



**HAL**  
open science

# Qualifier les communes et les départements de “ collectivités ” : signification juridique d’une évolution terminologique ?

Tiphaine Le Yoncourt

## ► To cite this version:

Tiphaine Le Yoncourt. Qualifier les communes et les départements de “ collectivités ” : signification juridique d’une évolution terminologique ?. Arnaud Duranthon. Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?, L’Harmattan, pp.109-138, 2023, 978-2-14-035104-4. halshs-03659871

**HAL Id: halshs-03659871**

**<https://shs.hal.science/halshs-03659871v1>**

Submitted on 15 Aug 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Qualifier les communes et les départements de « collectivités » : significations juridiques et politiques d'une évolution terminologique ?

Tiphaine Le Yoncourt  
Université de Rennes, Institut de l'Ouest : Droit et Europe  
(IODE – UMR CNRS 6262)

A l'origine des quelques réflexions qui vont suivre, une question très simple : à partir de quand le droit français utilise le terme « collectivité » pour désigner les communes et les départements ? Bien entendu, en histoire du droit comme ailleurs, même si le mot n'y est pas la chose y est parfois. Une catégorie juridique pas encore nommée ni pensée peut être reconnaissable aux traces laissées par certains des éléments qui la caractérisent, malgré l'absence du vocabulaire retenu ensuite pour la désigner. User ainsi de catégories juridiques actuelles pour décrire et penser des périodes anciennes est d'ailleurs une des méthodes de l'histoire du droit. Les conditions, les pièges et les apports de cet usage délibérément anachronique des termes et catégories sont d'ailleurs au cœur d'une réflexion spécifique des historiens du droit depuis plusieurs années<sup>1</sup>. Toutefois, l'objet des études réunies ici est de s'interroger sur les caractéristiques de la catégorie « collectivité locale » et sur son existence même. Il serait donc assez vain de tenter d'en retrouver la trace dans l'histoire du droit par le biais d'une recherche de critères dont l'incertitude est posée en prémisses. C'est pour cette raison que l'option retenue ici est d'aborder l'objet « collectivité locale » par le biais de la terminologie, en allant à la recherche des occurrences du terme « collectivité » lorsqu'il est utilisé dans le droit et les débats politiques français pour désigner communes et départements. Une telle approche est par nature limitée, elle n'a ni l'ampleur ni l'ambition de l'étude théorique et doctrinale que Mathieu Doat a conduit<sup>2</sup>. Elle essaye juste d'éclairer l'histoire de la notion en s'intéressant au terme lui-même, à ceux qui l'emploient, au contexte politique, idéologique dans lequel ils le font<sup>3</sup>.

Le terme « collectivité » a donc été recherché dans le bulletin des lois, le recueil Duvergier<sup>4</sup>, le Journal officiel ainsi que dans les recueils d'instructions et de circulaires et des ministères, notamment celui de l'intérieur<sup>5</sup>. Pour mettre les occurrences du terme dans leur contexte politique, il a également été cherché dans les débats et documents parlementaires<sup>6</sup>. Cela ne fournit évidemment pas une liste exhaustive des occurrences du mot mais sur cette base, même incomplète, il est possible d'identifier des moments où il est utilisé et les

---

<sup>1</sup> Cf. les trois ouvrages dirigés par Xavier PREVOST et Nicolas LAURENT-BONNE issus de cette réflexion collective : *Penser l'ordre juridique médiéval et moderne Regards croisés sur les méthodes des juristes*, LGDJ, 2016 ; *Penser l'ancien droit privé. Regards croisés sur les méthodes des juristes (II)*, LGDJ, 2018 ; *Penser l'ancien droit public. Regards croisés sur les méthodes des juristes (III)*, LGDJ, 2022.

<sup>2</sup> DOAT M., *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, 2003.

<sup>3</sup> Cf. Mugnier F., *La personnalité juridique des collectivités territoriales. Genèse et développement d'une personne morale dans l'État*. Dalloz, 2022 et notamment le titre 1 de la seconde partie "La naissance de la collectivité territoriale" : formation d'une qualification générique des personnes publiques locales, p. 279-330.

<sup>4</sup> DUVERGIER J. B., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat*, 1824-1949.

<sup>5</sup> *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur (BOMI)*, Paris, 1838-1979 ; Direction de l'administration départementale et communale, *Bulletin officiel annoté de tous les ministères : lois, décrets, circulaires, instructions*, Paris, 1906-1968.

<sup>6</sup> *Documents parlementaires. Chambre des députés : annexes aux procès-verbaux des séances*, Paris, 1881-1940 ; Sénat, *Impressions : projets, propositions, rapports*, Paris, 1875-1942 ; Chambre des députés et Sénat, *Débats parlementaires : compte rendu in-extenso*, Paris, 1881-1940 ; *Journal officiel de la République française*, Paris, 1870-1880.

significations qui y sont associées, les contextes et les sujets à l'occasion desquels il est employé.

Les premières occurrences du terme dans des textes législatifs ou réglementaires datent de la décennie 1870. Dans les débats et documents parlementaires, elles interviennent un peu plus tôt, dans les années 1850-1860 principalement. Ce constat est cohérent avec celui des dictionnaires de langue française qui indiquent que le mot « collectivité » ne se diffuse dans le vocabulaire français qu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Avant cette période, les apparitions du mot restent donc logiquement rares et isolées. Les premiers dictionnaires à intégrer une entrée « collectivité » paraissent à la fin du siècle. C'est par exemple le cas du *Dictionnaire de la langue française* d'Emile Littré, non dans son édition de 1873-1874 mais dans le supplément de 1877 consacré notamment aux néologismes ; le terme « collectivité » y est d'ailleurs indiqué comme tel.

Lorsque ce mot nouveau, « collectivité », commence à apparaître dans les textes de droit et dans les débats parlementaires, il a plusieurs significations différentes mais n'est pas utilisé pour désigner les communes et les départements. Dans le vocabulaire politique et juridique français de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le terme n'est que rarement employé seul. Il est généralement complété afin de décrire le ou les groupes auquel il renvoie : « la collectivité des bouilleurs de cru », la « collectivité des actionnaires de telle compagnie », « la collectivité des riverains de tel cours d'eau », « les collectivités agricoles », « la collectivité des propriétaires indivis » et on peut démultiplier les exemples. Cet emploi du mot correspond à la définition du terme donné par les dictionnaires du début du XX<sup>e</sup> siècle lorsqu'ils l'intègrent : « Ensemble d'individus rassemblés ou groupés par une ressemblance naturelle ou une communauté d'intérêts »<sup>7</sup>. Dans ce registre, on trouve parfois évoquée la « collectivité des habitants » ou la « collectivité des électeurs » ou encore « la collectivité des contribuables » de telle commune ou de tel département. Cela indique que certains ensembles d'individus partagent notamment la caractéristique de s'inscrire dans un même cadre géographique ou administratif, mais cela n'en fait pas une catégorie juridique. Le terme « collectivité » ne qualifie pas ici le département ou la commune dont il s'agit qui ne peuvent être réduits au regroupement de leurs habitants, de leurs contribuables, ou de leurs électeurs à un instant précis.

Autre observation linguistique : dans les textes et plus encore dans les débats parlementaires de la fin du siècle, il est souvent compliqué de distinguer les termes « municipalité » de « commune » ou « collectivité municipale » ainsi que la formule « collectivité départementale » de « conseil général » ou « administration départementale ». Cela tient à un autre emploi du mot dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle : collectivité est alors synonyme de collégialité. L'une des premières occurrences du mot dans les débats parlementaires en témoigne : le 8 juin 1846, alors que l'organisation administrative en Algérie est en discussion<sup>8</sup>, le député Bernard Demousseaux de Givré intervient pour défendre l'idée d'un administrateur civil unique en Algérie au nom du principe hérité du consulat qui veut qu'« administrer est le fait d'un seul ». Pour soutenir sa position, il évoque les directoires de départements et de districts et les municipalités de cantons dont il dit qu'au 18 brumaire le premier consul les a trouvés minés par la bureaucratie. Il en tire un enseignement : « une administration collective, renouvelée tous les ans par l'élection essentiellement mobile, échappant par sa *collectivité* même à une véritable responsabilité est tout naturellement dominée

---

<sup>7</sup> V° « Collectivité », *Dictionnaire de l'académie*, 8<sup>ème</sup> édition (1932-1935).

<sup>8</sup> Parmi les premières occurrences du terme « collectivité » dans le bulletin des lois et le journal officiel de la République dans les années 1870 et 1880, il y a notamment celles qui relèvent du droit colonial et notamment du régime de l'indigénat algérien et qui parlent des « collectivités indigènes ». Si le terme est fréquemment utilisé en matière coloniale, c'est aussi en raison de la « collectivité » du mode d'exploitation et de propriété des terres qui caractérise les tribus indigènes, « collectivité » contre laquelle les autorités françaises entreprennent justement de lutter. Se manifeste ici un autre des emplois du mot.

par les bureaux, qui, à la puissance du travail, joignent la tradition des affaires et la permanence des positions »<sup>9</sup>.

Dans la continuation de cet emploi du mot, lorsque le terme « collectivité » est utilisé en 1871 pendant le débat autour de la loi sur les conseils généraux votée en août, ce n'est pas pour désigner le département. Même s'il est classique de faire remonter à cette législation le statut de « collectivité » du département, il n'est à aucun moment qualifié ainsi dans le texte ou à l'occasion des discussions parlementaires qui ont précédé son adoption. Lorsque les députés de l'assemblée nationale emploient le terme à cette période c'est comme synonyme de « collégialité ». Ils en usent notamment lorsqu'ils évoquent la « collectivité » qui caractérise la commission départementale créée par cette législation et que, évoquant à leur tour les doutes laissés par l'expérience révolutionnaire, ils questionnent et contestent la capacité de cette « collectivité » à administrer le département<sup>10</sup>. Par extension, dans les années 1870-1880, parler de la « collectivité départementale » c'est le plus souvent évoquer le conseil général en le caractérisant par sa forme collégiale et non pas renvoyer au département lui-même.

Dans le même sens, lorsqu'il est question de la « collectivité municipale » dans la décennie 1870, c'est généralement du conseil municipal qu'il est question. Il est qualifié ainsi parce qu'il est l'organe collectif de la municipalité, par opposition au maire dont l'origine et mode de désignation sont discutés pendant toute cette décennie 1870 : issu du conseil ou pas ? Désigné par l'exécutif ou élu par le conseil municipal ? Après la loi sur l'élection des maires de 1882<sup>11</sup>, l'administration municipale est en ce sens une « collectivité » puisqu'elle relève du conseil municipal, organe collégial, même si les conseillers élisent celui d'entre eux qui en sera le chef, le maire. Désormais la collectivité des électeurs de la commune désigne une collectivité qui les représente et à qui la loi de 1884 confie le soin d'administrer les intérêts locaux qui sont ceux de la collectivité des habitants sans être pour autant l'addition des intérêts individuels de tous ses membres. Dans le vocabulaire au moins, ces différentes sortes de « collectivités communales » se confondent de plus en plus fréquemment sous le terme « commune » qui, en retour, est logiquement de plus en plus souvent qualifiée de « collectivité » dans la décennie 1880. Cette assimilation est moins évidente pour le département administré par le préfet, elle sera donc un peu plus tardive. Mais au début du XX<sup>e</sup> siècle, commune et département sont couramment qualifiés de collectivités dans les textes de droit français, avant que la formule « collectivité locale » ne se généralise entre les deux guerres.

C'est à l'occasion de l'adoption et surtout de la mise en application des lois d'assistance élaborées par la république opportuniste et la république radicale au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles que se multiplie et s'installe définitivement le terme « collectivité » pour qualifier aussi bien les communes que les départements. Ces premières et principales lois républicaines relative à l'assistance publique sont : la loi sur l'assistance médicale et gratuite du 15 juillet 1893<sup>12</sup>, la loi sur le service des enfants assistés du 27 juin 1904<sup>13</sup> et la loi sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables du 14 juillet 1905<sup>14</sup>. Ces législations sont premières

---

<sup>9</sup> *Moniteur universel*, supplément au n°100 au mardi 9 juin 1846, p. 1717. Le terme « collectivité » est en italique au moniteur, ce qui indique généralement qu'il est considéré comme un néologisme.

<sup>10</sup> Sur les débats précédents l'adoption du texte et sur son contenu, cf. BIGOT Gr. et LE YONCOURT T., *L'administration française. Droit politique et société. Tome 2 : 1870-1944*, LexisNexis, 2014, p. 41-63.

<sup>11</sup> Sur les fluctuations du statut des maires pendant la décennie 1870, *Ibid.*, p. 36-38 ; p. 63-76 ; p. 83-89.

<sup>12</sup> Loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, *JO* du 18 juillet 1893, p. 3681-3684.

<sup>13</sup> Loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés, *JO* du 30 juin 1904 p. 3878-3881.

<sup>14</sup> Loi relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, privés de ressources du 14 juillet 1905, *JO* du 15 et 16 juillet 1905, p. 4349-4352. Sur la lente adoption de cette loi, sa difficile application et plus largement l'assistance aux vieillards et invalides, cf. CAPUANO Chr. *Que faire de nos vieux ? Une histoire de la protection sociale de 1880 à nos jours*. Presses de Sciences Po, 2018 ; notamment la partie 1 : La naissance d'une protection sociale de l'invalidité ordinaire des années 1880 à la Seconde Guerre mondiale, pp. 23-114.

et pionnières en ce qu'elles fixent les principes sur lesquels les législations postérieures sont établies et notamment celui qui veut que les communes et les départements sont les principales « collectivités » débitrices de cette assistance publique<sup>15</sup>. Ce faisant, la III<sup>e</sup> République n'innove pas totalement. C'est en effet dans les communes et les départements que s'inscrivaient les dispositifs publics d'assistance antérieurs à ces législations. Les hôpitaux et les bureaux de bienfaisance du XIX<sup>e</sup> siècle sont communaux<sup>16</sup>, et les services de médecine gratuite, lorsqu'ils existent, sont organisés par les départements par coordination de communes adhérentes<sup>17</sup>. Mais avec les lois du tournant des deux siècles, le législateur républicain rend l'assistance publique obligatoire. Départements et communes sont désormais contraints de créer, organiser et financer des services administratifs et médicaux d'assistance, d'établir la liste des individus qui peuvent bénéficier d'assistance, de leur assurer les soins qu'ils nécessitent à domicile ou à l'hôpital. Cette évolution se traduit en mots puisqu'elle s'appuie sur la notion centrale de domicile de secours qui rattache l'individu à une « collectivité » qui lui doit assistance, soit une commune, soit un département.

Le terme « collectivité » n'apparaît pas dans les lois elles-mêmes mais il est couramment employé à l'occasion des débats parlementaires qui les précèdent et dans les décrets, circulaires et instructions qui en organisent la mise en application. La loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite dispose ainsi dans son article 1 que l'assistance médicale gratuite est délivrée « par la commune, le département ou l'Etat, suivant le domicile de secours » du malade. L'instruction pour son exécution rédigée en 1894 par le directeur de l'assistance et l'hygiène publiques précise sans ambiguïté que cet article désigne « les collectivités tenues à fournir cette assistance » et use ensuite de nombreuses reprises du terme pour désigner communes, départements et Etat<sup>18</sup>. La loi sur le service des enfants assistés en confie l'organisation et le fonctionnement aux conseils généraux et précise que ses dépenses « sont payées pour deux cinquièmes par le département pour deux cinquièmes par l'Etat et pour un cinquième par les communes ». L'instruction consacrée à la mise en application de la loi indique que cet article vise à clarifier le rôle respectif des « trois collectivités participant aux dépenses »<sup>19</sup>.

Il ne faut sans doute pas surinterpréter ce qui est d'abord une manifestation de l'évolution ordinaire de la langue française : l'invention d'un nouveau mot formé sur la base de termes existants (en l'occurrence sur « collectif ») et dont des usages divers se répandent progressivement, notamment en droit. Toutefois, il n'est probablement pas anodin que ce soit à l'occasion de la mise en place des premières lois sociales républicaines que l'on prend l'habitude de qualifier communes et départements de « collectivités ». C'est en effet les rapprocher de l'Etat, qui est couramment « collectivité nationale ». Ce rapprochement s'opère

---

<sup>15</sup> Parmi les législations postérieures, il faut notamment citer celle du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses qui dispose dans son article 1<sup>er</sup> : « l'assistance aux familles nombreuses constitue un service obligatoire pour les départements, avec la participation des communes et de l'Etat », *JO* du 15 juillet 1913, p. 6278-6279.

<sup>16</sup> Les hospices civils sont placés sous la surveillance et l'administration des municipalités depuis la loi du 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796) *Collection Beaudoin*, vol. 73, p. 41-42 ; les bureaux de bienfaisance municipaux sont créés par la loi du 7 frimaire an V (27 novembre 1796), *Collection Beaudoin*, vol. 73, p. 245-246.

<sup>17</sup> Circulaire du 15 août 1854 sur l'institution des médecins cantonaux, *BOMI*, 1854, p. 367-368 ; Circulaire du 22 août 1855 sur le service de médecine gratuite, *BOMI*, 1855, p. 220-221. Cf. Faure Olivier. La médecine gratuite au XIX<sup>e</sup> siècle : de la charité à l'assistance, *Histoire, économie et société*, 1984, p. 593-60.

<sup>18</sup> Instruction du 18 mai 1894 relative à l'assistance médicale gratuite, *BOMI*, 1894, p. 155-213. Le même phénomène se répète lors de la mise en application de la loi du 14 juillet 1905 qui dispose que « l'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'Etat ». L'instruction pour son exécution en date du 16 avril 1906 explique, comme en 1893, que cet « article 2 détermine les collectivités qui doivent l'assistance ». *BOMI*, 1906, p. 272.

<sup>19</sup> *BOMI*, 1904, p. 313.

d'ailleurs à la même époque dans la jurisprudence du Conseil d'Etat qui regroupe entre ses mains le contentieux des communes et des départements par rapprochement entre le régime juridique des « collectivités locales » avec celui de l'Etat.

Cette évolution de vocabulaire témoigne de ce que départements et communes accèdent à un rôle nouveau, qu'ils prennent à l'occasion de la mise en place de l'assistance publique obligatoire une place centrale dans l'implantation des services publics de la République, tout particulièrement dans le déploiement de l'Etat providence – sous la forme de « collectivités locales providences » en l'occurrence<sup>20</sup>. C'est tout d'abord le cas de la commune érigée, pour des motifs au moins aussi politiques que pratiques, au rang de première collectivité débitrice de l'assistance publique obligatoire. (1). Puis les législations d'assistance transforment également le statut et la place du département dans l'Etat républicain en proclamant un autre principe, celui de la solidarité entre collectivités en matière d'assistance (2).

## 1. La commune républicaine : « collectivité » débitrice de l'assistance publique obligatoire

Le surgissement du terme « collectivité » dans le vocabulaire de l'assistance pendant les premières décennies de la troisième République, notamment pour désigner la commune qui doit la prendre en charge, révèle la redéfinition du traitement de la pauvreté en France alors en cours<sup>21</sup>. La République naissante impose en effet un consensus : secourir ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins est un devoir de solidarité, une obligation que la société doit assumer collectivement (a). Or c'est spécifiquement sur les communes que pèse cet impératif républicain d'assistance. Cette désignation de la commune comme la collectivité naturellement débitrice de l'assistance publique est sans doute une clé essentielle de compréhension de ce consensus républicain (b).

### a. L'assistance, une dette publique qui s'impose à la collectivité

Dès les premières années de la décennie 1870, l'assemblée nationale française est saisie de propositions tendant à organiser légalement l'assistance aux plus démunis. En mars 1872, les députés Tallon et Fournier déposent ainsi une proposition de loi sur l'organisation générale de l'assistance publique et l'extinction de la mendicité qu'ils justifient ainsi : « Nous voudrions que l'on se hâtât de codifier les lois d'assistance, qu'on leur donnât la cohésion et l'unité qui leur manquent, qu'on en assurât enfin l'exécution générale »<sup>22</sup>. Comme c'est le cas de ces deux députés<sup>23</sup>, ces projets tendant à la mise en place d'une assistance publique émanent alors de monarchistes traditionnalistes, majoritaires au sein de l'assemblée nationale élue en 1871<sup>24</sup>. La conviction de ce courant politique que l'assistance aux pauvres est un devoir social et que la France doit se doter d'institutions en organisant la distribution n'est pas neuve. Cette proposition de 1872 s'inscrit dans la continuité des projets d'assistance publique défendus par les monarchistes traditionalistes à l'assemblée nationale législative de la deuxième République.

---

<sup>20</sup> Pour reprendre l'idée de Pierre Maclouf qui, dès 1985, écrivait que « L'État-providence apparaît parfois comme le « département-providence » ou comme le « maire-providence » », MACLOUF P. (1985). La restructuration économique et l'ancrage territorial de la crise de l'État-providence, *Revue internationale d'action communautaire*, 1985, p. 9–17.

<sup>21</sup> BEC C., *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIe République*, Paris, 1994.

<sup>22</sup> Annexe n°1033 à la séance de l'assemblée nationale du 25 mars 1872, *JO* du 28 avril 1872, p. 2830.

<sup>23</sup> Eugène Tallon siège à l'assemblée nationale parmi les orléanistes de centre droit et quitte la vie politique après son échec aux élections de 1876 face à un candidat républicain. Henri Fournier est lui aussi orléaniste, plus conservateur que son compère il sera un soutien affiché du gouvernement de l'ordre moral puis adversaire résolu des gouvernements républicains en qualité de sénateur à partir de 1876.

<sup>24</sup> Sur l'histoire politique, constitutionnelle, législative de cette assemblée cf. Gros D. *Naissance de la Troisième République*, PUF, 2014.

Parmi eux le député Armand de Melun notamment, qui affirmait en mars 1851 : « dans la triste et terrible guerre commencée avec le monde, entre l'homme et la misère, il faut qu'elle [la société] vienne sur le champ de bataille panser les blessures, soutenir ceux qui chancellent, relever ceux qui tombent, emporter les mourants qui ne peuvent se relever, et elle ne demande à la législation que la faculté de remplir ce saint devoir »<sup>25</sup>.

Pour les traditionnalistes des débuts de la III<sup>e</sup> République comme pour ceux de la II<sup>e</sup> avant eux, cette démarche est une façon de renouer avec les solidarités collectives qui, sous l'ancienne monarchie, s'organisaient au sein des familles, des paroisses, des corporations, et des institutions religieuses. L'assistance à laquelle ils aspirent est donc « publique » dans le sens où elle est imposée par la loi et prise en charge par des groupes, des communautés, des « collectivités » dira-t-on bientôt. Assistance obligatoire et collective donc, mais pas étatique. Bien au contraire, que ce soit sous la II<sup>e</sup> ou la III<sup>e</sup> République, les traditionnalistes récusent l'idée de secours dus et délivrés par l'Etat entendu comme l'incarnation de la Nation unie et unique promue par la Révolution. Or c'est précisément cette conception étatique de l'assistance que défendent les républicains tout au long du XIX<sup>e</sup>, par fidélité à l'héritage révolutionnaire justement.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, la référence des républicains français en matière d'assistance est et reste le comité de mendicité de l'assemblée nationale constituante. Né en janvier 1790 autour de La Rochefoucauld-Liancourt, ce comité laisse un ensemble de travaux et de rapports dont la traduction législative est maigre, mais qui forment durablement le socle de réflexion français sur l'assistance publique<sup>26</sup>. C'est notamment ce comité et son président qui introduisent dans la vocabulaire révolutionnaire la formule faisant de l'assistance « pour la société une dette inviolable et sacrée »<sup>27</sup>, formule insérée ensuite dans la déclaration des droits de 1793<sup>28</sup>. C'est aussi le comité de mendicité qui pose en « vérité politique incontestable » que « l'assistance des pauvres, dans les diverses circonstances de la vie où l'Etat leur doit assistance, devait être une charge nationale »<sup>29</sup>.

Républicains héritiers de la Révolution française et traditionnalistes attachés aux valeurs d'Ancien Régime défendent donc deux visions de l'assistance fondamentalement différentes qui reflètent leurs conceptions opposées de la société et de ce qui relève de l'activité « publique »<sup>30</sup>. Pourtant, en cette fin de XIX<sup>e</sup>, ces deux courants se rapprochent pour poser les bases de l'assistance publique de la République française. Le théâtre de ce rapprochement sera notamment le congrès d'assistance tenu à Paris en 1889 à l'occasion de l'exposition universelle du centenaire<sup>31</sup>. C'est à cette occasion que le gouvernement français affiche les termes du consensus républicain en matière d'assistance publique. C'est à ce moment symbolique qu'il

---

<sup>25</sup> Rapport présenté devant l'assemblée le 26 mars 1851 par Armand de Melun au nom de la commission d'assistance sur le projet de loi sur l'assistance publique. *Compte-rendu des séances de l'assemblée nationale*, volume 13, p. 9. Contrairement à d'autres rapports présentés par cette commission, celui-ci reprend clairement les conceptions personnelles de Melun exposées quelques années auparavant dans *De l'intervention de la société pour prévenir et soulager la misère*, Paris, 1849. Comme le titre l'indique, il y plaide pour l'instauration d'une assistance publique prise en charge par la collectivité sociale, même si le mot « collectivité » n'y est pas employé.

<sup>26</sup> BLOCH C. et TUETÉY AL., *Procès-verbaux et rapports du Comité de mendicité de la Constituante 1790-1791*, Paris, Imprimerie nationale, 1911.

<sup>27</sup> Rapport présenté à l'assemblée nationale par Liancourt le 6 juin 1790, *Ibid.*, p. 310.

<sup>28</sup> « Les secours publics sont une dette sacrée » déclare t'elle précisément.

<sup>29</sup> Septième rapport du comité de mendicité (résumé sommaire du travail présenté par le comité) en annexe de la séance du 31 janvier 1791, *Procès-verbaux et rapports... op.cit.*, p. 546.

<sup>30</sup> Sur les définitions multiples du privé et du publique en matière d'assistance cf. Renard D., *Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914, Politiques et management public*, 1987, p. 107-128.

<sup>31</sup> *Congrès international d'assistance tenu du 28 juillet au 4 août 1889*, 2 tomes, G. Rongier et C<sup>ie</sup> éditeurs, Paris, 1889. Cf., RENARD D., *Assistance et bienfaisance : le milieu des congrès d'assistance, 1889-1911, Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Éd. EHESS, 1999.

sera ensuite constamment fait référence pour rappeler le « sens communs » de l'assistance en France, le cadre dans lequel le débat sur cette question peut désormais avoir lieu<sup>32</sup>.

A priori impossible, le rapprochement entre républicains et traditionnalistes s'opère sur les éléments que les deux courants partagent malgré tout. Ils ont tout d'abord en commun, et c'est essentiel, de rejeter les conceptions des individualistes libéraux qui ont animé une grande partie du débat français autour des questions d'assistance au XIX<sup>e</sup>, sans imposer complètement leurs vues<sup>33</sup>. Dans la logique libérale individualiste, secourir les plus pauvres est contre-productif car c'est venir contrarier l'ordre naturel de la société. Cela doit donc rester une démarche limitée, purement individuelle et strictement volontaire. Selon la sentence bien connue prononcée par Paul Leroy-Beaulieu en 1889 : « Impuissante à extirper le paupérisme, l'assistance publique a une influence merveilleuse pour en développer les germes épars et inertes. » En comparaison, « l'assistance privée a souvent bien des défauts, mais au moins elle travaille avec des ressources volontaires, elle satisfait l'âme et le cœur de ceux qui s'y associent. »<sup>34</sup> Si les libéraux estiment qu'il convient de légiférer en matière d'assistance, c'est donc uniquement afin d'encadrer les initiatives privées et individuelles et tenter de les rendre effectives, mais surtout pas pour faire de l'assistance une obligation et encore moins une institution financée par des fonds publics. Le jugement de Leroy-Beaulieu sur la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite est d'ailleurs limpide : « Les pouvoirs publics nous paraissent abandonner ainsi leur véritable mission ; leur fonction en effet, c'est de s'occuper des améliorations d'ordre collectif et non celles d'ordre individuel. »<sup>35</sup> L'assistance lui semble relever évidemment de l'individu et pas de la collectivité, et c'est en cela que les libéraux individualistes s'éloignent des traditionnalistes et républicains solidaristes en cette fin de siècle.

La logique républicaine dominante à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, nourrie pareillement de philosophie des Lumières et d'héritage révolutionnaire, conçoit aussi la société comme un ensemble d'individus libres et égaux mais des individus interdépendants, ayant tous une dette les uns à l'égard des autres<sup>36</sup>. Selon eux, l'assistance s'impose donc comme un devoir national et l'organisation d'un service public chargé de concrétiser cette obligation leur apparaît indispensable. Les traditionnalistes, quant à eux, partagent avec les libéraux le refus de charger l'Etat de l'assistance aux pauvres. Mais ils sont convaincus qu'elle doit prendre la forme d'une « charité légale », respectueuse des initiatives individuelles et privées mais organisée par la loi et assumée collectivement. Traditionnalistes et républicains solidaristes se retrouvent donc autour de l'idée d'une assistance obligatoire et autour de ce nouveau mot : « collectivité », pour désigner sur qui pèse la dette sociale. En 1913, le rapporteur du projet de loi sur l'assistance aux familles nombreuses résume bien les termes de l'accord formé autour de l'assistance publique depuis le début du régime : « l'assistance privée est insuffisante ; ses ressources limitées la rendent nécessairement fragmentaire ; il faut, pour compléter son action et remédier au mal, s'adresser aux collectivités publiques ; de là le principe sur lequel repose le projet de loi. Il emprunte des règles déjà usitées à la loi sur l'assistance médicale gratuite de 1893 et à la loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards et aux incurables : il fait intervenir dans des

---

<sup>32</sup> TOPALOV Chr., Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903, *Genèses*, 1996, p. 30-52.

<sup>33</sup> Cf. RENARD D., L'assistance en France au 19<sup>e</sup> siècle : logiques de l'intervention publique. *Revue internationale d'action communautaire*, 1986, p. 9-25.

<sup>34</sup> LEROY-BEAULIEU P., L'État moderne et ses fonctions. IV. L'État, la religion, l'éducation et l'assistance publique, *Revue des deux mondes*, 1889, vol. 91, p. 317.

<sup>35</sup> LEROY-BEAULIEU P., L'assistance médicale gratuite et les charges des communes, *L'Économiste français*, vol. 21, n° 36, 1893, p. 322.

<sup>36</sup> Sur la nature « libéral-étatiste » et non individualiste du courant libéral français du XIX<sup>e</sup>, cf. JAUME L., *L'individu effacé ou les paradoxes du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997.



proportions différentes, les trois collectivités débitrices, si je puis dire, de la dette sociale : l'Etat, les départements et les communes. »<sup>37</sup>

Les libéraux individualistes, eux, récusent le terme « collectivité » qui leur semble une menace pour les libertés et porteur de réaction contre-révolutionnaire. En 1874, à l'occasion du débat autour de la loi sur le travail des enfants<sup>38</sup>, le député Ferdinand Ducarre s'inquiète de ce qu'à rebours de la tradition révolutionnaire, la tendance du moment est « à restreindre, à diminuer la responsabilité individuelle pour la reporter sur l'Etat ou à telle ou telle autre collectivité »<sup>39</sup>. Or, même si c'est à fins de protection, il estime cela dangereux car « toutes les collectivités commencent par être des instruments de défense et d'appui et finissent par être des instruments d'oppression ». Pourtant, l'idée s'impose au tournant du siècle que la collectivité est et doit être source de protection et qu'elle n'est pas menaçante pour autant, du moins si cette collectivité n'est pas principalement l'Etat précisent les traditionnalistes. Parmi les éléments autour desquels se forme le consensus majoritaire qui permet d'organiser l'assistance publique obligatoire au tournant du siècle<sup>40</sup>, il y a donc la désignation de la collectivité qui est la première débitrice de cette dette sociale : la commune.

### b. La collectivité communale naturellement redevable de l'assistance

C'est encore une fois à l'occasion du congrès d'assistance de 1889 que le principe est solennellement posé. Parmi les conclusions votées à l'occasion de ce congrès, il y a notamment celle-ci : « L'assistance médicale est due, à défaut de la famille, par l'unité administrative la plus petite, commune ou paroisse, à ceux des indigents malades qui ont chez elle leur domicile de secours. C'est elle qui doit dresser la liste des indigents admis à l'assistance médicale. Cette liste doit être toujours révisable. La commune ou paroisse doit être financièrement intéressée à sa limitation. »<sup>41</sup>

L'idée n'est pas neuve. Lorsqu'il la consacre, le congrès international de Paris reprend d'ailleurs presque mot pour mot les conclusions du conseil supérieur d'assistance publique français<sup>42</sup>, qui lui-même ne fait que relayer ce qui semble être un lieu commun depuis plusieurs années. Dans sa proposition de réforme présentée à l'assemblée nationale en 1872, le député

---

<sup>37</sup> Ferdinand-Dreyfus, séance du Sénat du 17 juin 1913, *JO. Débats parlementaires. Sénat*. 18 juin 1913, p. 902.

<sup>38</sup> Loi du 19 mai 1874 sur le travail des enfants et des filles mineures employés dans l'industrie, *JO* du 3 juin 1874, p. 3697.

<sup>39</sup> Séance de l'assemblée nationale du 18 mai 1874, *JO* du 19 mai 1874, p. 3353. A l'occasion d'une discussion autour de l'organisation de l'assistance médicale gratuite en 1910, le député Pierre Leroy-Beaulieu, fils du précédent, souligne toujours que « sous l'Ancien Régime l'individu était constamment opprimé par la collectivité. La Révolution a jugé bon de l'affranchir et, pour ce faire, elle a brisé l'oppression de la collectivité. Aujourd'hui, nous avons à concilier la liberté de l'individu et l'existence de la collectivité. Mais il ne faudrait pas revenir à des errements critiquables et sacrifier la liberté de l'individu à l'existence de la collectivité. » Séance de la Chambre des députés du 2 mars 1910, *JO. Débats parlementaires. Chambre*. 4 mars 1910, p. 1306.

<sup>40</sup> Traditionnalistes et républicains se retrouvent sur la définition de ceux à qui l'assistance est due, c'est à dire uniquement ceux dans l'impossibilité permanente ou temporaire de subvenir à leurs besoins par le travail : les enfants, malades, vieillards ou femmes enceintes. Sur la dichotomie essentielle entre « bons » et « mauvais » pauvres, cf. BRODIEZ-DOLINO A., Figures de la pauvreté sous la III<sup>e</sup> République. Catégorisations et discriminations de l'assistance (1871-1931), *Communications*, 2016, p. 95-108. Cette distinction est d'autant plus importante qu'elle permet aux deux courants de trouver un accord sur un sujet plus sensible encore : la coexistence de l'assistance publique obligatoire avec la bienfaisance privée. Contrairement à ce que souhaitaient les plus avancés des républicains et ce que redoutaient les traditionnalistes, la première ne supprime pas et ne se substitue pas à la seconde. Les deux formes de secours se juxtaposent et se complètent : l'assistance publique pour les pauvres incapables de travailler, la charité privée peut venir la compléter et surtout s'adresser à ceux qui ne rentrent pas dans le champ de l'assistance publique. Cf. TOPALOV Chr., Langage de la réforme et déni du politique... *op.cit.*

<sup>41</sup> *Congrès international d'assistance...* *op.cit.* T1, p. 559.

<sup>42</sup> « Les communes, à défaut de la famille, doivent l'assistance aux nécessiteux malades qui y ont leur domicile de secours. », Fascicule n°22 du conseil supérieur d'assistance publique. Assistance publique dans les campagnes, Paris, 1889, p. 45.

monarchiste Tallon affirmait déjà comme une évidence qu'« à côté de la famille, la commune, qui n'est qu'une famille plus étendue, a aussi des devoirs à remplir ; elle contracte même une obligation plus étroite : elle est responsable, vis-à-vis de l'Etat et de la société tout entière, de la charge qu'elle leur imposerait en leur laissant le soin des indigents nés sur son territoire, charge qui lui incombe à elle-même. »<sup>43</sup> En 1882, à l'occasion d'un débat sur l'organisation municipale de Paris, le très républicain Sigismond Lacroix répondait de la même façon à la question rhétorique : « A qui incombe le devoir de secourir l'individu faible qui ne peut se suffire à lui-même ? A la famille d'abord sans doute mais à défaut de famille, au premier groupe de la collectivité sociale, c'est-à-dire à la commune »<sup>44</sup>. Quelques années plus tard, la loi de finance pour 1897 prévoit l'intervention financière de l'Etat pour l'assistance aux infirmes et vieillards indigents dans l'attente du vote de la loi sur ce sujet<sup>45</sup>. Toutefois, le ministère de l'intérieur précise rapidement que ce dispositif, exceptionnel et provisoire, ne porte pas atteinte au « principe qui doit dominer toutes les œuvres d'assistance publique, à savoir que le devoir de secourir les souffrants, les faibles et les déshérités incombe à la commune avant toute autre collectivité. »<sup>46</sup> Lorsque la loi sur ce sujet est finalement adoptée en 1905, la circulaire ministérielle qui organise sa mise en application rappelle encore une fois que la collectivité en charge de cette assistance « c'est en première ligne la commune où l'assisté a son domicile de secours ». Ce n'est que « l'application du principe traditionnel en France, constamment proclamé par le Conseil supérieur de l'assistance publique, que l'assistance est communale. »<sup>47</sup>

Cette conviction partagée que l'assistance est et doit être communale s'appuie sur trois justifications principales. La première, pratique et financière, souligne que c'est dans le cadre restreint de la commune que les individus sont les mieux connus et que l'administration peut, en toute connaissance de cause, établir la liste de ceux à qui l'assistance est légitimement due<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Annexe n°1033 à la séance du 25 mars 1872... *op.cit.*, p. 2830. Le député républicain Théophile Roussel disait lui aussi à l'occasion de la présentation de son projet que « pour l'assistance médicale, [...] c'est le groupe communal qui est le premier et le plus directement intéressé. Vis-à-vis de l'indigent malade, comme vis-à-vis de l'enfant à instruire, la commune semble être plus particulièrement dans la situation du père de famille qui doit aide à tous les membres de celle-ci. » Proposition de loi ayant pour objet l'organisation de l'assistance médicale dans les campagnes, présentée par Théophile Roussel. Annexe n°86 à la séance du 8 avril 1876 de l'assemblée nationale, *JO* du 27 mai 1876, p. 3621.

<sup>44</sup> Proposition de loi relative à l'organisation municipale de Paris présentée par Sigismond Lacroix. Annexe n°376 à la séance du 28 janvier 1886 de la Chambre des députés, *JO. Documents parlementaires. Chambre des députés*, 1886, p. 889.

<sup>45</sup> Plus précisément, l'article 43 qui dispose : « A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1897, l'Etat contribuera, dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes A et II de cette loi, au paiement de toute pension annuelle d'au moins quatre-vingt-dix francs (90 fr.) et de deux cents francs au plus (200 fr.), constituée par les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgée de plus de soixante-dix ans, soit atteinte d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, sans que le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'Etat puisse dépasser, par département, deux pour mille (2 p. 1.000) de la population et sans que cette contribution pour chaque pension puisse être supérieure à cinquante francs (50 fr.). Cette pension annuelle sera toujours révoquée. ». Loi du 29 mars 1897 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes pour l'année 1897, *JO* du 30 mars 1897, p. 1860.

<sup>46</sup> Instruction de la direction de l'assistance et de l'hygiène publiques du 6 juin 1898, Assistance aux vieillards, infirmes et incurable, *BOMI*, 1898, p. 199.

<sup>47</sup> Instruction de la direction de l'assistance et de l'hygiène publiques du 16 avril 1906 pour l'exécution de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, *BOMI*, 1906, p. 267-371.

<sup>48</sup> Ferdinand-Dreyfus, rapporteur du projet sur l'assistance aux familles nombreuses explique ainsi qu'il faut « d'abord se tourner vers la commune. Pourquoi ? Parce que la commune est la cellule primaire de l'assistance et que, s'agissant du sort des familles nombreuses, c'est la commune qui est le plus apte à discerner la famille intéressante de celle qui ne l'est pas, l'indigence accidentelle de l'indigence professionnelle, d'apprécier la quotité des ressources et le poids de la charge, en un mot de dresser dans les conditions les plus exactes possibles le budget de la famille malheureuse chargée d'enfants. » Séance du Sénat du 17 juin 1913... *op.cit.*

C'est l'application à l'assistance publique de la vieille idée que l'on administre bien que de près. Pour s'assurer que ces listes soient constituées dans le souci d'économiser l'argent public, il faut aussi que les indigents qui y figurent pèsent sur le budget de la municipalité qui les y a inscrits<sup>49</sup>.

A cette première justification s'en ajoute une autre, plus politique, qui tient dans l'assimilation de la collectivité communale à la collectivité familiale. Ce rapprochement est un élément classique du discours traditionnaliste dans lequel la commune est, comme la famille, conçue comme une collectivité humaine spontanée, naturelle, non seulement ancestrale mais antérieure à l'Etat et donc plus légitime que lui à structurer la société et à y assumer les missions de secours<sup>50</sup>. Il y a, sous la III<sup>e</sup> République, des voix pour contester cette conception de la commune, notamment dans les rangs de la gauche radicale et chez les radicaux socialistes<sup>51</sup>, mais elles restent isolées. Le discours dominant est résumé par le directeur de l'assistance publique Henri Monnot, l'un des pères des dispositifs d'assistance publique de la III<sup>e</sup> République : « L'individu doit d'abord se secourir lui-même. S'il en est incapable, sa famille doit venir à son aide. Si la famille lui fait défaut, c'est alors l'unité administrative la plus petite, qui est comme une famille agrandie, c'est la commune qui doit le secourir. »<sup>52</sup> Juridiquement, cela implique que les lois de 1893 et de 1905 ne font pas disparaître la dette alimentaire familiale qui résulte du code civil<sup>53</sup>. Plus que cela, cette dette civile familiale prime toujours la dette sociale que les lois d'assistance publique imposent aux communes en leur qualité de seconde famille. Concrètement, les communes qui auraient pris en charge l'assistance d'un individu dont la famille devait assurer la subsistance ont un droit à répétition des secours indument versés<sup>54</sup>. Cette possibilité place l'organisation de l'assistance obligatoire à cheval entre droit privé et droit public, tout comme la commune dont le régime juridique est resté mixte tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, empruntant à la fois à celui du mineur sous tutelle et au droit administratif naissant. Sur ce point aussi, la désignation de la commune comme collectivité débitrice des secours permet le rapprochement entre républicains et traditionnalistes autour d'un projet d'assistance « publique », même si ce terme n'a pas tout à fait la même signification pour les uns et les autres.

Enfin, troisième justification, la nature communale de l'assistance est présentée comme une constante historique. Intégrer une telle affirmation dans le discours républicain suppose tout d'abord une relecture de l'héritage révolutionnaire. La Rochefoucauld Liancourt avait en effet longuement expliqué pourquoi il combattait « l'opinion que l'Etat doit laisser, doit

---

<sup>49</sup> A l'occasion d'un rapport sur deux propositions de loi relative à l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, Paul Strauss dit expressément : « La loi de 1893, comme la loi sur laquelle nous délibérons aujourd'hui, s'accorde à placer au centre même de l'activité communale la responsabilité initiale, parce que plus la collectivité est intéressée financièrement dans les dépenses, plus les risques les chances d'erreur et d'abus sont amoindris. » Séance du Sénat du 8 juin 1905, *JO Débats parlementaires. Sénat*, 9 juin 1905, p. 972.

<sup>50</sup> Cf. BIGOT Gr., *L'administration française. Droit politique et société. Tome 1 : 1789-1870*, LexisNexis, 2<sup>e</sup>me édition, 2014, p. 187-189.

<sup>51</sup> Pour soutenir un amendement proposant que l'Etat verse une allocation journalière aux soutiens de famille pendant leur service militaire, le député Léon Sireyjol remet en question ce qui est pourtant présenté comme l'évidence républicaine depuis plusieurs décennies : « Je proteste, en ce qui me concerne, contre ce principe même qui tend à faire supporter aux communes une partie de la charge imposée par nos améliorations sociales. A cette grande collectivité qui est la France, on veut substituer de petites collectivités qui sont les communes, collectivités qui se sont constituées à une époque éloignée et en vertu de circonstances qui ont cessé d'exister, dont la délimitation actuelle ne répond plus très souvent à aucun besoin et n'est plus justifiée par rien. » Séance de la Chambre des députés du 16 juin 1904, *JO. Débats parlementaires. Chambre*, 17 juin 1904, p. 1485.

<sup>52</sup> Henri Monod, commissaire du gouvernement devant le Sénat sur la loi sur l'assistance médicale gratuite. Séance du 13 mars 1893, *JO. Débats parlementaires. Sénat*, 14 mars 1893, p. 281.

<sup>53</sup> ANDRE-BOUFFARD H. et MIGNON P., Les créances alimentaires et la loi du 14 juillet 1905, *Revue générale d'administration*, 1910, p. 411.

<sup>54</sup> Article 2 de la loi du 15 juillet 1893, *op.cit.* ; et article 5 de la loi du 14 juillet 1905, *op.cit.*

imposer à chaque municipalité le devoir d'entretenir ses pauvres »<sup>55</sup>. La très centralisatrice convention nationale avait ensuite entrepris d'organiser la « dette nationale » d'assistance depuis l'assemblée vers les départements<sup>56</sup>. Mais il est impératif pour la toute jeune République que « son » assistance publique soit la promesse enfin tenue des engagements révolutionnaires pris un siècle plus tôt. Le discours républicain sur l'assistance fait donc remonter la consécration révolutionnaire de la nature communale de l'assistance au décret du 15 octobre 1793 sur l'extinction de la mendicité qui ordonne aux municipalités d'établir annuellement une liste des indigents valides de leur territoire à qui des travaux pourraient être confiés<sup>57</sup>.

En plus de ces références révolutionnaires, le discours républicain sur la commune comme collectivité débitrice de l'assistance publique en intègre de plus anciennes empruntées aux traditionnalistes. A titre d'exemple, le docteur Dreyfus-Brisac affirme, dans les rapports qu'il rédige pour le conseil supérieur de l'assistance publique du ministère de l'intérieur comme devant le congrès international de 1889, que la nature communale de l'assistance « ce sont ces principes qui ont inspiré la législation française et on les trouve déjà formulés dans les décisions du concile de Tours et dans les capitulaires de Charlemagne. »<sup>58</sup> Comme le font nombre d'autres républicains de l'époque et notamment le directeur de l'assistance publique Henri Monod<sup>59</sup>, il reprend ici presque littéralement les termes qu'employait le très légitimiste et catholique Ferdinand Bécharde quarante ans plus tôt dans l'ouvrage qu'il dédiait au comte de Chambord<sup>60</sup>. Certains monarchistes ne manquent d'ailleurs pas de le souligner comme Ferdinand de Ramel qui, à l'occasion de l'examen de la loi de protection des vieillards et incurables en 1903, pointe - non sans ironie - que « le principe de l'obligation communale d'assistance est fondé, c'est une obligation que je me réjouis de voir enfin de nouveau inscrire dans la loi, je puis dire restaurer, puisque, je le répète, pendant des siècles elle y était inscrite. On peut s'étonner que tant d'années se soient écoulées depuis la Révolution sans qu'une législation pareille à celle qui nous est proposée aujourd'hui soit entrée dans nos codes, puisqu'elle y était sous la monarchie à qui en revient l'honneur et l'initiative. »<sup>61</sup>

Toutefois, interpréter les dispositifs des lois d'assistance de la fin du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècles comme une habile manœuvre républicaine de rapprochement stratégique avec les traditionnalistes ou comme une victoire idéologique des seconds sur les premiers serait très réducteur. A cette époque, les traditionnalistes portent en effet une conception de la commune emprunte de contre-révolution et correspondant à une organisation monarchiste et cléricale de

---

<sup>55</sup> Septième rapport ..., *op.cit.*, p. 541.

<sup>56</sup> Décret du 19 mars 1793 sur les bases de l'organisation générale des secours publics, « Article 1<sup>er</sup> : Il sera attribué par chaque législature, une somme annuelle à chaque département de la République, laquelle sera employée en secours en faveur de l'indigence [...] », *Collection Beaudoin*, Vol 35, p. 444-447.

<sup>57</sup> Décret du 24 Vendémiaire an II (15 octobre 1793) concernant des mesures pour l'extinction de la mendicité. « Art. 1<sup>er</sup> : Les municipalités remettront tous les ans à l'agence de secours du canton, sur sa demande, un état de leurs indigents valides, en désignant leur nom, leur sexe, leur âge, l'espèce de travail dont ils sont susceptibles, les époques auxquelles ils en manquent, et les moyens utiles de le remplacer. [...] », *Collection Beaudoin*, Vol 42, p 224-225.

<sup>58</sup> Séance générale du mercredi 31 juillet, *Congrès international d'assistance... op.cit.* T1, p. 371.

<sup>59</sup> Henri Monod, commissaire du gouvernement sur la loi sur l'assistance médicale gratuite dit, devant le Sénat : « *Que chaque cité soigne ses pauvres.* Ce principe était proclamé déjà du temps de Charlemagne. » Séance du 13 mars 1893, *op.cit.*

<sup>60</sup> « La commune est obligée à défaut de la famille, [...]. C'est le sens de la maxime *Quaeque civitas pauperes suos alito*, adoptée par le second concile de Tours en 567, et formulée en ces termes par l'article 73 de l'ordonnance de Moulins : Ordonnons que les pauvres de chaque ville, bourg et village seront nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg et village dont ils seront natifs et habitants. » *De l'administration intérieure de la France : Organisation communale et cantonale*, Vol 1, Édition Giraud et Dagneau, 1851, p. 369.

<sup>61</sup> Ferdinand de Ramel sur le projet de loi d'assistance aux vieillards, Séance de la chambre des députés du 27 mai 1903, *JO. Débats parlementaires. Chambre des députés.* 28 mai 1903, p. 1756.

la société<sup>62</sup>. Lorsque les lois d'assistance sont votées, la République est installée institutionnellement et politiquement et si elle est toujours contestée et parfois menacée, l'hypothèse d'une restauration légitimiste ou orléaniste est écartée. Par ailleurs, la République s'est alors clairement engagée dans la lutte anticléricale, avec les réformes scolaires de Ferry dans les années 1880 et avec les gouvernements radicaux de Waldeck-Rousseau puis de Combes au tournant des deux siècles. Difficile dans un tel contexte de défendre l'idée d'une victoire idéologique du traditionalisme. L'hypothèse d'une pure manœuvre politique est également à écarter au profit d'une autre explication : La conception républicaine de la place institutionnelle et politique des communes a changé au cours de deux premières décennies de la III<sup>e</sup> République et l'évolution terminologique qui consiste à les qualifier de collectivité en témoigne. C'est en effet à l'occasion des scrutins municipaux que les républicains ont obtenu leurs premiers succès électoraux au début de la décennie 1870. C'est en partie en appuyant la seconde chambre sur les délégués municipaux qu'ils sont parvenus à républicaniser les institutions de 1875. Enfin, depuis 1882 et 1884, la composition et l'organisation administrative des communes sont conformes aux principes républicains. A la différence des deux Républiques précédentes, la III<sup>e</sup> s'est construite ainsi en grande partie sur les municipalités<sup>63</sup>.

Il faut également souligner qu'ériger ainsi les communes au rang de collectivités débitrices de ce que la Révolution avait conçu comme une dette nationale et les qualifier de « collectivité » n'est pas une façon de consacrer une forme d'autonomie municipale. C'est aussi à cette condition que l'évolution et du rôle des communes dont témoigne le changement de vocabulaire s'opère au début de la III<sup>e</sup> République. Au moment même où il charge les communes du nouveau service public de l'assistance, le pouvoir républicain lutte avec vigueur contre les initiatives municipales visant à organiser localement des services publics communaux et singulièrement des services de santé, pharmacies ou médecins municipaux notamment.

L'exemple de la pharmacie municipale de Roubaix en 1893 est, en l'espèce, remarquable. Alors que la loi sur l'assistance médicale gratuite vient d'être votée, le conseil municipal de Roubaix décide de l'embauche d'un pharmacien et de la création d'une pharmacie municipale afin de permettre aux habitants d'accéder à des médicaments à très bas coût. Conformément à la doctrine qui est alors celle du gouvernement soutenu par le Conseil d'Etat, le préfet du Nord estime que la municipalité de Roubaix contrevient à la fois à la liberté du commerce de l'industrie et aux lois définissant les compétences communales. Non seulement la loi sur l'assistance médicale gratuite ne peut être interprétée comme autorisant les communes à prendre de telles initiatives, mais elle les leur interdit. Si elle permet aux municipalités de contribuer à la distribution gratuite de médicaments, c'est uniquement par l'intermédiaire des hospices et bureaux de bienfaisance municipaux et surtout exclusivement aux indigents inscrits sur les listes de secours selon les critères limitativement établis par la loi. En dépit de l'insistance du conseil municipal, le budget nécessaire à la création de sa pharmacie n'a donc pas reçu l'accord préfectoral. Le ministère de l'intérieur a voulu conférer à sa décision un fondement certain en saisissant pour avis le comité du contentieux d'études juridiques de son ministère et le Conseil d'Etat. L'un et l'autre ont confirmé que le conseil municipal de Roubaix avait excédé ses attributions, le comité arguant notamment « que la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite permet aux communes d'assurer, dans les des conditions légales, la distribution des médicaments aux indigents »<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> DUMONS B., *Catholicisme français et État-providence (1880-1950). Lien social et Politiques*, 1995, p. 77-88

<sup>63</sup> Cf. BIGOT Gr., LE YONCOURT T., *L'administration française... op.cit.*, « La république à la mairie », p. 76-134.

<sup>64</sup> Avis du 17 février 1894 du comité du contentieux et des études juridiques du ministère de l'intérieur, *Revue générale d'administration.*, 1894, t. 3, p. 437.

Quelques semaines plus tard, Jules Guesde interpelle le gouvernement sur l'annulation des délibérations du conseil municipal de Roubaix. Pour Guesde, cet épisode comme les nombreux autres similaires dans le Nord et en région parisienne à la même époque, démontre que « la République a pu être introduite, au moins de nom, dans le gouvernement général de la collectivité française, mais elle attend encore à la porte des communes ; elle n'a pas pénétré sur le terrain municipal »<sup>65</sup>. Le président du conseil, ministre de l'intérieur assume quant à lui très clairement « que si nous nous opposons avec énergie à la création de la pharmacie municipale de Roubaix, c'est [...] parce qu'elle serait le premier pas dans la voie de l'application du système collectiviste. Or, ce premier pas, nous ne voulons pas le faire. »<sup>66</sup> A ceux des députés qui lui opposent les pratiques des sociétés coopératives, le ministre de l'intérieur répond : « les sociétés coopératives c'est la liberté, ce sont des associations de liberté (Très bien ! très bien !), tandis que la collectivité municipale, c'est la suppression de la liberté (Très bien ! très bien !) ». C'est aussi dans ce contexte politique qu'il faut comprendre l'évolution de la commune sous la III<sup>e</sup> République et son érection au rang de collectivité. La III<sup>e</sup> République, toujours marquée par les souvenirs de 1871 et inquiète des progrès des mouvements socialistes dans les municipalités, ne veut surtout pas que « collectivité » signifie collectivisme. C'est ainsi, étroitement encadrées par la loi et sous la surveillance permanente des préfets et du Conseil d'Etat qui connaît désormais des contentieux les concernant, que les communes sont chargées de pans essentiels de la politique sociale de la République. Elles n'ont que des compétences d'attribution strictement limitées qu'elles tiennent de la loi bien plus que d'elles-mêmes et n'ont que peu ou pas de liberté d'organisation de services publics locaux.

Il faut enfin souligner la part d'affichage dans l'affirmation que l'assistance publique est assumée par les collectivités communales. Aucune des législations organisant à l'assistance publique obligatoire n'en confie la charge aux seules communes. Les communes sont systématiquement mises en avant et toujours désignées comme collectivités naturellement débitrices de la dette sociale. Mais l'administration et le financement de l'assistance publique obligatoire est toujours le produit du concours de trois collectivités débitrices : la commune, le département, l'Etat. Chaque type de « collectivité » intervient dans des proportions différentes et fluctuantes, et c'est ainsi que se dessinent les formes et les règles de la solidarité sociale au sein de la République.

## 2. La solidarité entre les trois « collectivités » redevables de l'assistance publique

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le département devient collectivité débitrice de l'assistance avec la commune. Pour la première fois, un même terme est utilisé pour désigner communes et départements qui sont ainsi regroupés dans une même catégorie juridique et politique : les collectivités locales. C'est une consécration pour la circonscription issue de la Révolution et le début d'un processus qui va conduire le département à prendre une part toujours plus importante dans la politique sociale de la République (a). Toutefois, le directeur de l'assistance publique Henri Monod a beau affirmer en 1900 à propos de la loi sur l'assistance médicale gratuite : « J'ose dire que cette loi d'obligation est une loi de liberté et de décentralisation »<sup>67</sup>, pour les départements comme pour les communes, devenir ainsi « collectivités » signifie surtout devoir assumer de nouvelles obligations. Plus qu'un marqueur de libertés locales, l'usage du terme « collectivité » pour désigner départements et communes reflète une évolution de la place de l'Etat républicain dans l'action publique. En matière d'assistance, l'Etat est en effet la troisième

---

<sup>65</sup> Séance de la Chambre des députés du 20 novembre 1894, *JO. Débats parlementaires. Chambre*. 21 novembre 1894, p. 1908.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 1914.

<sup>67</sup> MONOD H., L'assistance publique en France en 1900. *Recueil des travaux du congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée tenu du 30 juillet au 5 août 1900*, Tome IV, p. 29.

collectivité, celle qui intervient normalement à titre subsidiaire. Cette forme de solidarité entre les trois collectivités est la « manière d'être » de l'Etat républicain spécifique aux questions d'assistance (b).

a. L'assistance publique ou la consécration du département au rang de collectivité républicaine<sup>68</sup>

L'assistance publique obligatoire de la République se construit donc en grande partie sur la désignation de la commune comme collectivité débitrice des secours. Mais, dès le départ, il est acquis que, pour être effective, cette obligation ne doit pas peser seulement sur la commune, pour des raisons financières en premier lieu bien sûr, mais également politico-administratives.

La proposition de loi d'assistance médicale dans les campagnes présentée par Théophile Roussel en avril 1876 repose sur les communes mais pour affirmer dans la foulée : « on sait à quel point, dans beaucoup de communes, les ressources sont en disproportion avec une telle charge » et en déduire que la loi doit évidemment « obliger le département à aider les communes pauvres à secourir leurs indigents malades »<sup>69</sup>. Il reprend sa proposition à l'occasion du congrès international de 1889 et c'est en partie sur cette base que la discussion s'engage<sup>70</sup>. La première partie du constat est largement partagée, en revanche le recours au département comme seconde collectivité débitrice, celle sur laquelle il est indispensable de s'appuyer car les communes ne peuvent suffire, ne s'impose pas comme une évidence pour tous. Le sénateur Margaigne par exemple écarte l'hypothèse départementale pour suggérer : « il faut rechercher un autre groupement. Dans beaucoup d'Etats, l'assistance générale ou seulement médicale ne peut être établie, si on n'adopte pas d'abord un groupement nouveau. Celui-là sera le meilleur, à mon avis, qui mettra les secours à la portée des indigents de toutes les communes, quelle que soit leur importance »<sup>71</sup>. Le docteur Dreyfus-Brisac dit quant à lui que « beaucoup de communes sont hors d'état d'assurer par leurs seules ressources le service des secours à domicile. Il faut donc les autoriser à se syndiquer entre elles comme cela se pratique en Allemagne. »<sup>72</sup> Les hypothèses de la création d'un échelon administratif nouveau ou du recours aux syndicats de communes sont écartées et la loi de 1893 s'appuie sur le département. Mais le fait que de telles pistes aient été envisagées prouvent que, dans le financement de l'assistance publique à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le département est avant tout le cadre budgétaire de la solidarité entre les communes<sup>73</sup>. Plus fondamentalement, cela indique qu'en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle, l'implication départementale dans l'assistance publique en qualité de collectivité débitrice n'est pas « naturelle » comme c'est le cas pour la commune.

Le département n'a pas le statut de communauté sociale ancestrale dont bénéficie la commune. Son origine révolutionnaire et son image d'artificialité lui valent par ailleurs la défiance des traditionalistes qui lui préfèrent la référence provinciale<sup>74</sup>. Être depuis 1800 le cadre du pouvoir préfectoral l'associe aussi à la centralisation napoléonienne honnie par ces

---

<sup>68</sup> Sur l'histoire des multiples significations successives du département et ses rapports complexes avec la République, cf. OZOUF-MARIGNIER M.-V., *Le département, de la naturalisation à la réforme*, dans : BELOT R. (dir.), *Tous républicains ! Origine et modernité des valeurs républicaines*. Paris, Armand Colin, 2011, p. 261-274.

<sup>69</sup> Annexe n°86 à la séance du 8 avril 1876...*op.cit.*

<sup>70</sup> ROUSSEL Th., *De l'organisation de l'assistance médicale dans les campagnes*, *Congrès international d'assistance... op.cit.* T1, p. 247-262.

<sup>71</sup> Séance générale du mardi 30 juillet, *Ibid.*, p. 364.

<sup>72</sup> Séance générale du mercredi 31 juillet, *Ibid.*, p. 372.

<sup>73</sup> Henri Monot l'exprime ainsi : « dire qu'en cas d'insuffisance des recettes communales, le département sera appelé à parfaire les sommes nécessaires, ce n'est pas dire autre chose que ceci : les communes riches, par la voie du budget départemental, devront venir au secours des communes pauvres ». *Ibid.*, p. 386.

<sup>74</sup> OZOUF-MARIGNIER M.-V., *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Editions de l'EHESS, 1989.



même traditionalistes<sup>75</sup>, même si les monarchies du XIX<sup>e</sup> se sont fort bien accommodées du préfet. En dépit de la réforme de 1871, le département de la III<sup>e</sup> République reste administré par un agent unique et extérieur à la collectivité administrative – le conseil général - qui représente les habitants puisque l'hypothèse, un temps effleurée par l'assemblée nationale, de l'effacement du préfet au profit de la commission a finalement été écartée. Ce qui semble évident pour la commune ne l'est donc pas pour le département, est-il tout à fait une « collectivité » ?

Les discussions qui se tiennent toujours en 1946 au sein des assemblées constituantes sur l'opportunité d'assimiler communes et département sous la même appellation de « collectivité » témoignent de la persistance du doute. Devant la première constituante, le rapporteur spécial de la commission sur le titre consacré aux collectivités locales affirme ainsi que « la commune est une cellule sociale dont la vie propre est tellement évidente, qu'il n'a pas été nécessaire d'instaurer un long débat pour conclure qu'elle devait effectivement posséder les moyens de s'administrer et de se gérer d'une façon autonome. Le plus souvent, une tradition remontant à de nombreuses années, sinon à des siècles, a fait de la commune une réalité juridique indiscutable. »<sup>76</sup> Mais il rapporte qu'en revanche, « les départements ont été considérés par quelques membres de la commission de la Constitution comme des créations arbitraires qui n'avaient pas, en réalité, une vie propre ». Finalement, « la majorité a pensé qu'il n'y avait que des inconvénients à abandonner le département, auquel plus de 150 ans d'existence ont donné une vie particulière que l'on ne saurait totalement nier. » L'adhésion est donc timide et mesurée d'autant qu'en 1946, contrairement à la commune, le département n'est pas administré par des élus issus du suffrage universel<sup>77</sup>. L'assimiler à la commune dans la constitution par l'utilisation de ce terme commun de « collectivité » est donc plus un projet et une promesse qu'un constat<sup>78</sup>.

Il n'est donc pas surprenant que, soixante ans plus tôt, qualifier le département collectivité et lui donner une place dans l'organisation de l'assistance publique républicaine n'est pas « naturel », mais c'est en revanche nécessaire. En plus des subventions départementales indispensables aux communes, l'échelon départemental permet aussi de contourner la difficulté de déterminer quelle est la commune « domicile de secours » de certains assistés. Toutes les lois d'assistances – sauf celle de 1904 qui ne connaît de domicile de secours que départemental<sup>79</sup> - disposent ainsi qu'à défaut de domicile communal, l'assisté aura un domicile de secours départemental qui désignera la collectivité débitrice. Comme avec ses subventions aux communes, le département évite ici à l'Etat de prendre en charge un grand nombre d'indigents qui ne sont rattachés à aucune commune, parfois en raison des réticences des municipalités à les inscrire sur leurs listes et à les assumer financièrement. Cela transparait clairement dans les recommandations données aux préfets lors de la mise en application de la loi de 1893 : « Représentant des intérêts de l'Etat et ménager de ses ressources, vous ne sauriez, Monsieur le préfet, mettre trop de soins à prescrire toutes recherches, à ordonner toutes enquêtes de nature à vous permettre d'établir le domicile de secours communal ou départemental de l'assisté, afin d'éviter à l'Etat des charges qui ne devraient pas lui incomber. »<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> BURDEAU Fr., *Liberté, libertés locales chéries !* Paris, Cujas, 1983.

<sup>76</sup> Jacques Arrès-Lapoque, 2<sup>e</sup>me séance du 16 avril 1946 de l'assemblée constituante, *JO* du mercredi 17 avril 1946, p. 1914-1923

<sup>77</sup> « Votre commission a pensé que les éléments distinctifs d'une collectivité locale devaient être essentiellement l'élection au suffrage universel de ses administrateurs et la gestion de ses intérêts propres grâce à un budget particulier. » *Ibid.*

<sup>78</sup> « Cette similitude démontre l'intention qu'a eue votre commission d'amorcer une réforme fondamentale en accordant au département un régime aussi libéral que celui que la République a donné à la commune. » *Ibid.*

<sup>79</sup> Pour une présentation de cette législation dans son contexte cf. ALCINDOR É., *Les enfants assistés*, (préface de Ferdinand-Dreyfus), Paris, 1912.

<sup>80</sup> Instruction du 18 mai 1894...*op.cit.*



Au-delà de son utilité strictement budgétaire, le département permet enfin l'organisation administrative des services d'assistance. Depuis le départ, il est acquis que la mission des communes doit se limiter à établir les listes et de participer financièrement au dispositif. Mais « si le principe de l'assistance est communal, il faut que l'organisation du service soit départementale. Je ne m'attarderai pas à le démontrer. Seul le département a la puissance nécessaire pour organiser le service. »<sup>81</sup> C'est ce qui est clairement posé dès l'article 4 de la loi de 1893 qui dispose : « Il est organisé dans chaque département, sous l'autorité du préfet et suivant les conditions déterminées par la présente loi, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources ». Les législations suivantes reproduisent le même schéma administratif, dans lequel la présence du préfet apparaît encore une fois comme une garantie administrative autant qu'une sécurité pour l'Etat.

L'application de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite montre rapidement les limites de la capacité de nombreuses communes à faire face à leurs obligations et l'importance du département. Parmi les questions longuement débattues au cours de l'élaboration de la loi sur l'assistance des vieillards et des incurables, il y eut notamment celle des barèmes de répartition de la charge financière entre les collectivités. Le mode finalement retenu en 1905 diffère de celui de 1893 avec pour objectif de soulager les communes, notamment les plus petites. Ce sont d'ailleurs les barèmes de la loi de juillet 1905 qui sont ensuite repris dans les lois suivantes et le système beaucoup plus « communal » de 1893 est écarté<sup>82</sup>. En 1914 déjà, l'assistance républicaine est donc sans doute plus départementale que communale, en dépit du discours persistant autour de la commune « collectivité naturellement débitrice »<sup>83</sup>. L'entre-deux guerres confirme le déclin relatif mais progressif de la commune comme première collectivité de l'assistance au profit du département qui prend une place de plus en plus grande. Le décret du 30 octobre 1935 unifiant les barèmes des lois d'assistance est le symbole du basculement entre les deux collectivités<sup>84</sup>. Ce texte introduit deux bouleversements dans l'organisation de l'assistance publique : il inscrit tout d'abord toutes les dépenses d'assistance au budget départemental. Cela ne signifie pas que le département en supporte désormais seul la charge mais que les participations de l'Etat et des communes à ces dépenses sont portées en recette du budget du département. Par ailleurs, évolution administrative mais également symbolique essentielle : l'article 2 du décret supprime la notion de domicile de secours communal. Le domicile de secours des assistés est désormais départemental exclusivement, ce qui fait du département la collectivité centrale de l'assistance publique républicaine<sup>85</sup>.

Cette idée avait déjà été évoquée pendant le fameux congrès de 1889 par un inspecteur de l'assistance publique, Metton-Lépouzé. Il partait du constat partagé par tous « que les petites

---

<sup>81</sup> Séance du Sénat du 13 mars 1893, *op.cit.*

<sup>82</sup> Le ministre du travail sur le projet de loi modifié par le Sénat sur l'assistance aux familles nombreuses : « Le barème adopté par le Sénat pour la répartition des dépenses entre l'Etat, les départements et les communes, se rapproche très sensiblement de celui de la loi du 14 juillet 1905 [...] Telle est la loi que nous vous demandons, sans plus de discours, de voter. Elle apporte un complément nécessaire et indispensable à l'œuvre de la République. » Séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1913, *JO. Débats parlementaires. Chambre*. 12 juillet 1913, p. 2609

<sup>83</sup> Cf. KITTS A., Une géographie départementale de la protection sociale : les dépenses d'assistance en France (1880-1914), *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2019, p. 124-155.

<sup>84</sup> Décret du 30 octobre 1935 prévoyant l'unification et la simplification des barèmes en vigueur pour l'application des lois d'assistance, *JO* du 31 octobre 1935, p. 11613-11614.

<sup>85</sup> Cela plaide pour une histoire longue de la notion de « département-providence » réintroduite au moment de l'acte 2 de la décentralisation : BLANCHARD N. *L'avènement du département providence*, Rennes, Éditions de l'ENSP, 2004 et LAFORE R., La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence », *Revue française des affaires sociales*, p. 17-34. Ce dernier a souligné les limites de ce modèle d'administration sociale après 10 années d'expérience : LAFORE R., Où en est-on du « département-providence ? », *Informations sociales*, 2013/5, p. 12-27.

communes ne pourraient subvenir à leurs dépenses d'assistance médicale »<sup>86</sup>, mais n'en tirait pas les mêmes conclusions que ses contemporains qui plaidaient pour la solidarité entre communes riches et pauvres. S'appuyant sur son expérience personnelle de l'inaction des communes du département dans lequel il travaille et de l'impuissance du conseil général à les contraindre, il conclut qu'« il serait préférable, je crois, que les crédits nécessaires fussent inscrits au budget départemental ; le Conseil général déterminerait ensuite la quote-part de chaque commune dans la dépense ». Sa proposition reste alors sans écho car, pour les motifs symboliques et politiques évoqués plus haut, il est inenvisageable, dans la France de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'écarter la commune comme collectivité débitrice de l'assistance publique au profit du département. Avant d'en être la collectivité centrale, le département commence donc par être la collectivité placée au milieu, celle chargée concrètement et matériellement de la solidarité sociale dans le régime français d'assistance publique dont Henri Monot décrit ainsi le fonctionnement : « de la collectivité plus riche à la collectivité plus pauvre, les communes riches venant en aide aux communes pauvres par la subvention du département, les départements riches venant en aide aux départements pauvres par la subvention de l'Etat »<sup>87</sup>. Il est toutefois entendu que l'Etat ne doit intervenir qu'à titre subsidiaire.

#### b. La subsidiarité en matière d'assistance, la « manière d'être » solidaire de l'Etat républicain

La dette sociale de la III<sup>e</sup> République est publique et collective, mais elle n'est plus considérée comme une dette d'Etat comme à l'époque révolutionnaire. C'est pour cette raison que l'intervention de l'Etat, de ses services et de ses finances, ne doit y être qu'exceptionnelle. La circulaire précisant les dispositions de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite l'expose clairement : « ce n'est qu'à défaut de la commune qu'intervient le département et subsidiairement l'Etat. Il ne faudra jamais perdre de vue ce principe essentiel dans l'application de la loi. »<sup>88</sup> Le principe est ensuite constamment rappelé : non seulement les trois collectivités n'interviennent pas à parts égales en matière d'assistance publique mais la troisième, l'Etat, n'est sensée intervenir qu'à la marge.

Le commissaire du gouvernement Louis Corneille ira même plus loin dans ses conclusions rendues à propos de l'affaire *Ville de Grenoble* en 1917<sup>89</sup>. La municipalité grenobloise avait saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'annulation de l'inscription d'une veuve sur la liste des indigents de la commune au motif que son défunt mari était assisté par l'Etat et que le domicile d'une femme mariée est et reste celui de son mari. Le Conseil d'Etat rejette la demande en suivant notamment les arguments du commissaire du gouvernement qui estime que c'est la solution la plus conforme au principe général de l'assistance publique. Corneille reconnaît qu'à titre exceptionnel, le législateur a admis qu'un indigent dépourvu de domicile de secours communal ou départemental pouvait être pris en charge par l'Etat. « Mais il n'en résulte pas que l'Etat soit, comme la commune ou le département, une collectivité d'assistance »<sup>90</sup>. La formule radicale qui réserve le statut de collectivités d'assistance aux communes et départements est en partie liée aux impératifs juridiques de l'affaire et reste isolée. Les textes juridiques de l'époque parlent habituellement du « concours des trois collectivités » lorsqu'il s'agit d'assistance et y incluent donc l'Etat<sup>91</sup>. Mais la formule met particulièrement

---

<sup>86</sup> Séance générale du mardi 30 juillet... *op.cit.*, p. 365.

<sup>87</sup> Chambre des députés, séance du 4 juin 1903, *JO. Débats parlementaires. Chambre*. 5 juin 1903, p. 1843.

<sup>88</sup> Instruction du 18 mai 1894...*op.cit.*

<sup>89</sup> CE, 5 janvier 1917, *Rec.* p. 11.

<sup>90</sup> Conclusions publiées dans la *Revue générale d'administration*, 1919, p. 204.

<sup>91</sup> Deux exemples : « Le service de l'assistance aux familles nombreuses doit être assuré par le concours des trois collectivités : Etat, département, commune ». Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 27 décembre 1913 relative à l'organisation financière du service de l'assistance aux familles nombreuses, *JO* du 30

bien en lumière le fait que le rôle de l'Etat dans ce domaine doit rester très limité. Pour le garantir, le ministère de l'intérieur a d'ailleurs adopté une jurisprudence restrictive dès 1893 en conditionnant l'intervention financière de l'Etat au vote préalable par le département qui la sollicite de centimes additionnels spécialement affectés à l'assistance médicale gratuite. Léon Bourgeois l'explique ainsi devant la Chambre en 1895 : « le législateur, à notre avis, a voulu que, pour avoir droit à la subvention de la collectivité appelée par la loi à fournir son concours, la collectivité bénéficiaire fit des sacrifices extraordinaires, fut dans une situation exceptionnelle »<sup>92</sup>.

D'après les principes posés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Etat n'intervient donc qu'en dernier recours en matière d'assistance. Toutefois, au début du XX<sup>e</sup> siècle, lorsque que sont discutées les lois sur les enfants assistés et surtout celle sur l'assistance aux vieillards et aux incurables, certains parlementaires remettent en cause ce principe de subsidiarité de l'Etat qui n'avait pas soulevé de contestation en 1893.

Ainsi, le gouvernement avait proposé que le service des enfants assistés soit financé à hauteur de 3/5 par le département, 1/5 par la commune et 1/5 par l'Etat. C'était conserver la logique des législations antérieures qui répartissaient ainsi les dépenses du service des enfants assistés par cinquièmes entre communes, départements et Etat<sup>93</sup>. La répartition finalement retenue d'un financement à 2/5 par l'Etat, 2/5 par le département et 1/5 commune émane de la commission du Sénat. Le rapporteur de cette commission Paul Strauss justifie d'abord cette implication financière plus importante de l'Etat par l'impossibilité d'appliquer effectivement la loi autrement. Mais derrière cette question financière, il y a une question de principe : il ne s'agit pas seulement d'assistance. La protection de l'enfance est présentée par Strauss comme une mission bien plus étatique que départementale et la garantie de l'application uniforme de la loi sur tout le territoire, quoi qu'il en soit de la richesse de chaque département, comme « d'intérêt national »<sup>94</sup>.

Un an plus tard, alors que l'élaboration de la loi sur l'assistance des vieillards, infirmes et incurables touche enfin à son terme, le Sénat intervient encore une fois pour modifier le calcul de la participation des trois collectivités et faire peser une part plus importante sur l'Etat. Le sénateur Républicain Gacon s'en félicite en avançant un argument assez proche de celui de Paul Strauss : « Il est équitable, comme on l'a dit - puisqu'il s'agit d'un devoir social - que ce soit surtout avec les ressources générales de la collectivité, de l'Etat, qu'on y pourvoie ». Il convoque, pour renforcer sa position, une tradition révolutionnaire réinterprétée à nouveau : « Nous [les républicains] redisons, avec nos ancêtres de la Révolution, que l'Etat a envers tous les déshérités une dette sacrée, et nous ajoutons que nous voulons faire ce qu'ils n'ont pu réaliser : passer du domaine de l'affirmation des principes à leur application. »<sup>95</sup>

La part de l'implication financière de l'Etat dans l'assistance publique est donc discutée et sérieusement réévaluée à l'occasion de l'adoption des nouvelles législations du début du XX<sup>e</sup>

---

décembre 1913, p. 11238 ; « Le service de l'assistance aux femmes en couches doit être assuré par le concours de trois collectivités : Etat, département, commune » Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 25 décembre 1914 relative à l'organisation financière du service de l'assistance aux femmes en couches, *JO* du 4 février 1914, p. 1064.

<sup>92</sup> Léon Bourgeois, ministre de l'intérieur, Séance de la Chambre des députés du 18 février 1895, *JO. Débats parlementaires. Chambre*, 19 février 1895, p. 406.

<sup>93</sup> Loi du 5 mai 1869 relative aux dépenses du service des enfants assistés, *Bulletin des lois* (XI), n°16 p. 843 et loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités ou moralement abandonnés, *JO* du 25 juillet 1889, p. 3653.

<sup>94</sup> « Est-ce que tous les départements ne doivent pas offrir les mêmes facilités et les mêmes garanties protectrices de l'existence et de la santé des enfants, de manière à diminuer le taux de la mortalité infantile et même à relever le taux des naissances, en évitant aux mères misérables et clandestines les hantises du désespoir, qui les conduisent parfois, hélas ! jusqu'au crime ? Est-ce que tout cela ne présente pas un intérêt national ? » Paul Strauss, séance du Sénat du 1<sup>er</sup> mars 1904, *JO. Débats parlementaires. Sénat*, 2 mars 1904, p. 246.

<sup>95</sup> Séance du Sénat du 6 juillet 1905, *JO. Débats parlementaires. Sénat*, 7 juillet 1905, p. 1151.

siècle<sup>96</sup>. Mais les textes restent fidèles au principe qui veut que l'assistance ne soit pas étatique par nature, que l'Etat ne doit donc jamais la prendre en charge seul<sup>97</sup>. Ce principe aussi a pourtant été discuté ponctuellement, comme en 1882 lorsqu'une proposition de loi tendant à accorder des secours aux familles nécessiteuses des militaires de la réserve territoriale revient au Parlement. Conformément aux idées en cours à cette époque, la majorité des députés et sénateurs estime logique que ces secours viennent des communes. La loi consiste d'ailleurs à les autoriser à s'imposer extraordinairement pour parvenir à verser ces aides si leurs revenus n'y suffisent pas<sup>98</sup>. A l'occasion de la discussion de ce texte à la Chambre, s'ouvre un débat qui rebondira à plusieurs reprises dans les décennies suivantes : Est-ce que venir en aide aux militaires où à leurs familles relève des communes puis de la solidarité entre collectivités ou est-ce une charge étatique liée à la défense nationale ? Le député bonapartiste Colbert-Laplace estime en 1882 que « la Nation doit se montrer jalouse d'être la première à tendre une main secourable à ceux qui souffrent à cause d'elle » et demande que l'aide aux familles de militaires pendant leur absence soit prise en charge par l'Etat et par lui seul<sup>99</sup>. Le rapporteur du projet de la commission répond qu' « il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'assistance », et cela exclut de faire peser ces secours sur l'Etat car « si nous voulons mettre à la charge de l'Etat toutes les misères sociales, nous arrivons alors à une autre conception tout à fait opposée du rôle de l'Etat dans la société moderne »<sup>100</sup>. « Telle est, pour nous, conclue-t-il, la base de toute l'assistance publique : Jamais l'Etat ne doit intervenir que lorsque les autres collectivités ne peuvent plus rien faire. ».

La question de l'aide aux familles de militaires change à partir du moment où l'armée française pose le principe du service militaire obligatoire pour tous avec la loi Berteaux du 21 mars 1905. Désormais, les familles dont le soutien indispensable est sous les drapeaux pourront demander à l'Etat le versement d'une allocation journalière<sup>101</sup>. Ce système a été discuté et la Chambre des députés avait initialement réparti l'allocation entre les communes (5 %), les départements (10 %), et enfin l'Etat (85 %) au nom de la nécessité d'impliquer financièrement les collectivités intervenant dans la constitution des listes des familles à aider. C'est le Sénat qui a décidé de laisser à l'Etat seul la charge de l'allocation entière. Ce dispositif est élargi par la loi Barthou du 7 août 1913 dite loi « des trois ans »<sup>102</sup>, puis encore étendu en août 1914 après la mobilisation générale et le déclenchement du conflit auquel les législations précédentes

---

<sup>96</sup> « La proportion dans laquelle le concours financier de l'Etat est acquis aux communes et aux départements se trouve grandement modifiée à l'avantage de ces deux collectivités. » Circulaire du 29 juillet 1905 du ministre de l'intérieur aux préfets sur la loi du 14 juillet 1905. *JO* du 20 août 1905, p. 5070.

<sup>97</sup> En 1895, le ministre de l'intérieur Léon Bourgeois évoque l'absence de législation relative à l'assistance aux vieillards et aux incurables et annonce : « Nous comptons vous proposer des dispositions de loi ayant pour but de faire intervenir l'Etat, non pas en première ligne [...] car ce n'est pas à l'Etat à organiser un service d'assistance d'Etat, mais simplement pour compléter la contribution fournie au premier degré par la commune et au second degré par le département. » Séance de la Chambre des députés du 18 février 1895... *op.cit.*

<sup>98</sup> Loi du 21 décembre 1882 tendant à accorder des secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale pendant l'absence de leurs chefs, *JO* du 22 décembre 1882, p. 6866.

<sup>99</sup> Séance de la Chambre des députés du 20 juin 1882, *JO. Débats parlementaires. Chambre*. 21 juin 1882, p. 979.

<sup>100</sup> Il avait déjà indiqué dans son rapport que « l'Etat providence, obligé de venir en aide aux malheureux, de remédier à toutes les misères sociales, est une conception qui peut séduire certains esprits mais votre commission pense qu'elle est dangereuse et qu'une démocratie est plus solidement fondée sur la liberté et sur la prévoyance, dont il ne faut déshabituer ni les individus ni les groupes ». Annexe n°831 à la séance du 16 mai 1882 de la chambre des députés *JO. Documents parlementaires. Chambre des députés*, 1882, p. 1339.

<sup>101</sup> Article 22 de la loi du 21 mars 1905 modifiant la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée et réduisant à deux ans la durée du service dans l'armée active, *JO* du 23 mars 1905, p. 1869.

<sup>102</sup> Article 12 de la loi du 7 août 1913 modifiant les lois des cadres de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie et du génie, en ce qui concerne l'effectif des unités et fixant les conditions de recrutement de l'armée active et la durée du service dans l'armée active et ses réserves, *JO* du 8 août 1913, p. 7138.

préparaient<sup>103</sup>. A partir de 1905, l'Etat assume donc seul l'aide aux familles des militaires pendant qu'ils sont sous les drapeaux.

Trois choses à souligner toutefois : avant comme après 1914, ces dispositifs sont évidemment justifiés par le statut de militaire des soutiens des familles dont il est question. La circulaire d'août 1914 du ministère de l'intérieur qui organise la mise en application du dispositif s'ouvre sur cette affirmation qu'« il est juste et nécessaire que la nation assure l'existence des familles de ceux qui risquent leur vie pour la défendre »<sup>104</sup>, reprenant finalement 30 ans plus tard l'argument de Colbert-Laplace. L'assistance médicale aux anciens militaires redevenus civils après leur réforme est d'ailleurs renvoyée aux collectivités locales dans un premier temps. Le ministre de la guerre, saisi de plusieurs questions écrites de parlementaires sur au sujet des frais médicaux d'internement des militaires réformés pour cause d'aliénation mentale, rédige une circulaire à ce sujet en 1916 dans laquelle il confirme que « les frais de traitement dans les asiles des militaires aliénés ne devraient plus, en effet, incomber au budget de la Guerre à dater de leur réforme. C'est aux familles, si elles possèdent les ressources nécessaires, ou, dans la négative, à la collectivité du domicile de secours qu'il appartiendrait normalement de supporter ces dépenses. »<sup>105</sup> Dans le même ordre d'idée, la loi du 16 mars 1916 par laquelle l'Etat prend à sa charge le versement d'allocations aux victimes civiles de faits de guerre, le fait par assimilation de ces civils à des militaires<sup>106</sup>. Plus précisément, le texte assimile les soutiens de famille civils aux soutiens de famille militaires et étend ainsi le champ d'application des textes d'août 1914. Si une famille se trouve en état de nécessité après la mort de son soutien civil par fait de guerre, elle pourra donc bénéficier elle aussi d'une allocation journalière aux frais de l'Etat. C'est bien l'assimilation de ces civils à des militaires qui permet la dérogation au principe de la nature communale de l'assistance et met l'aide à leurs familles à la charge de l'Etat, à titre temporaire.

C'est évidemment la deuxième observation à faire au sujet de ces différentes formes d'implication de l'Etat dans des secours aux nécessiteux pendant la guerre ou dans l'immédiat après-guerre : ils sont tous par nature exceptionnels, ce qui les autorise à être dérogatoires aux principes généraux pour un temps.

C'est le cas par exemple des mesures par lesquelles l'Etat augmente à ses frais les allocations versées par les collectivités débitrices d'assistance, communes et départements. La loi de 1919 dispose ainsi que « toute Française, admise au bénéfice de la législation des femmes en couches et allaitant son enfant au sein, reçoit, pendant les douze mois qui suivent l'accouchement, une allocation supplémentaire de quinze francs (15 fr.), entièrement à la charge de l'Etat »<sup>107</sup>. La mesure ne soulève pas de grands débats. Surtout, elle ne contrevient à aucun principe puisqu'elle est provisoire ; le texte précise que l'allocation sera versée aussi longtemps que lois attributives d'indemnité de cherté de vie seront appliquées. Dans le même sens, les

---

<sup>103</sup> « Les familles des militaires de l'armée de terre et de l'armée de mer appelés ou rappelés sous les drapeaux, qui remplissent les devoirs de soutiens indispensables de famille, auront droit, sur leur demande, à une allocation journalière de 1 fr. 25 avec majoration de 50 centimes par enfant âgé de moins de seize ans à la charge du soutien de famille. Ces allocations seront fournies par l'Etat pendant toute la durée de la guerre, quel que soit le sort du militaire, dans des conditions qui seront déterminées par décret ». Loi du 5 août 1914 tendant à accorder, pendant la durée de la guerre, des allocations aux familles nécessiteuses dont le soutien serait appelé ou rappelé sous les drapeaux, *JO* du 6 août 1914, p. 7127. Ce texte est la version législative d'un décret du 2 août 1914.

<sup>104</sup> Circulaire du 4 août 1914 du ministre de l'intérieur aux préfets, relative à l'assistance aux familles des militaires sous les drapeaux, *JO* du 6 août 1914, p. 7137-7139.

<sup>105</sup> Circulaire du ministre de la guerre du 15 mai 1916 relative aux frais d'entretien des militaires réformés en traitement dans les asiles d'aliénés, Direction de l'administration départementale et communale, *Bulletin officiel annoté de tous les ministères : lois, décrets, circulaires, instructions*, 1916, p. 419-422.

<sup>106</sup> Loi du 28 avril 1916 accordant une allocation journalière aux victimes civiles de la guerre, *JO* du 30 avril 1916, p. 3715.

<sup>107</sup> Loi du 24 octobre 1919 assurant la protection des femmes qui allaitent leurs enfants, *JO* du 26 octobre 1919, p. 11910.

articles 5 et 6 de la loi du 28 juin 1918 qui dispose qu' « à partir du 1er juillet 1918 et jusqu'à une date postérieure d'une année à celle de la cessation des hostilités, l'allocation mensuelle attribuée aux vieillards, infirmes et incurables en vertu de la loi du 14 juillet 1905 est majorée d'une somme de 10 fr. à la charge exclusive de l'Etat », ainsi que celle attribuée aux familles nombreuses au titre de la loi de 1913<sup>108</sup>. Même s'il répond à un constat fait à plusieurs reprises avant 1914 : les allocations versées au titre des lois d'assistance sont très (trop) basses, le dispositif est expressément lié aux circonstances de guerre. L'année suivante d'ailleurs, le rapport de la commission centrale d'assistance est très clair à propos de cette mesure : transitoire, elle doit non seulement disparaître comme prévu en novembre 1919 mais ne surtout pas réapparaître sous une autre forme. La commission reconnaît que les allocations sont basses et appelle à en relever les taux, mais à en laisser la charge financière aux collectivités locales. Il y aurait, prévient la commission, « les plus graves inconvénients à ce que, dans un esprit de générosité mal compris, l'Etat renoncât à la participation financière des départements et communes pour assurer le service de l'assistance aux vieillards »<sup>109</sup>. Elle rappelle que « le soin d'assurer la subsistance de ses membres souffrants est un devoir essentiel de la collectivité communale » et que « l'Etat ne doit intervenir que pour la subventionner et la contrôler ». Les lois de finances des années suivantes prorogent pourtant ces différentes participations étatiques, mais toujours à titre provisoire.

Enfin, dernière observation qui renvoie au point de départ de ces réflexions : le vocabulaire utilisé pour évoquer ces interventions de l'Etat est différent de celui employé dans les lois sociales précédemment évoquées. Pour illustrer cette différence terminologique et sa portée, un exemple : Après-guerre, la loi sur les pensions militaires précise que « l'Etat doit à tous les militaires et marins bénéficiaires de la présente loi, leur vie durant, les soins médicaux, chirurgicaux et pharmaceutiques, nécessités par la blessure ou la maladie contractée ou aggravée en service, qui a motivé leur réforme. »<sup>110</sup> Administrativement, cela signifie que les militaires concernés seront inscrits sur des listes spéciales à leur domicile de secours. Toutefois, dans la circulaire diffusée pour la mise en application de cet article, le ministre de l'intérieur précise clairement que « ce devoir incombe intégralement à l'Etat, sans que la charge puisse en être répartie entre lui et les autres collectivités administratives ; c'est un devoir national ». En effet, « le fondement du droit à la gratuité des soins pour l'ancien militaire réformé ne se rattache pas à une idée d'assistance. Il est faux de parler à son égard d'assistance médicale. »<sup>111</sup> C'est d'ailleurs l'occasion d'un rappel de la définition de l'assistance<sup>112</sup> et des raisons pour lesquelles elle est une dette obligatoire pour la République<sup>113</sup>. Dans ce cas précis, l'Etat n'assiste pas, il répare les dommages physiques subis par des militaires blessés au service du pays. C'est pour cette raison que cette dette-là est nationale alors que l'assistance continue de peser sur les collectivités locales à titre principal.

Dans ces textes comme dans tous ceux organisant une intervention de l'Etat, il n'est que rarement question « d'assistance » mais d'allocation, d'aide ou de secours et il n'est pas

<sup>108</sup> Loi du 28 juin 1918 portant ouverture et annulation sur l'exercice 1918 de crédits concernant les dépenses exceptionnelles des services civils, *JO* du 29 juin 1918, p. 5595.

<sup>109</sup> Rapport du 15 février 1919 sur les travaux de la commission centrale d'assistance pendant l'année 1918. *JO* du 5 mars 1919, p. 2428.

<sup>110</sup> Loi du 31 mars 1919 modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les maladies contractées ou aggravées en service. *JO* du 2 avril 1919, p. 3388.

<sup>111</sup> Circulaire du 15 octobre 1919. Ministère de l'intérieur aux préfets sur l'application de l'article 64 de la loi du 31 mars 1919. *JO* du 16 octobre 1919, p. 11425

<sup>112</sup> « On assiste des malheureux qui n'ont pas le moyen de faire face eux-mêmes à certains maux dont ils sont frappés », *Ibid.*

<sup>113</sup> « On assiste des nécessiteux parce que, en dehors de toute question d'humanité, l'Etat n'a pas d'intérêt, au point de vue de l'ordre public, à les laisser sombrer dans leur misère. On les assiste surtout parce que la solidarité sociale est la base même de toute démocratie. », *Ibid.*

question non plus de « collectivité » débitrice. Décidemment, les deux termes restent liés en ce début du XX<sup>e</sup> siècle. Même si l'usage du terme pour les qualifier se répand de plus en plus, c'est d'abord en matière d'assistance que communes et départements ont été « collectivités » de la même façon qu'en matière d'assistance l'intervention de la « collectivité » qu'est l'Etat doit en principe être subsidiaire.