Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 21 (1999)

Artikel: La lente accession de l'assistance communale au statut de tâche de l'Etat cantonal ou les raisons d'un confinement (Neuchâtel, 1773-1889)

Autor: Christ, Thierry

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1078015

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La lente accession de l'assistance communale au statut de tâche de l'Etat cantonal ou les raisons d'un confinement (Neuchâtel, 1773–1889)

Thierry Christ

Au gouvernement argovien qui s'enquiert des lois sur les dépenses à la charge des communes (police, écoles, assistance), le Conseil d'Etat neuchâtelois répond, en février 1835, qu'«il n'existe pas de lois et ordonnances, que les choses se passent diversement dans les différentes communes, leur administration étant indépendante et le gouvernement n'intervenant dans leurs affaires que lorsqu'il y a plainte ou abus».[1]

Exacte en 1835, cette réponse vaut aussi, pour l'assistance communale, jusqu'à la fin du siècle: la première loi neuchâteloise sur l'assistance ne date en effet que de 1889. Il pourrait donc paraître paradoxal, à l'occasion d'un colloque sur l'histoire de l'Etat et de l'administration, de consacrer une communication à la manière dont l'Etat neuchâtelois a administré l'assistance de 1773 à 1889.

Certes, l'activité de l'Etat, réglée par des lois, suppose des moyens humains, des fonctionnaires, et financiers, un budget, qui sont l'objet premier d'une histoire de l'administration; mais, comme en amont de ces questions, nous aimerions montrer qu'une telle histoire peut aussi consister à identifier ce qu'ont été les tâches de l'Etat: de quels domaines l'Etat pouvait-il et devait-il régler l'existence? Quelles ont été les raisons de l'inclusion, ou de la forclusion, d'une matière dans la sphère de compétence de l'Etat? L'attribution d'une tâche à l'Etat est un fait historique; ce n'est pas une donnée naturelle, et l'assistance est l'un des domaines dont on peut examiner l'accession au statut de préoccupation étatique, soit que l'Etat tende à régler de façon uniforme l'exercice de l'assistance communale en fixant des règles et en se dotant d'organes de contrôle, soit qu'il exerce lui-même des tâches d'assistance. Il s'agit d'un processus soit d'étatisation, l'assistance devenant une affaire d'Etat, soit de décommunalisation, dans la mesure où l'assistance au début du XIXe siècle est prise en charge par les communes d'origine.

En Suisse, c'est au XIXe siècle que l'assistance fait peu à peu l'objet d'une réglementation uniforme à l'échelle cantonale: à la fin du siècle, presque tous les cantons disposent d'une loi en la matière.[2] L'assistance reste pourtant

1 Archives de l'Etat de Neuchâtel (ci-après: AEN), *Manuels du Conseil d'Etat 188* (ci-après: MCE), 11 févr. 1835, pp. 236–237.

2 Thierry Christ, «Assistance», in: *Dictionnaire historique de la Suisse* (http://www.dhs.ch/). Bibliographie récente sur le sujet pour le XIXe siècle, abstraction faite de nombreux mémoires de licence:

exercée par les communes: même si des cantons prennent directement en charge certaines tâches, aident financièrement les communes ou contribuent aux frais de fondation et de fonctionnement d'établissements, leur action consiste surtout à contrôler l'exercice de l'assistance par les communes. A Neuchâtel, contrairement à d'autres cantons,[3] cette étatisation de l'assistance est un fait tardif, que nous proposons ici de documenter et d'interpréter, dans la perspective d'une histoire du sens de l'action de l'Etat.[4] La période prise en compte, 1773–1889, est divisée en deux phases, coupées par la Révolution de 1848; pour chaque phase, après avoir brièvement qualifié l'attitude de l'Etat par rapport à l'assistance, nous proposons deux pistes permettant de donner sens aux évolutions mises en évidence. L'article se termine par un aperçu des résultats d'une longue étude de sources administratives des années 1848–1889.

Philipp Arnold, *Almosen und Allmenden: Verarmung und Rückständigkeit in der Urner Markgenossenschaft (1798–1848)*, Zurich 1994; Hansruedi Brunner, *Luzerns Gesellschaft im Wandel (1850–1914)*, Lucerne 1981; Rudolf Gadient, *Bettler, Frevler, Armenhäusler: Die Armen von Flums im 19. Jahrhundert*, Zurich 1991; Gerhard Gey, *Die Armenfrage im Werk Jeremias Gotthelfs*, Münster 1994; Karl Eduard Hausmann, *Die Armenpflege in der Helvetik*, Bâle 1969; Anne-Lise Head et Brigitte Schnegg, éd., *La pauvreté en Suisse (17e–20e siècles)*, Zurich 1989; Bernard Lescaze, éd., *Sauver l'âme, nourrir le corps: De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève (1535–1985)*, Genève 1985; Niklaus Ludi, *Die Armengesetzgebung des Kantons Bern im 19. Jahrhundert*, Berne 1975; Frauke Sassnick, *Armenpolitik zwischen Helfen und Strafen: Das Problem der Armut in Winterthur vom Ancien Régime zum 19. Jahrhundert*, Winterthour 1989; Verena Schmid, *«...Von allem entblösst...»: Armut, Armenwesen und staatliche Reformpolitik in Schaffhausen (1800–1850)*, Zurich 1993. Publications à caractère de sources (choix): G. Niederer, *Statistique du paupérisme en Suisse pendant l'année 1870*, Zurich [sd]; *Deuxième statistique suisse de l'assistance officielle*, 2 tomes, Berne 1901; «Armenwesen,» in: *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, tome I, Berne 1903, pp. 299–353; *Assistance et bienfaisance*, 5 tomes, Berne 1910–1912 (= *Bibliographie nationale suisse* 5/10f); Wilhelm Feld-Abegg, *Das schweizerische Fürsorgewesen*, Zurich 1929; Eduard Gubler, *Interkantonales Armenrecht*, Zurich 1917; Albert Wild et Carl Alfred Schmid, *L'assistance légale et volontaire organisée en Suisse*, 2 tomes, Zurich 1916.

3 Le Vaud, Genève, Berne ou Zurich par exemple; une comparaison intercantonale argumentée pourrait être réalisée à partir des nombreuses thèses de droit ou d'économie publique des années 1920–1940. En voici une liste non-exhaustive: Helene Baltensberger, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Armengesetz von 1836 bis zu den Revisionsbestrebungen der 60er Jahre*, Zurich 1940; Berta Keller, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Beginn des 18. Jahrhunderts bis zum Armengesetz des Jahres 1836*, Winterthour 1935; Paul Flückiger, *Die bürgerliche Armenpflege im Kanton Bern*, Vienne [1920]; Ernst Lobsiger, *Die auswärtige Armenpflege des Kantons Bern*, Thoune 1939; Karl Rohrer, *Das gesetzliche Armenwesen im Kanton Aargau seit 1804 und die Reformbestrebungen für ein neues Armengesetz*, Zurich 1918; Hans Düssli, *Das Armenwesen des Kantons Thurgau seit 1802*, Frauenfeld 1948; Guido Ebneter, *Das Armenwesen des Kantons Appenzell I.-Rh.*, Appenzell 1946; Erwin Häfeli, *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Luzern*, Lucerne 1928; Conrad Rist, *Die Armenpflege im Kanton St. Gallen*, Altstätten 1928; Hans Leuchtmann, *Das Armenrecht der Urkantone*, Sarnen 1953; Eduard Mirer, *Das Armenwesen des Kantons Graubünden*, Erlangen 1922; Rudolf Wydler, *Untersuchungen über das Armenwesen im Kanton Glarus unter besonderer Berücksichtigung des Zeitraumes von 1840 bis 1930*, Glaris 1939; Hugo Bäriswyl, *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Freiburg*, Fribourg 1958; Arnold Mayer, *Le problème de l'assistance publique dans le canton de Vaud*, Lausanne 1931.

4 Cette contribution présente les conclusions provisoires d'une recherche en cours sur le sujet; pour des raisons de place, nous devons renoncer à étayer comme elles devraient l'être certaines affirmations. Thierry Christ, *Pauvreté, mendicité et assistance publique dans le canton de Neuchâtel: De l'interdiction de la mendicité à la réglementation de l'assistance publique (1773–1889)*, mémoire de D.E.A., Université de Lyon II, sept. 1994.

Emergence de l'Etat légiférant: des mandements d'Ancien Régime aux «mesures générales» (1773–1848)

A Neuchâtel, l'assistance ne fait que très tardivement l'objet d'une législation cantonale qui en règle le fonctionnement de façon détaillée et uniforme. Trois textes jalonnent certes le long siècle que nous prenons en considération: une ordonnance sur les pauvres en 1773, un arrêt relatif à l'assistance des pauvres en 1819 et, enfin, une loi sur l'assistance publique en 1889; mais seule la loi de 1889 constitue une réglementation de l'assistance communale.

L'objectif de l'ordonnance de 1773 n'est pas de régler l'assistance, mais uniquement d'interdire la mendicité.[5] En émettant ce mandement, le Conseil d'Etat use de son droit direct de prendre des mesures de sécurité publique (droit de «haute police»).[6] L'assistance relève de l'ensemble des compétences laissées aux communes («basse police»); l'Etat n'a ici qu'un droit de surveillance et d'ingérence, sa compétence est de nature seconde. Jusqu'en 1810–1815, il n'envisage jamais de soumettre ces domaines à une réglementation uniforme; il use de son droit de haute police pour interdire la mendicité, mais sans jamais envisager d'organiser l'assistance communale. Assister les pauvres est une tâche qui incombe aux communes d'origine: celles-ci y satisfont selon des règles qu'elles fixent elles-mêmes.

Après 1815, par contre, les conditions sont réunies pour que voie le jour une loi réglant le fonctionnement de l'assistance communale. Dès le début des années 1810, en effet, l'Etat réglemente par des mesures générales nombre de domaines de basse police laissés jusqu'alors à la discrétion des communes: police des habitants, des constructions ou du feu, forêts, entretien des routes, etc. Pourtant, l'ordonnance sur l'assistance qu'édicte le Conseil d'Etat en 1819 n'est pas un texte organisant l'assistance communale: il ne fixe pas d'organes de gestion ou de contrôle, n'établit pas de procédures, ne dit rien de contraignant sur les principes selon lesquels on devrait assister les pauvres.[7] Le but est d'affirmer le caractère facultatif, volontaire, de l'assistance communale et de renforcer le contrôle social des communes sur leurs ressortissants pauvres. Mais les moyens de réaliser ces objectifs font défaut: des projets de loi visant à réprimer les «désordres» des «mauvais» pauvres, entre 1817 et 1828, puis au début des années 1840, échouent. La portée de l'arrêt de 1819, pour notre propos, est l'affirmation du caractère facultatif de l'assistance communale (nous y reviendrons), mais les communes restent libres d'organiser l'assistance comme elles l'entendent, et la situation ne change pas jusqu'en 1848.

5 Bibl. publ. et univ. de Neuchâtel, *Pl. NE 1773, 8 février/1*: Ordonnance de 1773 sur les pauvres.

6 Pour la distinction haute-basse police et les compétences du Conseil d'Etat, cf. AEN, Fonds Berthier: Essai sur l'état actuel de la Principauté de Neuchâtel.

7 «Arrêt relatif à l'assistance des pauvres du 20 février 1819», in: *Recueil des pièces officielles concernant la Principauté de Neuchâtel et Valangin*, tome I, Neuchâtel 1827, pp. 339–343.

Communalisation et système politique (1815–1848)

Les raisons de cette exclusion de l'assistance des tâches de l'Etat sont de deux ordres: d'une part, des mutations du système communal et, d'autre part, la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le pouvoir législatif après 1831.

Les années 1815–1825 voient se mettre en place un nouveau système: l'assistance devient vraiment communale. L'exemple des contributions forcées prélevées pour l'assistance permet d'illustrer ce phénomène de communalisation. Lorsqu'une commune n'a pas de moyens suffisants pour faire face à ses tâches d'assistance, elle procède à une collecte auprès de ses ressortissants («communiers») et, si cela ne suffit pas, lève des taxes basées sur la propriété foncière; le système peut aller jusqu'à placer les pauvres à tour de rôle dans les familles. L'assistance est ainsi en dernier lieu une corvée personnelle; elle repose moins sur la commune que sur les chefs de familles dont la réunion forme la «communauté» et qui sont solidairement garants de la bonne gestion de la commune.[8] Ainsi, en 1814, le Conseil d'Etat motive un arrêt donnant raison à des pauvres se plaignant de refus d'assistance de leurs communes en rappelant «le principe que si les fonds des établissements charitables et des communes ne suffisent pas à l'entretien des pauvres, les membres des communes doivent y suppléer».[9]

La commune n'est donc que le prolongement des familles qui la composent, et ce sont les communiers qui sont tenus d'entretenir les pauvres. Ils peuvent déléguer cette tâche à la commune en créant un fonds d'assistance («chambre de charité»), mais celui-ci n'est qu'une caisse de familles: en cas d'insuffisance des ressources, les communiers seront à nouveau mis à contribution.

Après 1820, la commune est devenue une «société anonyme»: ses membres ne sont plus responsables de sa bonne gestion sur leurs biens personnels, sur leur fortune. Ainsi, l'arrêt de 1819 consacre ce principe, en interdisant les contributions forcées existant jusqu'alors. Ce ne sont désormais plus les communiers qui sont tenus à l'entretien des pauvres, mais la commune.

Ainsi, il fallait que l'assistance devînt véritablement communale avant que l'on puisse songer à la question de son insertion dans la sphère des domaines réglementés par l'Etat. Le même phénomène a lieu pour l'école, à une époque comparable. Mais, dès la fin des années 1820, l'Etat commence à s'intéresser à l'école, à mettre en place les instruments d'une régulation

8 Terme utilisé pour désigner les communes jusqu'au milieu du XIXe siècle.

9 AEN, MCE 162, 15 août 1814, p. 742. Autre exemple: en 1814, le maire des Verrières, dans un rapport sur un particulier qui refuse de payer une taxe pour les pauvres basée sur la propriété foncière, invoque «le principe généralement admis dans cet Etat que les membres d'une commune sont solidairement tenus de l'entretien de leurs pauvres» (AEN, Série assistance 3/II, 11 avril 1814).

cantonale[10], alors que ce n'est pas le cas pour l'assistance; communalisée, elle reste de la compétence exclusive des communes.

Les raisons de l'exclusion de l'assistance des préoccupations de l'Etat sont également liées à la répartition des pouvoirs entre exécutif et législatif de 1831 à 1848. Neuchâtel connaît alors un système politique presque parlementaire: à côté du Conseil d'Etat existe un «Corps-Législatif». Mais l'exécutif conserve un pouvoir considérable; il gère comme il l'entend ce qui relève du domaine «administratif». On donne alors une large extension à ce terme; entre autres, tout ce qui concerne les affaires communales est considéré comme question administrative. En 1834, par exemple, la commune de La Sagne demande une loi excluant les assistés des assemblées communales; le Corps-Législatif refuse d'entrer en matière parce qu'une telle question est du ressort du Conseil d'Etat: «Si l'on consulte [...] l'état constitutif du pays, on devra dire qu'en effet, ce n'est pas au pouvoir législatif à limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure.»[11]

«L'état constitutif du pays» confère au seul gouvernement le droit de réglementer les affaires communales et, par conséquent, l'assistance. Or, le Conseil d'Etat ne prend, après 1819, aucune mesure administrative générale à cet égard. Les raisons de cette carence tiennent à la volonté politique de maintenir un statu quo institutionnel. La légitimité du système ne tient pas à son caractère démocratique, à l'égalité que permettrait une organisation cohérente imposée par l'Etat à toutes les communes; ce qui légitime l'organisation existante, c'est, au contraire, une filiation: «les choses se passent diversement dans les différentes communes», chaque commune est organisée de façon différente parce qu'elle a été créée à une époque différente, qu'elle s'est vu conférer des droits particuliers. Pour justifier un état de droit, il suffit ainsi de retrouver l'origine de la particularité dont il s'agit.

Or, le système communal est un élément important de «l'état constitutif» de la Principauté: il s'agit, après la révolution manquée de 1831, de ne pas s'aliéner l'appui des communes par des mesures contraignantes et uniformisantes. Après la révolution radicale de 1848, les défenseurs des communes bourgeoises contre les municipalités se recruteront de façon significative parmi les défenseurs ou les héritiers de l'Ancien Régime.

10 Par la création d'une Commission d'Etat pour l'éducation publique en 1829, chargée de surveiller les écoles communales et disposant de moyens pour aider les communes les moins aisées. *Rapport de la commission d'Etat pour l'éducation publique sur ses travaux*, Neuchâtel 1833, p. 7: «l'année 1829 doit être signalée [...] comme celle où l'Etat, agrandissant la sphère de son activité, a commencé à surveiller et diriger le développement de la culture intellectuelle du peuple et de sa moralité».

11 *Bulletins du Corps-Législatif 5*, 17 déc. 1834, pp. 199–200.

La non-citoyennisation des pauvres: la République et l'assistance communale (1848–1889)

Avec la Révolution de 1848, les conditions sont réunies pour une réglementation uniforme de l'assistance dans le canton. Désormais, le législatif a la compétence, et la volonté politique, d'uniformiser le système communal: le nouveau Grand Conseil neuchâtelois adopte, en mars 1849, une loi sur les communes dont l'objectif est de «régler d'une manière uniforme les droits, les attributions et les devoirs des communes et bourgeoisies; déterminer l'organisation précise, la compétence de leurs diverses autorités [...]».[12]

De 1849 à 1888, cinq lois se succèdent.[13] Dès la fin des années 1850, dans la grande majorité des localités du canton, coexistent commune bourgeoise («commune») et commune d'habitants («municipalité»). Ce dualisme est rendu obligatoire en 1874; l'assistance de ses pauvres est alors la seule tâche qui reste à la commune. Pourtant, la question de l'assistance est longtemps absente de la législation: en 1874 encore, la loi se borne à dire que «la commune pourvoit à l'assistance de ses pauvres».[14]

Inclure, en légiférant, l'assistance communale dans les préoccupations de l'Etat eût supposé un engagement financier et administratif de l'Etat. En 1874 déjà, l'idée d'une loi sur l'assistance est évoquée en Grand Conseil lors de l'adoption de la loi sur les communes: le président du Conseil d'Etat affirme la nécessité de «sortir l'assistance des pauvres de l'administration des chambres de charité», parce que les pratiques diffèrent trop d'une commune à l'autre et que certaines sont, en raison des charges d'assistance, dans une situation embarrassée.[15] L'idée, pourtant, n'eut pas de suite: devant adapter rapidement la loi à la nouvelle Constitution fédérale (commune d'habitants obligatoire), exécutif et législatif préférèrent maintenir le dualisme administratif commune-municipalité, en rendant la seconde obligatoire là où elle n'avait pas encore été adoptée: on renonce ainsi à une réorganisation de fond du système communal, en-dehors de laquelle on n'imaginait pas pouvoir légiférer en matière d'assistance. Mais si le canton renonce à organiser l'assistance communale par une loi, c'est surtout parce que font défaut les institutions nécessaires pour aider les communes[16]:

12 «Loi sur les communes et bourgeoisies du 30 mars 1849,» in: *Recueil des lois 2* (ci-après: RL), pp. 47–60.

13 Sur le système communal neuchâtelois dans la seconde moitié du XIXe siècle, cf. Sabine Riard, *De la commune à la municipalité, ou comment Neuchâtel devint véritablement suisse*, Institut d'histoire de l'Université de Neuchâtel 1992 (non publié); Christ, Pauvreté, mendicité et assistance publique (note 4), pp. 166–188.

14 Art. 44 de la «Loi sur les communes et municipalités du 23 déc. 1874», in: *RL* 13, pp. 6–40.

15 *Bulletin du Grand Conseil 34* (ci-après: BGC), 15 juill. 1874, p. 188.

16 Le Conseil d'Etat motive ainsi l'absence de loi sur l'assistance en 1874: «il faut auparavant que notre canton soit doté de toutes les institutions destinées à venir en aide aux communes et à régulariser leur situation quant à l'assistance des pauvres et à leurs autres devoirs envers leurs ressortissants. Nous avons déjà la maison de travail et de correction, il nous faut encore l'asile pour l'enfance malheureuse, l'hospice des incurables et l'hôpital cantonal ou des hôpitaux de districts, qui sont depuis longtemps réclamés.» in: *BGC* 34, 16 nov. 1874, p. 248.

c'est seulement lorsqu'existeront des établissements de prise en charge de certaines catégories de pauvres (orphelins, malades incurables, etc.) que l'on pourra faire de droit de la commune ce qu'elle est devenue de fait: une chambre de charité, dont on réglera alors le fonctionnement.

C'est, ainsi, une double hypothèque qui pèse sur la possibilité même d'une régulation de l'assistance par l'Etat. La question est subordonnée, d'une part, à ce qui est l'enjeu principal: une réforme de fond du système communal, dont une réorganisation de l'assistance ne serait, et, de fait, ne sera, que la conséquence. D'autre part, il faudrait créer des établissements de prise en charge des pauvres; or (voir plus bas), jusqu'en 1889, l'Etat, engageant ses moyens pour d'autres priorités politiques, ne crée ni ne finance rien, laissant à d'autres le soin de prendre les initiatives et de trouver le financement. On en revient, ainsi, au constat de départ: la pauvreté n'est pas une préoccupation à part entière pour l'Etat neuchâtelois.

En 1888–1889, on légifère enfin de façon précise sur l'assistance, mais plus pour des raisons financières et politiques que par souci d'une bonne organisation de l'assistance.[17] Le point de départ est constitué par les déficits de certaines communes, qui doivent assumer des charges d'assistance trop fortes pour le produit de leurs capitaux.[18] Pour faire face à cette situation, on n'envisage qu'une seule solution: réformer le système communal. On décide ainsi la fusion des communes et des municipalités, c'est-à-dire la suppression des premières. Les indigents neuchâtelois sont assistés par leur commune de domicile, des mesures de péréquation intercommunale sont adoptées au moyen d'un fonds cantonal, dont l'une des tâches sera de créer le premier établissement d'assistance dû à l'Etat: l'hospice cantonal pour incurables de Perreux, ouvert en 1897.

Ainsi, c'est l'urgence de la situation financière de certaines communes et la volonté politique de supprimer le dualisme administratif commune/municipalité qui, presqu'accidentellement, font entrer l'assistance communale dans la sphère des préoccupations de l'Etat. On ne légifère qu'en changeant de système: la commune de ressortissants est supprimée, et le système antérieur, l'assistance par la commune d'origine, disparaît sans avoir jamais fait l'objet d'une réglementation ou d'une législation cantonales.

L'éducation est, au XIXe siècle, souvent rapprochée, dans le discours et les pratiques, du traitement des questions de pauvreté. Une comparaison des

17 «Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfants malheureuse du 23 mars 1889», in: *Nouveau RL* (note 12) 6, pp. 601–643.

18 Entre 1867 et 1877, le total des capitaux dont les intérêts sont affectés à l'assistance communale dans le canton a passé de 3,3 à 3,6 mios. de frs., mais certaines communes doivent entamer leur capital pour une somme d'env. 45000 frs. chaque année. La situation du Locle est la plus grave: les revenus du capital ne couvrent pas la moitié des dépenses (40000 frs. de dépenses, dont 24000 pris sur le capital). D'autres communes sont dans une situation comparable. *Bulletin de la société neuchâteloise d'utilité publique I/1*, nov. 1884, pp. 2–3.

rythmes auxquels l'Etat englobe ces deux domaines dans ses préoccupations permet de qualifier avec plus de précision l'évolution que nous venons d'esquisser.

L'Etat neuchâtelois s'intéresse à l'école dès la fin des années 1820.[19] Une des raisons de cet intérêt tient à la redéfinition du sens de ce qu'est la formation. Celle-ci devient peu à peu un droit et un devoir social: l'individu a le devoir de se former pour être utile à la société; l'Etat garantit l'exercice de ce droit et surveille l'exécution de ce devoir: l'école devient gratuite et obligatoire. Concrètement, le canton, dès 1830, introduit une péréquation intercommunale: il accorde des subsides aux communes les plus pauvres pour salarier leur régent ou construire des bâtiments scolaires; dès 1848, on introduit des procédures de certification du corps enseignant (brevets) donnant droit à un salaire minimum.[20] On sort ainsi d'une situation où la qualité de la formation d'un écolier était fonction de contingences locales, puisque le salaire d'un régent dépendait des moyens de la commune qui l'employait. Désormais, le droit de chaque écolier d'être bien scolarisé n'est plus compromis par le fait de résider dans une commune pauvre. L'élève-communier est devenu un élève-citoyen: étatiser, c'est ici garantir une égalité des chances.

L'assistance ne connaît pas cette évolution. Avant 1889, il n'y a aucune péréquation intercommunale organisée par le canton; un pauvre est assisté par sa commune d'origine selon la fortune de cette dernière. Il l'est donc plus ou moins selon que sa commune est riche ou pauvre, ainsi que le formule, en 1860, le directeur du Département de l'Intérieur: «il y a quelque chose de faux dans la manière actuelle d'assister les pauvres, car ceux qui appartiennent à une seule commune pauvre, courent le risque d'avoir faim [...]; tandis que ceux qui appartiennent à plusieurs communes dont la plupart sont riches ou très à l'aise, peuvent vivre comme des seigneurs».[21]

Ainsi, jusqu'en 1888, les pauvres ne sont pas égaux devant la loi, qui, précisément, n'existe pas. Le pauvre reste un communier sans devenir un citoyen, son sort est conditionné par le hasard qui le fait ressortissant d'une commune riche ou pauvre. Pourquoi les républicains de 1848 n'ont-ils pas tenté de gommer ces inégalités, ces «privilèges»?

19 Cf. note 10; cf. aussi Pierre Caspard, «Gratuité, obligation, laïcité: quelques réflexions comparatives: France/Neuchâtel, XVIIIe–XIXe siècle», communication au colloque Soleure, 28–29 nov. 1996, *Principes fondateurs et développement d'une école d'Etat démocratique en Suisse (1830–1885)* (à paraître); «Pourquoi l'Etat s'est-il intéressé à l'éducation? (1750–1830)», in: *Musée neuchâtelois* (ci-après: MN) 1994, pp. 93–105. Cf. encore: Université de Neuchâtel, éd., *Histoire de l'Université de Neuchâtel*, tome I, Hauterive 1988, pp. 7–44; *Rapport de la commission d'Etat* (note 10); F. de Rougemont, *Rapport sur l'état de l'éducation dans la Principauté de Neuchâtel en 1837*, Neuchâtel, 1838.

20 La République reprend, en les accentuant, les principes déjà posés par le régime monarchiste. Cf. par exemple Estelle Fallet, «L'école primaire au début de la République: le cas de La Chaux-de-Fonds (1850–1872),» in: *MN* 1994, pp. 107–120.

21 AEN, Intérieur 73, f. 134, 2 août 1860.

Priorités politiques et modalités d'émergence de l'assistance en institution (1848–1889)

La «non-citoyennisation» des pauvres tient à deux ordres de considérations: d'une part, les priorités politiques du pouvoir radical; d'autre part, les modalités de constitution du réseau d'institutions d'assistance fermée en pays neuchâtelois.

Il faut se souvenir de deux choix politiques importants du régime radical: privilégier le système municipal au détriment des communes bourgeoises et donner la priorité au développement de l'instruction publique, confiée désormais aux municipalités. La municipalisation du système scolaire, en mains des communes jusqu'en 1848, s'opère dans une large mesure par un transfert de revenus des communes aux municipalités: les premières remettent aux secondes les bâtiments qu'elles possèdent et, dès les années 1850, le surplus des revenus de leur fortune, déduction faite des frais de gestion et des frais d'assistance, seule tâche qui leur reste. Ce surplus constitue une importante source de financement du système scolaire pour les municipalités. Or, une «citoyennisation» des pauvres, une organisation par le canton de l'assistance, aurait nécessité, comme pour l'école, une intervention financière de l'Etat et une redistribution des revenus communaux entre communes riches et pauvres. Diminuant les ressources municipales, elle aurait de plus entraîné la hausse des impôts municipaux. Autrement dit, la part des revenus communaux transférée aux municipalités eût été entamée, et les efforts d'uniformisation du réseau scolaire cantonal, compromis ou freinés. On a en quelque sorte sacrifié les pauvres aux écoliers, l'assistance au système scolaire, les communes aux municipalités.

On ne peut, par ailleurs, se défendre de l'idée qu'il est entré une part de calcul politique dans le retard mis à légiférer sur l'assistance. Dès le début des années 1860, l'assistance est la seule tâche qui reste aux communes; il eût été nécessaire, pour organiser la viabilité des communes, de réformer l'assistance au moyen de mesures d'accompagnement comparables à celles qui furent prises en 1888. Y renoncer, c'était donc se refuser à mettre en place les conditions de perdurance du système communes/municipalités. Les pauvres, ici, sont sacrifiés à un projet politique égalitariste, la municipalité: dès que celui-ci a définitivement gagné, en 1888, l'assistance fait l'objet d'une étatisation claire.

Les raisons du confinement de l'assistance au rang de tâche infra-étatique sont aussi à rechercher dans la composition du paysage assistantiel neuchâtelois du XIXe siècle. L'exemple de l'assistance en institution («geschlossene Fürsorge») est à cet égard révélatrice.[22]

22 Hôpitaux, orphelinats, hospices. Cf. sur ceci notre article: «De la bienfaisance privée à l'Etat social? Mise en place, financement et contrôle du réseau hospitalier et institutionnel (orphelinats, hospices) à Neuchâtel (1815–1914)», in: *Revue historique neuchâteloise* 1997, pp. 23–51; cf. aussi notre contribution «Du zèle piétiste à l'activisme républicain: Démocratisation de la gestion et

La bienfaisance privée est fille de la communalisation de l'assistance du début du siècle. Celle-ci libère les particuliers de l'obligation de contribuer à l'assistance des pauvres de leur commune. Sphère publique et privée deviennent autonomes: l'assistance devient la tâche de la commune, et les communiers, devenus des privés, ne sont plus responsables de l'équilibre budgétaire de leur commune. L'acte charitable ne pouvant plus être contraint, les conditions d'émergence de la bienfaisance privée sont réunies: les particuliers qui aident les pauvres le font désormais librement, à titre privé; leur action charitable, dès lors, devient bienfaisance privée. La fondation de l'hôpital Pourtalès en 1808 peut être considéré comme l'acte de naissance symbolique de la bienfaisance privée.

Les institutions d'assistance neuchâteloises datent en grande majorité du XIXe siècle. Elles sont essentiellement dues à l'initiative privée: c'est le cas de 80 à 90% des hôpitaux, de 60 à 80% des orphelinats et d'environ la moitié des asiles de vieillards. De plus, nombre de créations communales ou cantonales doivent leur origine à une donation ou à un legs contraignants: le budget ordinaire des collectivités n'est pour ainsi dire jamais mis à contribution, et les autorités ne prennent jamais d'elles-mêmes l'initiative ne fût-ce que de solliciter des dons pour une création dont elles auraient admis la nécessité. Pour les hôpitaux, le phénomène est particulièrement frappant (voir tableau 1): en 1881, un quart seulement de la capacité hospitalière du canton est en mains publiques.

Tableau 1: Lits disponibles et malades soignés dans les hôpitaux neuchâtelois en 1881 (%). Total des lits: 463; total des malades: 1922.

Hôpitaux privés	*Lits*	*Malades*	*Hôpitaux publics*	*Lits*	*Malades*
Pourtalès	16,0	28,7	Neuchâtel	12,7	12,9
Providence	6,0	15,8	Chaux-de-Fonds	9,9	11,1
Préfargier	28,1	9,6			
Grandchamp	3,2	?			
Couvet	5,2	5,7			
Fleurier	4,3	3,9			
Landeyeux	3,7	2,8			
Locle	3,2	6,9			
La Côte	7,6	2,8			

L'initiative privée remplit ainsi des tâches qui, dans d'autres cantons, sont prises en charge par l'Etat; le budget cantonal en est déchargé et, surtout,

du contrôle de l'hôpital à Neuchâtel au XIXe siècle,» in: *Revue historique neuchâteloise* 1999, pp. 19–31.

l'importance de la bienfaisance privée atténue l'urgence qu'il pourrait y avoir à réorganiser l'assistance publique. Le fait est reconnu par l'Etat: lorsqu'en 1876 est discutée une loi visant à contrôler les fondations privées, on allège considérablement le contrôle étatique sur les trois plus importantes fondations du canton: «Le Conseil d'Etat n'a pas hésité à reconnaître que les trois institutions dont il s'agit [...] suppléent dans notre organisme à des établissements créés par l'Etat. Si la Caisse d'Epargne n'existait pas, l'Etat aurait le devoir d'en fonder une. Si l'hôpital Pourtalès et Préfargier n'existaient pas, nous devrions faire les frais d'un hôpital cantonal et d'un hospice d'aliénés.»[23]

L'action de l'Etat dans un cadre non-légiféré: le Département de l'Intérieur et l'assistance communale (1848–1888)

L'Etat neuchâtelois n'inclut donc pas, jusqu'en 1888, l'assistance au rang de ses préoccupations; mais, paradoxalement, sans avoir aucun mandat législatif, il s'en occupe beaucoup. C'est le Département de l'Intérieur qui est appelé à intervenir en la matière; la volumineuse correspondance de ce département permet bien de cerner les modalités de la présence étatique en matière d'assistance communale.[24] Il s'agit d'affaires d'assistance insuffisante de la part de communes, de demandes d'intervention auprès des communes concernées.

En réalité, le Département n'intervient qu'en cas de dysfonctionnements de l'assistance communale, lorsque des situations n'ont pu être réglées par les procédures infra-étatiques[25]; sa tâche n'est pas de veiller à ce que l'assistance soit bien exercée. La situation idéale pour l'Etat serait une assistance communale sans dysfonctionnements et ne nécessitant aucune intervention. Ainsi, en octobre 1872, au terme d'une intervention auprès d'une commune pour une affaire d'assistance insuffisante: «pour ce qui me concerne, je vous prie de croire que je ne tiens nullement à intervenir dans des questions de cette nature, et je désirerais que des réclamations de ce genre ne se produisissent jamais auprès de l'administration supérieure».[26]

N'intervenant que lorsqu'il y est appelé, le Département ne peut agir qu'informellement. Il n'a pas de mandat législatif et, donc, aucun moyen de contrainte: il agit dans un contexte non-légiféré. Seul le Conseil d'Etat peut ordonner à une commune d'assister un pauvre, ce qui n'arrive que rarement.

23 BGC 35, 2 déc. 1875, p. 308.
24 Cette correspondance a été dépouillée intégralement pour les années 1848 à 1888. A titre d'exemple, pour les années 1870–1876, 983 lettres concernent strictement l'assistance communale, soit une tous les deux jours.
25 Médiations opérées par des pasteurs, des particuliers aisés, des municipalités, etc.
26 AEN, Intérieur 96, f. 335, 30 oct. 1872.

L'intervention auprès des communes se fait donc toujours sur le mode de l'exhortation, de l'invitation non contraignante; si la commune refuse, il faut s'incliner. L'argumentation ne peut s'appuyer sur des principes législatifs; ce n'est qu'en usant de son crédit, en menaçant de rapporter l'affaire au Conseil d'Etat ou en faisant appel aux sentiments de ses destinataires que le Département peut espérer que ses invitations soient suivies d'effet. Ainsi, en septembre 1872, pour encourager la commune de Cortaillod à assister un père de famille atteint d'infirmités et auquel la commune, avant de l'assister, veut retirer ses enfants: «Cette manière d'assistance [...] a lieu de m'étonner, et m'engage à vous inviter à accorder au citoyen Pochon les secours en argent nécessaires qui lui permettent de suffire aux besoins de ses enfants sans être soumis à la dure nécessité de s'en séparer, ce qui serait imposer à ce père de famille une obligation peu conforme aux principes de l'humanité, et fouler aux pieds, non sans quelque cruauté, les sentiments les plus naturels.»[27]

Cette non-législativisation de l'assistance communale est au centre d'une brochure de 1884 sur l'assistance communale dans le canton de Neuchâtel qui recoupe bien ce que révèlent les sources administratives.[28] L'auteur commence par décrire les nombreux dysfonctionnements du système, qu'il attribue à «l'absence de dispositions législatives uniformes touchant le mode et la distribution des assistances [et au fait] que l'autorité supérieure qui est appelée de par la loi à surveiller la gestion communale, n'a à sa disposition aucun moyen coercitif pour l'exécution de ses ordres, ensuite de refus, lorsque son intervention est requise pour un cas d'assistance».

Pour l'auteur, l'assistance est une tâche de l'Etat au même titre que la défense du pays, l'instruction ou les travaux publics. Il conclut donc à la nécessité d'une «législativisation», d'une inclusion de l'assistance dans les matières sur lesquelles il faut légiférer; elle devrait être «organisée suivant des prescriptions législatives uniformes, indiquant ceux qui y ont droit et touchant spécialement la forme en laquelle l'assistance doit être accordée, le mode de répartition des secours aux indigents et la surveillance de la gestion financière et administrative des fonds destinés à y pourvoir».

Le traitement des dysfonctionnements de l'assistance communale représente pour le Département de l'Intérieur un volume de travail considérable, et il ne dispose pas de moyens d'agir efficacement. Le fait que l'Etat se soit pourtant longtemps satisfait d'une situation où l'assistance se pratique sans cadre législatif indique combien fortes étaient les raisons du confinement de l'assistance au statut de tâche non-étatique.

27 AEN, Intérieur 96, f. 157, 16 sept. 1872.
28 *L'assistance officielle des pauvres dans le canton de Neuchâtel et les moyens d'y pourvoir d'une manière rationnelle*, Neuchâtel 1884.

Conclusion

L'absence de réglementation uniforme de l'assistance communale a pour cause et pour conséquence de sacrifier les pauvres à d'autres priorités politiques: faire de l'école une préoccupation de l'Etat sans s'aliéner l'appui des communes avant 1848, ne pas mettre en danger le développement d'un système scolaire municipalisé après 1848, refus de l'Etat, rendu possible par l'importance de la bienfaisance privée, de s'engager financièrement en matière d'assistance. Du point de vue d'une histoire du sens de l'action de l'Etat, les raisons du confinement de l'assistance communale au statut de tâche infra-étatique montrent combien l'inclusion d'une matière dans la sphère de compétence de l'Etat peut dépendre de choix politiques et institutionnels.

Nous avons supposé que, dès 1830 au moins, l'assistance avait besoin d'être soumise à une réglementation cantonale et, de ce fait, cherché à comprendre pourquoi elle ne l'a pas été. Mais ce «besoin» était-il réel? Le système qui se met en place au début du siècle, fondé sur des pratiques communales hétérogènes et complété par une bienfaisance privée incontrôlée, a fonctionné longtemps, et rien n'indique que l'absence de contrôle étatique et la remise des pauvres à la discrétion des communes et de la bienfaisance privée aient conduit à une assistance mal exercée, arbitraire ou insuffisante. L'insertion dans un cadre étatique n'est pas a priori garante d'efficacité ou de justice.

Enfin, l'étatisation de l'assistance en 1889 apparaît comme le produit dérivé d'une évolution aux enjeux plus larges: le passage, de 1848 à 1888, de la commune à la municipalité. L'accession de l'assistance au statut de préoccupation de l'Etat est ainsi déconnectée des nécessités sociales que pourraient être une augmentation du nombre de pauvres ou des mutations des formes de la pauvreté.[29]

29 Cette question mériterait plus qu'une simple note de bas de page, mais en tout état de cause, une telle interprétation est encore trop souvent admise sans discussion. Cf. par exemple Schmid, Von allem entblösst (note 2), pp. 207–208.