

Des lois anglaises sur les pauvres à la dénonciation moderne de l'assistanat

I. [D'Elisabeth à Bentham : assister ou enfermer ?](#)

Michel Husson, *A l'encontre*, 6 avril 2018

Les économistes dominants pensent que leur discipline progresse comme le font les autres sciences [1]. Il n'en est rien : les débats contemporains reprennent souvent des arguments très anciens. C'est ce que voudrait illustrer cette contribution [2] à partir de l'histoire des lois sur les pauvres en Angleterre.

Cette lecture s'organise autour de trois fils directeurs. Le premier est que « faire l'histoire sociale des pauvres, c'est aussi faire l'histoire d'un "partage", d'une "séparation" par la société [3]. » La deuxième idée est résumée par cette formule d'un historien : « aussi étrange que cela puisse paraître, les lois sur les pauvres ne concernaient pas vraiment la pauvreté [4]. » On verra en effet que la frontière entre pauvres sans emploi et travailleurs pauvres a toujours été floue et mouvante.

Il n'est donc pas étonnant que les discours anciens sur les pauvres se retrouvent aujourd'hui mais cette fois adressés aux chômeurs. Et c'est donc le troisième thème de ce passage en revue : montrer une relative invariance des discours, et notamment ceux tenus par les représentants des classes dominantes, à l'égard des « surnuméraires ». C'est en gardant présent à l'esprit cette intuition qu'il faut lire le florilège qui servira de conclusion.

La première partie de cette contribution porte sur l'histoire des lois sur les pauvres jusqu'en 1795. Elle consacre une part importante à Jeremy Bentham, un des fondateurs de l'utilitarisme, parce que ses oscillations entre libéralisme et despotisme sont particulièrement révélatrices des hésitations très actuelles dans le « traitement » du chômage.

Elisabeth

Les lois sur les pauvres ont existé depuis longtemps en Angleterre, puisque William Quigley [5] les fait remonter au *Statute of Laborers* de 1349 [6]. Elles ne seront vraiment abolies qu'en 1948 avec le *National Assistance Act*. Mais on peut commencer ce survol avec les lois promulguées par la reine Elisabeth : la « loi pour l'aide aux pauvres » (*Act for the Relief of the Poor*) de 1597 et surtout, deux ans avant sa mort, le *Poor Relief Act* de 1601 [7].

[1] Un économiste, suisse d'adoption, pouvait ainsi expliquer que le niveau des connaissances économiques de Marx et Malthus étaient « par rapport à ce que nous savons aujourd'hui ce que l'automobile de Cugnot était par rapport à nos formules 1 ». Voir Charles Wyplosz, « [Inculture française](#) », *Libération*, 26 Mars 1998.

[2] Ce texte prolonge deux contributions précédentes publiées sur ce site : « [L'art d'ignorer les pauvres](#) », 13 mai 2017 ; et : « [L'impossible partage du travail: histoire d'un \(vieux\) débat](#) », 23 juin 2017.

[3] Jean-Pierre Gutton, *La société et les pauvres en Europe (XVIe-XVIIIe siècles)*, Paris, PUF, 1974.

[4] Trevor May, *An Economic and Social History of Britain 1760-1970*, 1987, p.120.

[5] William P. Quigley, « [Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor](#) » *Akron Law Review*: Vol. 30, N° 1, 1997.

[6] Edward III, King of England, *The Ordinance of Labourers*, 1349.

[7] Elizabeth I, [An Act for the Relief of the Poor](#), 1601.



Son premier objectif est de « mettre au travail tous les enfants que leurs parents ne seront pas en état d'élever, ainsi que toutes personnes, mariées ou non, qui n'ont ni ressources ni gagne-pain ». Ces emplois seront financés par « une taxe sur tous les habitants et propriétaires terriens de la paroisse, destinée à leur permettre de se procurer le lin, le chanvre, la laine, le fil, le fer et toutes autres matières premières pour faire travailler les pauvres. » Une autre partie de ces ressources sera consacrée à l'assistance aux « boiteux, handicapés, vieillards, aveugles » et de manière générale à tous les pauvres inaptes au travail.

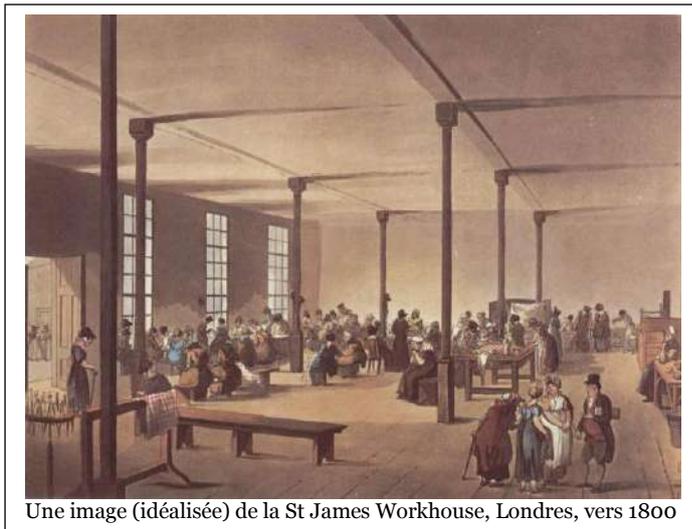
L'assistance aux « pauvres » (indigents, chômeurs, mendiants, voleurs et vagabonds) est mise à la charge des 15000 paroisses (*parish*) d'Angleterre et du Pays de Galles. C'est un point important : il s'agit de fixer les vagabonds et l'*Act of Settlement* de 1662 (loi du domicile) viendra durcir cette règle. Adam Smith en montrera toute l'injustice et l'absurdité : « il n'existe pas en Angleterre un seul pauvre ouvrier, parvenu à l'âge de quarante ans, qui n'ait eu à éprouver, dans un moment ou dans un autre de sa vie, des effets excessivement durs de cette oppressive et absurde loi du domicile [8] ». Plus tard, Karl Polanyi [9] parlera de « servage paroissial » (*parish serfdom*).

Toutes les lois sur les pauvres se sont accompagnées d'une volonté classificatoire. C'était déjà le cas avec la loi de 1601 qui prenait grand soin de distinguer trois catégories de « bénéficiaires ». Les impotents incapables de travailler (handicapés, boiteux, aveugles et vieillards) sont accueillis dans des hospices ou dans des orphelinats. Les vagabonds et les pauvres clairement identifiés comme fainéants (*idle poor*) doivent être détenus dans des maisons de correction ou en prison. Restent les pauvres physiquement aptes (*able-bodied*) qui peuvent être mis au travail dans un atelier de travail (*House of Industry*). Mais, au moins au début, l'aide est dans la mesure du possible apportée à domicile, éventuellement sous forme de matières premières : « lin, chanvre, laine, fil, fer et autres articles nécessaires » comme le précise la loi de 1601.

Les lois ultérieures modifieront la nomenclature des pauvres. Ainsi le *Poor Relief Act* de 1722 établit des « maisons du travail (*workhouses*) et réserve l'assistance aux seuls pauvres qu'y acceptent d'y entrer. La distinction est ainsi établie entre l'assistance fournie à domicile (*outdoor relief*) et l'assistance conditionnée à la présence dans la *workhouse* (*indoor relief*). Elle sera renforcée en 1782 par une nouvelle loi, le *Gilbert's Act* qui réserve les maisons de travail aux seuls vieillards et impotents.

[8] Adam Smith, [*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*](#), 1776; traduction française: [Recherches sur la nature et les causes de] [*La richesse des nations*](#), Flammarion, 1991, livre I, chapitre X, p. 218.

[9] Karl Polanyi, [*The Great Transformation*](#), 1944 ; traduction française : *La grande transformation*, Gallimard, 1983, [chapitres 7 à 9](#).

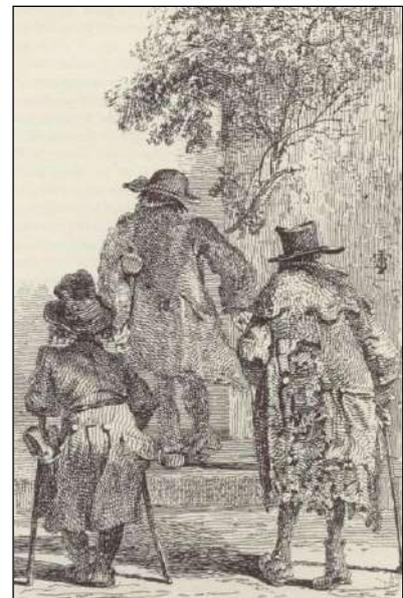


Une image (idéalisée) de la St James Workhouse, Londres, vers 1800

Pauvreté et indigence

Cette volonté classificatoire est sous-tendue par une distinction fondamentale, entre indigence et pauvreté. Elle sera théorisée par Patrick Colquhoun, un disciple de Jeremy Bentham (et par ailleurs responsable de la police de l'Est londonien). Il y aurait d'un côté les pauvres qui reçoivent un faible salaire et d'un autre côté les indigents : cette typologie montre que les catégories de pauvres et de chômeurs se recouvrent en partie.

Pour Colquhoun, « la pauvreté est un ingrédient nécessaire et indispensable à la société, sans lequel les nations et les communautés ne pourraient pas exister dans un état de civilisation. (...) Sans pauvreté il n'y aurait pas de travail, et sans travail il ne pourrait y avoir aucune richesse, aucun raffinement, aucun confort. » Il s'agit donc ici d'une « pauvreté laborieuse » constitutive du statut de travailleur, et bénéfique. L'indigence est autre chose : « c'est l'état de quiconque est dépourvu des moyens de subsistance, et est incapable de travailler pour l'obtenir » et « c'est donc l'indigence et non la pauvreté, qui est le mal [10]. » Et l'indigence est condamnable moralement comme « l'une des plus grandes calamités qui puisse affliger la société civile, puisque, à quelques exceptions près, elle engendre tout ce qui est nocif, criminel et vicieux dans le corps politique [11]. »



Bentham et la gestion privatisée de la pauvreté

Colquhoun était un disciple de Jeremy Bentham, le théoricien de l'utilitarisme qui est aussi connu - grâce à Michel Foucault [12] - pour son projet de prison idéale, le panoptique. Mais Bentham ne se bornait pas à soupeser « les peines et les récompenses » et partageait le pessimisme social de son disciple : « Dans le plus haut état de prospérité sociale, la plus grande masse des citoyens n'aura d'autre ressource que son industrie journalière, et par conséquent sera toujours à côté de l'indigence, toujours prête à tomber dans ce gouffre [13] » Bref, les pauvres sont utiles et il y en aura toujours.

[10] Patrick Colquhoun, *A Treatise On Indigence*, 1806, pp. 7-8.

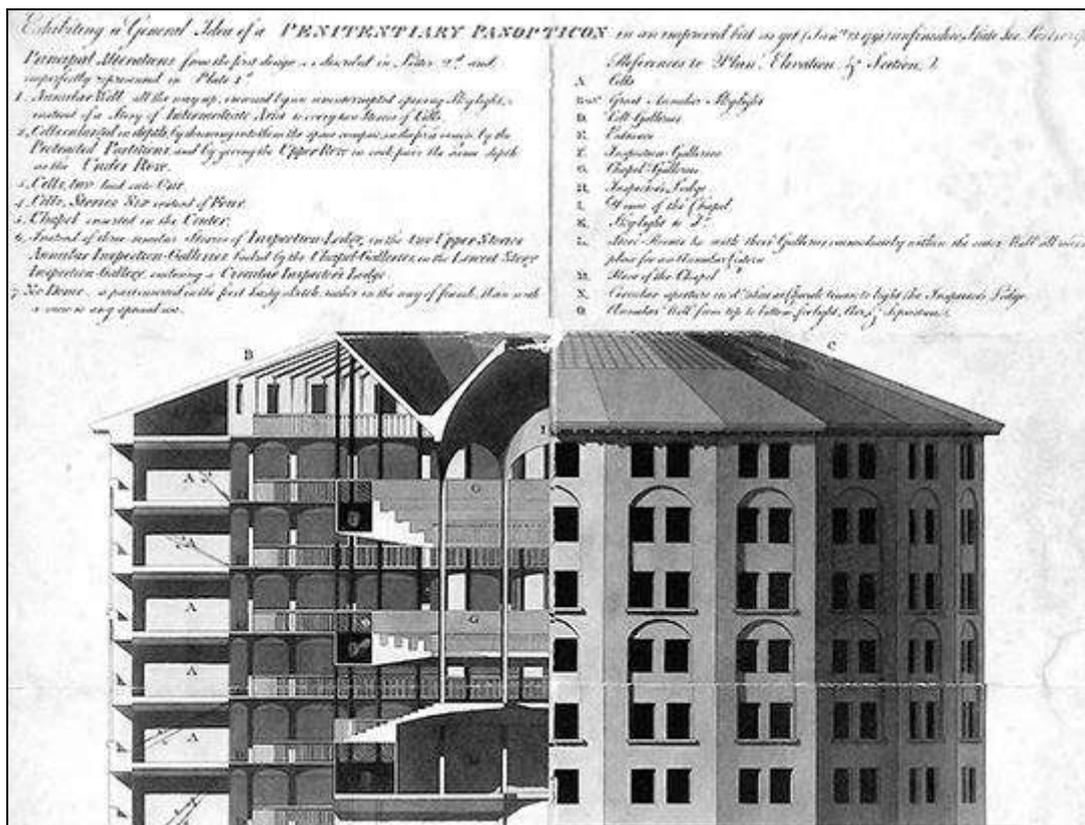
[11] Patrick Colquhoun, « *A Treatise on Wealth, Power, and Resources of the British Empire* », 1814. Il est significatif - et finalement cohérent avec son point de vue - que l'indifférence de Colquhoun à la nécessaire pauvreté ne l'a pas empêché de se comporter en philanthrope à l'égard des seuls indigents.

[12] Michel Foucault, *Surveiller et punir*, 1975.

[13] Jeremy Bentham, *Principes du code civil*, dans : *Traité de législation civile et pénale*, 3ème édition, 1830 [1802], p. 223.

Tous les écrits de Bentham sont marqués par une manie classificatoire (sans doute liée à sa formation de juriste) qui le conduit à dresser un tableau détaillé des candidats à l'assistance [14]. Il distingue d'un côté les facteurs individuels (infirmité, âge, inaptitudes provisoires - sauf le décès - et refus du travail de la part des « mains paresseuses ») et de l'autres les « conditions externes » : perte d'emploi, impossibilité d'accéder à l'emploi, perte de propriété). Rien n'est laissé au hasard : ainsi, parmi les handicapés mentaux, Bentham distingue les idiots (idiots « absolus » ou simples d'esprit) et les lunatiques qui se décomposent à leur tour en lunatiques légèrement atteints, espiègles, méchants, délirants ou mélancoliques.

En 1796, Jeremy Bentham publie un grand projet [15] pour la « gestion du paupérisme ». Le titre anglais (*Pauper Management*) illustre bien la distinction entre les pauvres (*poor*) et les indigents (*pauper*). Le plus frappant dans ce programme est qu'il entend privatiser le système mis en place par les lois sur les pauvres : Bentham propose la création d'une « compagnie nationale de charité » (*National Charity Company*) qui prendrait en charge la construction d'une chaîne de 250 « maisons d'industrie » pouvant accueillir chacune environ deux mille personnes. Elles seraient structurées selon le même plan que la prison « panoptique » (un plan suggéré par son frère Samuel, qui était architecte) conformément au fier principe selon lequel « plus nous sommes strictement surveillés, mieux nous nous comportons » (*the more strictly we are watched, the better we behave*) [16].



[14] Le tableau de Bentham peut être consulté [ici](#).

[15] Jeremy Bentham, « [Outline of a work entitled pauper management improved](#) », *Annals of Agriculture*, 1797-1798.

[16] cité d'après un manuscrit de Bentham par Charles F. Bahmueller, [The National Charity Company: Jeremy Bentham's Silent Revolution](#), 1981.

L'esquisse de Bentham fournit un nouvel exemple de son souci névrotique des détails. Pour ne prendre qu'un exemple, voici comment il décrit les conduits d'aération de la future maison : « soupirail de forme ronde, couvert d'un abat-jour, et percé depuis le haut jusqu'en bas, excepté aux endroits où se trouvent l'escalier et les deux étages de la galerie environnante [17]. »

Mais le plus intéressant est sans doute le modèle économique de la future compagnie. Elle serait fondée sur des « principes mercantiles » et gérée sur le modèle de la Compagnie des Indes orientales, avec à sa tête un conseil d'administration élu par les actionnaires. Le financement proviendrait en effet des ressources tirées de la taxe pour les pauvres et du produit du travail fourni par les « résidents », mais aussi d'un capital « levé par souscription. » Les gestionnaires des maisons devraient être intéressés aux résultats, parce que, selon Bentham, « tout système de gestion fondé sur le désintéret, prétendu ou réel, est pourri (*rotten*) à la racine, susceptible d'une prospérité momentanée au départ, mais assuré de périr dans le long terme. »

Un libéralisme despotique

Bentham revendique de surcroît le pouvoir « d'appréhender toute personne, valide ou non, n'ayant ni biens visibles ou cessibles, ni moyens de subsistance honnêtes et suffisants, et de les détenir et les employer jusqu'à ce qu'elle trouve un employeur. » Il y a là, semble-t-il, une contradiction entre le libéralisme de Bentham et cette mesure coercitive. Mais la contradiction n'est qu'apparente et la clé a été fournie par Michel Foucault quand il écrit que « l'exercice du pouvoir consiste à "conduire des conduites" et à aménager la probabilité [18]. » Christian Laval explicite cette formule très synthétique de la manière suivante : « la proximité de Foucault et de Bentham tient au fait que, chez l'un et chez l'autre, la relation de pouvoir ne se limite pas à une action directe d'un individu sur un autre, mais qu'elle est pensée aussi comme une façon plus indirecte et diffuse d'influencer autrui par la mise en place d'un cadre fait d'incitations et de désincitations à l'intérieur duquel l'individu doit calculer "librement" [19]. »

Cette remarque pointe un des aspects essentiels du néo-libéralisme : contrairement à une conception naïve, ce dernier ne se caractérise pas par un désinvestissement de l'Etat, mais par une intervention qui tend à modeler le cadre dans lequel s'exercent les choix individuels. Cette intervention s'exerce notamment sous la forme d'un « guidage » des comportements individuels par l'utilisation des leviers dont dispose la puissance publique. Ainsi, la « peine » associée à la réduction des allocations allouées aux chômeurs ou aux sanctions qui leur sont infligées vont les « désinciter » à s'installer dans le « confort » des « trappes à inactivité » et donc les « inciter » à accepter un emploi en baissant leurs exigences. Mais ils restent « libres » de leur choix. De la même manière, la baisse des impôts sur le capital va « inciter » les détenteurs de capitaux à les rapatrier en fonction d'un calcul comparant les coûts et avantages (les « plaisirs et les peines ») ; mais là encore, ils sont libres de ne pas le faire.

[17] Ce type de développements, fréquents chez Bentham, fait d'ailleurs le désespoir de ses traducteur et éditeurs. Voir par exemple Nathalie Sigot, « [Editer les Oeuvres économiques \(1787-1801\) de Bentham](#) », *Cahiers d'économie Politique* n° 57, 2009/2.

[18] Michel Foucault, « [Le sujet et le pouvoir](#) », *Dits et écrits, tome IV*, Gallimard, 1994.

[19] Christian Laval, « [Ce que Foucault a appris de Bentham](#) », *Revue d'études benthamiennes* n° 8, 2011.

Beaucoup des politiques de l'emploi actuelles, sinon toutes, sont fondées sur des études et des pratiques qui évoquent celles des entomologistes. En plaçant des obstacles (peine) ou des récompenses (plaisir) ces derniers observent comment est modifié le « libre choix » des fourmis confrontées à ces (dés-)incitations. Et le dispositif d'observation des entomologistes est « panoptique », comme l'est aussi celui des économètres de l'emploi. L'héritage de Bentham est donc bien présent au sein de pratiques très contemporaines, même si elles ne vont pas aussi loin que ses recommandations qui s'apparentent à une forme de totalitarisme très peu respectueux des libres individualités.

Les projets de Bentham en ce qui concerne les enfants sont assez effarants. Comme il l'écrit lui-même, son plan serait « incomplet si la génération montante en était exclue. » C'est pourquoi il prévoyait que les enfants nés dans les maisons d'industrie (la « génération montante ») devraient y rester, de telle sorte qu'au bout de 21 ans, leur population (« la classe indigène ») aurait doublé et conduirait à la construction de 250 nouvelles maisons. Ces dernières accueilleraient donc un million de personnes pour une population évaluée à 9 millions. Notons au passage que cette augmentation souhaitée de la population allait à l'encontre des thèses de Malthus.



Les enfants devraient être mis au travail car Bentham n'y voit aucun inconvénient : « j'ai entendu dire qu'il y avait un peu de cruauté à enfermer les enfants dans une manufacture, surtout à un âge tendre. Mais à moins d'un confinement inutile, il n'y a pas de cruauté dans cette situation ; la cruauté serait de ne pas le faire. » A son époque, les enfants pouvaient travailler à partir de 14 ans et Bentham pensait sans doute qu'ils pouvaient commencer à le faire à partir de 4 ans, pour éviter de perdre dix ans : « dix précieuses années où rien n'est fait ! Rien pour l'industrie ! Rien pour le développement, moral ou intellectuel [20]. »

Les enfants ne pourraient parler avec leur père qu'en présence « d'un officier ou de deux ou trois tuteurs plus âgés », afin de les « préserver de la corruption ». De manière générale l'objectif de Bentham est d'inculquer aux enfants les sains principes d'une « frugalité systématique. » Et leur éducation aussi devrait être « frugale. » Dans un manuscrit, Bentham applique son fameux calcul utilitariste des peines et des plaisirs [21] (*pains and pleasures*) à l'éducation des enfants et explique pourquoi elle devrait être minimale : « Les exercices de l'esprit ont un désavantage particulier », parce qu'ils impliquent « des peines et seulement des peines » et qu'il faut attendre longtemps avant qu'ils procurent « quelque chose qui ressemble au plaisir. » La poésie n'est que « tromperie débitée au mètre » ; l'art oratoire une « tromperie visant à l'exaltation » ; la philosophie, « absurdité et chicanes sur les mots ». L'étude des langues fait passer les mots avant les choses et l'histoire « ne sert à rien sauf aux hommes politiques ».

[20] extraits de manuscrits de Bentham, cités dans l'article de référence de Gertrude Himmelfarb : « [Bentham's Utopia: The National Charity Company](#) », *The Journal of British Studies* Vol.10, n°1, November 1970. A noter que le « libéralisme » de Bentham s'attire les critiques de cette historienne très conservatrice.

[21] Jeremy Bentham, *Théorie des peines et des récompenses*, [tome I](#), [tome II](#), 1811.

La « colonie domestique » des maisons d'industrie aurait dû procurer à Bentham un autre « plaisir » : celui d'en être le maître d'oeuvre et le dirigeant. Mais son « utopie » (c'est le terme qu'il emploie à propos de son projet) tournera court, comme celui qu'il caressait à propos de sa prison panoptique. C'était d'ailleurs dans son esprit un seul et même projet puisqu'il parlait des deux branches du Panopticon : la « branche prison » et la « branche indigents » (pauper branch).

Peu de temps avant sa mort, Bentham réglera ses comptes avec George III qui avait fait obstacle à son projet de prison. Il rédige un livre (qui sera édité en partie à tirage confidentiel), au titre étonnant : *Histoire de la guerre entre Jeremy Bentham et George III par l'un des belligérants*. Bentham y exprime tout son ressentiment : « Sans George III, tous les prisonniers du pays auraient, il y a longtemps, été sous ma responsabilité. Sans George III, tous les prisonniers en Angleterre auraient, il y a des années, été sous ma direction. »

On présente souvent les côtés progressistes de Bentham en matière de moeurs et c'est après tout le fondateur de l'utilitarisme qui est l'une des sources de l'économie dominante. Quand son principe de base - le calcul des peines et des plaisirs - est appliqué au travail, on constate que les individus cherchent à obtenir le maximum de ressources au moindre coût. Par conséquent, les système d'aide aux pauvres doivent être minimalistes afin de les inciter au travail : sinon, ils seraient incités à l'oisiveté. Le même raisonnement fonde aujourd'hui le discours sur les mérites de « l'activation des politiques d'emploi » : il faut introduire un différentiel entre les prestations sociales dont bénéficient les chômeurs et le revenu d'un salarié du bas de l'échelle.

Bentham va plus loin et illustre les possibles dérives de l'utilitarisme, avec ses abominables projets consistant, ni plus ni moins, à enfermer près d'un dixième de la population dans des conditions indignes. Si l'on y ajoute sa cupidité (mal assumée), sa névrose classificatoire et sa boursoufflure, on arrive à un portait odieux, à tel point que des auteurs libéraux ont pris soin de se démarquer d'un auteur qualifié de « despotique, totalitaire, collectiviste, behavioriste, constructiviste, panopticien [sic] et paternaliste [22]. » Pour avoir une idée complète du personnage, il suffit peut-être de consulter son auto-portrait (son épitaphe ?) consignée dans une note du 16 février 1831, un an avant sa mort : « J.B. [Jeremy Bentham] le plus philanthropique des philanthropes : la philanthropie comme fin et instrument de son ambition. De limites, il n'en a pas d'autres que celles de la terre [23]. »

Enfin Bentham est aussi, d'une certaine manière, un précurseur du transhumanisme. Dès l'âge de 21 ans, il rédige un premier testament qui offre son corps à la science [24]. Quelques mois avant sa mort, ses dernières volontés vont encore plus loin : cette fois il demande à être intégralement momifié et transformé en « auto-icône [25] ». Il aura ainsi fait « une contribution au bonheur humain, plus ou moins considérable » et souhaite que son exemple soit suivi par d'autres afin « d'éveiller une curiosité vertueuse » et de créer « des musées entiers d'auto-icônes. »

[22] James E. Crimmins, « [Contending Interpretations of Bentham's Utilitarianism](#) », *Canadian Journal of Political Science*, vol.XXIX, n° 4, December 1996.

[23] Jeremy Bentham, *Memoirs and Correspondence*, 1828-1832 dans *The Works of Jeremy Bentham* (edited by John Bowring, vol.XI).

[24] Jeremy Bentham, « [Will](#) », 24 august 1769.

[25] Jeremy Bentham, « [Auto-icon](#) », 1832, extraits des dernières volontés.

Pour la petite histoire, la tête, un peu ratée, sera remplacée par une figure en cire, mais cette dernière et l'ensemble de la momie dûment vêtue et assise sur un fauteuil seront exposés à l'*University College London*.

Dans un article récent du *Guardian*, Jeremy Seabrook, par ailleurs auteur d'un passionnant ouvrage sur la pauvreté [26] souligne avec ironie que « les pauvres ont souvent été convoités par les entreprises, car ils représentent un groupe apparemment durable dans la société, dont il doit sûrement être possible, d'une manière ou d'une autre, de tirer des profits. » C'est chose faite en Angleterre, où ce sont des entreprises privées qui sont chargées de surveiller les condamnés placés sous surveillance électronique, mais aussi de repérer les « faux chômeurs. » Pour Seabrook, il ne s'agit pas d'une approche « innovante » de la pauvreté. Ce mode de gestion ne fait que s'inspirer d'un « passé punitif » qu'il fait justement remonter à Bentham : « moins d'une personne sur cent est incapable de tout emploi. Pas un mouvement d'un doigt, pas un pas, pas un clin d'œil, pas un murmure qui ne puisse être sollicité en vue d'un profit » écrivait-il dans *Pauper Management Improved*.



Et ce rude précepte a été pris au pied de la lettre par Atos, l'une des entreprises privées sous-traitantes chargées de faire le tri entre les « employables » et les autres. Elle a réussi à classer aptes à l'emploi des personnes en phase terminale, dont certaines sont mortes quelques jours après avoir été déclarées employables.

L'idée a traversé la Manche et est arrivée en France. Les centres Pradha (programme d'aide à l'hébergement des demandeurs d'asile) seront gérés par une filiale de la Caisse des dépôts sous contrôle du ministère de l'Intérieur, et en partie financés par le privé, grâce à un fonds d'investissement dédié [27].

La seconde partie de cette contribution reprend le fil de l'histoire des lois sur les pauvres à partir du système de Speenhamland institué en 1795, qui prévoyait un (faible) revenu garanti aux travailleurs pauvres. Les débats et les politiques ultérieures évoquent, là encore, des résonances très contemporaines.

[26] Jeremy Seabrook, « [Pauper management by G4S, Serco and Atos is inspired by a punitive past](#) », *The Guardian*, November 25, 2013 ; *Pauperland. Poverty and the Poor in Britain*, 2013.

[27] Anne-Sophie Simpère, « [Spéculer sur l'insertion des demandeurs d'asile en France, un nouvel investissement rentable](#) », *Basta !*, 21 février 2018.