

Marie-Laure Legay

*Le financement et la gestion des dépôts de mendicité
(France, 1764-1790)*

Dès la fin du XVII^e et tout au long du XVIII^e siècle, le vagabondage et la mendicité constituent des fléaux d'une telle ampleur que leur traitement nécessite un changement radical d'échelle. Les mesures d'assistance traditionnelle ne suffisent plus à circonscrire les désoeuivrés dans les paroisses. Les lois générales se multiplient¹.

Cependant, comme la plupart des services courants de l'État, celui de la lutte contre la mendicité souffre des effets d'une gestion publique essentiellement orientée vers le financement des guerres et le remboursement des dettes à court terme. D'autant qu'au XVIII^e siècle, la mise en oeuvre des décisions de politiques publiques est encore aléatoire et relève de subtiles ententes, tant pour l'attribution de l'administration concernée que pour son financement. La lutte contre la mendicité n'échappe pas à cette règle, mais elle a donné lieu à diverses expériences qui méritent que l'on s'y attarde pour comprendre pourquoi, malgré le dynamisme de la loi et le pragmatisme des administrateurs, les solutions échouèrent.

1) LES DEPOTS DE MENDICITE

La fiscalisation de 1724 et le constat d'échec

La destruction de la mendicité fit l'objet d'efforts législatifs constants à partir du règne de Louis XIV. La déclaration du 13 avril 1685 enjoint aux vagabonds et mendiants non natifs de la ville de Paris de quitter les lieux, et les natifs de s'enrôler dans les ateliers de travail; celle du 10 février 1699 renouvelle ces dispositions, tandis que celle du 25 juillet 1700 engage les vagabonds à se retirer dans les lieux de leur naissance pour travailler, et prévoit leur arrestation par la police ou la maréchaussée en cas de désobéissance². Le plan de 1724 se distingue des premières tentatives par son caractère radical. Il incite le mendiant qui n'aurait pas trouvé de travail dans la quinzaine à s'engager volontairement dans les hôpitaux, tandis que ceux qui auraient oublié de s'enrôler devaient être placés de force au pain et à l'eau dans ces mêmes établissements³.

¹ CH. PAULTRE, *De la répression de la mendicité et du vagabondage en France sous l'Ancien régime*, Paris 1906; réimpression à Genève 1975 (Slatkine Megariotis). C. BLOCH, *L'assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*, Paris 1908 (Picard), réimpression à Genève 1974 (Slatkine). J.-P. GUTTON, *La société et les pauvres, l'exemple de la généralité de Lyon, 1534-1789*, Paris 1971; IDEM, *L'État et la mendicité dans la première moitié du XVIII^e siècle : Auvergne, Beaujolais, Forez, Lyonnais*, Lyon 1973 (Centre d'études foréziennes). R.M. SCHWARTZ, *Policing The Poor in Eighteenth-Century France*, Chapel Hill 1988 (University of North Carolina Press).

² ARCHIVES NATIONALES, PARIS [désormais, AN], K 911, pièce 6: [Guillaume-François Le Trosnel], *Mémoire sur les vagabonds et les mendiants*, Soissons et Paris, G. Simon, 1764, p. 20 et sq.

³ Les mendiants invalides devaient être conduits dans les hôpitaux les plus voisins de leur arrestation et y être nourris, tandis que les mendiants valides, hommes et femmes, devaient y être enfermés et nourris au pain et à l'eau seulement pendant 2 mois, 3 mois en cas de récidive, et marqués au fer de la lettre M. S'ils étaient arrêtés une

Sur le strict plan financier, la loi de 1724 innove également. Elle s'inscrit dans le cadre d'un retour à une gestion néo-colbertiste des finances publiques⁴. Une fiscalisation de la dépense, étendue aux pays d'élections seulement, accompagne en effet l'enfermement forcé des mendiants valides dans les hopitaux. Ces derniers sont défrayés à proportion du nombre de mendiants qu'ils nourrissent et pour cela, on instaure une augmentation de trois deniers pour livre du montant de la taille dans les vingt et un pays d'élections. Quant aux provinces d'États, leur contribution est très aléatoire, dépendant de modalités négociées avec le pouvoir central. Certaines provinces adoptent de nouveaux moyens de financement. En Bourgogne par exemple, une imposition de 20 098 livres est demandée en 1725 "pour les mendiants"⁵. Des droits d'octrois sont donc établis dans les villes de cette province pour le secours des hôpitaux et l'abolition de la mendicité. D'autres levées exceptionnelles sont réclamées en 1734 et 1735. De même en Languedoc, des droits d'octrois furent créés à partir de 1724 pour éradiquer la mendicité⁶. En Provence, l'entretien des mendiants dans les hopitaux était financé sur la base de 1% d'une rente de 39 081 livres que le Trésor royal inscrivait chaque année au crédit de l'assemblée des communautés⁷.

L'impôt pour la destruction de la mendicité ne fut jamais remis en cause et perdura jusqu'en 1789. Cependant, les fonds levés ne révélèrent très vite insuffisants. Une application stricte de la loi engageait les hopitaux à accueillir toujours plus de mendiants. Les recteurs des établissements hospitaliers firent valoir leurs difficultés de gestion⁸. La dépense ne cessant d'augmenter, on mit fin à l'expérience en 1733 en congédiant les mendiants renfermés.

Procéder par économie

Trente ans plus tard, les lois du 3 août 1764 et 21 octobre 1767, initiées par le Contrôleur général des finances Laverdy⁹, tout en renforçant les peines contre la mendicité, prévoit de nouveaux établissements de renfermement, deux ou trois par province, pour contenir les mendiants que les recteurs d'hôpitaux refusaient de recevoir. Ces dépôts devaient contenir tous les vagabonds et gens sans aveu qui ne pouvaient pas être envoyés aux galères à cause de leur sexe ou leurs infirmités d'une part, et les mendiants de profession arrêtés à plus de deux lieues de leur domicile en train de mendier et qui ne pouvaient être poursuivis extraordinairement. En d'autres termes, ces dépôts formaient une sorte de sas de sécurité dans la politique répressive, puisqu'ils accueilleraient cette frange de pauvres qui, sans troubler l'ordre public au point d'être condamner aux galères, au bannissement ou à la pendaison, ne constituait pourtant pas de bons pauvres domiciliés connus de tous et dignes d'être secourus des paroissiens selon les modalités traditionnelles. Le dépôt était donc l'établissement hybride entre la prison et l'hôpital. Sa nature même en faisait un établissement ingrat à diriger. On jugeait par exemple le dépôt d'Orléans « trop hospital et pas assés maison de correction »¹⁰.

troisième fois, les femmes étaient enfermées pour 5 ans, parfois à vie, et les hommes condamnés aux galères au moins pour 5 ans. En outre, le plan de lutte contre les mendiants inaugure de nouvelles formes d'identification des individus. Cf V. DENIS, *Une histoire de l'identité. France, 1715-1815*, Champ Vallon 2008 (Seysssel).

⁴ M.-L. LEGAY, *La banqueroute de l'État royal. La gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution*, Paris 2011 (EHESS).

⁵ AN, H¹ 1417, lettre de Bertier de Sauvigny au Contrôleur général des finances, 15 août 1776.

⁶ AN, H¹ 892, pièce 53, Mémoire, 1769.

⁷ AN, H¹ 1417, pièce 6.

⁸ J.-P. GUTTON, *La société et les pauvres, l'exemple de la généralité de Lyon, 1534-1789*, Paris 1971 (Société d'édition "Les Belles-Lettres"), p. 461.

⁹ Sur ce ministre, J. FELIX, *Finances et politique au siècle des Lumières. Le ministère L'Averdy 1763-1768*, Paris 1999 (CHEFF). La commission d'études de la mendicité créée par Laverdy en 1764 distingue quatre classes de mendiants: les valides, les mutilés, les invalides et les enfants.

¹⁰ AN, H¹ 927, pièce 101, Mémoire de l'intendant du Languedoc adressé à Necker, 1781.

D'autant plus ingrat, que les consignes de direction étaient elles mêmes ambiguës et couraient plusieurs objectifs à la fois: les mendiants de profession ne devaient être détenus que trois semaines à un mois car, précise *l'Instruction sur l'administratin intérieure des dépôts*, « il est d'autant plus important d'abrèger le terme de la détention que c'est l'unique moyen de diminuer la dépense au Compte du Roy »¹¹. La plus grande économie devait présider à la gestion de ces dépôts. Chaque prisonnier recevait une livre et demie de pain bis (un tiers de froment, deux tiers de seigle), une ration de légumes cuits à l'eau et au sel et deux rations de riz par jour. Le ministre Laverdy précise de son côté que chaque mendiant ne devait pas coûter plus de 3 à 4 sols par jour, tout compris, même les gages du concierge¹². Le futur administrateur devait donc tout à la fois faire arrêter et transférer les mendiants pour détruire la mendicité non domiciliée, détenir ces mendiants dans des conditions difficiles, et accepter de les relâcher au bout de trois semaines.

Le souci d'économie primait également dans les instructions particulières. Celles adressées aux élus de Bourgogne en décembre 1764 enjoignaient également aux administrateurs d'adopter la plus grande circonspection financière:

*« Sa Majesté est bien éloignée de vouloir engager les Etats de Bourgogne dans des dépenses considérables. Il ne doit pas être question de nouvelle construction. Il n'est pas possible qu'on ne trouve dans la Province un ou plusieurs anciens bâtiments qui puissent être mis en état à peu de frais pour cet usage [...] Je dois encore vous observer qu'il ne doit y avoir d'autre précaution à prendre et d'autres dépenses à faire que déplacer un concierge dans chaque dépôt comme pour les prisons, et de lui assigner des gages suffisants »*¹³.

Ainsi, à l'heure où l'Etat royal liquidait les dettes de la guerre de Sept Ans, il ne pouvait mener la lutte contre la mendicité qu'à faible coût. Les dépôts, en maintenant les vagabonds enfermés, avaient également pour vocation de limiter les frais de justice, de 300 000 livres au moins, d'après les calculs des bureaux centraux¹⁴. Pour faire exécuter la loi, le gouvernement s'appuya sur les intendants et sur leurs subdélégués, chargés de trouver les locaux, de les faire réparer, de recruter le personnel nécessaire, de traiter avec les fournisseurs. Les commissaires départis se voyaient donc confier une nouvelle régie au moment où, dans le contexte libéral des années 1760, leur légitimité était vivement critiquée.

Faire payer les provinces d'États

Le traitement de la mendicité nécessitait d'agir uniformément sur l'ensemble du territoire, non seulement en pays d'élections mais également en pays d'États, provinces placées sous la double autorité administrative des intendants et des assemblées représentatives¹⁵. Le physiocrate Guillaume-François Le Trosne le martelait: « tout plan de police doit être adapté à l'étendue du territoire »¹⁶. C'est pourquoi, contrairement aux dispositions prises en 1724, celles de 1764 envisageaient de faire contribuer aussi les États provinciaux, car il semblait juste « que cette dépense soit faite aux frais des provinces qui ne payent aucune somme à Sa

¹¹ AN, K 907, pièce 7.

¹² AN, K 683, pièce 96, lettre du Contrôleur général des finances aux Elus, 18 décembre 1764.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ AN, H¹ 145, extrait du cahier des Etats de Bourgogne présenté au roi en 1782, avis de l'intendant et avis de Bertier de Sauvigny.

¹⁵ M.-L. LEGAY, *Les Etats provinciaux dans la construction de l'Etat moderne aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Genève 2001 (Droz).

¹⁶ AN, K 907, pièce 6, Mémoire sur les vagabonds et les mendiants, op. cit, p. 36.

Majesté pour la subsistance des pauvres »¹⁷. Certes, les provinces d'États avaient en partie été mises à contribution dès les années 1720. Pour réussir néanmoins, il fallait ordonner une prise en charge générale de toutes les provinces. En effet, l'échec des premières mesures adoptées contre la mendicité était clairement attribué à l'absence de participation financière des provinces d'États. « Parce qu'on n'y avait pas fourni aux fonds nécessaires »¹⁸ pour établir les dépôts, les mendiants s'y réfugiaient, sûrs d'être ainsi mis à l'abri de toute arrestation.

Louis Bénigne François Bertier de Sauvigny, conseiller au Grand conseil, spécialement chargé de la mendicité à partir de 1764, procéda à plusieurs calculs pour convaincre les assemblées. Soit il leur proposait de voter une contribution au prorata de ce que payaient les pays d'élections, soit il évaluait directement le coût de l'administration. Dans le premier cas, Bertier de Sauvigny faisait valoir des considérations grossières: les trois deniers pour livre que payaient les vingt et un pays d'élections produisaient 8 millions par an; les pays d'États et pays conquis formant le tiers du territoire français devaient donc apporter 400 000 livres. La demande, vis-à-vis de l'assemblée des États du Languedoc, fut donc justifiée ainsi: le Languedoc formant 1/6e de l'ensemble des pays d'États doit donner chaque année 80 000 livres¹⁹. La Bourgogne fut sollicitée pour la même somme, tandis que la Provence, qui formait d'après Bertier 1/8e des pays d'États, devait 50 000 livres²⁰. Ce type de calcul prêtait à caution. Lorsque le Contrôle général sollicita la Bourgogne sur cette base, 80 000 livres par an également, les administrateurs de cette province réagirent: « Il est imposé pour cet objet dans les pays de généralité trois deniers pour livre de la taille. Une imposition de 80 000 livres supposerait qu'en Bourgogne et Bresse, la taille ferait l'objet de 6,4 millions, à raison de trois deniers pour livre »²¹.

Dans le second cas — l'évaluation exacte du coût de l'administration —, Bertier de Sauvigny s'appuyait sur les premiers comptes des dépôts établis sous l'autorité des intendants. Le coût des dépôts était connu des services centraux car les subdélégués étaient tenus d'envoyer chaque trimestre deux états financiers: l'un des dépenses journalières et l'autre des dépenses extraordinaires²². Voici les états de dépenses pour les dépôts ouverts en Provence et en Bourgogne, provinces non soumises à la contribution fiscale de 1724:

Tab. 1 Dépenses pour les dépôts d'Aix et Digne en Provence²³

Année	Total de la dépense (en l.t.)	Nbre de mendiants arrêtés
1768	12 962	405
1769	24 791	683
1770	21 583	332
1771	16 462	334
1772	20 731	358
1773	25 399	501
1774	21 063	385

¹⁷ AN, K 683, pièce 96.

¹⁸ AN, H¹ 892, pièce 53, Mémoire, vers 1770.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ AN, H¹ 1417, pièces 19 et 49.

²¹ AN, H¹ 1417, pièce 49.

²² AN, K 907, pièce 7.

²³ AN, H¹ 1417, état général des dépenses occasionnées par l'opération de la destruction du vagabondage et de la mendicité dans la généralité d'Aix entre 1768 et 1774.

Tab. 2 Dépenses pour les dépôts de Dijon et Avallon en Bourgogne²⁴

Année	Total de la dépense (en l.t.)
1768	63 692
1769	49 884
1770	27 000
1771	83 000
1772	70 700
1773	57 400
1774	64 750
1775	54 000

On voit bien que si la demande était faite sur la base du coût réel de l'opération, elle ne pouvait monter aussi haut que l'espéraient les bureaux du Contrôle général des finances. En réalité, nous le verrons, l'évaluation d'un tel coût était délicat, puisqu'il fallait intégrer la dépense des maréchaussées, celle des réparations et d'entretien des bâtiments...

Ce qu'il importe d'apprécier ici, c'est la résistance que les assemblées opposèrent à ces demandes. Non qu'elles considéraient la dépense comme inutile, mais il leur était difficile de payer pour une administration tenue par leur concurrent direct: l'intendant. Le Languedoc ne voulut pas entendre parler de contribution à ces dépôts. En 1769, les États jugèrent que « l'abolition de la mendicité et les frais qu'elle exige faisaient partie de l'administration et des dépenses générales de l'Etat sans qu'on n'est rien à exiger du Languedoc »²⁵. L'assemblée méridionale n'accepta de consentir un fonds qu'en 1770. De même la Bretagne ne daigna contribuer aux frais des dépôts que tardivement, en 1775, encore leur délibération fut-elle assortie de reproches tant vis-à-vis de l'administration de la mendicité en général que de l'administration du dépôt en particulier²⁶. La Provence, de son côté, ne participa jamais à cette lutte. Son refus se fondait sur un argument de poids:

« La dépense ne doit pas être supportée par le pays puisqu'il suffit que chaque communauté soit tenue, comme elle l'est effectivement, de nourrir et entretenir ses pauvres et mendiants. Pour ce qui est des vagabonds et de l'intérêt de la sûreté publique, c'est aux officiers de justice à y pourvoir en faisant exécuter les lois »²⁷.

Les États du Béarn, en revanche, établirent une imposition de 4 000 livres sur leurs administrés pour participer au coût du dépôt de Pau²⁸.

2) DE RARES ESSAIS DE "MUNICIPALISATION" DES DEPOTS DE MENDICITE

Du bon gouvernement provincial

De fait, certaines provinces disposaient d'un corpus législatif ancien et éprouvé. Dans les Pays-Bas par exemple, on affirme que « les mendiants doivent être secourus dans leur pays où ils ont peut-être rendus service dans leur jeunesse. C'est ainsi qu'on en use dans la Hollande »²⁹. Pour les députés des États d'Artois en effet, « rien de mieux que les lois des

²⁴ AN, H¹ 1417, pièce 49.

²⁵ AN, H¹ 892, pièce 65, extrait de la délibération des états du Languedoc 12 décembre 1769.

²⁶ AN, H¹ 556, pièce 14, lettre de l'intendant de Caze de La Bôve au Contrôleur général des finances, 15 février 1775.

²⁷ AN, H¹ 1417, pièce 6.

²⁸ AN, H¹ 77, pièce 14, 1785.

²⁹ ARCHIVES DEPARTEMENTALES DU PAS-DE-CALAIS [désormais ADPdC], 2C 203, f^o 95 v^o, 1769.

Pays-Bas sur l'article de la mendicité »³⁰. Il n'était donc pas question d'arrêter indistinctement les mendiants pour les enfermer tous dans des dépôts. Outre que cette option radicale heurtait les usages, faisait fi de l'autorité de l'assemblée au profit de celle de l'intendant, elle coûtait une fortune. De même, l'assemblée des communautés de Provence rappelait à l'envi qu'une loi provençale obligeait chaque paroisse à nourrir ses pauvres, même les suspects arrêtés en ville et reconduits au lieu de leur domicile.

Il ne s'agissait pas seulement de défendre les lois anciennes, mais aussi de dénoncer le despotisme des intendants. Les assemblées, soutenues à la fois par l'idéologie nobiliaire et les nouvelles idées physocratiques sur la participation des gouvernés à l'activité des gouvernants, jouaient la carte du *bon gouvernement* provincial. Dans le cas où des dépôts avaient été établis sans leur consentement et placés sous l'autorité de l'intendant, les États provinciaux dénonçaient les effets désastreux de sa gestion. Écoutons les Bretons: « Le régime est abusif en ce qu'il soustrait les malheureux détenus aux lois et aux Magistrats et les soumet à un despotisme le plus souvent exercé par des subalternes »³¹. Les Languedociens: « La maréchaussée procède plutôt la nuit et très rarement encore, elle va faire des descentes dans les endroits où elle suppose que se réfugient ces malheureux, d'où elle conduit dans les prisons tout ce qui tombe sous sa main »³². Les Provençaux: « Les mendiants entassés dans des chambres très petites y avoient respiré un air tellement infect qu'il avoit régné parmi eux une espèce d'épidémie continuelle qui avoit forcé d'ordonner l'évacuation du dépôt »³³. L'archevêque d'Aix, président-né de l'assemblée de la Provence, avança finalement l'argument politique majeur selon lequel, si la province sentait la nécessité des dépôts, elle contribuerait volontiers, mais à condition que l'administration lui en soit confiée³⁴.

Laverdy, inspiré par la pensée libérale, entreprenait alors la réforme municipale et provinciale³⁵. L'idée de céder aux assemblées la régie des dépôts ne pouvait lui être étrangère. Cependant, rares sont les assemblées qui prirent effectivement en charge cette gestion. Le Languedoc fit l'essai entre 1769 et 1774. Plutôt que de fournir au roi les 50 000 livres qui leur étaient demandées, les administrateurs tentèrent de détruire la mendicité selon les dispositions de loi de 1764 par leurs propres moyens financiers. Entre les frais de capture et les frais d'hébergement, il leur en coûta plus de 100 000 livres par an. Cette amère expérience prit fin lorsque Anne Robert Jacques Turgot fit fermer les dépôts en 1775³⁶. En 1776, ils s'opposèrent à toute forme de prise en charge et préférèrent laisser cette administration impopulaire à l'intendant³⁷. A la fin de leur existence, les États provinciaux rappelaient encore cette « triste et longue expérience » qui les avait convaincus de l'impossibilité de remplir les vœux du roi³⁸. Même la Bretagne, pourtant jalouse de ses prérogatives, ne s'immisça pas dans cette lutte. Le pouvoir central, lors de l'assemblée de 1778, lui proposa pourtant de se charger de l'administration des dépôts et de la dépense, mais les États « reconnurent alors qu'il y avoit plus d'avantage pour eux à faire le fonds de

³⁰ ADPdC, 2C 203, f° 95 v°, 1769.

³¹ AN, H¹ 556, pièce 1.

³² AN, H¹ 927, pièce 101.

³³ AN, H¹ 1417.

³⁴ *Ibid.*, lettre de l'archevêque d'Aix-en-Provence, 12 octobre 1776.

³⁵ Sur cette question, M.-L. LEGAY, « Un projet méconnu de décentralisation au temps de Laverdy (1763-1768) : les grands États d'Aquitaine », dans « Revue Historique », CCCVI, 2004, 3, pp. 533-554.

³⁶ En 1775, Anne Robert Jacques Turgot, alors Contrôleur général des finances, fit supprimer les dépôts, sauf cinq. Ce ministre libéral était partisan de l'assistance dans les paroisses et des bureaux et ateliers de charité. J.-P. Gutton, *op. cit.*, p. 441.

³⁷ AN, H¹ 927, pièce 100, copie de la lettre de Bertier de Sauvigny à Necker, 12 septembre 1780.

³⁸ Délibération du 24 janvier 1789, *Les délibérations des États de Languedoc*, 46 sessions de 1648 à 1789, Cdrom édité par Crises, Université de Montpellier III, 2009.

50 000 livres »³⁹. Mieux: ils refusèrent de se faire rendre compte de la manutention et du régime de cet établissement. En réalité, le seul exemple de gestion autonome des dépôts est celui de l'Artois.

En Artois: éviter la fiscalisation

En Artois, une commission étudia la déclaration du 3 août 1764. Celle-ci proposa un règlement qui fut jugé conforme aux vues du roi par Laverdy. Ce projet distinguait naturellement les pauvres domiciliés, c'est à dire les Artésiens, et les pauvres non domiciliés. Concernant les pauvres domiciliés, le projet de l'assemblée consista dans l'idée de faire porter la charge sur les communautés et, en cas d'insuffisance, de faire une nouvelle assiette d'imposition. Cette disposition s'appuyait sur une tradition municipale, reprise en Flandre en 1750 et adoptée par l'Artois dans la même période sur le modèle flamand⁴⁰. Les premières aumôneries municipales, inspirées des préceptes humanistes de Jean-Louis Vivès, dont le *De subventione Pauperum*, publié à Bruges en 1526, faisait autorité, s'étaient multipliées au cours du XVI^e siècle⁴¹. Dans les provinces septentrionales, les placards espagnols interdisaient les vagabonds, mais autorisaient les pauvres avoués à quêter l'aumône en portant une marque distincte. La paroisse de naissance d'un mendiant acceptait de prendre en charge sa subsistance, quitte à délivrer un certificat de garantie ou "promesse d'indemnité" rédigée par les directeurs de la Table des pauvres pour décharger la Table de la paroisse de résidence.

Selon ce modèle, chaque communauté d'habitants était dans l'obligation de nourrir ses pauvres; des conventions entre provinces permettaient d'attribuer à chacune ses pauvres domiciliés. Les valides devaient être incités à embrasser une profession. A défaut de travail, ils devaient signaler leur chômage aux baillis du lieu de domicile et s'engager dans les ateliers de travaux publics de la province⁴². Munis de certificats, ils recevaient alors un salaire à la toise pour les travaux accomplis. Quant aux pauvres domiciliés non valides, ils devaient rester dans leur communauté et avaient interdiction de mendier en dehors.

Concernant les pauvres non domiciliés, l'assemblée d'Artois accepta le principe de l'arrestation des seconds par la maréchaussée, tant royale que provinciale, mais considérait que celles-ci n'étaient pas assez nombreuses pour enrayer le fléau. Les exploitants agricoles de l'Artois souffraient du vagabondage, s'en étaient plaints à l'assemblée. Celle-ci avait déjà agi, en 1762 encore, quand elle écrivit au duc de Chaulnes pour qu'il oblige les communautés à monter la garde⁴³. Pour obvier à cette insuffisance, l'assemblée proposait de payer des gardes à vue dans chaque communauté. Ces gardes auraient le droit de sonner le tocsin si les vagabonds se massaient dans les environs, devaient procéder aux arrestations et à la conduite de ces vagabonds à la brigade la plus proche de la maréchaussée. L'activité de ces gardes pouvait être excitée par une récompense payée par les États. Cette classe de pauvres serait ensuite renfermée dans les hopitaux et nourrie aux dépens du roi, comme proposé dans la déclaration de 1764.

En 1765, le roi exigea néanmoins des Etats d'Artois le financement d'un dépôt pour les mendiants. Ceux-ci obéirent et acquirent une maison de confrérie à Arras. Dans le même temps, l'assemblée sollicitait l'enregistrement au Conseil provincial d'Artois de son projet de loi qui devait tenir lieu et remplacer la déclaration du 3 août 1764. Fidèles à ses arguments,

³⁹ AN, H¹ 556, pièce 1, note sur les représentations des commissaires des Etats de Bretagne, 1782.

⁴⁰ ADPdC, 2C 192, article 10 du cahier des points de l'assemblée, 1754 : référence est faite dans cet article à l'arrêt du 17 octobre 1750 pour la Flandre maritime. Sur cette province, voir les travaux d'Olivier Ryckebusch.

⁴¹ M. FOSSEYEU, *Les premiers budgets municipaux d'assistance. La taxe des pauvres au XVI^e siècle*, dans « Revue d'histoire de l'église de France », 88, 1934, 20, pp. 407-432.

⁴² ADPdC, 2C 202, article 47 du rapport des députés à la cour à l'assemblée de 1768.

⁴³ ADPdC, 2C 197, article 8 du cahier des points de l'assemblée, octobre 1762.

elle jugea que les mendiants domiciliés dans la province devaient être pris en charge par le dépôt des États, nourris par les États aux dépens des communautés de leur domicile « jusqu'à ce qu'ils soient réclamer par les gens de loi qui seront tenus de se charger de pourvoir par la suite à leur subsistance ». Quant aux mendiants étrangers à la province, ils devaient être enfermés dans les prisons royales aux dépens du roi⁴⁴.

Le projet artésien resta « en indécision alternativement favorable et contraire, surtout M. Bertier ayant varié totalement dans sa façon de penser pour l'Artois »⁴⁵. Choiseul ne fut sans doute pas étranger à ces tergiversations. Dans l'intervalle, il adressa à Landru, lieutenant de la maréchaussée royale, des instructions générales pour bannir la mendicité. Deux voies parallèles, l'une administrative, l'autre militaire, s'opposaient. Bertier de Sauvigny précisa en définitive aux députés à la cour de l'Artois que les instructions de Choiseul était la seule méthode à suivre. En d'autres termes, les intendants de tout le royaume devaient rester maîtres de l'administration de la mendicité, tant des mendiants domiciliés que non domiciliés. La priorité donnée par l'assemblée d'Artois aux communautés et aux États quant à la gestion du fléau était rejetée. Les instructions de Choiseul portaient en effet que l'intendant et le lieutenant de la maréchaussée royale se rendent au dépôt d'Arras (qui appartenait aux États) pour le visiter et y faire renfermer les mendiants à arrêter de son autorité⁴⁶. La visite eut lieu le 27 novembre 1768 et le lendemain, l'intendant signifia aux députés ordinaires des États d'Artois que « cette police de les regardoit pas ».

Les députés défendirent de leur côté des solutions plus douces, qu'ils souhaitaient prendre en accord avec les autorités royales et les autorités municipales. Leur principale préoccupation était d'éviter la levée excessive d'impôts. Ils arguaient que les communautés, une fois débarrassées des mendiants étrangers, préféraient entretenir leurs pauvres plutôt que d'être soumises à des aumônes forcées. Tout au plus pouvaient-elles admettre de payer de nouvelles charges en argent pour les domiciliés, mais en aucun cas pour les étrangers.

« En vain voudrait-on mettre en mouvement et en exécution par préférence de cet avantage économique une loix de sévérité et de punition subite de prison ou de détention dans une des maisons communes, en y renfermans toutes espèces de mendiant, ce systeme croullera toujours, dès qu'il n'y aura pas de fonds affectés préalablement pour y faire face... On a beau combiner des systèmes dans les bureaux, un seul point suffit, c'est de ramener toutes personnes errantes et mendiants aux liens de leurs domiciles originaires où elles sont et peuvent être connues. Rien de mieux que les lois des pays bas sur cet article qui, sans rigueur extreme pour les habitants, tendent à écarter tous pauvres étrangers... »⁴⁷.

Le problème restait entier pour les vagabonds étrangers. En 1774, les États étudièrent l'idée de lever une cotisation particulière sur les faux-frais des paroisses (et non sur les biens-fonds) pour les pauvres. Cette année là en effet, à la suite des lettres patentes de septembre 1771, les États sollicitèrent des gens de loi un état des sommes nécessaires pour subvenir à la subsistance des pauvres et optèrent pour une régie sous l'inspection générale des États, « lesquels pourront se faire représenter les délibérations, adjudications, baux et comptes de ladite régie et proposer des réglemens »⁴⁸. L'affaire fut néanmoins abandonnée car en 1780 encore, l'assemblée jugea qu'une taxe sur les fonds pour transformer l'aumône en impôt exigeait une administration trop rigoureuse⁴⁹.

⁴⁴ ADPdc, 2C 203, f° 98, 1769.

⁴⁵ ADPdc, 2C 202, article 43 des instructions aux députés à la cour, 1768.

⁴⁶ ADPdc, 2C 203, article 15 du cahier des points sur l'état de la mendicité.

⁴⁷ ADPdc, 2C 203, f° 95 v°, 1769.

⁴⁸ ADPdc, 2C 208, f° 82, article 3 du cahier des points, 1774.

⁴⁹ ADPdc, 2C 214, f° 71 v°, article 2 du cahier des points, 1780.

Les effets du désengagement des provinces

Les conditions difficiles dans lesquelles ont travaillé les intendants des pays d'États ont eu de graves effets politiques. Le défaut de financement par les assemblées a rendu la réalisation du plan de Bertier de Sauvigny impossible. Soit les dépôts s'avéraient trop petits, soit ils n'étaient pas assez nombreux. Anne Robert Jacques Turgot quitta le Contrôle général en 1776. Après lui, le nouveau ministre des finances voulut revenir à la loi de 1767 et rétablir les dépôts. Il sollicita de nouveau les provinces d'États, mais leur réticence à payer se fit plus nette encore. En Languedoc, les États s'opposèrent vigoureusement à la nouvelle opération. En Bourgogne, seuls deux dépôts (sur les quatre initiaux) furent réouverts. Les élus de la province réclamèrent donc une diminution de leurs participation financière en conséquence. Bertier fit valoir néanmoins qu'il en avait déjà coûté au roi « plus de 120 000 livres au delà de ce que la Bourgogne a fourni pour cette dépense propre à la province et qu'elle auroit du supporter en entier »⁵⁰. La suppression de deux dépôts se justifiait d'après lui, pour éviter les frais considérables des concierges, portiers, médecins, chirurgiens, aumôniers et autres proposés à la garde de ces maisons⁵¹. L'assemblée de Dijon revient à la charge en 1782 en demandant la suppression des dépôts et la mise en oeuvre d'ateliers d'ouvrages publics sous l'autorité des États provinciaux⁵². A la même époque, les États du Béarn réclamaient également la suppression : « si l'on en juge par celui de Pau, ils [les dépôts] ne sont qu'une charge sans aucune utilité. Les États contribuent de 4 000 livres à la dépense de cet établissement et le pays est couvert d'un grand nombre de mendiants étrangers »⁵³.

L'insuffisance des fonds accordés par les assemblées explique les cas de révoltes survenues dans certains dépôts, comme celui de Rennes. Depuis l'établissement du dépôt en 1770, quatre révoltes sérieuses avaient eu lieu, mais celle de février 1782 fut réprimée dans le sang: deux morts et 35 blessés au cours de la fusillade lancée pour rétablir l'ordre⁵⁴. Pourtant, l'assemblée de Bretagne ne proposait rien d'autre que la suppression pure et simple. Ni plan de régie générale, ni ateliers publics comme alternatives...

Dans ces provinces d'États, le gouvernement supportait donc non seulement le défaut de fonds, mais aussi les accusations de mauvaise gestion et pour tout dire de despotisme. L'insuccès de l'opération fut naturellement exploitée par les parlements comme celui de Rennes. « Que doit faire l'intendant afin d'éviter le reproche et les recherches des tribunaux? Quel est le droit des juges ordinaires, des parlements même, dans ces sortes de maisons? » demandait alors Caze de La Bôve, désemparé par les événements. De fait, l'échec des dépôts à contenir les vagabonds était cinglant.

« On ne doit pas dissimuler que les soins du gouvernement à l'égard de la mendicité se sont moins portés sur les pays d'États que sur les autres provinces. L'administration municipale est présumée devoir plus s'occuper des besoins du peuple et de le secourir que toute autre. Ainsy, on n'a pas douté qu'elle ne veillât à soulager le pauvre dans ses impositions et qu'elle n'ait multiplié les secours et les travaux de charité dont le roi a donné l'exemple dans les autres provinces »⁵⁵.

Curieusement, la gestion des dépôts, initialement jalouée par les corps d'assemblées, fut laissée aux intendants, au moment même où ces mêmes corps revendiquaient toutes

⁵⁰ AN, H¹ 1417, pièce 49, Mémoire, 1776.

⁵¹ *Ibid.*, lettre de Bertier de Sauvigny au Contrôleur général des finances, 15 août 1776.

⁵² AN, H¹ 145, extrait du cahier des Etats de Bourgogne présenté au roi en 1782, observations de l'intendant et avis de Bertier de Sauvigny.

⁵³ AN, H¹ 86, 7e dossier, pièce 143, lettre du 28 février 1785.

⁵⁴ AN, H¹ 556, pièce 7, lettre de l'intendant Caze de La Bôve au contrôleur général des finances, 13 mars 1782.

⁵⁵ AN, H¹ 556, pièce 9, Mémoire sur la mendicité par le bureau du Contrôle général, vers 1780.

sortes d'attributions (chemins, canaux, marais, collèges...) pour renforcer leurs prérogatives. A bien y réfléchir, il est possible que cet abandon ait trait au caractère excessivement, voire exclusivement, répressif de la lutte contre la mendicité: les assemblées provinciales ne souhaitaient pas s'engager dans une politique si peu populaire.

3) LES COMPTES DE LA MENDICITE A LA FIN DE L'ANCIEN REGIME: UNE PENURIE GENERALISEE ?

Si l'on revient maintenant à la question strictement financière, on peut se demander dans quelle mesure la pénurie de fonds n'était pas le trait le plus saillant de la gestion des dépôts pour l'ensemble du royaume. Cette partie de l'administration intérieure fut finalement peu soutenue si l'on veut bien considérée les investissements faits. L'état du roi, c'est à dire le budget prévisionnel destiné aux dépôts et à la destruction de la mendicité était fixé chaque année autour d'un million de livres, mais ce provisionnement du Trésor royal connut quelques variations sensibles: « après avoir été jusqu'à 1 500 000 livres, les fonds de la mendicité ont été réduits à 900 000 livres en 1778 »⁵⁶.

Tab. 3 **Fonds faits par le Trésor royal pour la destruction de la mendicité**

AN, F⁴ 1026, pièce 260, vers 1784

Année	Fonds inscrit dans l'état du roi
1776	1 400 000 livres
1777	1 400 000
1778	900 000
1779	900 000
1780	900 000
1781	900 000
1782	900 000
1783	1 000 000
1784	1 000 000
1785	1 040 000
1786	1 000 000
1787	1 000 000
1788	1 000 000
1789	950 000

Cette réduction du budget généra des tensions. En 1783, Bertier de Sauvigny mit sous les yeux du ministre le résultat des dépenses qui excédaient les fonds faits par le Trésor de 142 000 livres. La démobilisation des soldats, consécutive à la paix signée cette année là, jetait sur les routes des milliers de vagabonds. Non seulement il fallait agrandir les bâtiments, comme à Lyon ou Grenoble, mais les dépenses ordinaires de subsistance augmentaient sensiblement. En outre, le budget de la mendicité s'alourdit de dépenses jusqu'alors assignées sur d'autres recettes: les frais de translation des mendiants notamment, cessèrent d'être pris sur les fonds des convois militaires; de même les dépenses faites au titre de la mendicité dans les prisons furent inscrites à partir de 1783 sur les fonds de la mendicité. Une rallonge de 100 000 livres fut octroyée et confirmée les années suivantes. Cependant, la nécessité où se trouvaient les intendants de faire enfermer plus longtemps les mendiants récidivistes six mois à la première récidive et trois ans à la seconde), en vertu des dispositions de 1785, n'arrangea pas les choses. Le compte général des revenus et dépenses fixes dressé en mai

⁵⁶ AN, F⁴ 1026, pièce 260, vers 1784.

1789 revient sur la destruction des mendiants⁵⁷. On y apprend que cette partie de l'administration coûtait 1 144 043 livres. Les recettes provenaient pour l'essentiel du Trésor royal (950 000 livres), puis les contributions annexes des pays d'élections (106 300 livres) et celle des pays d'États (87 743 livres) (dont la Bretagne pour 60 000 livres, la Bourgogne pour 7 769 livres et la province de Pau, Bayonne et Foix (19 974 livres). Outre les dépenses des dépôts proprement dits (1 076 343 livres), il fallait régler les appointements de l'inspecteur général des dépôts (6 000 livres), ceux du sous-inspecteur, des caissiers, les frais d'impression et les frais de capture spécifique des mendiants de Paris et des environs (50 000 livres).

En tout état de cause, ce service courant de l'État, comme bien d'autres, était financé par les avances de la caisse commune des receveurs généraux. L'état général des fonds de la mendicité était subdivisé en 21 états particuliers du roi, correspondant aux vingt et une généralités de pays d'élections⁵⁸. Les receveurs généraux, chargés de la taille, inscrivait en recette le montant des trois deniers pour livre levés pour la mendicité, tandis qu'ils inscrivait en dépense les ordres de l'intendant de la généralité prescrits par l'état particulier qui la concernait. L'intendant tirait sur le receveur général au profit du caissier de la mendicité les sommes versées chaque mois par la caisse commune des receveurs généraux⁵⁹. En 1788 par exemple, le caissier des receveurs généraux, Beckvelt, reçut le paiement de 1 199 042 livres pour remboursement d'une partie de ses avances faites au titre de la mendicité entre 1780 et 1787⁶⁰.

Les dépenses des dépôts

Chaque dépôt présentait les mêmes chapitres de dépenses, définis dans les instructions générales des années 1760: on distinguait les frais de loyer et d'entretien du bâtiment, les frais d'administration, d'arrestation et de transfert, de subsistance, de gîte, d'infirmerie, les secours spirituels, de sépulture. A suivre la reconstitution pour l'année 1783 à partir des comptes des receveurs généraux, on voit bien que cette gestion, malgré la rallonge octroyée par Louis XVI, atteignait difficilement l'équilibre⁶¹.

Tab. 4 **Comptes des recettes et dépenses faites par le receveur général des finances pour le service de la mendicité pour l'exercice 1783**

Sources : [AN, F⁴ 1026 et H¹ 1663 pour Lyon, Poitiers et Valenciennes].

Généralité	Recettes (en livres t.)	Dépenses (en livres t.)	Balance (en livres t.)	remarques
Alençon	18 600	18 997	– 397	
Auch	8 000	8 216	– 216	
Besançon	67 699	60 578	+ 7121	reliquat de 1782

⁵⁷ AN, D X4, n°28, p. 185.

⁵⁸ Sur la comptabilité royale, voir M.-L. LEGAY (dir.), *Dictionnaire de la comptabilité publique, vers 1500 – vers 1850*, 2010 (PUR); EADEM, *La banqueroute de l'Etat royal*, cit.

⁵⁹ AN, F⁴ 1026, pièce 238, lettre au comité des receveurs généraux des finances, 9 mars 1784.

⁶⁰ AN, F⁴ 1026, pièce 353, relevé des ordonnances expédiées pour la mendicité pendant l'année 1788.

⁶¹ AN, F⁴ 1026 et H¹ 1663 pour Lyon, Poitiers et Valenciennes. Le compte du dépôt de Soissons a été publié et commenté dans le *Mercure de France*, D.-. J. GARAT, *Etat actuel du dépôt de mendicité de la généralité de Soissons, deuxième compte, année 1782 [et] troisième compte, année 1783*.

				intégré
Bourges	19 012	19 140	− 128	
Bordeaux	45 500	48 397	− 2 897	
Limoges	20 500	20 569	− 69	
Lyon	63 078	62 775	+ 303	
Metz	41 410	41 117	+ 293	
Montauban	24 090	22 817	+ 1273	
Moulins	14 100	17 261	− 3 161	
Paris	213 425	215 257	− 1 832	
Poitiers	16 600	17 816	− 1216	
Riom	18 302	18 155	+ 147	
Rouen	84 650	84 650	=	
Tours	49 500	50 663	− 1163	
Valenciennes	9 664	9 676	− 12	

Partout, les frais de subsistance représentent une part importante des dépenses: 78,7% dans la généralité de Metz, 74,9% dans celle de Riom, 74% dans la généralité de La Rochelle, 73,8% dans la généralité de Bordeaux, 64% pour celle de Poitiers, 58,7% pour Rouen... Lorsque ce taux descend sous la barre des 50%, c'est souvent parce que la part belle des dépenses revient au frais d'aménagement des bâtiments (comme dans la généralité d'Amiens avec 57,2% des dépenses pour les bâtiments et seulement 19% pour la nourriture) ou dans la généralité de Tours (46,7% pour les bâtiments, 39,5% pour la subsistance). Dans la généralité de Paris, le gros de la dépense concernait les frais de capture, tout à fait considérables (39 414 livres pour la seule ville de Paris, 14 400 livres pour le reste de la généralité). La nourriture des mendiants représentait 40,8% de la dépense. On doit enfin faire une mention spéciale au compte de la mendicité de la généralité de Lyon qui fait apparaître des frais d'infirmerie exceptionnels (21% de la dépense, alors que les frais de subsistance représentent 17%, les frais de capture 16,2%). On revient là aux particularités de certains établissements, plus "hôpital" que prison. Ce qui est certain, c'est que le dépôt formait surtout, à la veille de la Révolution, un moyen de contenir la frange de la population structurellement au chômage. Les agrandissements successifs des bâtiments témoignent de la nécessité d'en accueillir toujours plus; la part du budget consacré à la subsistance révèle une forme d'assistance publique, durcie certes, de la grande pauvreté.

Rarement un receveur inscrivait des recettes propres. C'était néanmoins le cas dans la généralité de Paris: le compte fait voir en recette non seulement les avances du caissier de la caisse commune des receveurs généraux, mais aussi les fonds fournis par une imposition de la ville de Saint-Germain et de Versailles et des pensions versées par des particuliers pour les renfermés proches. Le compte de la généralité de Valenciennes ou celui de la généralité de Lyon font également apparaître en recette le produit du travail des renfermés, mais pour des sommes dérisoires: l'esprit de la loi sur la lutte contre la mendicité avait été abandonné depuis longtemps.

CONCLUSION

L'étude du financement des dépôts de mendicité nous apprend beaucoup sur les limites de la gestion publique dans le royaume de France: si le corpus législatif est réactif — les lois sont nombreuses et évolutives —, sa mise en oeuvre reste toujours dépendante de contraintes financières qui révèlent une sclérose socio-politique majeure. Le gouvernement,

éclairé sur ces questions, voulut gérer les dépôts au plus juste, à l'économie. Le dépôt constitue en effet une dépense qui ne relève ni du prestige, ni de la bienfaisance, mais du maintien ordinaire de l'ordre dans un contexte économique de polarisation des richesses et des pauvretés. Il échoue à faire participer les assemblées d'États à cette dépense: bien que jalouses de leurs prérogatives, celles-ci font toutes le choix de se défaire de la régie des dépôts, préférant laisser oeuvrer l'intendant. Cependant, elles limitent leur participation financière en deça du coût réel du traitement de la mendicité. Le manque de fonds, patent, fait échouer les politiques de confinement des mendiants.