

---

## Citoyenneté et assistance publique en Grande-Bretagne dans le rapport parlementaire de 1909 sur la Loi des pauvres

par Jacques Carré (Paris IV-Sorbonne)

*Ce texte non publié a été lu au séminaire du Centre de recherche sur les civilisations étrangères dans le monde contemporain – EA 93 28 – de l'Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand II (dir. Martine Spensky)*

L'utilisation de termes français chargés d'histoire nationale pour développer une problématique spécifiquement britannique est souvent hasardeux, et le titre choisi pour cette étude n'échappe pas au risque de flottement conceptuel. Une première difficulté est l'emploi de l'expression "assistance publique", dont l'équivalent anglais *public assistance* n'est utilisé pour la première fois que dans le rapport parlementaire de 1909 étudié ici. Il faudra même attendre 1929 pour le trouver dans la désignation d'un organisme officiel, le *Public assistance committee*. Ceci peut paraître paradoxal dans un pays qui s'était, le premier en Europe, doté d'un système laïc d'aide aux pauvres trois siècles auparavant, système régi par la "Loi des pauvres" (*Poor law*). A la Réforme, l'Église d'Angleterre avait perdu la responsabilité principale de l'assistance, dont l'organisation était désormais confiée aux autorités laïques des paroisses (en tant qu'unités administratives). Le système était donc décentralisé, et une "taxe des pauvres" fut perçue dans chaque paroisse pour le financer. Cette organisation reposait sur plusieurs textes de loi, qui remontaient aux dernières années du règne d'Elizabeth I, de 1597 à 1601. Certains historiens ont été tentés de voir dans cette Loi des pauvres, institution laïque assurément très en avance sur le reste de l'Europe, une sorte d'ébauche du *Welfare State*, et, pourquoi pas, de la citoyenneté sociale dont T.H. Marshall date l'apparition au début du 20<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Mais cette interprétation est très contestable, dans la mesure où cette aide n'était pas identifiée comme un droit universel, mais comme une faveur octroyée par la paroisse au cas par cas, de semaine en semaine, dans l'esprit de la charité chrétienne. La Loi des pauvres semble donc avoir peu de choses en commun avec l'effort de solidarité et de réduction des inégalités que suppose la citoyenneté sociale selon Marshall. C'était un aspect d'un système politique monarchique classique d'ancien régime, fortement hiérarchisé, où chacun devait rester à sa place. C'est dire que la

---

<sup>1</sup>. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

Loi des pauvres n'a pas été pensée en termes de citoyenneté au sens moderne.

Quant à la notion même de citoyenneté, sa pertinence reste douteuse dans l'histoire britannique jusqu'au 20<sup>e</sup> siècle. Les habitants du Royaume-Uni se sont d'abord perçus comme des "sujets" plutôt que comme des "citoyens". Certes depuis le 18<sup>e</sup> siècle, la rhétorique des radicaux avait recours à la notion de "droit de naissance" (*birth-right*) mais celle-ci n'était nullement codifiée par des textes de loi, et d'autre part ne recouvrait guère que le sentiment d'être à l'abri de l'arbitraire gouvernemental. Comme l'écrit E.P. Thompson à propos de l'Anglais "né libre" d'après 1688 : "Il ne revendiquait guère de droits hormis celui d'être laissé tranquille"<sup>2</sup>. En fait, jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, le mot *citizen* a surtout été utilisé outre-Manche par opposition au mot *alien* (étranger) : il se référait donc à la nationalité, plutôt qu'à d'éventuels droits à l'intérieur du pays. La citoyenneté était un statut passif, que conférait la naissance, mais qui avait un contenu minimal. C'était tout au plus, pour reprendre la terminologie de Marshall, la citoyenneté civile. Qui plus est, jusqu'au 20<sup>e</sup> siècle le mot *citizen* ne fut pratiquement jamais associé aux indigents et indigentes assistées, sans doute parce que le simple fait d'être assistés les privait légalement de citoyenneté politique. En effet jusqu'en 1918 (et même 1928, pour les femmes de moins de trente ans), ils/elles n'ont pas eu le droit de vote dans les élections nationales, ni, jusqu'en 1948, dans les élections locales. Dans ce dernier cas, la citoyenneté politique leur a donc été refusée plus tard qu'aux autres.

Les choses ont commencé à évoluer au début du 20<sup>e</sup> siècle, dans le contexte d'une redéfinition du libéralisme et aussi de la montée des idées socialistes. En 1905 le gouvernement conservateur d'Arthur Balfour nomma une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la Loi des pauvres (révisée en 1834). Cette commission se partagea rapidement en deux camps, et le rapport final se composa de deux rapports divergents publiés en 1909 l'un à la suite de l'autre : l'un dit majoritaire, l'autre dit minoritaire<sup>3</sup>. Il faut

---

<sup>2</sup>. E.P. Thompson, *The Making of the English Working-Class* [1963], Harmondsworth, Penguin Books, 1968, p. 88.

<sup>3</sup>. Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, London: HMSO 1909, folio, 1238 p. (P.P., 1909, vol. XXXVII). L'ouvrage comporte, à la suite, le rapport majoritaire (pp. 1-718) et le rapport minoritaire (pp. 719-1238). Il est complété



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

dire que la commission comportait des tenants d'idéologies assez éloignées des unes des autres. On peut citer des spécialistes célèbres et éloquents des affaires sociales en la personne de Beatrice Webb, membre du club socialiste "Fabien", et Helen Bosanquet, épouse du philosophe idéaliste Bernard Bosanquet, et pilier de l'action philanthropique au sein de la Charity Organisation Society. Avec leurs maris respectifs, elles firent beaucoup pour mettre le débat sur la place publique et pour expliciter leurs différences de point de vue.

Si les deux camps s'accordèrent pour critiquer l'administration de la Loi des pauvres, et notamment le fonctionnement du tristement célèbre *workhouse* (asile général des pauvres), ils eurent un désaccord profond sur le statut de l'indigent dans la société civile. Pour les majoritaires, il fallait seulement améliorer l'application de la Loi, en continuant à particulariser l'indigent, notamment pour des raisons morales, et en lui refusant toujours la citoyenneté politique. Pour les minoritaires, au contraire, la transformation de l'indigent en un citoyen "respectable et autonome" passait par l'extension universelle de droits politiques et sociaux. Les solutions techniques proposées divergèrent en conséquence. Le rapport majoritaire recommanda le maintien de la Loi sur les pauvres, mais avec une administration plus centralisée fondée sur la division territoriale en comtés et dirigé par une instance nommée appelée, justement, "*Public assistance authority*"<sup>4</sup>. Le rapport minoritaire, par dérision, se référa systématiquement à cette instance par l'expression "*Destitution authority*"<sup>5</sup> (autorité de l'indigence), et proposa d'abolir totalement la Loi des pauvres, de tenter de prévenir les causes de l'indigence, et de ne pas isoler l'indigent du reste des citoyens.

L'objectif de la commission d'enquête était avant tout de faire un état des lieux de l'indigence et de proposer des améliorations. La question de la citoyenneté n'était donc pas

---

par 17 volumes d'appendices. Les références à ce rapport seront ici précédées de la simple mention : *Report*. Vu l'importance du débat public sur la Loi des pauvres, des versions abrégées et/ou commentées des rapports majoritaire et minoritaire furent publiées séparément. Nous en citerons quelques-unes, qui reprennent parfois de manière plus explicite les idées-force des rédacteurs.

<sup>4</sup>. *Report*, p. 596.

<sup>5</sup>. *Report*, p. 1075.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

explicitement mentionnée. Toutefois, elle se lit en filigrane dans les deux rapports et elle est en outre abordée plus directement dans les nombreux résumés, présentations et commentaires publiés sur le sujet par les principaux défenseurs de chaque camp. Nous commencerons notre étude par une présentation de la critique de la Loi des pauvres développée dans le rapport. Elle nous permettra de situer les enjeux du débat implicite sur la citoyenneté que nous aborderons ensuite.

Si le gouvernement conservateur de Balfour réunit une commission parlementaire sur la Loi des pauvres en 1905, c'est que le système paraissait à la fois archaïque, coûteux et inefficace à une bonne partie des élites politiques de tous bords. Au cours des trois siècles de son existence, la Loi des pauvres avait en effet conservé ses principales caractéristiques, malgré des critiques nombreuses et répétées à différentes époques. L'une de ces critiques était que son coût allait croissant. Il augmenta particulièrement vite à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, passant de £8.440.821 en 1887-88 à £14.035.888 en 1905-06<sup>6</sup>. Une autre critique était que le paupérisme semblait inextinguible. Même si le nombre d'assistés avait baissé à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, il y eut encore en 1906-1907 (sur douze mois) 1.709.436 personnes à obtenir une aide de l'assistance publique<sup>7</sup> selon les deux formules principales traditionnelles.

Cette aide pouvait en effet être octroyée soit à domicile (*outdoor relief*), en nature ou en argent ; ou bien dans une institution, connue au 19<sup>e</sup> siècle sous le nom de *workhouse*, censée offrir par principe des conditions de vie moins désirables que celles du foyer domestique le plus misérable (principe de *less eligibility*). La réforme de la Loi des pauvres en 1834 avait tenté, sans succès, de faire de l'hébergement dans cet asile (de plus en plus conçu comme une institution punitive) la seule forme d'assistance publique, afin de dissuader les indigents de demander des secours. Plus tard dans le 19<sup>e</sup> siècle, des institutions spécialisées comme des orphelinats, des hôpitaux, des écoles industrielles, avaient tenté de diversifier l'offre d'assistance. Mais l'asile général subsistait au début du 20<sup>e</sup> siècle, avec sa promiscuité, ses humiliations, et son caractère "démoralisant", comme disaient ses critiques. Ces institutions, très nombreuses, puisqu'on en trouvait dans chaque paroisse ou groupe de

---

<sup>6</sup>. *Report*, p. 26.

<sup>7</sup>. *Report*, p. 16.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

paroisses, accueillait toujours, au début du 20e siècle, une foule hétéroclite d'indigents de toutes sortes, jeunes et vieux, malades et bien portants, orphelins et débiles mentaux, chômeurs et vagabonds. Les membres de la commission parlementaire s'accordèrent pour condamner cette institution, accusée de perpétuer l'indigence et de dégrader encore un peu plus ceux qui y entraient. Le rapport minoritaire fulmine contre le gâchis que représentait cette promiscuité et contre l'impossibilité de gérer efficacement de telles institutions:

Placer sous la direction d'un seul homme et de son épouse une institution qui, petite ou grande, a simultanément pour fonction d'élever les enfants depuis leur plus jeune âge jusqu'à l'adolescence ; de traiter la maladie sous toutes ses formes, de la phtisie au cancer, de la grossesse à la sénilité ; de surveiller les faibles d'esprit, les imbéciles, les épileptiques, et même ceux qui sont reconnus comme déments ; de réformer les mères d'enfants illégitimes ; d'entretenir des femmes délaissées et des veuves respectables, et de mettre au travail des gens valides des deux sexes (sans parler de l'obligation supplémentaire de loger les vagabonds), c'est abandonner tout espoir de trouver quelqu'un de suffisamment bien formé ou suffisamment spécialisé pour le diriger<sup>8</sup>.

L'autre forme traditionnelle de secours aux indigents était l'aide à domicile, offerte sous forme de menues allocations hebdomadaires (quelques shillings par semaine), ou d'aides ponctuelles. Contrairement à l'aide en asile, elle était réservée à des pauvres jugés méritants par les "tuteurs des pauvres" élus (*Guardians of the poor*). L'octroi d'une aide par ces derniers était soumis à une enquête humiliante sur les ressources du demandeur (*means-testing*), mais dépendait aussi d'autres facteurs peu avouables tels que la démagogie, le favoritisme, ou tout simplement le hasard. C'est bien sûr un des aspects de l'application de la Loi des pauvres que dénonce le rapport<sup>9</sup>. Ces "tuteurs" étaient souvent des commerçants locaux (notamment des tenanciers de pubs), souvent des petits propriétaires louant des logements à des pauvres, profitant donc parfois de la présence des pauvres. En outre, ces tuteurs pouvaient avoir des ambitions électorales municipales, et donc être tentés par des attitudes démagogiques. Le rapport majoritaire dénonce durement leur inaptitude à traiter au fond les vrais problèmes de l'indigence. Une autre objection majeure à l'aide à domicile

<sup>8</sup>. *Report*, p. 730.

<sup>9</sup>. Voir par exemple *Report*, p. 107.



CENTRE  
D'ETUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

était que les aides allouées étaient données sans vérification de leur utilisation<sup>10</sup>. Le rapport majoritaire est particulièrement sévère à l'encontre de l'aide à domicile, estimant qu'elle entretient une classe parasitaire d'indigents, et favorise leur reproduction de génération en génération.

Quelles étaient à présent les solutions recommandées ? Pour sa part le rapport majoritaire souhaitait le maintien d'une Loi des pauvres rénovée, et d'une administration non élue chargée de gérer ce qui devait désormais s'appeler l'"assistance publique", en liaison avec les organisations caritatives. Cette administration serait centralisée au niveau du comté, et composée non plus d'administrateurs élus, (les anciens *Guardians*), mais de personnes jugées compétentes nommées par le conseil de comté. La collaboration entre assistance publique et organisations caritatives serait en outre encouragée au niveau local, et, si possible, structurée grâce à des "comités d'aide volontaire" (*Voluntary aid committees*). Les tenants du rapport majoritaire étaient très attachés à ce qu'ils appelaient la souplesse et à l'innovation dont ils pensaient qu'elles n'étaient possibles que dans les organisations philanthropiques. Bernard Bosanquet écrit ainsi :

La charité est ici considérée au même titre que l'assistance publique comme un organe essentiel de la vie collective civilisée. Elle a la possibilité d'être plus libre dans ses méthodes, et plus audacieuse dans ses desseins que ne peut l'être raisonnablement un service d'Etat utilisant directement les fonds publics. On entend souvent un slogan fondé sur une erreur d'appréciation: "Non à la charité, oui à nos droits!". Mais la charité est un outil de la communauté, et dans bien des cas, le seul outil possible grâce auquel peuvent être satisfaits les droits qui se font jour dans certaines situations d'urgence [...]. Lui refuser une place dans l'organisation de l'assistance sociale serait en pratique fermer le principal laboratoire de l'innovation sociale<sup>11</sup>.

On reconnaît ici un des chevaux de bataille des tenants de l'action caritative, dont

<sup>10</sup>. Voir par exemple les exemples donnés in *Report*, p. 150.

<sup>11</sup>. BOSANQUET Bernard, "The Reports of the Poor Law Commission, I. The Majority report", *The Sociological Review*, vol. II n°2 (avril 1909), p. 112.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



[www.ceuma.paris-sorbonne.fr](http://www.ceuma.paris-sorbonne.fr)

l'influence dans la commission parlementaire fut très grande, et dont les idées sont reflétées par le rapport majoritaire. Leurs principaux champions furent Helen et Bernard Bosanquet, un couple d'intellectuels très impliqués dans la philanthropie victorienne, et en particulier dans la Charity Organisation Society<sup>12</sup>. Par delà l'opposition classique à l'époque entre volontaires et fonctionnaires, on peut retrouver ici une réticence typique du libéralisme traditionnel à la prise en charge par l'Etat du secteur social. Les majoritaires ne se cachaient pas, d'ailleurs, d'être fidèles à l'esprit de la réforme de 1834, qui avait tenté de réduire au strict minimum les dépenses faites au titre de la Loi des pauvres. Le rejet d'un néo-libéralisme désormais disposé à un certain interventionnisme de l'Etat se doublait chez eux d'un moralisme assez étroit. Selon le rapport majoritaire, l'assistance à domicile pourrait continuer à être octroyée uniquement pour les indigents "respectables" vivant dans des foyers "bien tenus"<sup>13</sup>. Quant aux locaux des asiles généraux, ils seraient réutilisés pour héberger des institutions spécialisées dans le traitement médical, l'éducation surveillée, ou l'hébergement des personnes âgées, par exemple. Dans certains cas, la détention des indigents dans ces institutions pourrait être autorisée. Les rédacteurs du rapport minoritaire (Beatrice Webb en tête) eurent beau jeu de souligner que les modalités d'assistance préconisée ne faisaient qu'adapter le système existant, sans véritablement s'en prendre au mal à la racine de l'indigence.

Le rapport minoritaire, en revanche, souhaitait la suppression de la Loi des pauvres. Il estimait que celle-ci n'avait pour but que de soulager temporairement les indigents, sans se soucier de prévenir l'indigence. Elle avait donc suffisamment fait la preuve de son inefficacité, et contribuait à perpétuer le paupérisme de génération en génération. Le rapport soulignait en outre que beaucoup d'indigents ne faisaient pas appel, pour une raison ou pour une autre, à la Loi des pauvres. Pour assécher définitivement ce que Beatrice Webb, dans un vigoureux pamphlet résumant le rapport minoritaire, appelait le "bourbier de l'indigence"<sup>14</sup>, il convenait d'identifier avec précision pour chacun la cause de l'indigence, et d'en confier l'élimination non pas à une administration spécialisée dans l'assistance, comme

<sup>12</sup>. Cette organisation, créée à Londres en 1869, avait notamment préconisé l'établissement d'un dossier personnel précisant la situation et les besoins de chaque indigent avant tout octroi d'assistance.

<sup>13</sup>. *Report*, p. 152.

<sup>14</sup>. WEBB Beatrice, *The New Crusade against Destitution: being an Exposition of the Minority Report of the Poor Law Commission*, Londres, Cooperative Printing Society, 1910, p. 6.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

c'était le cas précédemment, mais à des administrations (existant déjà ou à créer) spécialisées dans tel ou tel aspect de la vie économique et sociale. C'est dire que les indigents ne seraient plus considérés désormais comme une catégorie sociale à part, mais bien comme des citoyens comme les autres. Des autorités spécialisées s'occuperaient de leur éducation, de leur santé, de leur emploi, etc. au même titre que du reste de la population. Par exemple, l'autorité locale d'éducation veillerait à ce que les enfants des indigents ne voient pas leur enfance sacrifiée par des parents négligents, les traînant d'asile des pauvres en taudis et vice-versa, mais puissent bénéficier d'une scolarité normale<sup>15</sup>. Pour sa part, l'autorité de santé publique s'occuperait des infirmes et des malades<sup>16</sup>. Pour ce qui est de l'emploi, une "bourse nationale du travail" s'occuperait des chômeurs, etc.. De son propre aveu, le rapport minoritaire visait à rien de moins que "l'abolition de l'indigence". Celle-ci représentait d'abord un effroyable gâchis sur le plan économique et sur le plan humain. Mais aussi, comme le souligne Beatrice Webb, elle enlevait tout sens des valeurs à l'indigent :

L'indigence perpétuelle, chronique, à laquelle des milliers de gens sont condamnés, a pour effet de susciter un type de comportement alternant entre l'inertie du désespoir et la bassesse d'un ricanement vulgaire, tandis que se manifestent un manque total de respect pour le bien et le mal et un scepticisme absolu à leur sujet. Elle conduit à un état de démoralisation indescriptible<sup>17</sup>.

Cet état de "démoralisation" avait déjà été dénoncé mille fois par les Victoriens. Mais au début du 20e siècle, il commence à être analysé de manière nouvelle, non plus seulement dans une perspective étroitement moralisante, mais précisément dans ses rapports avec la citoyenneté.

Au delà des formules techniques proposées par les deux camps pour l'administration de l'assistance, on peut, me semble-t-il, discerner une opposition entre deux visions de la citoyenneté. Certes les membres de la commission parlementaire s'accordent sur le

---

<sup>15</sup>. *Report*, pp. 842-843.

<sup>16</sup>. *Report*, pp. 886-888.

<sup>17</sup>. WEBB Beatrice, *op. cit.*, p. 13.





CENTRE  
D'ETUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

caractère contractuel de l'organisation sociale : le citoyen a des obligations aussi bien que des droits. Mais s'il n'accomplit pas ses obligations, estiment les auteurs du rapport majoritaire, il met en péril cette citoyenneté. En particulier, s'il perd le sens des valeurs par l'effet de ce que les Victoriens appellent la "démoralisation", il sombre dans une anomie intolérable pour la société. Qui plus est, dès lors que le citoyen indigent sollicite l'assistance, sa citoyenneté est même mise en suspens. Cette suspension est justifiée, aux yeux des majoritaires, par le fait que l'indigent assisté se met de lui-même en position de dépendance. C'est Bernard Bosanquet qui est le plus explicite à ce sujet dans son analyse du rapport. Certes il admet que dans l'Etat moderne "tous sont citoyens", que tous sont égaux et "indépendants". Mais, ajoute-t-il :

Cette indépendance n'est pas négative, mais positive. Ce n'est pas un fait, mais un acte. Pour l'assumer, il faut, chez la personne, une certaine somme de volonté et d'idées, et, dans son environnement, un certain succès dans la maîtrise des circonstances. Il est évident que l'on ne peut pas maîtriser les choses si l'on n'a pas l'attitude mentale adéquate<sup>18</sup>.

Le thème-clé de la philosophie de Bosanquet est l'importance de ce qu'il appelle le "caractère" de l'individu. Or justement, l'indigence est décrite dans le rapport majoritaire en termes d'incapacité à se gouverner soi-même. Cette incapacité de l'indigent était au demeurant déjà sanctionnée par la loi britannique, puis qu'était déjà privée du droit de vote (local aussi bien que national) toute personne dépendant de l'assistance publique, de même qu'en étaient privés notamment les prisonniers, et les malades mentaux. Loin de revenir sur cette disposition, le rapport majoritaire la justifie a posteriori en écrivant que la société agit *in loco parentis* envers les indigents assistés. Ces derniers redeviennent, en quelque sorte, des mineurs, dès lors qu'ils acceptent l'assistance publique. Mais derrière le vocabulaire juridique, on voit se dessiner la notion d'un groupe à part, exigeant une "thérapeutique sociale" particulière<sup>19</sup>. Les indigents assistés sont en quelque sorte en congé de citoyenneté, tant qu'ils ne sont pas "traités".

---

<sup>18</sup>. BOSANQUET Bernard, "Charity Organization and the Majority Report", *International Journal of Ethics*, vol. 20 (juillet 1910), p. 397.

<sup>19</sup>. BOSANQUET Bernard, "The Reports of the Poor Law Commission, I. The Majority report", *The Sociological Review*, vol. II n° 2 (avril 1909), p.115.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

C'est donc dans la zone grise à la frontière de la sphère privée et de la sphère publique (frontière si souvent fluctuante dans la théorie libérale) que se situe le débat implicite concernant la citoyenneté de l'indigent. Pour les majoritaires, la "thérapeutique sociale" préconisée ignorait cette frontière en faisant entrer en compte des normes de comportement personnel dans la décision d'octroyer l'assistance. Le citoyen indigent voyait ainsi sa vie privée prise en compte, et même mise sur la place publique, dès lors qu'il sollicitait l'assistance. En effet, celui qui acceptait d'être assisté, d'être dépendant, voyait son foyer visité pour l'évaluation de ses ressources, mais aussi son degré de moralité évalué par les tuteurs des pauvres. Qui plus est, le rapport majoritaire tendait à faire l'amalgame entre la "faiblesse de caractère" de ceux qui acceptaient la dépendance, et la vieille notion victorienne d'absence de mérite.

Cette question du mérite individuel de l'indigent avait été longtemps un critère décisif d'octroi de l'assistance publique. Et elle restait encore en 1909 un sujet crucial, en particulier pour les majoritaires. Depuis des siècles, les pourvoyeurs d'assistance s'étaient montrés bien mieux disposés à l'égard des pauvres dits "méritants", c'est à dire dont l'indigence était censée être due à des facteurs extérieurs à eux-mêmes, et dont le comportement personnel reflétait la morale et les usages traditionnels. Même si les mots "méritant" et "non méritant" apparaissent rarement dans le rapport majoritaire, les idées qui les sous-tendent restaient bien présentes. On y trouve l'idée que certains pauvres choisissent de vivre dans des taudis parce qu'ils échappent ainsi plus facilement au contrôle social, parce qu'ils s'y sentent plus libres de se conduire comme ils l'entendent. Helen Bosanquet écrit ainsi dans son commentaire du rapport majoritaire :

On ne sait pas suffisamment que beaucoup de gens sont en état d'incapacité parce qu'ils ont délibérément enfreint les exigences de la sobriété et de la moralité [...] La pauvreté due aux excès ou à la sensualité *est bien un délit*, et devrait être plus nettement reconnue comme tel<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>. BOSANQUET Helen, *The Poor Law Report of 1909, A Summary explaining the Defects of the present System and the principal Recommendations of the Commission, so far as relates to England and Wales*, Londres, Macmillan, 1909, p. 5.



CENTRE  
D'ETUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



[www.ceuma.paris-sorbonne.fr](http://www.ceuma.paris-sorbonne.fr)

Pour ces "non méritants", le rapport majoritaire proposait tout simplement de supprimer l'assistance à domicile tant qu'ils ne changeraient pas de comportement. Il était même recommandé d'identifier dans chaque ville un certain nombre de rues ou de quartiers de taudis à l'intérieur desquels toute assistance serait refusée systématiquement<sup>21</sup>. Ils seraient ainsi mis en quelque sorte en congé de la société civile en raison de leur choix de vie. On peut ici parler d'exclusion sociale inversée, puisque ce serait alors la société qui excluerait certains citoyens du bénéfice de toute solidarité publique, au nom de valeurs morales.

Au contraire, les minoritaires voyaient dans la citoyenneté un statut en quelque sorte obligatoire pour tous, dont nul ne pouvait être privé, même partiellement. Et ce statut impliquait une intégration nécessaire dans la société, qu'on imposerait si nécessaire de force, notamment grâce à des structures administratives contraignantes. Si pour eux la Loi des pauvres devait être abolie, c'était parce que sa problématique particulariste était dépassée, et correspondait en outre à un ordre social ancien aujourd'hui disparu. L'assistance devait être redéfinie en termes modernes, approuvés à la fois par les néo-libéraux et par les socialistes modérés, c'est à dire avec une certaine dose d'interventionnisme de l'Etat dans les affaires sociales. Mais surtout le rapport minoritaire présentait l'indigent comme une victime de maux dont il n'était pas responsable, et auxquels la société se devait de porter remède.

Est-ce à dire que les rapports majoritaire et minoritaire voyaient des causes diamétralement opposées à l'indigence : causes morales, avec un comportement inadapté ou fautif pour le premier, et causes économiques, avec un environnement défavorable pour le second ? Les choses ne sont pas aussi tranchées. Même si ce sont les rédacteurs du rapport majoritaire qui mettent surtout l'accent sur l'importance primordiale de la force morale dans la conduite de l'existence, les minoritaires comme Beatrice Webb ne négligent pas de mentionner les effets de la "force de caractère" (*character*) sur les destinées

<sup>21</sup> "Une politique de ce genre poursuivie progressivement mais obstinément, jusqu'à ce qu'elle soit généralement prise en compte, ferait beaucoup, nous en sommes convaincus, pour diminuer les fléaux de la saleté, du surpeuplement et de l'immoralité, non seulement chez ceux qui perçoivent de l'aide, mais aussi parmi leur voisins" (*Report*, p. 153).



CENTRE  
D'ETUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

individuelles. Ils avancent par exemple l'exigence de "respectabilité" et d'"indépendance" pour le citoyen idéal<sup>22</sup>. Mais pour eux, la respectabilité n'est pas affaire de respect des valeurs et usages bourgeois, mais bien une exigence de dignité que chaque être humain possède mais ne peut pas toujours satisfaire. Certaines situations économiques, telles que l'emploi précaire, ou le chômage, menacent ceux qui y sont contraints de déchéance, quelle que soit leur force de caractère :

En raison des effets néfastes d'une telle existence, nulle force de caractère personnelle n'aura des chances de résister aux tentations. En conséquence, partout où l'on trouve des emplois précaires, on trouvera que l'ivrognerie et toutes sortes de dérèglements sont plus répandus qu'ailleurs. Et les effets néfastes de l'emploi précaire ne se limitent pas à un individu. Il semble presque inévitable que son foyer sombre aussi dans la démoralisation<sup>23</sup>.

Le système d'assistance publique, justement, devrait viser à sauvegarder la dignité de la personne humaine quelle que soit sa situation économique. Or, le fonctionnement de la Loi sur les pauvres aboutit souvent à l'effet inverse. On lit dans le rapport minoritaire la critique suivante de l'asile général des indigents :

Ces institutions ont pour effet de d'abaisser, de dégrader et littéralement de détériorer la force de caractère de toutes les sortes de pensionnaires, ce qui tend à les rendre inaptes à mener une vie de citoyen respectable et indépendant<sup>24</sup>.

C'est donc au nom même de la défense de la respectabilité de l'indigent (au sens noble d'exigence de dignité) que le rapport minoritaire défend l'interventionnisme d'Etat, et non par principe collectiviste.

B. Webb a justement démenti l'accusation de "socialisme" portée contre le rapport

---

<sup>22</sup>. *Report*, p. 1218.

<sup>23</sup>. *Report*, p. 1122.

<sup>24</sup>. *Report*, p. 1218.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



www.ceuma.paris-sorbonne.fr

minoritaire :

Les propositions du rapport minoritaire ne sont pas socialistes, au sens où l'on entend habituellement le socialisme, c'est à dire qu'elles n'ont pas de relation nécessaire avec le mouvement en faveur de la nationalisation des moyens de production, de distribution et d'échange. Au contraire elles sont également applicables et nécessaires dans un État individualiste que dans un État socialiste — elles constituent une sorte de système d'assainissement social, une base nécessaire à une société civilisée, quel que soit le principe sur lequel elle est fondée<sup>25</sup>.

Ce refus de penser l'assistance dans un cadre politique peut surprendre chez une adhérente de la Société Fabienne, club d'intellectuels prêchant un "socialisme graduel". Il a en tout cas pour effet de rejeter la question de l'assistance dans le domaine assez technique de la gestion des affaires sociales, avec pour seul fondement intellectuel une philosophie morale assez consensuelle.

Comme l'a bien montré Stephen Collini, la transition entre l'individualisme pur et dur du milieu de l'époque victorienne, symbolisé par le fameux *self-help* prêché par Samuel Smiles, et le néo-libéralisme interventionniste du début du 20e siècle s'est faite de manière discrète grâce au concept de "développement de l'individu" (*self-realization*) :

Beaucoup de réformateurs souhaitaient défendre l'idée que certaines causes économiques ou structurales de la pauvreté étaient plus puissantes que les efforts de la volonté individuelle, mais le développement des aptitudes morales de l'individu restait l'objectif principal. Ils furent aidés en cela par le fait que la formulation de leur idéal fut subtilement modifiée durant cette époque, lorsque le concept d'indépendance (*self-reliance*) ou de progrès par soi-même (*self-improvement*) fut subsumé par celui de développement de l'individu (*self-realization*).<sup>26</sup>

<sup>25</sup>. WEBB Beatrice, *The New Crusade*, p. 14.

<sup>26</sup>. COLLINI Stefan, *Liberalism and Sociology: L.T. Hobhouse and Political Argument in England, 1880-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, p. 31.

Dès lors, il devait pensable pour les libéraux que l'État réduise les obstacles à ce développement (par exemple en organisant l'éducation, ou l'assistance publique). On suggèrera ici que c'est cette notion de développement de l'individu qui sous-tend le rapport minoritaire. C'était John Stuart Mill qui, dans son essai *On Liberty* (1859) avait le premier, avancé cet idéal qui séduisit les néo-libéraux autant que les socialistes fabiens. Certes le philosophe, éternellement hostile à l'interventionnisme d'Etat, n'aurait pu imaginer que cinquante ans plus tard, l'Etat aurait été considéré par certains penseurs comme les Webb comme capable de favoriser ce développement de l'individu. Mais n'écrivait-il pas déjà à propos du développement de l'éducation :

N'est-ce pas une vérité presque évidente que de dire que l'Etat devrait exiger et imposer l'éducation, jusqu'à un certain niveau, de tout être humain en tant que citoyen ? <sup>27</sup>

La position des minoritaires de 1909 face au problème de l'assistance me paraît tout à fait parallèle. Il me paraît possible d'avancer que leur rapport, dans son domaine propre, se fonde sur le genre d'interprétation que donne Stuart Mill de la dignité humaine comme aptitude au développement, notamment lorsque ce rapport propose de ne plus mettre au ban de la société les indigents demandant assistance mais de les traiter comme des citoyens à part entière. Selon les termes de Beatrice Webb, les minoritaires se virent en artisans de la dignité de tous, et la mission des autorités responsables était "la transformation de la couche sociale la plus basse, consistant actuellement en une masse de personnes chroniquement indigentes, apathiques, dépendantes et sans qualification, en une série de familles en bonne santé, auto-suffisantes et activement engagées dans la production"<sup>28</sup>.

Ainsi l'emploi d'un même mot comme "citoyen" par les deux camps en présence dans la commission parlementaire de 1909 nous paraît dissimuler des analyses profondément divergentes du statut des indigents dans la société britannique. J'ai tenté de montrer que

---

<sup>27</sup>. STUART MILL John, *On Liberty* [1859], New York, W.W. Norton & Co., 1975, p.97.

<sup>28</sup>. WEBB Beatrice, *The New Crusade* , p. 14.



CENTRE  
D'ÉTUDES  
URBAINES  
DANS LE  
MONDE  
ANGLOPHONE



[www.ceuma.paris-sorbonne.fr](http://www.ceuma.paris-sorbonne.fr)

---

pour les majoritaires, les indigents assistés n'étaient objectivement pas des citoyens dignes de ce nom, par le seul fait qu'ils se mettaient d'eux-mêmes dans une position de dépendance. Ils devaient, en tant qu'assistés volontaires, être considérés comme un groupe en marge de la société, comme des exclus (mais exclus par leur propre décision). Par conséquent ils devraient, selon le rapport majoritaire, continuer à être privés de certains droits du citoyen, comme les droits politiques<sup>29</sup>. Les minoritaires, au contraire, refusèrent d'isoler les indigents du reste de la population. Pour eux, l'abolition de la Loi des pauvres visait à rendre aux indigents la possibilité de partager le sort commun de l'humanité et d'assumer leur statut de citoyens.

---

<sup>29</sup>. Le rapport majoritaire propose tout de même de traiter les malades admis dans les hôpitaux publics comme des citoyens à part entière et de ne pas les priver du droit de vote & (*Report*, p. 634).