret de 1895 qui réorganise les secours à domicile à Paris et prescrit désormais une enquête relative à la nécessité des secours. Bompard en soulignait l'urgence dans son rapport de mai 1894 au conseil municipal : «Le problème consiste à faire parvenir aux vrais pauvres l'argent qui leur appartient et qui est détourné de sa destination»⁸⁷. G. Fleury peut dire quelques mois plus tard à la Chambre :

«La cause du mal, c'était que l'enquête était insuffisante, qu'elle partait de trop loin. Aujourd'hui, nous multiplions les moyens d'enquête, nous rapprochons l'enquêteur du nécessiteux»⁸⁸.

Au cours du même débat, le nouveau président du Conseil, Charles Dupuy, fait un éloge vibrant des bureaux de bienfaisance et de l'assistance par le travail⁸⁹.

86. Fleury-Navarin, «Rapport sur les secours à domicile dans Paris», in Conseil supérieur de l'assistance publique, *Actes*, vol. 40, s.l., Imprimerie administrative, s.d. [1893], p. 71.

87. Rapport Bompard, Conseil municipal, mai 1894.

88. *JO Débats Chambre*, séance du 12 novembre 1894, p. 1827.

89. *Ibid.*, p. 1826.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

En 1896 à Genève, Pulligny reprend les mêmes thèses en introduisant le «travail d'épreuve» comme moyen préliminaire de vérifier la bonne volonté des pauvres valides. Sa conclusion sur ce point est adoptée sans hésitation par une assemblée par ailleurs profondément divisée :

«Le Congrès émet un vœu en faveur du principe du travail d'épreuve imposé aux valides, comme condition du secours d'attente qui précède les résultats de l'enquête et comme premier degré du secours efficace»⁹⁰.

Cet accord fondamental se manifeste de façon particulièrement nette dans les arguments échangés entre ceux qui s'opposent si vivement sur les rôles respectifs des institutions publiques et privées d'assistance. Ainsi, les avocats de la bienfaisance privée reprochent à l'administration d'être incapable de faire autre chose que distribuer des secours sans examen ni condition. En 1896, Gaufrès remarque que Peyron, dont l'administration a soutenu des sociétés privées «basées sur les principes de celles d'Angleterre et d'Amérique» a, dans les faits, approuvé ces principes⁹¹.

Leurs adversaires répliquent que l'assistance publique fait depuis longtemps d'excellentes enquêtes et accusent les organismes privés d'être incontrôlables, c'est-à-dire de donner à tort et à travers à des fins de prosélytisme. Peyron, par exemple, qui se déclare partisan de «l'assistance publique par le travail», avait fait sensation au Congrès de 1889 en annonçant que l'administration centrale de l'assistance publique fait chaque année plus de 100 000 enquêtes et que ce système existe depuis près d'un demi-siècle⁹². Si l'évocation des principes de la COS peuvent soulever chez certains une mauvaise humeur patriotique et administrative, les méthodes de la «charité scientifique» sont admises par tous comme le sens commun. Le rapporteur général au congrès de 1900 affirme que sur le «fonctionnement des secours à domicile» – «enquête sérieuse, quotité et durée enlevant au secours le caractère d'une aumône, formes de secours de nature à relever l'indigent» – il n'y a aucune divergence⁹³. Les nombreux exposés techniques sur la visite à domicile, la constitution de fichiers et l'échange d'informations entre institutions sont, en effet, identiques, qu'ils soient présentés par le secrétaire du catholique Office central des institutions charitables⁹⁴ ou par le président de la «laïque» Société des visiteurs⁹⁵.

90. *Congrès 1896*, vol. 2, pp. 160 et 190.

91. *Ibid.*, p. 186.

92. *Congrès 1896*, vol. 1, p. 549.

93. H. Sabran, «Du fonctionnement et de l'efficacité des secours à domicile...», *op. cit.*, p. 58.

94. L. Lefébure, *L'Organisation de la charité privée en France. Histoire d'une œuvre*, Paris, Firmin-Didot, 1900, ch. 1.

95. R. Bazin, «La visite des indigents...», *op. cit.*, pp. 49-66.

Il est remarquable que cet accord sur les méthodes s'exprime aussi dans les critiques que chacun fait à son propre camp. Parmi beaucoup d'autres hommes des œuvres privées, Louis Paulian déplore que les concurrences confessionnelles font «qu'il y a des gens qui émargent au budget de toutes les œuvres, se font payer le loyer par M. de Rothschild, le pot-au-feu par le baron de Schickler, le pain par le curé»⁹⁶. Paul Strauss, un des défenseurs les plus en vue de l'assistance publique, ne dit pas autre chose quand il déplore que la multiplicité des services, de leurs enquêtes et de leurs fichiers aboutit au même résultat⁹⁷.

C'est pourquoi, malgré leur suspicion mutuelle, les deux courants fondent sur les mêmes arguments leur souhait de voir la bienfaisance privée s'organiser et coopérer avec l'assistance publique pour mettre en application des principes identiques. Les divergences sont marquées en ce qui concerne les modalités de cette coopération : une organisation propre aux œuvres privées, un office commun avec l'assistance publique, une présence des représentants de la bienfaisance dans les institutions publiques sont autant de propositions qui mettent en jeu diversement la question politique de l'indépendance et des prérogatives respectives de chacune des parties. Mais tout le monde est d'accord sur la nécessité de coordonner les enquêtes, les fichiers et les secours pour démasquer les mauvais pauvres. Les expériences réalisées et leur portée sont encore mal connues, mais si l'on en croit les orateurs de congrès, les succès ne sont pas négligeables à Paris : dans les années 1890 grâce aux ententes entre bureaux de bienfaisance municipaux et œuvres d'assistance par le travail, dans les années 1900 grâce aux «unions d'œuvres» collaborant avec les mairies dans chaque arrondissement⁹⁸.

Un sens commun s'est donc établi très tôt sur les objectifs fondamentaux de l'assistance aux «valides» et va constituer le fondement du compromis politique de 1900. Au Congrès de 1896, alors que le conflit fait rage, Grébauval précise le sens du débat : «Nous devons donc accepter le vœu en ce qui concerne le but à atteindre, mais il faut un texte qui réserve le droit de la collectivité»⁹⁹. Et au terme d'un des débats les plus violents, celui qui oppose Gibert et Strauss au Congrès de 1897, les protagonistes savent eux aussi se retrouver. Ce n'est pas, je crois, par pure rhétorique d'assemblée que Strauss affirme :

96. L. Paulian, «Nécessité d'un lien commun...», *op. cit.*, p. 292. Passage que cite E. Cheysson, «La bienfaisance vis-à-vis des pauvres valides», *op. cit.*, p. 132.

97. Paul Strauss, «L'Assistance publique de Paris», *Revue philanthropique*, vol. 2, 10 décembre 1897, pp. 162-163.

98. Jacques Mornet, «Les Unions des œuvres d'assistance privée par arrondissement, à Paris», in Congrès national d'assistance, IV^e Congrès national d'assistance publique et de bienfaisance privée, Reims, 21 au 26 avril 1908, vol. 2, Reims, Imprimerie Matot-Braine, 1908, pp. 175-184 ; Maurice Beaufreton, *Les unions d'œuvres d'assistance privée par arrondissement à Paris*, Paris, A. Rousseau (Le Musée Social, Mémoires et Documents), 1911.

99. *Congrès 1896*, vol. 2, p. 187.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

«Messieurs, nous sommes d'accord sur un point essentiel : c'est sur l'organisation méthodique de la charité»¹⁰⁰, ni que Gibert conclut : «[...] ce qu'il veut faire avec l'État, je veux le faire sans l'État»¹⁰¹.

Sens commun réformateur et malentendu politique

Les hommes des œuvres privées et ceux de l'administration de l'assistance qui s'affrontent en 1896 et 1897, puis constituent ensemble le vaste «tiers parti» dont parle Rivière en 1900 sont d'emblée d'accord sur une même ambition : rendre scientifique le traitement des pauvres «valides» qui doivent être exclus de tout dispositif instaurant un droit à l'assistance. Voilà la condition fondamentale de «l'entente».

Mais ce discours commun s'inscrit pour les uns et pour les autres dans deux représentations différentes du futur, et donc du passé. Les uns considèrent qu'ils sont en train d'achever une œuvre qui a commencé avec la Révolution, les autres qu'ils poursuivent celle des premières institutions d'Église grâce à la liberté finalement restaurée par la République¹⁰². Ces deux récits historiques opposés dessinent des images différentes de l'avenir nécessaire. Créer une obligation d'assistance au profit de ceux qui ne peuvent travailler peut permettre, en effet, soit une rationalisation des secours publics à domicile maintenus pour les «valides», soit leur suppression au profit des œuvres privées. Il y a là comme une hésitation, pour des acteurs qui ne possèdent pas comme nous les clefs de l'avenir, entre l'affirmation d'un système «à la française» qui accomplirait les promesses de 1789 rendues enfin réalistes, et l'instauration d'un système «à l'anglaise» où la «charité légale» garantirait un entretien minimum aux non-valides et écarterait rigoureusement les valides, inaugurant une époque nouvelle d'expansion des œuvres «libres». Même si l'on peut, *a posteriori*, rendre compte du chemin qui a finalement été emprunté, le fait qu'une bonne partie des acteurs ait cru qu'ils s'engageaient dans l'autre invite, me semble-t-il, à utiliser avec précaution la notion de «modèles nationaux» de protection sociale. Le système «français» d'assistance n'est devenu tel qu'à la suite d'une bifurcation historique au seuil de laquelle une «voie anglaise» faisait partie des possibles. Sauf à admettre pour seul valide le récit des vainqueurs, les caractères du dispositif

100. *Congrès 1897*, vol. 1, p. 158.

101. *Ibid.*, p. 161.

102. Le récit historique de l'administration est illustré par Léon Bequet, *Régime et législation de l'assistance publique et privée*, 1885 ou Charles Floquet, «Discours», in «Conseil supérieur de l'assistance publique», *Séance d'ouverture. Le 13 juin 1888*, vol. 16, s.l., s.d. [1888], pp. 3-6. Celui de la bienfaisance par L. Rivière, «Du fonctionnement...», *op. cit.*, pp. 125-155 ou Léon Lallemand, *La Révolution et les pauvres*, Paris, A. Picard et fils, 1898 et *Histoire de la charité*, Paris, Alphonse Picard et Fils, 1902-1910, 5 vol.

qui a prévalu ne résultent pas de traits inhérents à une culture nationale, mais d'une évolution largement imprévue.

Une même histoire autorisait donc deux lectures différentes. C'est sans doute ce malentendu qui a permis aux hommes du «tiers-parti» de s'entendre sur les objectifs que devait poursuivre toute solution institutionnelle recevable et de développer sur ses modalités concrètes une gradation continue de positions. C'est aussi pour une part cette indétermination de l'avenir qui a rendu possible un large accord sur l'«obligation d'assistance» entre des hommes d'œuvres qui avaient abandonné l'ultra-libéralisme des économistes comme la charité de combat des catholiques intransigeants, et des hommes d'administration qui acceptaient désormais la coexistence avec la bienfaisance privée. Le thème de «l'entente» s'épuise alors : après 1903, inutile d'en parler, elle est faite. Cet accord n'est pas étranger à la remarquable continuité du processus politique qui instaurera une obligation d'assistance limitée, dans les termes exacts fixés dès 1888 – que les gouvernements soient plutôt marqués au centre et prônant la «défense sociale» et l'«apaisement» religieux, ou plutôt marqués à gauche et poursuivent une politique de «solidarité» et de «défense républicaine». C'est aussi cet accord qui peut rendre compte de l'implication active de l'*establishment* des œuvres privées en vue de faire triompher une «solution anglaise» jusqu'à ce qu'il soit devenu évident, sans doute pendant la Première Guerre mondiale, qu'elle était hors de portée.

La suite de l'histoire des politiques de protection sociale françaises sera marquée de diverses façons par la convergence instaurée à partir de 1900. D'abord, celle-ci contribuera à consolider un système d'assistance qui résistera plus longtemps qu'ailleurs à l'institution de dispositifs d'assurance¹⁰³. Elle inaugurera une nouvelle phase de rationalisation des méthodes d'assistance qui mériterait d'être plus soigneusement étudiée dans ses dispositifs matériels et ses pratiques. L'entente de 1900 n'empêchera pas cependant que l'assistance publique aux «valides» soit finalement maintenue. Paradoxalement, elle constituera même, de 1914 à 1958, la forme dans laquelle, avec les «secours de chômage» municipaux subventionnés par l'État, la catégorie de «chômeur» se trouvera instituée et celle d'«indigent valide» démantelée¹⁰⁴.

103. Cf. Didier Renard, «Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français», *Genèses*, n° 18, janvier 1995, pp. 30-46.

104. Cf. Christian Topalov, «Indemnisation du chômage et construction de la catégorie de chômeur. Étude comparative France, Grande-Bretagne, États-Unis (1900-1940)», Centre de sociologie urbaine, multigr., 1990, pp. 63-96.

DOSSIER

*Histoire politique,
histoire du politique II*

Christian Topalov
*Langage de la réforme
et déni du politique*

*Le débat entre assistance publique
et bienfaisance privée, 1889-1903*

105. Cf. Robert Castel,
Le psychanalysme, Paris,
François Maspero, 1973.

D'autre part, l'armistice conclu entre œuvres privées et administrations sera durable, malgré les épisodes les plus mouvementés de la lutte anticléricale des radicaux. Ceci permettra que les institutions publiques de l'aide sociale se construisent en empruntant aux œuvres leurs méthodes et, dans une large mesure, leur personnel. Il n'est pas impossible, de surcroît, que les principes de la charité scientifique – euphémisés par l'obsolescence du langage disciplinaire et modernisés par l'envahissement de l'approche clinique¹⁰⁵ – aient continué jusqu'à aujourd'hui à constituer le modèle du rapport entre les assistés et les professionnels censés les prendre en charge.