Université de Neuchâtel
Faculté des lettres et sciences humaines

Thierry CHRIST

DES SOLIDARITÉS COUTUMIÈRES À LA BIENFAISANCE PRIVÉE
L'ETAT ET LES PAUVRES À NEUCHÂTEL
(1773-1830)

Volume II

Thèse présentée à la Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Neuchâtel pour l'obtention du grade de docteur ès lettres
Directeur de thèse
M. Philippe Henry, professeur honoraire de l'Université de Neuchâtel
Rapporteurs
M. Jean-Pierre Gutton, professeur émérite à l'Université de Lyon II
M. Michel Porret, professeur à l'Université de Genève
M. Martin Dinges, professeur à l'Université Mannheim et directeur adjoint de l'Institut d'histoire de la médecine de la Fondation Robert Bosch, Stuttgart
Date de la soutenance : 30 juin 2009

DEUXIÈME PARTIE

LA MODERNISATION INFORMELLE (1800-1830)

Jusqu'en 1815, le *souci des pauvres* décelé dans le traitement des cas particuliers par le Conseil d'Etat ne débouche pas sur le remplacement des mandements inefficaces d'Ancien régime par une réglementation uniforme de l'assistance. L'on se soucie, certes, désormais, d'une bonne assistance des indigents, et la basse police fait, parfois, à l'exemple de la police des étrangers, l'objet de réglementations étatiques ; mais il ne semble pas être question de régler l'assistance de manière générale, d'édicter des normes valables pour toutes les communes, au lieu, comme jusqu'ici, de se borner à l'interdiction de la mendicité. Rien, sauf la façon de traiter les cas particuliers, ne semble changer.

Ainsi résumée, la première partie de notre étude, consacrée au système ancien de la protection sociale à Neuchâtel, laisse pourtant ouverte une double question : si, dans le traitement au cas par cas de la pauvreté et de l'assistance par l'Etat, rien n'indique que l'on se dirige vers une réglementation générale de l'assistance communale par l'Etat, n'y a-t-il pas, avant 1815, d'autres lieux où se feraient jour des projets ou des réalisations marquant une réelle rupture ? Et si, en deuxième lieu, le changement désormais possible dans le rapport entre l'Etat et les pauvres et l'assistance ne se réalise pas avant 1815, qu'en est-il après 1815 ?

Ce double questionnement est à l'origine de la structure de cette seconde partie de notre étude, articulée chronologiquement autour de la rupture que constitue, à Neuchâtel, en Suisse et en Europe, 1815.

Il s'agira, dans un premier temps, d'examiner plusieurs projets de réforme, d'innovation qui sont, sur le modèle d'exemples européens, proposés à Neuchâtel entre 1800 et 1815, sans déboucher, toutefois, sur des réalisations effectives (chap. IV). Dans un deuxième temps (chap. V), toujours pour la période antérieure à 1815, nous examinerons une première forme d'innovation effective, née en marge de l'Etat, sous l'impulsion de deux sociétés réunissant les élites politiques, intellectuelles et économiques du temps : la création, entre 1809 et 1812, d'une assurance-incendie semi-publique et d'une caisse d'épargne active à l'échelle de la principauté.

Dans un troisième et quatrième temps, l'étude portera sur la période allant de 1815 à 1830. Il s'agira, d'une part, d'étudier un phénomène majeur dans l'organisation de la protection sociale à Neuchâtel dans la première moitié du XIX^{e} siècle : l'émergence, rapide et massive d'une bienfaisance privée qui, détachée de tout contrôle communal ou étatique, inexistante avant la création, en 1808, de l'Hôpital Pourtalès, parvient à rassembler, en trente ans, des ressources équivalant à cinq fois celles de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds (chap. VI). Il s'agira, d'autre part, cause ou conséquence de la montée en puissance de la bienfaisance privée, d'examiner si l'Etat neuchâtelois a réellement envisagé d'emprunter la voie, désormais possible, d'une réglementation réelle de l'assistance communale (chap. VII).

Il convient, enfin, de préciser que les concepts d'*innovation*, de *changement* ou de *modernisation* que nous utilisons sont, en termes de système, pensés en opposition à la situation ancienne. Ils désignent au moins un des deux éléments suivants : en premier lieu, une suppression, ordonnée et contrôlée par l'Etat, de la mendicité allant de pair avec une réglementation du financement et du fonctionnement de l'assistance communale dont la seule forme possible serait, désormais, l'aide à domicile ; en second lieu, recouvrant le concept de *disciplinarisation*, l'adoption de mesures contraignantes à l'encontre des *mauvais pauvres* tels

que nous les avons définis précédemment[1], la contrainte prenant, en particulier, la forme d'une mise au travail forcée des adultes valides *paresseux*.

CHAPITRE IV. « DANS CES TEMPS OÙ PLUS PERSONNE N'EST SURPRIS DES NOUVEAUTÉS EN FAIT D'ADMINISTRATION » : LES PROJETS DE RÉFORME DE L'ASSISTANCE

I. MODÈLES EUROPÉENS DE RÉFORME DE L'ASSISTANCE À LA FIN DU XVIII[E] SIÈCLE

La fin de l'Ancien régime et, surtout, les années 1790 sont, en Europe, caractérisés par une « floraison exceptionnelle d'écrits sur la charité »[2] : en Angleterre, en Allemagne ou en France, contre les systèmes existants, avec pour dénominateur commun le souci de faire disparaître la mendicité, les ouvrages théoriques, les enquêtes et les comptes-rendus d'expériences innovatrices se multiplient et font l'objet d'une diffusion européenne. Il convient, pour introduire ce chapitre consacré aux projets de réforme de l'assistance à Neuchâtel entre 1800 et 1815, de mentionner quelques éléments de ce mouvement européen d'« intérêt exceptionnel pour le problème de la pauvreté ».[3]

1. LE PARADIGME ANGLAIS

L'une des plus remarquables manifestations de cet « engouement caritatif »[4] est la publication, par Adrien DUQUESNOY[5], entre 1798 et 1805, des *Recueil de mémoires sur les établissemens d'humanité*.[6] Cette monumentale entreprise de traduction d'enquêtes, de projets ou de comptes-rendus d'expériences provenant de l'Europe entière, même si l'Allemagne et,

---

[1] Cf. chap. II/VI.

[2] Jacques CARRE (textes réunis par), « Pauvreté et assistance en Europe à la fin du XVIII[e] siècle et au début du XIX[e] siècle [Avant-propos] », *Studies on Voltaire and the eighteenth century 311*, 1993, p. 183. Cet ouvrage collectif donne un bon aperçu du sujet. Voir aussi Stuart Joseph WOOLF, *Porca miseria : Poveri e assistenza nell'età moderna*, Rome, Laterza, 1988 (trad. de : *The poor in Western Europe in the Eighteenth and Nineteenth Centuries*, Londres/New-York, Methuen, 1986). Cf. aussi Karl H. METZ, « Staatsraison und Menschenfreundlichkeit : Formen und Wandlungen der Armenpflege im Ancien Régime Frankreichs, Deutschlands und Grossbritanniens », *VSWG 72*, 1985, p. 1-26.

[3] *Ibid.*, p. 183.

[4] Jacques WAGNER, « L'engouement caritatif dans le *Journal encyclopédique* avant la Révolution (1756-1789) », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 189-200.

[5] Adrien-Cyprien Duquesnoy, 1759-1808, député du T.-E. aux Etats-généraux, responsable de la statistique de la France, maire du X[e] arrdt de Paris en 1802. Stuart Joseph WOOLF, « Les bases sociales du Consulat. Un mémoire d'Adrien Duquesnoy », dans *RHMC 31*, 1984, p. 597-618, en particulier p. 602-604.

[6] Adrien-Cyprien DUQUESNOY, *Recueil de mémoires sur les établissemens d'humanité* [ci-apr. : *RMEH*], Paris, impr. de H. Agasse, an VII-an XIII, 39 nos en 18 vol. in-8°. Cf. annexe IV/1.

surtout, l'Angleterre sont le mieux représentées[7], constitue « la collection la plus riche d'écrits sur les systèmes d'assistance aux pauvres » du temps.[8]

En deuxième lieu, il convient de rappeler l'importance prise, dans le débat européen de la fin des années 1790 et du début des années 1800, par le « comte de Rumford », dont les *Essais* relatifs à l'assistance occupent une place privilégiée dans les *RMEH*.[9] Né Benjamin Thompson, « Sir » depuis 1784, comte du St-Empire en 1792, cet « aventurier et physicien »[10] d'origine américaine, réfugié en Angleterre en raison de ses activités hostiles à l'Indépendance américaine, sous-secrétaire d'Etat aux affaires américaines en 1780, quitte, avec le grade de colonel, le service anglais en 1783. En 1784, il entre au service de l'Electeur de Bavière, dont il réforme l'armée, avec le garde de colonel, puis de général, ministre de la guerre, grand chambellan et conseiller d'Etat. Il termine sa vie à Paris, où il décède en 1814.

A côté de son œuvre scientifique (travaux relatifs à la chaleur et à la lumière), c'est à ses réalisations et à ses publications relatives à l'assistance qu'il doit la renommée européenne dont il jouit dès le milieu des années 1790. L'histoire même de la diffusion de ses écrits[11] montre combien, d'emblée, il s'inscrit dans un espace européen : relatant en particulier son expérience en Bavière et la mise au travail des mendiants de Munich, ses *Essays*... paraissent d'abord en anglais, à Londres, en 1796, ainsi que, la même année, à Dublin et, en 1798, à Boston. En 1797, ils sont, traduits de l'anglais, publiés en allemand à Weimar ; ils paraissent en traduction française en 1798/1799, à Paris à partir de l'édition allemande, et à Genève à partir de l'édition anglaise. Les versions italienne (1798) et suédoise (1805) sont traduites de l'anglais, alors qu'une version portugaise (1801) l'est à partir du texte allemand.

En troisième lieu, il convient d'insister sur l'importance de l'Angleterre dans le débat européen de la fin du XVIII^{e} siècle, fait que la première parution en Angleterre des *Essays*... de RUMFORD documente bien. L'organisation de l'assistance, caractérisée par un financement reposant sur une taxe des pauvres payée par les propriétaires, y est à la même époque l'objet de vifs débats entre partisans de l'aide à domicile (out-door poor-relief) et tenants, apparemment majoritaires[12], des *workhouses*, des maisons de travail (in-door poor-relief). Comme les écrits de RUMFORD, le débat anglais fait l'objet d'une diffusion européenne. Plus

---

[7] Autres pays : Irlande, Italie, Suisse, Espagne, Danemark, Etats-Unis.

[8] Stuart WOOLF, « Le débat sur la pauvreté en Italie : De Lodovico Ricci à Ilarione Petitti di Roreto », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 303.

[9] RUMFORD est, de loin, avec BENTHAM, l'auteur le plus représenté dans la collection de DUQUESNOY (4 n^{o} sur 39 ou 4 vol. sur 18). Parmi les biographies existantes, cf. en particulier celle l'éditeur de ses œuvres complètes : Sanborn Conner BROWN, *Benjamin Thompson, Count Rumford*, Cambridge (Mass.), Londres, The MIT Press, 1979. Cf. aussi : Duane BRADLEY, *Count Rumford*, Princeton/Toronto/Londres, Van Nostrand, 1967 ; Egon LEHRBURGER, *Graf Rumford : Ein Amerikaner in München*, Munich, Prestel 1961 ; Wilfred James SPARROW, *Knight of the White Eagle : A biography of Sir Benjamin Thompson, Count Rumford, 1753-1814*, Londres, Hutchinson, 1964.

[10] Robert CHAMPEIX, « Le comte Rumford, aventurier et physicien », *La Revue du Musée des arts et métiers 14*, mars 1996, p. 35-42 (www.arts-et-metiers.net).

[11] Cf. annexe IV/2 pour les références détaillées et quelques éléments bibliographiques documentant la diffusion européenne des écrits de RUMFORD. Nos affirmations se basent sur les informations recueillies au moyen des outils de travail mentionnés dans cette annexe.

[12] La littérature sur le sujet est très abondante, et il n'y a pas d'accord sur l'importance effective des deux modes d'assistance. Contrairement, à tout le moins, à ce que l'on lit parfois, les *workhouses* n'ont pas été créées par la loi sur les pauvres de 1834 ; de plus, les sources utilisées pour la présente introduction donnent l'image d'une opinion plutôt favorable à l'assistance fermée. Cf. pour un autre exemple d'attitude réservée à l'égard des *workhouses*, mais aussi de l'aide à domicile : Félix PAKNADEL, « Les débats parlementaires en Angleterre sur la Loi sur les pauvres de 1834 », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 287-297.

de la moitié[13], ainsi, des *RMEH* sont des traductions d'ouvrages anglais, textes théoriques, descriptions d'expériences se voulant innovantes ou publications d'enquêtes : c'est le cas, par exemple, des recherches de F. M. EDEN sur les pauvres, enquête « la plus détaillée jamais réalisée outre-Manche au dix-huitième siècle »[14], des *Reports* d'une société « établie à Londres pour améliorer le sort des pauvres et augmenter la somme de leurs jouissances », des essais de S. CRUMPE *sur les moyens de procurer de l'occupation au peuple*, de J. M. GOOD *sur les moyens les plus avantageux pour entretenir et employer les pauvres dans les maisons de travail*, de J. HILL sur les *moyens de réformer les mœurs des pauvres, en prévenant l'indigence* ou, encore, de l'*Histoire des pauvres* de T. RUGGLES. Il en va de même des *Réflexions sur les hôpitaux* de J. AIKIN, d'écrits de BENTHAM sur l'assistance ou, encore, de l'*Histoire des principaux lazarets de l'Europe* de HOWARD et des *Recherches sur les pauvres* de J. MACFARLAN, ouvrages dont la diffusion européenne est, pour plusieurs, également attestée par l'existence de traductions allemandes ou autres.[15]

Comme dans les *RMEH*, cet intérêt européen pour le débat anglais des années 1790 sur l'assistance et pour les théories de RUMFORD se trouve également conjugué dans un périodique mensuel édité à Genève de 1796 à 1815 : la *Bibliothèque britannique*.[16] Constituée de comptes-rendus ou de traductions d'écrits anglais (littérature, sciences et médecine, agronomie), cette publication fait, en particulier dans sa section « Littérature », une place

---

13 21/39 numéros. Cf. annexe IV/1.

14 Jacques CARRE, « Sir Frederick Morton Eden et le problème de la pauvreté en Angleterre à la fin du XVIII[e] siècle », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 257.

15 EDEN = *RMEH* n° 21, 24 (original angl. : 1797). *Reports*…= *RMEH* n° 2, 31, 34, 35, 37, 38 (originaux angl. : 1798, 1800, 1802, ?1805-1814). CRUMPE = *RMEH* n° 29 (original angl. : 1793, 2[e] ed. : 1795 ; trad. all. : 1796). GOOD = *RMEH* n° 27 (original angl. : [1798]). HILL = *RMEH* n° 32 (original angl. : 1801). RUGGLES = *RMEH* n° 25, 26 (original angl. : 1793-94, 2[e] éd. : 1797 ; trad. néérl. : 1804). AIKIN = *RMEH* n° 12 (original angl. : 1771 ; trad. franç. : 1777, 1788). BENTHAM = *RMEH* n° 30 (original angl. : 1797-1798). HOWARD = *RMEH* n° 6, 9, 13, 19, 23 (original angl. : 1789 ; 2[e] éd. angl. : 1791 ; trad. all. : 1791 ; trad. it. : 1814). MACFARLAN = *RMEH* n° 8, 11, 15, 17, 20 (original angl. : 1782 ; trad. all. : 1785). Cf. annexe IV/1.

16 *Bibliothèque britannique, ou recueil, extrait des ouvrages anglais périodiques et autres, des mémoires et transactions des sociétés et académies de la Grande-Bretagne, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique (…)*, Genève, 1796-1815, année 1(1796)-année 20(1815). Cette publication est divisée en trois sections (Littérature ; Sciences arts ; Agriculture). Ci-apr. : *BB*/[Litt ou S&A]/vol/pages. Nous avons dépouillé les années 1796-1806 à partir de : *Table générale raisonnée des matières des cinq premières années (…)*, Genève, 1801 et de *Table générale raisonnée des matières des cinq dernières années (…)*, Genève, 1806. Sur cette publication, voir surtout les travaux de David Marshall BICKERTON : « A scientific and literary periodical : The *Bibliothèque britannique* (1796-1815) : Its foundation and early development », *Revue de littérature comparée*, 1972, p. 527-547 ; *Marc-Auguste and Charles Pictet, the 'Bibliothèque britannique' (1796-1815) and the dissemination of British literature and science on the Continent*, Genève, Slatkine reprints, 1986 ; « Le cas de la 'Bibliothèque britannique' de Genève, 1796-1815 : Pour une histoire économique de la presse périodique française sous le Consulat et l'Empire », in Jean-Daniel CANDAUX et Bernard LESCAZE (publ. par), *Cinq siècles d'imprimerie genevoise : Actes du Colloque international sur l'histoire de l'imprimerie et du livre à Genève : 27-30 avril 1978*, Genève, SHAG, t. 2, 1981, p. 201-222 ; David BICKERTON et al. (éd.), *The transmission of culture in Western Europe, 1750-1850 : Papers celebrating the bicentenary of the foundation of the 'Bibliothèque britannique' (1796-1815) in Geneva*, Berne, P. Lang, 1999. Voir aussi : Jean-Daniel CANDAUX, « Bibliothèque britannique », www.dhs.ch, et Marc-Antonio BARBLAN, *Journalisme médical et échanges intellectuels au tournant du XVIII[e] siècle : Le cas de la 'Bibliothèque britannique' (1796-1815)*, Genève, [s.n.], 1977 (TP de : *Archives des sciences 30*, 1977, p. 288-398).

notable aux questions d'assistance et de pauvreté[17], et les écrits, comme la personne de RUMFORD, y font, dans les premières années, « l'objet d'un culte »[18] étonnant.
Ses écrits en matière d'assistance sont amplement résumés et commentés par la revue genevoise dès 1796-1797 : c'est le cas du premier *Essai*, relatant son expérience munichoise, du deuxième *Essai*, qui propose le cas munichois comme modèle à généraliser dans tous les pays, et du troisième *Essai*, sur la nourriture des pauvres et contenant la recette des *soupes économiques*.[19] C'est, en particulier, cette dimension des écrits de RUMFORD qui retient l'attention : la *BB* rend ainsi compte, de manière détaillée, de la mise sur pied de *soupes économiques*, dès 1796-1797, à Londres, à Newcastle, mais aussi en Suisse, à Genève, Neuchâtel, Zurich et St-Gall.[20]
Plus largement, au-delà du cas du « comte de Rumford », la revue prête une attention soutenue aux expériences et aux débats anglais sur l'assistance. Sont ainsi publiées les descriptions d'hôpitaux pour aliénés et de dispensaires[21] du médecin genevois, alors exilé en Angleterre, Charles-Gaspard DE LA RIVE[22], de même qu'une « Lettre (…) à ses collaborateurs » de l'un des directeurs de la revue, décrivant plusieurs établissements philanthropiques londoniens visités lors d'un voyage en Angleterre.[23] L'hôpital des enfants trouvés de Londres fait, de même, l'objet d'une description, basée sur une brochure du philanthrope anglais Thomas BERNARD.[24] Néanmoins, et, une fois encore, exceptée l'attention portée aux écrits de RUMFORD, deux thèmes surtout[25] suscitent, successivement, l'intérêt : la question des « maisons de travail », dans un premier temps, puis, ultérieurement, les

---

17 A partir des références fournies par David Marshall BICKERTON, *Marc-Auguste and Charles Pictet…* et corrigées par notre dépouillement de la revue.

18 David Marshall BICKERTON, *Marc-Auguste and Charles Pictet…*, p. 559 ; voir *Ibid.*, p. 556-560 et p. 680-684 (liste des références à RUMFORD dans la *BB*).

19 Généralités autour de RUMFORD : *BB*/S&A/VI/300-301 ; 1er essai : *BB*/Litt/II/137-182 ; 2e essai : *BB*/Litt/I/499-528 ; 3e essai : *BB*/S&A/I/523-545, *BB*/S&A/I/643-672 (pagination aberrante). La *BB* fait également une place considérable aux travaux de RUMFORD sur la conduction de la chaleur.

20 *BB*/Litt/XVI/413-421 et *BB*/S&A/XIII/196-204, pour Londres, entre 1796-1800 (compte-rendu de *General report of the committee of subscribers…* ; cf. annexe IV/2 : « La diffusion des 'soupes économiques') ; *BB*/S&A/VII/79-80, pour Newcastle ; *BB*/S&A/XIII/204-211, pour Genève ; *BB*/S&A/XV/247-260, pour Zurich, St-Gall et Neuchâtel. Voir aussi pour l'Angleterre : *BB*/Litt/XIX/145-195 (pass.).

21 *BB*/S&A/VIII/300-327 : « Sur un établissement nouveau pour la guérison des aliénés » ; *BB*/Litt/I/759-773 : « Détails sur l'établissement du Dr. Willis. pour la guérison des aliénés » ; *BB*/Litt/XII/292-317 : « Sur les dispensaires anglais ».

22 1770-1834, banni de Genève lors des troubles politiques de 1794 ; doctorat en médecine à Edimbourg en 1797 ; voyages en Angleterre où il visite divers asiles. De retour à Genève en 1811, médecin de l'hospice des aliénés, p.h. de chimie à l'académie (1819-1834), recteur (1823-1825), conseiller d'Etat (1814-1818), premier syndic de Genève (1817-1818). Isaac BENGUIGUI, *Trois physiciens genevois et l'Europe savante : les De la Rive (1800-1920)*, Genève, Georg, 1990, et Vincent BARRAS, « Charles-Gaspard De la Rive », www.dhs.ch.

23 *BB*/Litt/XXIV/95-126 : « Lettre de M. A. Pictet [Pictet, Marc-Auguste, 1752-1825] à ses collaborateurs ». Cf. annexe IV/3 : Marc-Auguste PICTET, *Voyage de trois mois …*

24 *BB*/S&A/IV/7-33 (récit d'une visite de l'établissement) et *BB*/Litt/IX/463-494 (extraits de Thomas BERNARD, *An account of the hospital…* ; cf. annexe IV/3).

25 Autres occurrences ponctuelles d'écrits sur la pauvreté et l'assistance en Angleterre et ailleurs : *BB*/Litt/V/481-485 (mendicité et établissements de charité à Edimbourg) ; *BB*/Litt/VI/258-263 (« Réflexions sur les misères des pauvres de la capitale ») ; *BB*/Litt/III/553-554 (comptes de l'assistance à Birmingham, 1786-1796) ; *BB*/Litt/XI/512-516 (hygiène et habitations des pauvres, à partir du vol. VIII des *Letters and papers…* de la *Bath and West England Society* (1796) ; cf. annexe IV/3) ; *BB*/Litt/XVIII/463-472 (« Esquisse de la situation actuelle de quelques hôpitaux à Paris, et en particulier de l'hospice de la maternité ») ; *BB*/Litt/XIII/135-144 (sur la « société de charité maternelle » de Paris, 1788-1794).

publications de la « *Society for Bettering the Condition and Increasing the Comforts of the Poor* ».[26]

2. « FORCER LES PAUVRES À S'ENTRETENIR PAR LEUR TRAVAIL » ? LE CONTENU DES DÉBATS ANGLAIS (1796-1802)

La question des maisons de travail peut être abordée à partir du large écho[27] donné par la *BB* en 1798 à l'ouvrage d'Isaac WOOD « sur la maison d'industrie de Shrewsbury[28], soit sur son établissement et ses réglemens ; avec des conseils à ceux qui auroient en vue de semblables institutions ».[29] Si l'ouvrage ainsi porté à la connaissance de l'Europe est un exemple frappant d'un discours alors général, partagé par tous, sur la volonté de contraindre les pauvres au travail, la solution présentée, par contre, l'expérience dont l'auteur nous fait le récit, représentent, dans l'éventail des positions en matière d'assistance (out-door poor-relief vs in-door poor-relief), l'attitude extrême du refus presque total de l'aide à domicile.
La figure qui inquiète tout le discours sur la pauvreté et l'assistance à la fin du XVIII[e] siècle, à laquelle, en même temps, l'on aimerait pouvoir réduire la question pour ne pas avoir à s'interroger sur les composantes structurelles de la pauvreté (salaires, marché du travail,…), est celle du pauvre valide et paresseux. Le discours des auteurs de projets de réforme se déploie à partir de l'hypothèse que la mise au travail du pauvre valide, mais qui ne veut pas travailler, résoudra une question dont il constitue la composante essentielle, voire unique : il ne doit plus recevoir d'aide qu'à titre de contre-prestation d'un travail. Pour notre auteur, ainsi, comme pour d'autres, « tant que les pauvres seront secourus sans travailler, on peut être certain qu'ils demeureront oisifs ».[30] La solution réside dans une nécessaire réforme du système des workhouses :

> « Dans les maisons d'industrie telles qu'elles sont établies aujourd'hui (…), il est démontré impossible par l'expérience, de forcer les pauvres à s'entretenir par leur travail. »[31]

L'établissement doit devenir une réelle maison de travail. C'est une telle réforme qui, mise en oeuvre à Shrewsbury, aurait permis de contraindre les pauvres au travail. L'on y reçoit, certes, vieillards et malades incapables d'y travailler ; l'on contraint, surtout, tous les pauvres valides à y entrer et à y travailler, en leur refusant toute autre forme de secours :

> « Offrir un asyle aux pauvres que l'âge, les infirmités, ou les maladies rendent incapables de suivre leurs travaux ordinaires. Faire de cet asyle une maison d'industrie sous la direction d'un comité suffisamment nombreux pour inspecter tous les divers objets qui

---

[26] Signe de l'intérêt européen porté à cette société, ses *Reports*… sont largement traduits dans les *RMEH*, dont elles représentent 6 des 39 numéros.

[27] *BB*/Litt/VIII/273-309 et 434-450.

[28] Shrewsbury : cap. du Shropshire, R.U.

[29] *BB*/Litt/VIII/273. Isaac WOOD, *Some account of the Shrewsbury House of industry*…, 4 éd. de 1791 à 1795 (cf. annexe IV/3). La *BB* ne donne pas l'édition à laquelle elle se réfère ; il ne peut s'agir que de la 2[e], de la 3[e] ou de la 4[e] édition, qui, au contraire de la 1[ère], contiennent en appendice la correspondance entre WOOD et de son contradicteur John HOWLETT.

[30] *BB*/Litt/VIII/275.

[31] *Ibid.*/274.

> doivent en dépendre ; et fixer le régime de l'établissement par des réglemens sages qui assurent l'ordre et la méthode (…). Procurer, dans cette maison, du travail à ceux qui ne peuvent pas en trouver, ou à ceux qui, quoique valides n'ont pas le désir de s'occuper ; aux individus qui tombent à la charge de la paroisse par ordre du magistrat ; aux enfans que l'institution élève, et à ceux que les parens n'ont pas les moyens d'entretenir. (…) punir les individus réfractaires ou vicieux par la prison solitaire, ou même par des châtimens corporels (…). »[32]

Ouvert en 1783, l'établissement a adopté des règles visant à la fois à réduire au minimum l'assistance hors de ses murs et à contraindre les assistés qu'il reçoit à travailler. Les secours à domicile, aux « pauvres externes », à ceux « qui vivent hors de la maison d'industrie », ne sont plus accordés qu'aux enfants placés en nourrice jusqu'à l'âge de trois ou quatre ans, après quoi ils intègrent l'établissement. A cette exception près, l'on n'accorde plus de secours que « dans les cas de folie, de maladie, ou lorsque la cour n'aura pas jugé convenable de recevoir l'indigent dans la maison » : il faut tendre à « refuser tout secours à ceux qui ne le demandent qu'en remplacement du travail ».[33] Forme possible de l'assistance à domicile, les secours en habits ont également été, « à moins de maladies », complètement supprimés et remplacés « par l'admission des enfans que les parens ne pouvoient pas entretenir ». Le payement de loyers comme forme de secours disparaît également, l'indigent étant reçu, avec sa famille au besoin, dans la maison pour y travailler.[34] Les familles sont ainsi contraintes d'abandonner leur logis ou, alors, séparées :

> « Quand les familles seront trop nombreuses pour pouvoir se soutenir par leur travail, on les soulagera par l'admission d'un ou plusieurs enfans dans la maison, selon que les directeurs le trouveront convenable. »[35]

Presque carcéral, comprenant des peines allant jusqu'aux châtiments corporels[36], le régime intérieur de la maison prévoit du travail pour chaque âge et sexe. Cardant, filant et tissant, les adultes travaillent aux « premiers procédés de la préparation des laines » ou sont occupés comme cordonniers, tailleurs ou charpentiers. Dès leur sortie de nourrice, soit à l'âge de cinq ans, les enfants commencent « à filer à la grande roue », puis sont mis en apprentissage, alors que les filles « font la cuisine, et nettoyent tour à tour la maison », même si l'auteur regrette qu'elles ne soient pas formées « dans les ouvrages à l'aiguille, qui les rendroient utiles dans les maisons où elles peuvent s'engager comme domestiques ».[37]

L'auteur conclut en signalant les avantages financiers du système, qui a permis de diminuer notablement « la taxe des pauvres supportée par les propriétaires[38], et en se défendant contre les objections souvent formulées à l'encontre les « maisons d'industrie » (insalubrité, mortalité élevée) : à Shrewsbury, « la propreté (…) est soignée avec une attention extrême », et « les pauvres sont logés dans des appartemens spacieux, bien aérés ».[39]

---

[32] *Ibid.*/276-277.

[33] *Ibid.*/277, 280, 295.

[34] *Ibid.*/278, 280, 296.

[35] *Ibid.*/295.

[36] *Ibid.*/282-283. Les « paresseux ou rebelles » sont punis par le port d'un habit infamant », la privation de la gratification hebdomadaire, la réclusion solitaire au pain et à l'eau et des châtiments corporels.

[37] *Ibid.*/281, 286, 289.

[38] En 1788-1789, la maison a abrité 350 indigents, dont 250 en mesure de travailler. Les ventes ont rapporté 590 £ en 1788, 682 £ en 1789. La taxe des pauvres a baissé, dès la première année, de 1'259 £ « au-dessous de la moyenne des trois ans qui avoient précédé ». *Ibid.*/285.

[39] *Ibid.*/291.

Dès sa deuxième édition, l'ouvrage est muni d'un appendice reproduisant la correspondance entre l'auteur et le pasteur John HOWLETT, adversaire déclaré du système des maisons d'industrie[40], convaincu que ces maisons sont « extrêmement malsaines ». Répondant de manière détaillée[41], insistant sur le fait que le système a permis de baisser la taxe des pauvres sans mettre en danger la santé des indigents, WOOD formule surtout l'hypothèse, récurrente dans les écrits de la fin du XVIII[e] siècle, de l'économie qu'il y a à regrouper les assistés en un même lieu et à les faire travailler sous surveillance :

> « le soulagement de ces pauvres sera moins coûteux si on les réunit. Les vêtemens et la nourriture coûtent moins et s'emploient avec plus de profit en supposant le rassemblement (…). »[42]

Sa réponse au reproche d'insalubrité, pourtant, met bien en exergue l'ambiguïté récurrente de toutes les tentatives de mise des pauvres au travail en institution.[43] Ces tentatives, basées sur un discours identifiant dans la faiblesse morale des pauvres la cause de leur pauvreté, attitude emblématisée par la figure du pauvre valide et paresseux, se heurtent à leur clientèle de fait, peu ou pas du tout apte au travail :

> « On ne sauroit, avec justice, tirer aucune conclusion défavorable de ce qu'il meurt plus de monde, proportion gardée, dans les maisons de charité. Il faut observer que ces maisons sont le rendez-vous général de la vieillesse et des infirmités. C'est dans ces dépôts de misères que les victimes de la mauvaise conduite et des maladies viennent achever leur carrière. C'est-là que les malheureux affluent, et viennent mourir. »[44]

Ce modèle de mise au travail des pauvres, pourtant, n'est pas unanimement soutenu : en 1796-1798, certes, il s'agit de celui dont la *BB*[45] parle le plus, mais dès 1800, la revue fait une large place aux *Reports…* de la « société établie à Londres pour améliorer le sort des pauvres, et augmenter la somme de leurs jouissances »[46], publications souvent hostiles aux maisons de travail ou qui, à tout le moins, ne bornent pas leur intérêt à ce type d'établissement.[47]
Les *Reports…*, tels qu'ils sont présentés par la *BB*, regroupent des rapports sur des institutions ou sociétés d'assistance provenant de toute l'Angleterre. Loin de limiter son attention aux

---

40 Auteur, en sus de sa correspondance avec WOOD, d'au moins deux autres écrits sur l'assistance, dont *The insufficiency of the causes…* (cf. annexe IV/3).

41 Pour la question de la mortalité dans l'institution, cf. *BB*/Litt/VIII/442-444. En un an, pour 340 pauvres, il y a eu 29 décès, parmi lesquels 15 vieillards de plus de 70 ans, 5 malades vénériens, 1 cancéreux et un aliéné. Sur les 91 enfants nés dans la maison depuis sa création, il y a eu 7 décès, dont 5 hors de l'établissement (enfants en nourrice ou décédés à l'âge de 3-4 ans hors de la maison).

42 *Ibid.*/439.

43 Sur ce sujet, avec des affirmations portant sur toute la période moderne, à partir de l'exemple de l'Italie du Nord : Stuart Joseph WOOLF, *Porca miseria…*, p. 33- 37, 100-106, 131-135.

44 *BB*/Litt/VIII/441.

45 Cf. plus bas, les cas de Munich et Hambourg, qui constituent des solutions laissant plus de place à l'assistance à domicile. Contrairement à ce qu'affirme David Marshall BICKERTON, *Marc-Auguste and Charles Pictet…*, p. 500-504, il ne nous paraît pas établi que la *BB* prenne position en faveur des « Houses of Industry ».

46 *BB*/Litt/XIII/439-473 (« Rapports de la société établie à Londres pour améliorer le sort des pauvres, et augmenter la somme de leurs jouissances ») ; *BB*/Litt/XIX/145-195 (« Société de Cork pour améliorer la condition des pauvres, par Thomas Bernard ») ; *BB*/Litt/XIX/19-39 (« Lettre adressée à l'Evêque de Durham pour améliorer la condition des pauvres »). Il s'agit de : *The reports of the Society for Bettering the Condition…*, vol. I-III, 1798-1802 et Thomas Archibald MURRAY, *Remarks on the situation…*. Cf. annexe IV/1 et 3.

47 Pour un autre exemple d'attitude réservée à l'égard des *workhouses*, mais aussi de l'aide à domicile : Jacques CARRE, « Sir Frederick Morton Eden… », p. 265-267.

seules maisons de travail, la société veut « rassembler des faits sur les circonstances et la situation des pauvres, ainsi que sur les meilleurs moyens de les soulager ». L'on se demande, certes, « quelles sont les réformes à faire dans les maisons d'industrie », mais aussi, plus largement, par exemple,

> « Comment les secours des paroisses pourroient-ils être particulièrement dirigés pour l'avantage des pauvres ? Comment les sociétés philanthropiques doivent-elles être encouragées et dirigées pour produire le plus grand bien ? »[48]

Visant, ainsi, à recueillir des informations sur « tous les établissemens de charité existans dans le Royaume, en outre des hospices et des dispensaires », les deux premiers volumes des *Reports…* contiennent des rapports concernant 58 établissements, chaque rapport étant suivi d'observations de la société elle-même[49] ; la *BB* a choisi de présenter à ses lecteurs sept de ces rapports, dont trois au plus concernent des maisons de travail.[50] Le ton est en réalité très critique à l'égard de ces établissements, auxquels l'on oppose l'assistance à domicile :

> « Ceux qui ont une famille nombreuse reçoivent du soulagement par l'admission d'une partie de leurs enfans dans la maison ; mais j'ai connu beaucoup de parens qui se laissoient manquer de tout plutôt que de les y envoyer : il est arrivé même quelquefois que pour avoir attendu trop longtemps à user de cette ressource, la famille entière a été obligée d'abandonner sa cabane pour se réfugier dans la maison d'industrie. (…) les maisons d'industrie ne sont utiles que dans les grandes villes. Quant aux provinces, je pense qu'il seroit convenable de fixer pour les pauvres de cinq ou six paroisses une maison uniquement destinée à servir d'asile aux vieillards et aux infirmes (…). Tous les pauvres laborieux, mais que des maladies ou la surcharge des enfans mettent dans la détresse, devroient être assistés chez eux, et plutôt avec des denrées et des vêtemens que de l'argent. (…) Il ne faudroit jamais, sous aucun prétexte, mettre les enfans dans la maison de travail, lorsqu'il y a quelque possibilité de les placer ailleurs, dussent-ils coûter tout autant à entretenir au-dehors. (…) Il y auroit une grande importance à attacher les journaliers à la prospérité de leur paroisse, et à leur bien persuader que s'ils viennent à mourir, ou à perdre la possibilité de travailler, leurs enfans seront secourus. Le premier point, c'est de procurer du travail à tous ceux qui en sont capables ; le second, c'est d'encourager la formation des sociétés de bienfaisance, afin que les journaliers aient toujours une espérance, et ne soient pas réduits à la triste perspective de finir leurs jours dans une maison de travail, loin de tous les objets naturels de leur affection (…). »[51]

---

48 *BB*/Litt/XIII/p. 442-443 (présentation de la société et introduction du compte-rendu des vol. I et II des *Reports…*).

49 *Ibid.*/444-445.

50 *Ibid.*/446-473 : maison d'industrie (Norfolk) ; école de filature (Oakham, comté de Rutland) ; distribution annuelle de linge aux pauvres ; soupes économiques (Iver, comté de Bucks) ; assistance aux femmes en couches ; société de secours pour jeunes filles (Empingham, comté de Rutland) ; école de travail pour jeunes filles.

51 *Ibid.*/449-454. Pour d'autres occurrences d'opposition aux maisons d'industrie : *BB*/Litt/XIX/19-39 (*Reports…*, vol. III). Dans le même ordre de considérations, une place significative est faite à la proposition d'Arthur YOUNG, essayiste hostile aux *workhouses*, d'assister les pauvres en mettant des terres incultes à leur disposition (*An inquiry into the propriety…*; *BB*/Litt/XVIII/304-339), de même que, un peu plus tard, à l'*Essay on the principle of population…* de MALTHUS (*BB*/Litt/XXX/141-178, 269-294, 397-430 ; à partir vraisemblablement de la 2e éd., 1803). Ouvrages cités : cf. annexe IV/3.

3. MUNICH OU HAMBOURG ? MODÈLES ALLEMANDS

Devenu, par le biais de médiations telles que les *RMEH* ou la *BB*, européen, le débat anglais entre partisans et adversaires des *maisons d'industrie* n'est pas le seul à connaître une semblable diffusion : deux expériences allemandes des années 1780-1790, celles des villes de Munich et Hambourg[52], sont dans le même cas, et leur diffusion se fait sur le même mode.
Connue en Europe à la fin du XVIII[e] siècle en raison de la personnalité de son initiateur, le comte de RUMFORD, n'ayant duré qu'une dizaine d'années[53], l'expérience munichoise fait l'objet de deux des cinq *Essays*... du premier volume des écrits de RUMFORD, paru d'abord en anglais, puis traduit en allemand et ensuite dans plusieurs autres langues, dont, dans les *RMEH*, en français. La *BB*, à partir des *Essays*..., en traite également amplement. Resté dans l'historiographie comme un exemple de renfermement des mendiants[54], l'établissement « ouvre » ses portes en janvier 1790 : systématiquement arrêtés en une seule vaste opération, les mendiants ne sont pourtant pas enfermés sous contrainte dans ce qui est une « maison d'industrie militaire », dans laquelle le travail consiste essentiellement en filature, tissage et teinture du chanvre, du lin, du coton et de la laine pour la fabrication d'uniformes pour l'armée et d'autres établissements d'assistance (hôpitaux).
Les enfants sont formés au travail dans l'établissement même, mais, contrairement, par exemple, à la *maison d'industrie* de Shrewsbury, les indigents ne sont pas logés sur place, et ils peuvent même effectuer le travail qu'on leur confie hors de l'établissement. Celui-ci, par ailleurs, comprend une cuisine offrant des *soupes économiques* chaque jour à quelque 1'000 à 1'500 pauvres, mendiants travaillant dans la maison ou à domicile, mais aussi malades, infirmes et vieillards incapables de travail. Le modèle munichois, ainsi, comprend une composante notable d'assistance à domicile : il s'agit

> « de fournir de l'ouvrage aux mendians, capables de travail ; l'autre de pourvoir aux besoins de ceux que l'âge ou les infirmités en dispensaient nécessairement. »[55]

L'on retrouve, néanmoins, l'idée que l'assistance ne doit plus être accordée qu'à titre de contre-prestation d'un travail. Celui qui le peut doit travailler pour ou dans l'établissement, et on ne lui accorde en secours que la différence entre ses besoins et le produit de ce travail ; l'assisté qui ne peut attester avoir d'abord travaillé pour l'établissement ne reçoit rien :

> « On fournissoit de l'ouvrage à tous ceux qui vouloient gagner quelque chose par leur travail (…). La somme qu'on leur livroit par semaine n'étoit jamais considérée que comme le solde de ce qu'ils pouvoient d'ailleurs gagner en travaillant ; et pour éviter les abus, on donnoit à chaque indigent une feuille de papier, au haut de laquelle étoit inscrite la somme qu'il pouvoit gagner chaque semaine sur son travail. Il ne pouvoit recevoir son allouance hebdomadaire qu'en présentent ce papier, sur lequel devoit être préalablement inscrit le reçu de la maison d'industrie pour l'ouvrage fait dans la semaine, avec les matières premières qu'elle lui avoit fournies. »[56]

---

[52] Karl H. METZ, « Staatsraison… », p. 16-18.

[53] Ibid., p. 16 : la maison de travail de Munich, ouverte en 1790, est fermée en 1799.

[54] Cf. p. ex. Karl H. METZ « Staatsraison… », p. 16 ou Stuart WOOLF, « Le débat… », p. 304, qui insistent sur la dimension de renfermement quasi militaire des mendiants. Nous nous basons sur la présentation de l'établissement par la *BB*.

[55] *BB*/Litt/II/148.

[56] *Ibid.*/175-176.

Explicitement, pourtant, il n'est pas question de loger les indigents dans l'établissement même, qu'ils y travaillent ou qu'ils travaillent à domicile :

> « Quant à leurs logements, l'auteur est persuadé que, surtout dans les grandes villes, il vaut mieux laisser aux indigens le soin d'y pourvoir eux-mêmes. L'économie qu'il y auroit à les réunir est plus que balancée par les inconvéniens qu'entraîneroit cette réunion. »[57]

Vieillards et infirmes, incapables de travail, sont certes reçus à demeure, mais dans un établissement distinct :

> « [Les] indigens qui, vieux et infirmes, n'ayant ni famille ni parens appelés à prendre soin d'eux, ne pourroient loger seuls sans s'exposer à souffrir, à mourir peut-être, faute de secours. Un azyle particulier est destiné à cette classe, c'est un bâtiment agréablement situé hors de la ville (…). Ces invalides [env. 80] sont nourris dans la maison, et les moins infirmes soignent ceux qui le sont davantage. (…) Ceux qui peuvent faire quelque travail en reçoivent le prix ; la nourriture, l'habillement et les remèdes leur sont fournis gratis (…). »[58]

Le deuxième *Essay*... de RUMFORD[59] a pour ambition de proposer l'établissement munichois comme modèle à l'Europe entière ou, à tout le moins, à l'Angleterre :

> « [Introduction de la *BB*] Dans un premier essai l'auteur a rendu compte du bel établissement de Munich. Il donne dans celui-ci (…) les résultats de sa pratique et de ses méditations. (…) Il aspire (…) à étendre à toute l'Angleterre les effets de ses conceptions bienveillantes ; et en publiant ses plans et ses moyens, il met les hommes bien intentionnés à portée de saisir dans tous les pays ce qui leur est applicable. (…) [Introduction de l'auteur :] Je donnerai donc les informations qui y sont relatives, sous la forme de directions à l'usage de ceux qui désireroient réaliser ailleurs des établissemens semblables à celui de Munich (…). »[60]

Il s'agit, une fois encore, de « parvenir à soulager en effet les pauvres, et à guérir la plaie politique de la mendicité, de la paresse et de la misère »[61], et le modèle proposé est bien celui de Munich : contrairement aux *workhouses* anglaises, les assistés ne sont pas logés dans l'institution. L'« école d'industrie » ou la « maison d'industrie » devrait être mise sur pied de la manière suivante : établir, au moyen de souscriptions, une « cuisine économique », comprenant des locaux où les pauvres pourront les consommer, puis joindre à ces pièces « d'autres chambres (…) entretenues constamment propres, bien chauffées et bien éclairées » dans lesquelles les pauvres pourront travailler, soit avec leurs propres outils et matières premières, soit avec ce que leur fournira l'établissement :

> « Il sera permis aux pauvres qui fréquentent l'établissement de rester dans ces chambres pendant le jour, et jusqu'à une certaine heure de la nuit. Il leur sera permis ils seront même *encouragés* à y apporter les instrumens de leur profession ; et on leur fournira, par degrés, aux dépens de l'établissement, les outils, et les matières premières nécessaires au travail qu'ils feront pour leur compte. »[62]

---

57 *Ibid.*/179.

58 *Ibid.*/179-180.

59 Présenté in *BB*/Litt/I/299-528.

60 *Ibid.*/501-502.

61 *Ibid.*/503.

62 *Ibid.*/519-520.

Concrètement, RUMFORD suggère, comme travaux, la « filature du lin, du chanvre, ou de la laine, en leur [aux pauvres] fournissant la matière première ».[63] Il s'agit, donc, de « nourrir, et d'occuper les pauvres »[64] sans user de la force : le texte ne propose pas de priver de secours les indigents qui ne recourraient pas à l'établissement. Il s'agit, certes, d'« introduire parmi eux un esprit d'industrie », « d'encourager les indigens au travail », mais sans contrainte :

> « L'erreur commune dans la plupart des tentatives qu'on a faites pour introduire parmi les pauvres un esprit d'activité, c'est l'usage trop fréquent de la force ; car ce n'est qu'avec de l'adresse qu'on peut y réussir. (…) Les hommes ne sont que de grands enfans (…). »[65]

L'expérience hambougeoise[66], enfin, constitue, après les cas de Shrewsbury et de Munich, un troisième cas de figure de mise au travail des pauvres. Ici aussi, le biais anglais est décisif pour la diffusion du modèle. A Hambourg même, l'« Armen-Kollegium » publie dès 1789 des comptes-rendus de la marche de l'établissement[67], mais c'est l'*Account of the management of the poor in Hamburgh, since the year 1788…* de Caspar VON VOGHT[68] qui va servir de point de départ à la diffusion européenne de l'exemple hambourgeois : paru en Angleterre en 1795, réédité en 1796 et en 1798, l'ouvrage est traduit en allemand en 1796, en danois en 1798 et en suédois en 1800. En Allemagne et en Autriche, enfin, l'exemple hambourgeois est imité par plusieurs villes.[69] Dans l'espace francophone, l'établissement fait l'objet de 3 numéros des *RMEH* en 1798-1799 ; par ailleurs, signe une fois encore de l'importance du biais anglais, la *BB* présente longuement, en 1797, l'ouvrage de VON VOGHT[70], qui est, de l'allemand, traduit en français en 1809.

Ouverte en 1788, l'« Armen-Anstalt » de Hambourg paraît être à l'exact opposé du modèle de Shrewsbury : elle n'est pas une maison d'industrie dans laquelle il s'agirait, sous la contrainte ou non, logés dans l'établissement ou non, de faire travailler les pauvres. Le choix est celui de l'aide à domicile. Comme ailleurs, pourtant, le principe de départ est de n'assister qu'en contre-partie d'un travail : l'on veut « empêcher que personne ne reçut un seul shelling qu'il n'auroit pas gagné »[71], et l'auteur mentionne explicitement les exemples anglais de Shrewsbury et Glasgow, en soulignant que « les principes sur lesquels sont fondés ces deux établissemens ont un rapport frappant avec ceux qui servent de base à l'institution de

---

63 *Ibid.*/527-528.

64 *Ibid.*/520.

65 *Ibid.*/515-516. Cf. aussi p. 521-522 : « Les billets de nourriture (…) seront remis à tous ceux qui en demanderont, aussi longtemps que les demandes n'excéderont pas les moyens ; mais on aura soin de pourvoir d'abord à ceux des pauvres qui fréquentent assiduement les salles de travail, et ensuite à ceux qui seront porteurs des billets donnés par les souscrivans. »

66 Sur l'expérience hambougeoise : Erich BRAUN et Franklin KOPITSCH (éd.), *Zwangsläufig oder abwendbar? 200 Jahre Hamburgische Allgemeine Armenanstalt*, Hambourg, Verein für Hamburgische Gesch., 1990 ; Mary LINDEMANN, *Patriots and Paupers : Hamburg, 1712-1830*, New-York/Oxford, Oxford U.P., 1990 ; Monika ZACHAU, *Zwangsläufig oder abwendbar? Auffassungen von Armut in Hamburg innerhalb der 'Hamburgischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe' zwischen 1788 und 1840*, Hambourg, Verein f. Hamburgische Gesch., 1988. Sur l'une des principales figures de cette institution : Charlotte SCHOELL-GLASS (éd. et avant-propos), *Caspar Voght : Lebensgeschichte*, Hambourg, Christians, 2001 et Susanne WOELK, *Der Fremde unter den Freunden : Biographische Studien zu Caspar von Voght*, Hambourg, Weidmann, 2000.

67 *Nachrichten an Hamburgs wohlthätige Einwohner…* Cf. annexe IV/3.

68 Cf. annexe IV/3.

69 Cf. annexe IV/3, p. ex., pour Vienne : C. von BIANCHI, *Historische Darstellung…*

70 *BB*/Litt/IV/185-212, 417-434.

71 *Ibid.*/194. Nous nous basons ici essentiellement sur cette source.

Hambourg ».[72] Tous convaincus que les moyens sont en réalité suffisants, les réformateurs de la fin du XVIII[e] siècle cherchent tous un système contraignant l'indigent à travailler :

> « Dans toute la partie occidentale de l'Europe, il n'y a pas un pays peut-être où les sommes que la bienfaisance publique et particulière accorde aux pauvres ne soyent suffisantes pour remplir leur objet ; mais une application et un régime vicieux font, presque partout, de ces secours la récompense de la paresse, de l'imprudence, du mensonge, et tendent à perpétuer le mal en multipliant des misérables élevés dans la débauche la plus dégoûtante. »[73]

La spécificité hambourgeoise réside à la fois dans le choix de l'assistance à domicile (*Hausarmen*), mise en œuvre au moyen d'un quadrillage strict du territoire urbain, et dans la conviction que la paresse n'explique pas seule l'indigence, mais que celle-ci tient aussi au manque de travail : celui qui peut travailler doit travailler, en même temps que le pouvoir doit veiller à ce qu'il le puisse effectivement, à ce qu'il ait, donc, du travail.[74]
La ville, qui compte près de 9'500 assistés, dont 2'500 dans les hôpitaux, pour 110'000 habitants, a été divisée en soixante districts ; chaque district est pourvu de 3 « inspecteurs » et un comité central supervise le tout. L'établissement dispose d'une « manufacture de fil de lin », et tout pauvre qui demande des secours reçoit du lin à filer ou à tisser à domicile ; les secours accordés ensuite sont conçus pour compléter la différence entre le produit de ce travail et les besoins, qui sont fixés par des visites domiciliaires et sur la base d'un tarif préétabli :

> « Chaque pauvre portoit toujours avec lui un livre dans lequel on notoit toutes les pièces qu'il délivroit. (…) [Cela] nous permettoit d'offrir du secours, en toute sécurité à tous les pauvres quelconques, parce que nous étions certains qu'ils se soumettroient à la seule condition exigée, savoir, de travailler pour se soutenir autant que cela leur étoit possible. (…) Toutes les fois qu'un pauvre qui savoir filer, s'annonçoit comme ayant besoin d'assistance, l'inspecteur lui demandoit s'il pouvoit gagner un shelling et demi par semaine ; car nous savions par expérience qu'un grand nombre de pauvres vivoient avec cette somme (…). Si l'indigent répondoit affirmativement, il n'avoit pas besoin de l'assistance hebdomadaire. Si la réponse étoit négative, nous donnions du travail, et au moyen du 30 pour 100 que nous payions en sus de la valeur de l'ouvrage, les plus mauvais ouvriers gagnoient un shelling et demi par semaine. »[75]

Les indigents qui ne savent pas filer reçoivent une courte formation de trois mois dans une « école de filature ». Le système, ainsi, semble sans failles ; tous les besoins sont inventoriés et satisfaits, en même temps que l'on est sûr de n'assister que l'indigent qui en a réellement besoin et qui en fait la preuve en acceptant le travail qu'on lui donne :

> « L'inspecteur avoit ordre de leur payer chaque semaine ce qu'il manquoit au salaire de chacun pour monter à la somme d'un shelling et demi, lorsqu'il résultoit de leur livre qu'ils avoient travaillé autant que leur capacité le comportoit. Depuis cette époque, les demandes devinrent moins fréquentes ; et nous eûmes une manière sûre de reconnoître la réalité des besoins : car toutes les fois que le pauvre, bien portant (…) n'avoit pas gagné ce qu'il pouvoit gagner, soit parce qu'il avoit été paresseux, soit parce qu'il avoit trouvé un

---

[72] *Ibid.*/188. Shrewsbury : cf. ci-dessus, chap. IV/I/2 ; Glasgow : cf. William PORTEOUS, *A letter to the citizens of Glasgow*… (cf. annexe IV/3).

[73] *Ibid.*/190.

[74] Karl H. METZ, « Staatsraison… », p. 17.

[75] *Ibid.*/197-198.

> emploi plus lucratif de son temps, il n'avoit aucun droit aux secours pour cette semaine là (…). »[76]

Il est ainsi répondu à l'une des causes de la misère, « le défaut d'ouvrage ». Pour « les infirmités de l'âge, les maladies incurables ou accidentelles, et la difficulté de soutenir une famille nombreuse »[77], d'autres dispositions complètent ces mesures, qui constituent le cœur du système. Les vieillards sont assistés en hôpital ou à domicile. Dans les situations de charge de famille excessive, en particulier pour les veuves, l'on fait aussi, pour les enfants, contre la mise en institution ou le placement auprès de particuliers, le choix de l'assistance à domicile : au-dessous de six ans, les enfants sont, certes, encore mis en pension « chez des femmes indigentes et honnêtes »[78], mais le plus souvent, un secours en argent hebdomadaire est accordé à la mère et, sans que le terme apparaisse, un système de crèche est envisagé.[79] Par ailleurs, les parents sont contraints, sous peine de ne plus être assistés, à envoyer, entre six et treize ans, leurs enfants à l'école, où ceux-ci « travaillent mécaniquement les deux tiers du temps »[80], le reste étant consacré aux leçons. Ainsi, « tout indigent qui mériteroit d'être secouru, le seroit en effet », et, cible récurrente des réformateurs, « l'usage de faire l'aumône cessa ».[81]

4. DÉBATS FRANÇAIS SUR L'ASSISTANCE (1760-1800)

Peu apparent dans nos sources, enfin, un dernier contexte, après les cas anglais et allemands diffusés par les *RMEH* et la *BB*, doit être, brièvement, rappelé pour donner sens aux projets neuchâtelois de réforme de l'assistance vers 1800 : il s'agit des écrits et tentatives français en matière d'assistance avant et pendant la Révolution, et en particulier de l'œuvre législative de la Révolution française en matière d'assistance, œuvre complexe et le plus souvent demeurée sans application effective.[82]

---

[76] *Ibid.*/199.

[77] *Ibid.*/200-201.

[78] *Ibid.*/201.

[79] « (…) nous sommes maintenant occupés à établir dans chaque paroisse un appartement chaud, où il y aura du pain, du lait, et des pommes de terre en abondance, pour que les parens puissent y déposer leurs enfans pendant le jour, et que ceux-ci ne soyent point un obstacle à leur travail ou à celui des enfans plus âgés. » *Ibid.*

[80] *Ibid.*/203.

[81] *Ibid.*/205.

[82] Jean-Pierre GUTTON, *Guide du chercheur en histoire de la protection sociale : Volume 1 (fin du Moyen Age-1789)*, Paris, AEHSS, 1994, pass., et *La société et les pauvres…*, p. 158-195 ; cf. aussi l'ouvrage souvent cité d'Alan FORREST, *La Révolution française et les pauvres*, Paris, Perrin, 1986. Cf. annexe IV/4 pour les écrits de la seconde moitié du XVIII[e] siècle utilisés (ou mentionnés) par GUTTON et FORREST. Concernant essentiellement sur les années 1790-1793, l'ouvrage de référence de FORREST est massivement basé sur des études souvent anciennes, dont : Camille BLOCH et Alexandre TUETEY (publiés et annotés par), *Procès-verbaux et rapports du Comité de mendicité de la Constituante, 1790-1791*, Paris, impr. nationale, 1911 ; Camille BLOCH, *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution (…)*, Genève, Slatkine-Mégariotis, 1974 (repr. éd. de Paris, A. Picard, 1908) ; Michel BOUCHET, *L'assistance publique en France pendant la Révolution*, Paris, H. Jouve, 1908 ; Ferdinand DREYFUS, *L'assistance sous la Législative et la Convention : 1791-1795*, Genève, Mégariotis Repr., 1978 (repr. éd. de Paris, G. Bellais, 1905) ; Léon LALLEMAND, *La Révolution et les pauvres*, Paris, A. Picard, 1898 ; Louis PARTURIER, *L'assistance à Paris sous l'Ancien Régime et pendant la Révolution*, Genève, Mégariotis Repr., [1978] (repr. éd. de Paris, 1897) ; Christian PAULTRE, *De la répression de la mendicité et du vagabondage en France sous l'Ancien Régime*, Genève, Slatkine-Megariotis, 1975 (repr. éd. de Paris, Larose, Tenin, 1906) ; Alexandre TUETEY (éd.), *L'Assistance*

Dès les années 1760, et plus nettement encore dans les années 1780, brochures et concours académiques se multiplient sur un « sujet désormais à la mode ».[83] Pour ne mentionner que quelques écrits souvent cités, après les *Vues d'un citoyen* de CHAMOUSSET en 1757, le *Mémoire sur les vagabonds et sur les mendians* de LE TROSNE en 1764 et les *Idées (...) sur les besoins, les droits et les devoirs des vrais pauvres* de BAUDEAU en 1765[84], le rythme s'accélère à la fin des années 1770. En 1777 et 1779, l'Académie de Châlons-sur-Marne et la Société royale d'agriculture de Soissons, par exemple, lancent des concours sur « les moyens de détruire la mendicité en France en rendant les mendians utiles à l'Etat sans les rendre malheureux » ou sur « les moyens de détruire la mendicité, de rendre les pauvres valides utiles ».[85] Dans la seconde moitié des années 1780, les écrits se font plus nombreux encore, de l'*Essai sur la mendicité* de MONTLINOT aux *Mémoires sur les hôpitaux de Paris* de TENON, aux *Idées sur les secours à donner aux pauvres malades dans une grande ville* de DUPONT DE NEMOURS ou, encore, au *Mémoire sur les dépôts de mendicité* de GORJY et à l'*Essai sur les moyens d'améliorer en France la condition des laboureurs* de CLICQUOT DE BLERVACHE.[86]
Etudié à l'exemple de l'*Encyclopédie* ou du *Journal encyclopédique*[87], cet « engouement caritatif » des trois dernières décennies de l'Ancien régime prend la forme d'un discours axé sur trois thèmes : une critique de l'aumône individuelle et du rôle de l'Eglise, une attitude plutôt défavorable à un système dans lequel l'assistance en institution, qu'il s'agisse des hôpitaux généraux ou des hôtels-Dieu, joue un rôle central et, enfin, la question de la lutte contre le vagabondage et la mendicité.[88]
Alors qu'en Angleterre, à la fin du siècle, l'assistance à domicile est le système critiqué, elle est en France, au contraire, le modèle auquel l'on tend ; elle constitue l'innovation[89], et le discours, contre l'assistance en institution et contre la charité individuelle et/ou ecclésiastique, valorise les bureaux de charité, organes paroissiaux ou communaux d'aide à domicile auxquels, par exemple, TURGOT, auteur de l'article « Fondation » dans l'*Encyclopédie*, souhaite voir attribué le capital des legs et dons pieux que l'on détournerait, ainsi, d'autorité, de leur destination première. En même temps, la réflexion porte sur les modalités même de l'aide, et, contre l'aumône individuelle aveugle, l'on privilégie, sous le nom d'« ateliers de charité », l'assistance par le travail, qu'il s'agisse de manufactures à l'intérieur des institutions ou de travaux publics (voirie,…).[90]
Autre préoccupation des années 1760 et 1770, la lutte contre la mendicité prend, en particulier, la forme de la création, sur ordre du pouvoir royal, des *Dépôts de mendicité*, destinés à enfermer, pour les y contraindre au travail, les vagabonds. Enfin, dès la fin des

publique à Paris pendant la Révolution, Paris, impr. nationale, 4 volumes, 1895-1897 ; Adolphe de WATTEVILLE, *Législation charitable (...) de 1710 à 1863 (...)*, Paris, [s.n.], 1863-1866, 3 vol. Cf. aussi Alan FORREST, « Bienfaisance ou répression : L'Etat révolutionnaire et la question de la pauvreté », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 327-338. Sur le même sujet, dans une perspective d'histoire du droit : Ulrike DORN, *Öffentliche Armenpflege in Köln von 1794-1871. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der öffentlichrechtlichen Anstalt*, Köln/Wien, Böhlau, 1990, p. 38-115.

83 Jean-Pierre GUTTON, *Guide du chercheur…*, p. 28.

84 Cf. annexe IV/4 pour les références détaillées.

85 MALVAUX, *Résumé des mémoires…* ; MONTLINOT, *Discours (...) sur cette question…*. Cf. annexe IV/4.

86 Cf. annexe IV/4 pour les références détaillées.

87 Lucette PEROL, « Diderot, Mme Necker et la réforme des hôpitaux », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 219-232 ; Jacques WAGNER, « L'engouement caritatif… ».

88 Pour une synthèse déjà ancienne : Karl H. METZ, « Staatsraison… », p. 2-11.

89 Stuart WOOLF, « Le débat… », p. 304-305.

90 Cf. p. ex. Jean-Pierre GUTTON, *Guide du chercheur…*, p. 30.

années 1770 et durant les années 1780, sans résultats notables toutefois, les projets de réforme du système « hospitalier » se multiplient, sous l'impulsion en particulier de Necker : en même temps que l'imposition d'une réforme hospitalière uniforme, il s'agit de faire des hôpitaux de véritables lieux de soins pour les malades, au lieu d'institutions accueillant une population hétéroclite de pauvres, malades, vieillards, infirmes, aliénés ou marginaux.[91] Simultanément, la conception du rôle de l'Etat change : dépouillée de sa justification religieuse, l'assistance prend un autre sens, et l'idée s'impose que l'Etat a une responsabilité dans ce domaine. Il doit veiller, certes, à ce que le mendiant valide soit contraint au travail et à ce que l'indigent incapable de travail soit assisté, mais aussi à ce que celui qui peut et veut travailler ait du travail.[92]

Cet intérêt du « dernier quart de l'ancien régime (…) pour les questions d'assistance »[93] resurgit au moment de la Révolution. Les idées alors discutées et traduites en un appareil législatif considérable sont « largement celles des vingt dernières années » de l'Ancien régime, l'innovation étant ici une « foi dans l'efficacité législative (…) sans précédent »[94] : la Législative vote 56 décrets comprenant des mesures relatives au soulagement de la pauvreté.[95] En janvier 1790, par ailleurs, la Constituante met sur pied un *comité de mendicité*. Présidé par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt (1747-1827), comprenant dix-neuf membres dont plusieurs acteurs du débat des années 1770 et 1780 sur la pauvreté et l'assistance, ayant publié un « Plan de travail » et sept rapports, ce comité a non seulement réalisé une vaste enquête sur la pauvreté et l'assistance dans toute la France[96], mais également proposé plusieurs des mesures législatives de la Révolution en la matière. Venir au secours des indigents est un devoir de l'Etat, ainsi que le formule, en 1790, La Rochefoucauld-Liancourt :

> « Chaque homme ayant droit à sa subsistance, la société doit fournir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourront en manquer, et cette secourable assistance (…) est pour toute la société une dette inviolable et sacrée. » « Il serait injuste de promulguer, comme on l'a fait jusqu'à présent, la défense de mendier, avant d'avoir pourvu aux besoins indispensables de ceux que la vieillesse, l'infirmité ou la faiblesse de l'âge mettent hors d'état de gagner leur vie, et avant de s'être assuré que le travail est en proportion des hommes à qui il est nécessaire pour subsister. »[97]

Mais pour ceux qui ne sont pas « hors d'état de gagner leur vie », c'est moins l'assistance que le travail, la subsistance par le travail, qui est un droit : comme en Angleterre ou en Allemagne, l'on retrouve la figure du pauvre valide qui ne travaille pas, même si, ici, l'on insiste surtout sur le devoir qu'a l'Etat de lui fournir du travail, en créant, en particulier, des « ateliers de charité ».

---

91 Christian CHEMINADE, « Regards sur l'assistance hospitalière en 1778 : le rapport du maître des requêtes Chaumont de la Millière », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 201-217 ; Lucette PEROL, « Diderot… ». Les *hôpitaux-généraux* sont souvent présentés comme des établissements accueillant en leur sein, ou assistant à domicile, « tous ceux qui faisaient l'objet d'une assistance », alors que les *Hôtels-Dieu*, plus récents, sont en théorie destinés aux seuls malades.

92 Jean-Pierre GUTTON, *Guide du chercheur…*, p. 29 : « Dès le milieu du siècle, ce principe du devoir de l'Etat de fournir de l'emploi est communément admis. »

93 *Ibid.*, p. 40.

94 Alan FORREST, « Bienfaisance… », p. 327.

95 Alan FORREST, *La Révolution…*, p. 52-63 pour cette information et sur le comité de mendicité ; sur ce dernier, cf. aussi Camille BLOCH et Alexandre TUETEY (publiés et annotés par), *Procès-verbaux…*

96 Pour un exemple : Philippe GUYOT, « Le Comité d'extinction de la mendicité et la pauvreté en Basse-Bourgogne (Yonne) à la fin du XVIII^e siècle », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 245-256.

97 Alan FORREST, « Bienfaisance… », p. 330 et 334 (janvier et juillet 1790).

L'objectif, demeuré à l'état de lois inappliquées, est de créer un système de bienfaisance uniforme dans toute la France : pensions pour les vieillards, les malades et les invalides, assistance et formation professionnelle pour les enfants abandonnés, mise en place d'ateliers de charité (travaux publics ou ateliers de filature) et financement des hôpitaux par des fonds gouvernementaux et non plus par le revenu de biens et par la charité privée. Dans la continuité des critiques pré-révolutionnaires contre un système centré sur l'assistance hospitalière, la Révolution fait le choix, théorique, de l'assistance à domicile, assumée par des bureaux laïcs contrôlés par les municipalités.
Les crédits, pourtant, manquent, et le cas des hôpitaux est significatif de l'échec des ambitions révolutionnaires, lié à un anti-cléricalisme qui pousse à se séparer du personnel soignant (religieuses), à la réquisition des hôpitaux à des fins militaires et, surtout, au fait que la vente des biens des hôpitaux n'est pas compensée par un financement de la part de l'Etat. La désorganisation paraît avoir été extrême : même si, dès 1796, ils recouvrent ceux de leurs biens qui n'avaient pas été vendus comme biens nationaux, c'est en 1800 seulement que les hôpitaux retrouvent les moyens d'un fonctionnement normal.[98]

5. « DES RÉSULTATS ÉTONNANS SUR LE PEU QU'IL EN COÛTE POUR L'ENTRETIEN DES PAUVRES » : LES *SOUPES ÉCONOMIQUES* DE Rumford

Au nombre des pratiques d'assistance discutées, diffusées et parfois appliquées dans l'Europe entière au tournant des XVIII^e^-XIX^e^ siècles, les *soupes économiques* de RUMFORD sont très certainement l'innovation qui connut le plus grand succès[99] : dès 1800 au moins, elles font, tout comme les autres idées de RUMFORD, l'objet d'un débat international.[100]
L'idée des *soupes économiques* est exposée dans le 3^e^ essai du vol. I des *Essays…* de RUMFORD, paru la première fois en 1796 à Londres : *An Essay on Food, and particularly on feeding the poor, exhibiting the science of nutrition and the art of providing wholesome and palatable food at a small expense*.[101] Au printemps 1796 déjà, la *BB* présente longuement le texte de RUMFORD, sous le titre d'« Essai sur les alimens et sur la nourriture des pauvres en particulier ».[102] La diffusion, très rapide, se fait au rythme des traductions[103] : en Allemagne dès 1797, en France dès 1798/1799, ainsi qu'en Italie (1798) ou, encore, au Portugal (1801) et en Suède (1805).

---

98 A titre d'exemple, voir, pour deux territoires un temps intégrés à la France : Pierre-Yves DONZÉ, *L'hôpital bourgeois …*, p. 31-35, 62-65 et 127-135 ; Walter ZURBUCHEN, « L'Hôpital Général de Genève au temps de la Révolution et de l'Empire ou l'ère des tribulations », in Bernard LESCAZE (éd.), *Sauver l'âme, nourrir le corps : De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève, 1535-1985*, Genève, Hospice général de Genève, 1985, p. 295-325. Pour un autre exemple encore, cf. Stuart Joseph WOOLF, « Il trattamento dei poveri nella Toscana napoleonica : 1808-1914 », in *Porca miseria…*, p. 72-110.

99 Le sujet ne semble pas avoir fait l'objet d'une étude d'ensemble (traductions, diffusion, réception, mise en œuvre, interprétations locales). Eckart REIDEGELD, « Naturlehre, Ökonomie und Armenpflege: Vom Wesen und von der Bedeutung einer sozialreformerischen Innovation », *Zschr. f. Sozialreform 46*, 2000, p. 548-566 ; voir aussi : Catherine DUPRAT, *Usages et pratiques de la philanthropie : Pauvreté, action sociale et lien social, à Paris, au cours du premier XIX^e^ siècle*, Paris, AEHSS, 1996, p.357-383.

100 Stuart Joseph WOOLF, « Le débat… », p. 304.

101 Titre d'après l'éd. séparée de l'essai, Dublin, 1847.

102 *BB*/S&A/I/mars-avril 1796/643-672 (pagination aberrante) et 523-545.

103 Cf. annexe IV/2.

Très rapidement, l'on trouve des traces de la mise en œuvre de l'idée, en Angleterre d'abord, puis sur le continent, en particulier en Suisse et en France. Dès l'hiver 1796-1797, des « établissements de soupes économiques » ou de « soupes à la Rumford » sont créés en Angleterre, à Londres et ailleurs.[104] Trois ans plus tard, des expériences similaires sont attestées sur le continent : à Genève durant l'hiver 1799-1800[105], à Zurich et St-Gall au printemps 1800, à Neuchâtel dès l'été 1800[106], de même qu'à Paris, où un premier établissement de « soupes à la Rumford » est ouvert en février 1800[107] à la rue du Mail par un « comité central d'administration des soupes économiques de Paris » dans lequel le Genevois Augustin-Pyramus de CANDOLLE joue un rôle important[108], aux côtés du botaniste et homme politique d'origine vaudoise Benjamin-Jules-Paul DELESSERT.[109] L'idée semble avoir également été mise en œuvre, à Lausanne, Marseille et Lyon[110], par exemple, mais aussi à Madrid et, sous forme de projet au moins, en Italie du Nord[111] ou, encore, en Allemagne, dès au moins 1803-1804.[112] Par la suite, les *soupes économiques* réapparaissent lors de périodes de difficultés économiques, en 1811-1812 ou en 1816-1818 par exemple.[113]

---

104 *BB*/Litt/XIII/an VIII/439-473 (Iver, comté de Bucks, établissement fondé en octobre 1796) ; *BB*/S&A/VII/1798/79-80 (Newcastle). Pour Londres, où le système se met en place durant l'hiver 1797-1798 : *BB*/S&A/XIII/an VIII/196-211 et *BB*/Litt/XVI/413-421. Cf. aussi : *General report of the committee of subscribers…*, ainsi que Patrick COLQUHOUN, *An account of a meat and soup charity…* (cf. annexe IV/2).

105 *BB*/S&A/XIII/an VIII/204-211 (établissement en activité du 02.12.1799 au 25.02.1800). Pour Genève, ouvert en 1799, cf. aussi annexe IV/2 : *Rapport du comité de la Société des soupes économiques…* Genève paraît avoir été la première ville du continent où l'on a mis sur pied des *soupes économiques* ; cf. *BB*/S&A/XV/an VIII (novembre 1800)/248 : « La *Bibliothèque britannique* (…) a fait connoître en France les intéressans travaux de *Rumford* ; grâces aux lumières qu'elle a fait naître, on a imité les établissemens de Munich à Genève. Le succès de cette entreprise a stimulé les esprits. » Cf. aussi le rôle du Genevois de Candolle dans la mise en place de l'établissement parisien, signalé par *BB*/S&A/XIII/an VIII/210-211 : « (…) un établissement analogue à celui de Genève vient d'être mis en activité à Paris, aux frais d'un citoyen, et d'après les directions fournies par l'un de nos compatriotes (le cit. de Candolle) qui avoit été témoin des premiers succès de l'établissement genevois, et en avoit étudié à fond les détails. »

106 *BB*/S&A/XV/an VIII (novembre 1800)/247-260, sur les établissements de Zurich (janvier à mai 1800), St-Gall (printemps 1800) et Neuchâtel (projet pour l'hiver 1799-1800, mis en œuvre en été 1800).

107 *BB*/S&A/XV/an VIII (novembre 1800)/248. Pour les brochures et rapports en lien avec cet établissement, cf. annexe IV/2 ; l'établissement ne paraît pas avoir été en activité au-delà de l'hiver 1801-1802.

108 1778-1841, botaniste, né et mort à Genève. René SIGRIST, « Augustin-Pyramus de Candolle », www.dhs.ch.

109 1773-1847, baron de l'Empire, membre de l'Académie des sciences, régent de la Banque de France (1807-1847), botaniste, industriel, député à la chambre des Cent-Jours et sous la Restauration, l'un des fondateurs de la Caisse d'épargne de Paris. La famille est d'origine vaudoise : commerçant, son grand-père Benjamin (1690-1765) émigre à Lyon en 1721. Son père Etienne (1735-1816), naturalisé français en 1787, est cofondateur de la Banque de France. Paola CRIVELLI, « Delessert », www.dhs.ch.

110 A la fin de l'année 1800, des *soupes économiques* seraient en activité à Lausanne et Marseille et en projet à Lyon. *BB*/S&A/XV/an VIII (novembre 1800)/248 et *BB*/S&A/XIII/an VIII/211.

111 Cf. annexe IV/2 : *An̄ os hace queel grande ingenio del Conde de Rumford…* et G. CARRADORI et G. PALLONI, « Ricetta di un brodo per i poveri… ».

112 Hannovre en 1803 et Karlsruhe en 1804, selon Christel SEIDENSTICKER, « Graf Rumford und die Armensuppe », http ://www.lahrer-hinkender-bote.de/art9.html. Contra : Ferdinand WURZER, *Etwas über die Rumford'schen Suppen* (1801, 1803), *Etwas über Speise…* (1802), ainsi que Carl Arnold KORTUM, *(…) von dem Nutzen und von der Bereitung der Rumfordschen Suppe…* (1802) (cf. annexe IV/2).

113 Marie-Claire VITOUX, *Paupérisme et assistance à Mulhouse au XIX^e siècle*, Strasbourg, Association des Publications près les Universités de Strasbourg, 1985, p. 98, n'a pas trouvé d'attestation de la mise en place effective de *soupes économiques* à Mulhouse en 1803-1804 ; en 1812, par contre, et en 1816-1817, le fait est bien attesté. A Montbéliard, une distribution journalière de 2'000 soupes est financée par la municipalité au printemps 1812 (André BANDELIER, *L'évêché de Bâle…*, p. 212). Pour l'Italie du Nord en 1812-1814, cf. Stuart Joseph WOOLF, « Le débat… », p. 304 et *Porca miseria…*, p. 88-90 (400-700 soupes par jour pour

Dans son *Essay on Food*, RUMFORD rapporte ainsi à la fois l'histoire de son invention et l'importance qu'elle revêt à ses yeux :

> « Occupé depuis longtems de l'approvisionnement des pauvres à Munich, je fus conduit (…) à faire une grande variété d'expériences sur ce sujet. (…) ce qui m'étonna plus que tout le reste, fut la découverte de la *petite quantité* de nourriture solide, qui, si elle est *convenablement préparée*, peut suffire à satisfaire la faim et à soutenir la vie et la santé ; et de la *petite dépense* avec laquelle l'homme le plus robuste et le plus laborieux peut se nourrir dans un pays donné.
> Plus de cinq années d'expériences dans une maison de charité à Munich, variées tant pour le choix des substances alimentaires, que dans leur proportion et le mode de leur préparation, m'ont appris que *l'aliment le moins coûteux, et en même temps le plus savoureux et le plus nourrissant*, est une soupe dans laquelle entrent de l'orge grué ou mondé, des pois, des pommes de terre, des tranches minces de bon pain de froment, du vinaigre, du sel et de l'eau dans certaines proportions. »[114]

Ce qui, dans cette invention dut fasciner, c'est le raccourci que la technique paraît permettre de prendre avec la nature : un certain procédé, une recette scientifique permet de faire subsister un homme avec presque rien. C'est bien une « philanthropie scientifique »[115], dont la limite absurde serait une réduction à rien du coût de l'assistance : au moyen d'un procédé particulier d'utilisation du combustible, grâce à l'usage d'un type précis de fourneaux, en respectant exactement les quantités d'ingrédients prescrites et les temps de cuisson, l'on parvient à nourrir un homme pour un coût dérisoire. En 1800, la *BB*, faisant l'éloge de RUMFORD, met bien l'accent sur cet aspect du personnage :

> « Ce qui le caractérise éminemment, c'est l'habitude constante de diriger toutes ses recherches, toutes les ressources de son fertile génie, vers des objets d'utilité générale, et surtout vers le soulagement des classes souffrantes. Ses découvertes importantes sur l'économie du combustible, base de toute autre économie domestique et d'une infinité de perfectionnemens dans les arts ; ses recherches sur les moyens de se loger et de se vêtir chaudement, et sur la meilleure préparation des alimens, ses travaux pour l'abolition de la mendicité. Voilà ses véritables titres à la reconnoissance des peuples et des gouvernemens. »[116]

La présentation du système, les comptes-rendus d'expériences provenant de Suisse ou d'Angleterre insistent très souvent sur le très faible coût de ces soupes : l'on met en évidence les « résultats étonnans sur le peu qu'il en coûte pour l'entretien des pauvres à Munich » ; à Zurich, « l'expérience a démontré (…) qu'une ration suffisoit pour nourrir une personne pendant 24 heures, assez pour l'empêcher de dépérir »[117], et les brochures destinées à promouvoir l'idée voient dans ce mode d'assistance un moyen décisif « of bettering the condition of the labouring people (…) and increasing their comforts », en les habituant à –ou en les contraignant à- « a more frugal mode of living ». Les « soupes » permettent de réduire

Florence). Dans le Département de la Ruhr, le préfet ordonne la distribution de soupes économiques en remplacement des secours en argent ou en pain en mars 1812 (Ulrike DORN, *Öffentliche Armenpflege…*, p. 61 et 85). Pour Genève, en 1816 : *Soupes économiques : Le Comité des soupes dites économiques…*, Genève, [s.n.], 1816, 1 f. (texte daté du 30 septembre 1816). Pour le cas neuchâtelois : *MB*, 1814 (paru à l'automne 1813), p. 45 : « Composition de la soupe à la Rumford ».

114 *BB*/S&A/I/1796/647-648. Nous soulignons.

115 Stuart Joseph WOOLF, « Le débat… », p. 304.

116 *BB*/S&A/XV/an VIII/248.

117 *BB*/S&A/I/1796/523 et *BB*/S&A/XV/an VIII/252.

la consommation de pain en y substituant un aliment « cheap, wholesom, and nourishing ».[118] De la même façon, les comptes-rendus d'expériences donnent le nombre de soupes distribuées et le coût de chaque ration afin de montrer le « degré auquel le système d'économie, qui fait la base de ces établissemens admirables, a été porté ».[119]
La technique, ainsi, permet en quelque sorte de démultiplier l'effet des sommes consacrées à l'assistance : elle offre « une ressource dans les temps de cherté, qui avoit été entièrement inconnue jusqu'à présent », et « la découverte de procédés propres à favoriser aussi éminemment la subsistance de l'homme doit faire époque dans les annales de l'humanité ». De plus, cela permet aux classes aisées de se montrer généreuses à meilleur compte :

> « l'homme jadis bienfaisant, et qui voyoit avec regret ses moyens maintenant taris, ou considérablement diminués, peut encore, à l'aide de l'établissement, secourir ceux que la fortune a moins favorisé que lui. »[120]

Enfin, et surtout, le système apparaît comme la solution enfin trouvée à la faiblesse des salaires des classes populaires : il permet d'habituer les pauvres à vivre avec moins, et les textes sont souvent axés sur le moyen de persuader les indigents, ceux qui n'ont que leur travail pour vivre, de recourir à ces soupes. Il s'agit, d'abord, de les amener à les accepter à titre d'assistance ou contre un prix modique, puis, ensuite, à transférer dans leur propre ménage les principes d'économie qui sont à la base du système :

> « Dès qu'ils y seront accoutumés, ils sauront bien trouver eux-mêmes l'économie à faire sur leur nourriture. [Ensuite] l'on peut espérer de voir les pauvres s'approprier les avantages de cette cuisine économique dans leurs propres demeures. »[121]

Il s'agit, ainsi, de « donner aux classes inférieures de la population, le goût et l'habitude d'un aliment sain, nutritif, et à bon marché ». Non seulement, il en coûte moins d'assister, puisque cela permet de nourrir « l'indigent aux moindres frais possibles », mais, surtout, cela l'amène « aux habitudes de frugalité » et lui fournit « un moyen de subsistance assez économique pour être encore en proportion avec les foibles ressources qui lui restent ».[122] Délivrer les soupes en les faisant, en partie au moins, payer permettra d'amener les classes populaires à apprendre à vivre avec les moyens qui sont les leurs :

> « la partie active et industrieuse du peuple apprend par ce moyen l'art utile de savoir s'entretenir mieux, quoiqu'avec une dépense infiniment moindre, qu'elle ne peut le faire actuellement, plongée comme elle l'est, dans une profonde ignorance sur les parties les plus essentielles de l'art de la cuisine. »[123]

Cela pourrait même permettre d'attaquer ce qui constitue la donnée-clef de la pauvreté : l'absence de réserve. Le prix de ces soupes, en effet, est minime au point de permettre au journalier, archétype du paupérisable à qui son travail permet, au plus, « gagner sa vie individuellement »[124], de se constituer des réserves.
L'économie à laquelle permet de parvenir le système de RUMFORD est liée, d'une part, au mode de cuisson et, d'autre part, aux ingrédients : en respectant scrupuleusement à la fois les

---

118 Selon le titre complet de : Patrick COLQUHOUN, *An account of a meat and soup charity…* et *Suggestions offered to the consideration of the public…*. Cf. annexe IV/2.

119 *BB*/S&A/XIII/an VIII/200.

120 *BB*/S&A/XIII/an VIII/200, 210 et 209.

121 *BB*/Litt/XIII/an VIII/463.

122 *BB*/S&A/XIII/an VIII/198 202 et 209.

123 *Ibid.*/202.

124 Cf. chap. I/II/5.

directives sur la manière de préparer la soupe (matériel à utiliser, conduction de la chaleur) et les proportions indiquées pour chaque aliment, l'on parvient à un produit dont une seule ration permet de faire vivre une personne pendant un jour. Le presque rien qu'il s'agit de mettre dans la soupe se résume à l'absence de protéines animales : donnant à ses lecteurs, en 1813, la « composition de la soupe à la Rumford », le *Messager boiteux* rappelle qu'il s'agit de soupes « où il n'entre ni viande, ni bouillon, ni beure »[125] ; les ingrédients à utiliser sont de l'orge, des pois, des pommes de terre, du pain, du vinaigre, du sel et de l'eau, la ration finale par individu étant d'environ 20 onces par jour. La recette de base, pourtant, est l'objet d'interprétations : RUMFORD lui-même donne plusieurs types de soupes, suggérant l'ajout de hareng pilé, de fromage râpé ou d'un peu de viande coupée très finement.[126] A Zurich, par exemple, l'on a « apporté quelque modification à la recette du comte de Rumford », « très sujette à s'aigrir »[127], en supprimant, sans résultat, le vinaigre. A Neuchâtel, le même problème a aussi amené à des adaptations.[128]

Permettant de nourrir les pauvres avec presque rien, démultipliant l'effet des sommes engagées à cet effet, moralisant à long terme les classes populaires en leur montrant que leurs salaires sont, en réalité, suffisants et qu'elles peuvent, même, faire des économies, l'idée des *soupes économiques* semble, pourtant, avoir été reçue avec beaucoup de réticences par ceux auxquels elle est destinée, au point que les philanthropes engagent une réflexion sur la manière de convaincre les pauvres.

Bien que RUMFORD affirme que ses soupes, tout en étant « l'aliment le moins coûteux » qui permette de faire (sur-)vivre un homme pendant vingt-quatre heures, sont en même temps l'aliment « le plus savoureux et le plus nourrissant » remplissant ce critère[129], les pauvres ne les ont que peu appréciées. Les comptes-rendus affirment, certes, que « la qualité de la soupe est excellente », qu'elle a « un goût très agréable » et que « son épaisseur et sa consistance font qu'elle peut (…) tenir lieu de pain »[130], mais l'on fait, en même temps, allusion, fût-ce pour dire qu'ils ont disparu, aux « préjugés qui s'opposoient dans l'origine à l'adoption de cet aliment frugal et sobre ».[131] D'une part, la qualité de la soupe paraît être l'objet de méfiances :

> « D'ailleurs, presque partout, l'opinion leur étoit défavorable : on les trouvoit trop claires, trop peu nourrissantes ; les mendians surtout au métier desquels elles faisoient obstacle, se réunissoient pour les décrier (…). »[132]

Il s'agit bien d'un expédient, que l'on se refuse à utiliser, par exemple, pour les soldats français cantonnés en Suisse :

> « On avoit songé à l'introduction des soupes économiques dans tous les cantons que leur position à la frontière avoit rendus le théâtre de la guerre : mais (…) elles auroient été

125 *MB*, 1814, p. 45.

126 *BB*/S&A/I/1796/660-661 (soupes n° I et II) et *BB*/S&A/I/1796/524, 543-545 (« directions générales pour les soupes économiques à l'usage des hôpitaux » : orge, sel poivre, vinaigre, herbes, hareng sec pilé, maïs/pain).

127 *BB*/S&A/XV/an VIII/252-253.

128 *Ibid.*/255 (cf. chap. VI/I/1). Voir aussi *BB*/S&A/XIII/an VIII/200, pour Londres, où l'on a ajouté de la viande.

129 *BB*/S&A/I/1796/648.

130 *BB*/S&A/XIII/an VIII/200 (Londres).

131 *Ibid.*/198. Cf. aussi *BB*/Litt/XVI/413-421.

132 *BB*/S&A/XV/an VIII/250 (à propos de la Suisse orientale et centrale, pour expliquer le peu de succès des soupes économiques hors de Zurich et St-Gall).

> d'une mince ressource à l'habitant du canton de Baden, obligé de partager sa nourriture avec le soldat qui exigeoit autre chose que des soupes économiques. »[133]

D'autre part, le mode même de distribution fait obstacle à l'un des buts du système : faire adopter cette nourriture par les classes populaires, par ceux qui, en temps ordinaire, parviennent juste à satisfaire à leurs besoins et qui ne veulent pas recourir à un établissement de bienfaisance. Le détour imaginé, à Genève par exemple, consiste à travestir l'opération, en ne remettant des soupes que contre payement, sous la forme de bons achetés par les consommateurs eux-mêmes ou remis aux pauvres par les organes d'assistance ou par des particuliers :

> « On a donc cherché autant qu'on l'a pu, dans l'établissement genevois, à le présenter simplement sous la forme d'une entreprise économique. On n'y *donne* rien ; chaque ration de soupe y est *vendue* au prix que permet l'économie, portée sur le combustible et la main-d'œuvre. (…) le droit à une ration est représenté par un jeton, que le consommateur achète dans certains bureaux (…). Le porteur du jeton le donne contre une soupe, sans qu'on sache s'il l'a acheté ou s'il l'a reçu en don. (…) Ainsi, (…) le sentiment louable qui fait lutter longtemps l'indigent honnête contre la nécessité, avant qu'il consente à être secouru, ce sentiment est encouragé, lorsqu'on offre à ce même indigent un moyen de subsistance assez économique pour être encore en proportion avec les foibles ressources qui lui restent. »[134]

Sans proposer un pareil détour, RUMFORD établit également une distinction semblable entre les deux types de consommateurs, formulant en même temps l'un des objectifs essentiels du système –atteindre les paupérisables :

> « Là non seulement les pauvres pourroient être nourris *gratis*, mais tous les habitans industrieux du voisinage trouveroient une bonne nourriture à si bon marché, que ce seroit un soulagement précieux pour eux dans tous les tems, et inapréciable surtout dans les tems de cherté. »[135]

Ailleurs encore, l'on fait « payer à l'indigent sa moitié du prix de l'aliment qu'on lui fournit »[136] ou, au contraire, lors de situations de crise, les soupes sont données gratuitement :

> « Les distributions étoient gratuites, parce que la classe qu'on vouloit aider, manquoit absolument et d'argent et de travail, et qu'elle n'avoit aucun moyen de s'en procurer. »[137]

Les soupes peuvent soit être distribuées et consommées sur place, soit être distribuées pour être consommées à domicile. Ainsi, à Zurich et St-Gall, « les soupes se mangeoient sur place », « dans un immense grenier vide, destiné à cet usage » où l'on réunissait tous les consommateurs à la fois, pour Zurich, et « dans un hangard » pouvant recevoir 4-6 personnes à la fois à St-Gall, alors que dans les villages de ces deux cantons, « chaque famille envoyoit à l'heure fixée une personne avec un vase, chargée de rapporter le nombre de portions qu'on lui avoit accordées ».[138]

Enfin, il convient de relever qu'en dépit de l'objectif affirmé, la mesure est perçue avant tout comme un moyen destiné aux moments de crise. En théorie « soulagement précieux (…) dans tous les tems » pour les classes populaires auxquelles l'on veut en inculquer l'habitude en

---

133 *BB*/S&A/XV/an VIII/248-250.

134 *BB*/S&A/XIII/an VIII/208-211.

135 *BB*/S&A/I/1796/655.

136 *BB*/S&A/XIII/an VIII/202 (Londres).

137 *BB*/S&A/XV/an VIII/252 (Zurich et St-Gall).

138 *BB*/S&A/XV/an VIII/251.

temps ordinaire, pour les moraliser, les *soupes économiques* sont surtout une solution de crise, « inapréciable surtout dans les tems de cherté », dont l'adoption est motivée par les dégâts de la guerre (Suisse orientale et centrale), par une situation de crise industrielle momentanée et, surtout, par la mauvaise saison :

> « L'hiver qui va finir s'annonçoit à Genève avec une apparence désastreuse, par la stagnation totale du commerce et de la manufacture principale qui alimente cette cité (…). »[139]

De fait, les distributions sont souvent suspendues durant l'été. Ainsi, à Zurich, où la gratuité et la perspective de voir l'établissement fonctionner en permanence auraient incité « les habitans de la campagne » à la paresse, la distribution est arrêtée à la fin du mois de mai 1800, de même qu'à Genève, où l'« on a suspendu (…), par les mêmes motifs, la vente des *soupes économiques* à l'arrivée de la belle saison ».[140]
Si l'ambition, ainsi, est claire –nourrir pour presque rien les pauvres en les moralisant–, nos sources ne permettent que mal de qualifier les résultats. A tout le moins, l'on peut relever que, dans les quelques exemples chiffrés dont nous disposons, le nombre de soupes distribuées est impressionnant (tabl. n° 146).

TABLEAU N° 146 : DISTRIBUTIONS DE SOUPES ÉCONOMIQUES (*LONDRES ET SUISSE), 1798-1800*[141]

Date	Lieu	Nb. de rations/jour	Coût par rations	Poids des rations[142]
01->05.1800	Zurich	2'450 [env.]	2 s. de France	18 onces
[Printemps 1800]	St-Gall	800 [env.]	2½ (Rheintal) à 3¼ (ville) s. de France (août : 1 ¾ sol)	½ pot de St-Gall
Eté 1800	Neuchâtel	100 [env.]	4 s. de Neuchâtel (env. 2 7/8 s. de France)[143]	40 onces (sic)
12.1798->04.1799	Londres	7'109		
12.1799->02.1800	Genève	517		24 onces

Il resterait, néanmoins, à déterminer si ces soupes sont réellement *économiques*. En 1802-1803, l'on peut admettre que le coût journalier de la nourriture pour un pauvre à Neuchâtel est de 3½ bz par jour.[144] Le tabl. n° 146 montre que selon le lieu et la saison, il en coûte entre un peu moins de ¾ bz et 2 bz par jour pour nourrir une personne, ce dernier montant valant pour

---

139 *BB*/S&A/XIII/an VIII/204-205.

140 *BB*/S&A/XV/an VIII/253.

141 *BB*/S&A/XV/an VIII/250-251, 254 ; *BB*/S&A/XIII/an VIII/199, 205-206. Les informations ont été systématisées de la façon suivante. Zurich (ville + 12 villages) : nombre total de rations (293'885) donné pour toute la période de janvier à mai, moyenne par jour calculée sur quatre mois, la source précisant que les distributions se font faites « surtout pendans les mois de mars, d'avril et de mai ». St-Gall (ville + 9 villages) : la source fournit le nombre de rations par mois (24'100) ; Neuchâtel (un établissement) : nombre de rations par jour « environ » ; 21 s. de Neuchâtel = 15 s. de France. Londres (4 établissements) : la source donne le nombre total (750'918) de rations et le nombre par jour. Genève (2 établissements) : la source fournit le nombre total de rations (44'452) pour toute la période (02.12.1799-25.02.1800).

142 Selon la recette de RUMFORD, une ration devrait peser env. 20 onces (*BB*/S&A/I, 1796, p. 649).

143 Le coût et le poids de la ration paraissent bien élevés. Deux autres sources, pour l'hiver 1805-1806, fournissent des chiffres plus vraisemblables : la ration de 30 onces coûte/est vendue 1 bz (3 sols de France, soit 1,07 bz de Neuchâtel). AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information sur l'organisation de la chambre de charité de Neuchâtel » s.d. (datation marginale ajoutée au crayon : 1805) [ci-apr. : AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… »] et *Essai sur l'état actuel…*, p. 193. Ces données sont confirmées par Henri PENEVEYRE, *Essai sur les moyens les plus économiques de soulager l'indigence sans favoriser la paresse*, Neuchâtel, Fauche-Borel, [1802], p. 73 : « Les soupes économiques, à ce que j'ai appris, reviennent à un batz [de Neuchâtel, soit 2 sous de Neuchâtel ou 1,43 sou français] par ration de 40 onces (…). »

144 Chap. I/I/3.

Neuchâtel.[145] Les *soupes économiques*, ainsi, sont réellement « économiques » : elles abaissent le coût de la nourriture de moitié ; l'on ne sait, néanmoins, pas si les pauvres ainsi nourris recevaient une ou deux rations par jour ni, à plus forte raison, s'ils complétaient les *soupes* par d'autres aliments.

6. CONCLUSION

Au moment où, vers 1800, plusieurs projets de réforme de l'assistance sont élaborés dans la principauté de Neuchâtel, auteurs et décideurs disposent de plusieurs modèles qui, anglais ou ayant, pour beaucoup, emprunté, pour acquérir leur renommée, le détour d'une traduction anglaise[146], font l'objet d'une circulation européenne.[147]

Au-delà de la diversité, de l'exclusion de l'assistance à domicile à Shrewsbury au quadrillage charitable mis en place pour l'assistance à domicile à Hambourg, les projets ou les réalisations effectives ont en commun une idée centrale : l'assistance par le travail. Il s'agit, et dans l'alternative réside l'ambiguïté du système, de mettre les pauvres au travail : de leur en fournir *ou* de les y contraindre, et, ensuite alors, les besoins réels étant satisfaits, d'interdire effectivement la mendicité.

Tous recherchent un système dans lequel il s'agit d'« empêcher que personne ne reçut un seul shelling qu'il n'auroit pas gagné ». L'on est persuadé que les moyens à disposition sont en réalité suffisants : les causes de la pauvreté sont à rechercher non dans le manque de travail, dans l'inégale répartition des richesses ou dans les rapports de production, mais dans les défaillances morales des indigents (paresse), et il suffit de réformer le système en trouvant le moyen de contraindre les pauvres au travail, parce que « tant que les pauvres seront secourus sans travailler, on peut être certain qu'ils demeureront oisifs » ; il faut trouver le moyen « de forcer les pauvres à s'entretenir par leur travail » et à vivre du produit de leur travail : les *soupes économiques*, permettant de vivre pour presque rien, donnent corps, avec l'idée de créer des maisons de travail génératrices de profit, au phantasme d'une prise en charge des indigents qui ne coûte plus rien.

L'assistance en institution, pourtant, concerne massivement non des pauvres valides et paresseux, mais une population –enfants, vieillards, infirmes, malades–, pas ou peu apte au travail. A cette première donnée s'ajoute, ainsi que le montrent les exemples hambourgeois et français (« ateliers de charité »), le fait que l'indigence est (aussi) due au manque de travail ou à l'insuffisance des salaires : l'idée, antérieure à la Révolution, mais que cette dernière a affirmée avec force, du droit à la subsistance par le travail implique pour l'Etat l'obligation de fournir du travail, de s'« assur[er] que le travail est en proportion des hommes à qui il est nécessaire pour subsister ». Les moyens existants sont-ils, alors, réellement suffisants et est-il encore possible d'admettre que seule est en cause l'organisation elle-même de l'assistance ?

Ce cadre rappelé, il s'agit désormais pour nous de décrire et d'interpréter les projets neuchâtelois de réforme de l'assistance entre 1800 et 1815 : les idées circulant alors en Europe ont-elles inspiré ces projets ? Ces derniers ont-ils abouti à des réalisations effectives ?

---

[145] La conversion en bz neuchâtelois donne les résultats détaillés suivants : 0,71 bz (ZH), 0,89, 1,16 et 0,625 bz (SG), 2 bz (Neuchâtel, où la ration est de 40 onces).

[146] L'assistance et la mendicité sont, bien évidemment, objets de débats dans d'autres pays, mais sans que les écrits qui en procèdent fassent l'objet d'une diffusion européenne. Cf. p. ex., pour l'Autriche : Alexander KLEIN, *Armenfürsorge und Bettelbekämpfung in Vorderösterreich 1753-1806 unter besonderer Berücksichtigung der Städte Freiburg und Konstanz*, Munich, Alber, 1994, p. 24-45 et 327-330.

[147] Sur cet aspect : Stuart Joseph WOOLF, *Porca miseria…*, p. 26, qui, étonnamment, passe entièrement sous silence le débat européen des années 1780-1800.

Nous examinerons d'abord, longuement, quatre mémoires proposant l'établissement de maisons de travail à Neuchâtel, puis les tentatives effectives d'implémentation à Neuchâtel des modèles européens, soit deux projets de création d'une maison de travail (Le Locle, 1808-1812) et une proposition, émise par le procureur-général de Rougemont, de réforme radicale de l'assistance communale dans toute la principauté en 1810-1813.

II. « MÉRITER L'ASSISTANCE QUI DEVRA N'ÊTRE QUE LE PRIX DU TRAVAIL » : *WORKHOUSES* À NEUCHÂTEL ?

Les années 1798 à 1802 sont à Neuchâtel le moment d'une étonnante effervescence éditoriale à propos de l'assistance : réfléchissant au « meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissemens charitables », huit mémoires au moins, dont quatre nous sont parvenus, proposent « l'établissement d'une maison d'éducation, de travail et d'industrie » ou des réformes importantes de l'assistance communale.
Il s'agit ici d'étudier ces quatre textes en trois temps. Premièrement, il convient, après en avoir identifié les auteurs, d'en déterminer et d'en interpréter le co(n)texte : qu'est-ce qui leur donne naissance ? En référence à quoi prennent-ils sens ? En deuxième lieu, nous chercherons à déterminer la nature de la réflexion qu'ils proposent : quelles raisons donnent-ils à leurs propositions de réformes ? Pourquoi faut-il innover ? Sont-ce les circonstances socio-économiques du moment qui expliquent le souhait de changement, remet-on, et en quoi, le système lui-même en question ? En troisième lieu, enfin et surtout, nous présenterons le contenu même des propositions de réforme. Ce que nous visons, au-delà de la présentation des propositions des auteurs, ce sont les silences des textes, les incohérences qui, points aveugles des systèmes, nous diront les conditions de possibilité de l'innovation à Neuchâtel vers 1800. L'analyse, ici, sera à la fois celle de la cohérence interne des textes, de l'argumentation, et, ponctuellement, de leurs rapports avec les réalités de la pauvreté et de l'assistance auxquelles sont consacrées les chapitres précédents.

1. PRÉSENTATION DES DOCUMENTS : TEXTES, CONTEXTES ET INTERTEXTES

Le premier texte est un *Mémoire (…) sur l'établissement d'une maison d'éducation, de travail et d'industrie en faveur des bourgeois et habitans pauvres (…)* pour la ville de Neuchâtel.[148] Ce texte non daté a été publié entre 1800 et 1802, vraisemblablement en 1802 : il est rédigé en

[148] BPUN, ms 2086-2 : *Mémoire présenté à MM. du noble et vertueux Conseil général de la ville et bourgeoisie de Neuchâtel, sur l'établissement d'une maison d'éducation, de travail et d'industrie en faveur des bourgeois et habitans pauvres de ladite ville et bourgeoisie ; par M. D. Dardel, pasteur à Neuchâtel*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, 63 p. [la numérotation commence en p. 4 ; p. 1-3 non numérotées]. Sur la page de couverture : « Monsieur Jean-Fred^{h} de Chaillet ancien capitaine. ». Il s'agit de Jean-Frédéric de Chaillet, 1747-1839 ; officier au service étranger de France de 1767 à 1791 ; à son retour à Neuchâtel, il se consacre entièrement à la botanique ; membre de la Société d'émulation patriotique de 1791 à 1822. Cf. annexe V/1 (n° 18). Exergue : « Vous aurez toujours des pauvres avec vous. / MATH. Chap. XIV. V<v> 7. » Cité ci-apr. : DARDEL, *Mémoire…* ; <> : biffé.

1800 ou plus tard[149], et l'impression en est ordonnée par la ville au printemps 1802.[150] L'auteur, dont c'est le seul écrit publié retrouvé, en est David DARDEL (1740-1831), pasteur de Neuchâtel et doyen de la classe en 1806.[151]

Parus en 1801 et en 1802, les deux textes suivants sont un *Mémoire sur (…) le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissemens charitables*[152] et un *Essai sur les moyens les plus économiques de soulager l'indigence sans favoriser la paresse*.[153] Ils sont dus à un instituteur au collège de la ville, Henri PENEVEYRE, bourgeois de Neuchâtel, sur lequel nous ne possédons que peu d'informations et dont ce sont les seuls textes publiés qu'il est possible de lui attribuer de manière certaine.[154]

---

149 Rédaction postérieure à juin 1798 (DARDEL, *Mémoire…*, p. 27-28 : référence au « tome 8 *Littérature*, de la Bibliothèque britannique », soit à *BB*/Litt/VIII/[06.]1798), très vraisemblablement dans la seconde moitié de 1800 ; cf. *Ibid.*, p. 35 : « On transportera, pour cet effet, dans ce nouvel établissement celui des soupes économiques qui a été si sagement institué (…). » Cet établissement est conçu à la fin de l'année 1799 ou au début de l'année 1800 et ouvert en été 1800.

150 Le texte est précédé d'un « avis » d'une commission nommée par le Conseil général de la ville pour examiner ce mémoire dont elle a décidé l'impression. La nomination de cette commission date du printemps 1802 : en avril 1802, la *Société du jeudi* débat « de la nomination faite par le Conseil de ville d'une commission, qui s'occupera des moyens d'établir une maison de travail et d'industrie pour le soulagement des pauvres, soit sur le plan proposé par Monsieur le pasteur Dardel dans un mémoire qu'il a adressé au magistrat sur ce sujet, soit d'après tels autres principes qui pourraient être indiqués pour servir de baze à cet établissement. » *Procès verbal des séances de la Société neuchâteloise du jeudi, du 1er février 1802 au 29 mars 1815 [en fait : 29 mars 1816]*, BPUN, ms x 1/1 (ci-apr. : *SJPV*), 15 avril 1802, p. 21-22. Sur la *Société du jeudi* : chap. V/I-II.

151 Il s'agit d'une branche de la famille proche de l'aristocratie locale. David est fils de Jean-Jacques Dardel (1696-1748) et Marguerite Dardel (1705-1775). Il épouse en 1769 Marianne d'Ivernois (ca 1746-1803), fille de Charles (1696-1746) et de Rose-Marguerite de Montmollin (1711-1771, fille d'Emer de Montmollin, conseiller d'Etat, chancelier et châtelain du Landeron). Il est reçu bourgeois de Neuchâtel en 1763, consacré diacre à Valangin en 1763, pasteur à Travers, puis à la collégiale de Neuchâtel, ministre du vendredi, doyen de la classe, membre des Audiences générales. Il officie en 1806 à la prestation de serments à Berthier en tant que doyen de la classe. Son fils Georges-Alexandre (1775-1863) est à l'origine de l'une des branches anoblies de la famille (par le roi de Suède, en 1810). Jean-Paul DARDEL, *La famille Dardel, issue de Jehan, meunier en 1513 à Saint-Blaise (Neuchâtel)*, [Neuchâtel], [chez l'auteur], 1999 (Hendaye, J. Laffontan), p. 156.

152 BPUN Q7268d : *Mémoire sur cette question : Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissemens charitables ? qui a remporté le prix de la Société d'émulation patriotique de Neuchâtel en 1801 : par M. Henri Peneveyre, instituteur au collège de cette ville*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, 1801, 78 p. Exergue sur la page de titre : « 'La charité du particulier consiste à secourir les pauvres ; celle de l'homme public s'exerce à empêcher, autant qu'il est en lui, qu'il y en ait.' L'abbé Terrasson ». Ci-apr. : PENEVEYRE, *Mémoire…*

153 BPUN Q7269a : *Essai sur les moyens les plus économiques de soulager l'indigence sans favoriser la paresse. Mémoire qui a remporté le prix de la Société d'émulation patriotique, pour l'année 1802 : par H. Peneveyre, instituteur dans le collège de Neuchâtel*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, [non daté, impression postérieure au 6 mai 1802 (date d'attribution du prix)], 116 p. Exergue sur la page de titre : « Le travail et l'économie. » Ci-apr. : PENEVEYRE, *Essai…*

154 D'origine savoyarde et ayant fait souche dans le village lausannois de Chailly (www.favoris.ch/patronymes), la famille Peneveyre n'est pas mentionnée dans les outils disponibles que nous avons utilisés (cf. annexe V/1). De 1802 à 1805 au moins, Henri P' est actif dans des tentatives de mise en place d'une maison de travail, à sa propre initiative (1802) ou par la ville de Neuchâtel (1805) (cf. chap. IV/III/4 : « Le projet de maison de travail de la ville de Neuchâtel (1800-1805) »). A la suite, peut-être, de l'échec de ces projets, il paraît avoir quitté Neuchâtel : en 1810, il tente d'obtenir la cure protestante de Môtier-Vully (Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 107) ; il semble, ensuite, avoir quitté l'Europe vers 1815 pour les Etats-Unis, dont il serait revenu vers 1825, ainsi que le laissent entendre les deux références suivantes : H. (Henri) PENEVEYRE, *L'utilité du ministère évangélique : sermon d'inauguration, prononcé à New-York, dans l'Eglise épiscopale protestante-française du Saint Esprit (…) décembre 24, 1815*, New-York, T. et J. Swords, 1816, 21 p.

Le dernier texte, enfin, non publié, est également un *Essai sur (…) le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse et avec le plus d'économie possible pour les établissemens charitables*.[155] Ce manuscrit, (mal) conservé à la BPUN, a été rédigé entre avril 1801, date du lancement du concours auquel participe l'auteur, et décembre 1801[156] : le texte est, en effet précédé d'un « avis » dans lequel l'auteur s'excuse de ne présenter qu'

> « un brouillon tout rempli de ratures et qui n'en contient, sans doute, pas encore assez ; mais ce manuscrit qui devoit lui être présenté, ayant été fort endommagé par les eaux dans l'inondation arrivée ici les derniers jours de décembre, des occupations sans cesse renaissantes ne m'ont pas laissé le tems d'en faire la copie. »[157]

« L'inondation » dont il s'agit est, très vraisemblablement, une allusion au « débordement extraordinaire du Doubs et d'autres cours d'eau » arrivé les 30 et 31 décembre 1801, à la suite duquel le Conseil d'Etat a ordonné une collecte générale dans toutes les Eglises de l'Etat.[158]

(www.copac.ac.uk ; également signalé in : *Catalogue of Printed Books in the Library of the New-York Historical Society*, N.-Y., 1859, p. 466) ; Henri PENEVEYRE, *La seule chose nécessaire, sermon d'adieu à la congrégation de l'église protestante-épiscopale-française du St. Esprit, à New-York… prononcé dans cette église, le 30 avril 1826*, Lyon, J.-M. Boursy, 1826, 23 p. (www.bnf.fr ; également signalé in : *Catalogue of the New-York Society Library*, New-York, 1838). Le *Journal of the Conventions of the Protestant Episcopal Church of the Diocese of New York*, New-York, 1844, p. 331, 353 et 375 signale : 1) Au nombre des participants à la convention annuelle tenue les 20-21 octobre 1818 : « The Rev. Henri L.P.F. Peneveyre, Rector of the French Church Du St. Esprit, New York. » 2) « French Church Du St. Esprit, NY ; Rev. Henri L.P.F. Peneveyre, Minister. His services commenced on the 3d Sunday in Advent, 1815. » 3) En 1817, le rév. Henri L.P.F. Peneveyre « has been instituted Rector of the French Church Du St. Esprit. ». Contra, signalant la présence d'un nommé Henri Peneveyre à New-York en 1827, alors qu'il serait rentré en Europe un ou deux ans plus tôt : James HARDIE, *The Description of the City of New-York*, N.-Y., 1827, p. 177 : dans la liste des « Protestant Episcopal Churches » figure l'église « du St. Esprit », et « Of this church, the. Rev. Henri L. P. Peneveyre is rector. Divine service is performed here in the French language. » S'agit-il du fils de notre auteur ? Cf. John FARMER, *A List of Graduates (…) at all of the New England Colleges*, Boston, 1835, p. 426 : « Peneveyre : 1825 Col. – Henri L.P.F., DD ». Voir aussi Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 52-54 : mention d'un « Fonds Péneveyre » : « Par disposition testamentaire en date du 29 novembre 1841, feu Henri Péneveyre, docteur en théologie, a donné une partie de sa fortune sous le titre de *Fonds Péneveyre* à la vénérable compagnie des pasteurs de ce pays, pour que le revenu en soit appliqué au traitement d'un aumônier ou chapelain spécial pour les prisons de Neuchâtel et Valangin seulement (…). »

155 *Esquisse d'un nouveau sistème de charité ; ou Essai sur cette question proposée par la Société d'émulation patriotique de Neuchâtel : Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse et avec le plus d'économie possible pour les établissemens charitables ?* 46 p. (p. 1 de titre non numérotée, p. 2-46 numérotées 2-46), II p. (circulation du texte entre les membres de la SEP), nombreuses ratures. Exergue sur la page de titre : « Miseris succurrere disco. Virgile, Aen. » ; ajout d'archivage propre à la Société d'émulation patriotique : « N° 3. / Non primé. 1802. » Inventorié, de manière aberrante, par la BPUN sous ce titre pour les p. 1-23 (ms 2086-16) et sous le titre factice de *Mémoire sur l'assistance aux enfants, manœuvres et vieillards* pour les p. 25-46 (ms 2086-16). Cité ci-apr. : *Esquisse*…. Nous résolvons les abréviations et suscriptions ; les repentirs ne sont pas signalés sauf exception.

156 Le concours auquel participe l'auteur est lancé par la *Société d'émulation patriotique* en avril 1801. *Registre de la Société d'émulation patriotique : 1791-1866*, BPUN, ms 2086-28 (ci-apr. : *RGSEP*), 7 avril 1801, p. 22. Son manuscrit circule entre les membres de la Société du 23 janvier au 6 mars 1802 (*Esquisse…*, p. II).

157 *Esquisse…*, p. 3.

158 L'événement a causé des dégâts pour 26'255 £ ; la collecte a rapporté, avec 100 £ ajoutées par l'Etat, une somme de 3'145.9.6 £, soit 12% des pertes. Les personnes suivantes apparaissent comme ayant subi des pertes ; peut-être notre auteur en fait-il partie : Esaye Matthey, fils, du Locle, à Moron (forge endommagée) ; Charles-Louis DuCommun dit Verron (moulins rière La Chaux-de-Fonds, « aisé ») ; David-Frédéric Tissot (meunier au saut du Doubs) ; Benoit Perrenoud (meunier aux Ponts-de-Martel, « prête-nom (…) d'un propriétaire aisé ») ; David-Louis Chaillet (du Chenit, meunier à Noirvaux) ; David Favre (du Locle, « propriétaire d'un moulin et scie rière La Sagne ») ; Gédéon et Abram-Louis Jeanneret-Gris (meuniers aux Ponts) ; Abram-Louis Calame. *MCE 150*, 9 février 1802, p. 119-121 ; 8 mars 1802, p. 202-203 ; 9 mars 1802, p.

Le texte n'est pas signé, mais l'auteur est manifestement un notable du Locle, peut-être membre de la chambre de charité locale, qu'il propose, en partie, comme modèle à toutes les autres communes de la principauté :

> « je me suis approprié tout ce que j'ai trouvé de sage et d'utile dans les institutions des différens établissemens pieux qui me sont connus. C'est ainsi que pour ce qui concerne les comités je me contenterai de décrire celui qui régit la chambre du Locle. »[159]

Cette floraison d'écrits est liée aux concours lancés sur le sujet, entre avril 1798 et avril 1801 par la Société d'émulation patriotique[160] : « Est-il possible et convenable d'instituer dans ce pays une maison de travail pour seconder nos établissements charitables, et quels seraient les meilleurs moyens d'y parvenir ? » (avril 1798 et mars 1799)[161] et « Quel serait le meilleur moyen de soulager la pauvreté sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables ? » (mars 1800 et avril 1801).[162] Ces concours ont suscité un mémoire en 1798[163], aucun en 1799, trois en 1800[164] et trois au moins en 1801[165], soit en tout sept mémoires, dont celui de l'anonyme du Locle, en 1801, et les deux travaux récompensés de PENEVEYRE en 1800 et en 1801.

Tableau n° 147 : LES ÉCRITS SUR LA RÉFORME DE L'ASSISTANCE À NEUCHÂTEL, 1798-1802[166]

	Rédaction	Publication	Ampleur
Esquisse…	≥04. 1801≤12.1801	--	53 p.
DARDEL, *Mémoire…*	≥012.1799≤04.1802	~04 1802	63 p.
PENEVEYRE, *Mémoire…*	≥03.1800≤04.1801	≥04.1801≤12.1801	78 p.
PENEVEYRE, *Essai…*	≥04.1801≤05.1802	≥05.1802	116 p.
Concours 1800 : mémoire non primé (1/2)	≥03.1800≤04.1801	--	?
Concours 1800 : mémoire non primé (2/2)	≥03.1800≤04.1801	--	?
Concours 1801 : mémoire non primé (1/1)	≥03.1800≤04.1801	--	?
Concours 1798 : mémoire non primé (1/1)	≥04.1798≤02.1799	--	?

206-207 ; 30 mars 1802, p. 293-294 ; 2 août 1802, p. 710-711 ; 27 septembre 1802, p. 858 ; 2 novembre 1802, p. 1005-1006.

159 *Esquisse…*, p. 4 ; suit une description du fonctionnement de la chambre de charité du Locle, qui sert, par ailleurs, de référence également lorsqu'il s'agit de remettre en question des usages. Ainsi, pour les enfants, en critiquant le système évoqué : « Parmi les différentes méthodes d'élever les enfans pauvres, actuellement en usage dans le pays, celle que suit la chambre du Locle me paroît surtout mériter <V/n>otre attention (…). » Il en va de même pour les vieillards : les assister en les mettant en pension est la méthode « que suit la chambre du Locle », méthode dont il convient de changer. <> : lecture incertaine.

160 Sur la *Société d'émulation patriotique* (ci-apr. : SEP) et son intérêt pour l'assistance, cf. chap. V/II/1.

161 *RGSEP*, 20 avril 1798, p. 17 ; 1 mars 1799, p. 19.

162 *RGSEP*, 15 mars 1800, p. 20 et 7 avril 1801, p. 22.

163 *RGSEP*, 1 mars 1799, p. 18-19. Mention honorable au seul mémoire parvenu suite au concours de 1798 et portant pour épigraphe « Rien de trop ».

164 *RGSEP*, 7 avril 1801, p. 21. Le concours de 1800 a suscité trois mémoires ; un accessit est accordé à PENEVEYRE, *Mémoire…* ; aucune précision sur les deux autres travaux.

165 Le p.-v. de la séance au cours de laquelle la SEP accorde le prix à PENEVEYRE, *Essai…*ne donne pas de détails sur le nombre de travaux reçus (*RGSEP*, 6 mai 1802, p. 23). La *Société du jeudi*, par contre, à l'occasion de son enquête sur l'assistance en 1802-1803, se procure « les divers mémoires présentés sur ce sujet [établissement d'une maison de travail] à la société d'émulation » (*SJPV*, 3 juin 1802, p. 30) et mentionne explicitement l'*Esquisse…* (*SJPV*, 10 juin 1802, p. 31) et un autre mémoire non retrouvé portant en épigraphe « l'oisiveté est mère de tout vice » (*SJPV*, 16 juin 1802, p. 33).

166 Le nombre de pages de *l'Esquisse…* a été extrapolé à partir du nombre de signes.

Ce sont, ainsi, en incluant le *Mémoire*... de DARDEL, du printemps 1798 au printemps 1802, au moins huit textes qui sont produits sur la réforme de l'assistance à Neuchâtel dans le contexte du débat européen du temps sur l'assistance.
Pour les textes retrouvés, il s'agit de documents d'ampleur moyenne (50-120 pages imprimées). La notoriété des auteurs, et leur ancrage dans l'élite neuchâteloise, est très variable : un auteur anonyme et qui, très vraisemblablement, fait partie des notables du Locle ; un instituteur et/ou pasteur d'origine vaudoise enseignant dans la plus importante école de la principauté ; un pasteur, enfin, futur doyen de la classe et lié, par son mariage, aux familles dirigeantes (d'Ivernois et de Montmollin).
Le lien entre cet exceptionnel et très ponctuel intérêt neuchâtelois et le contexte européen est indéniable. Ainsi, tout d'abord, la coïncidence entre la parution des *RMEH* et les concours neuchâtelois est forte : 23 des 39 numéros paraissent en l'an VII (septembre 1798-août 1799), soit au moment où se déroulent ou sont lancés les deux premiers concours de la SEP. La coïncidence chronologique avec l'intérêt porté par la *BB* aux maisons de travail et aux questions d'assistance est également frappante : les *Essays*... de RUMFORD sur la nourriture des pauvres et sur son établissement munichois sont présentés au printemps et à l'été 1796, le cas munichois l'est en janvier 1797 et l'exemple de Shrewsbury, en été 1798. Entre l'actualité européenne et les concours neuchâtelois, il y a, au plus, le temps d'une réception.
L'étude des intertextes[167] confirme bien l'importance des modèles européens dans la réflexion sur l'assistance menée à Neuchâtel dans les années 1798 à 1802 : en référence à la *BB*, essentiellement, aux autres biais de diffusion de ces modèles peut-être[168], les exemples de Shrewsbury, surtout, de Munich aussi, les idées de RUMFORD également, sont convoqués sur le mode de l'évidence qui suffit à valider les projets de réforme des auteurs. Ces références ne sont pas seulement illustratives du propos : elles servent, discursivement, à fonder les propositions émises. Ainsi, DARDEL, après avoir expliqué les raisons pour lesquelles il convient de changer le système existant, motive son projet plus par son respect des modèles européens que par une réflexion ancrée dans ses propres expériences ou dans les spécificités neuchâteloises :

> « je viens soumettre à votre examen et à votre jugement le projet que j'ai conçu d'après les réflexions que l'expérience m'a fournies, et surtout d'après les divers établissemens qui, depuis quelque tems, ont été fait ailleurs, et qui ont eu le plus de succès (…). »[169]

Plus loin, juste avant de décrire l'établissement qu'il propose, il place à nouveau son discours sous le même patronage.

> « Depuis quelque tems tout le monde parle d'un établissement de cette nature [maison de travail] ; presque chacun le demande, et personne jusqu'ici n'a daigné mettre la main à l'œuvre pour indiquer et faciliter les moyens de le former, du moins par rapport à notre ville. C'est ce qui m'a déterminé (…) à vous faire part de mes idées sur ce sujet. Je les ai moins tirées, au reste, de ma tête ou de mon imagination, que des établissemens qui ont le plus grand succès dans des villes plus considérables que la nôtre, comme à Munich, et surtout à Schreusbury. On peut voir, et je souhaite même qu'on lise avec quelqu'attention

[167] Cf. annexe IV/5 pour les références précises aux auteurs et aux œuvres.

[168] *RMEH* en particulier, év. les traductions en français des écrits de RUMFORD et de VON VOGHT. La prégnance du modèle de Shrewsbury, néanmoins, diffusé, à notre connaissance, par le seul biais de la *BB*, démontre, pour le cas neuchâtelois, le rôle décisif de la revue genevoise dans la diffusion des débats européens sur l'assistance.

[169] DARDEL, *Mémoire*..., p. 13.

> dans le tome 8 *Littérature*, de la Bibliothèque britannique, ce qui regarde l'établissement de la dernière de ces villes. »[170]

Lorsqu'il s'agit de tracer un plan d'action, les modèles étrangers, une fois encore, fondent la démarche. Ainsi, la commission qui serait chargée de faire construire l'édifice devra, « pour ne pas se tromper à cet égard », se procurer « les modèles de ceux qui ont été construits ailleurs » et suivre « les dimensions de ces modèles en les réduisant de manière qu'elles soient proportionnées » aux circonstances locales.[171] Il en va de même lorsqu'il s'agit de motiver le fait que la direction de l'établissement n'aurait pas de comptes à rendre aux autorités de la ville, auxquelles le *Mémoire…* est adressé :

> « C'est ainsi que la chose a été envisagée en Angleterre, où les diverses corporations qui ont formé des établissemens de la nature de celui que je propose, ont obtenu du Parlement un acte qui donne à leurs administrateurs un plein pouvoir par rapport à tout ce qui regarde leur administration. »[172]

Et lorsqu'il s'agit de subdiviser la direction en comités chargés de tâches spécifiques, de même que pour le « régime intérieur et extérieur » de l'établissement, il se contente de renvoyer à l'article de la *BB* sur Shrewsbury :

> « Tout cela me paroît si bien dit et si bien développé dans l'ouvrage cité page 27, que je ne puis mieux faire que d'y renvoyer. On y trouvera facilement les meilleures directions à suivre, et pour former l'établissement, et pour le faire avancer avec succès. »[173]

La référence aux modèles européens se fait sur le même mode dans les deux textes de PENEVEYRE. Dans son *Mémoire…*, c'est « à l'imitation de celle qui se trouve à Shrewsbury en Angleterre » qu'il propose une « école d'industrie »[174], et le financement de l'entreprise devrait se faire sur le modèle suggéré par RUMFORD :

> « je proposerai, non pas une collecte parmi les riches simplement, comme celles qui se font toutes les années, auxquelles néanmoins je ne prétends pas déroger, mais une souscription générale, comme celle que propose Rumfort dans le cinquième chapitre de son second essai. »[175]

De la même manière, il tente de convaincre son lecteur que la maison de travail qu'il propose sera rentable en se référant à l'exemple de la manufacture créée à Munich par RUMFORD, qui a produit en six ans plus de 73'200 £ de France de profit.[176] Le même auteur est également convoqué lorsqu'il s'agit de la nourriture des pauvres :

> « D'ailleurs, il est prouvé qu'au moyen des cuisines économiques, on peut nourrir les pauvres rassemblés comme je l'ai dit ci-dessus, à si peu de frais que tous les travailleurs, même les moins habiles, gagneront au moins leur subsistance (…). »[177]

---

[170] *Ibid.*, p. 27.

[171] *Ibid.*, p. 28. Cf. aussi *Ibid.*, p. 52 : l'auteur insiste « sur l'idée, avant de rien entreprendre, d'envoyer incessamment deux personnes de confiance, visiter quelques-uns des établissemens de ce genre qui ont eu jusqu'ici le plus de succès ».

[172] *Ibid.*, p. 42.

[173] *Ibid.*, p. 44.

[174] PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 15.

[175] *Ibid.*, p. 70.

[176] *Ibid.*, p. 72- 73.

[177] *Ibid.*, p. 73-74.

Dans son *Essai…* de 1802, il se réfère également aux mêmes modèles. Bien qu'il y renonce en raison des « obstacles », il reste convaincu qu'une maison d'industrie est la meilleure solution :

> « Pour fournir aux pauvres les moyens de mériter ainsi par le travail l'assistance que sollicitent leurs besoins, il seroit à désirer qu'on eût une maison d'industrie. C'est un établissement dont l'utilité est bien démontrée par l'heureuse expérience qu'on en a faite en divers endroits, tant d'Allemagne que d'Angleterre (…). »[178]

De la même manière, il tente de convaincre le lecteur qu'il est possible, au moyen des *soupes économiques*, de « fournir aux pauvres une très bonne nourriture à raison de creutzers 12 à 14 par jour » en se référant à « un tableau des dépenses de la maison de travail à Berne ».[179] Pour les enfants, par ailleurs, suggérant une école dans laquelle on les ferait travailler tout en leur donnant quelqu'instruction, il se réfère à nouveau au modèle bernois :

> « Il existe, à 4 lieues de Berne, un établissement pareil, et sur lequel on devroit prendre modèle. Les enfans y sont occupés toute la journée à différens travaux, et reçoivent en travaillant la majeure partie de leurs instructions. »[180]

Manifestement moins informé que les deux autres auteurs, l'anonyme de l'*Esquisse…* se situe néanmoins, indirectement, dans le même espace textuel, dans la mesure où il inscrit ses propositions en référence au *Mémoire…* de PENEVEYRE, que, ponctuellement, il critique.[181]
La manière dont ils convoquent leurs principaux intertextes fait, ainsi, des écrits neuchâtelois sur l'assistance dans les années 1798 à 1802 autant d'actes d'allégeance à la modernité disciplinarisante des *workhouses* anglaises ou des expériences munichoises de RUMFORD : en référence, en particulier, à l'exemple de Shrewsbury, l'on écrit « dans la vue d'en former un semblable adapté à nos circonstances ».[182]
Les autres références, en effet, n'ont qu'un statut illustratif. Il s'agit, pour l'auteur, de se dire lui-même par le biais des références qu'il utilise, et l'on est frappé par le fait que le nombre de références est proportionnel à la quête de reconnaissance de l'auteur : deux références pour DARDEL, quatre en 1801 et cinq en 1802 pour PENEVEYRE et au moins dix pour l'auteur de l'*Esquisse…*.
Pasteur, notable reconnu, lié aux familles de l'oligarchie locale, DARDEL se contente d'une référence biblique, erronée mais fréquente[183], en exergue de son *Mémoire…*. Instituteur en quête de notabilité, manifestement désireux de faire preuve de son répertoire culturel, PENEVEYRE se livre, lui, à partir d'un lieu commun que rien ne l'oblige à prouver –« les paresseux et les débauchés n'ont rien à prétendre dans les secours que la charité distribue aux indigens »–, à un exercice presque scolaire de commentaire par citations, en juxtaposant, pour

---

178 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 9-10.

179 *Ibid.*, p. 74-75.

180 *Ibid.*, p. 98.

181 *Esquisse…*, p. 25 : « Si (…) on croyoit devoir s'en tenir simplement à une école de métiers, je conseillerois à tous égards un attelier de différens ouvrages de coutélerie. Monsieur Peneveyre dans son Mémoire en 1801 propose une manufacture de draps ; mais qu'il me soit permis d'observer ici, et avec tout le respect que je dois aux lumières et au patriotisme de cet homme estimable, qu'un pareil établissement ne rempliroit qu'assez imparfaitement notre but, puisque ce que les enfans y apprendroient ne pourroit leur être d'aucune utilité au sortir de l'institut ; tandis qu'un ouvrier qui sait tourner et limer est toujours à même de gagner sa vie et trouvera partout de l'ouvrage. »

182 DARDEL, *Mémoire…*, p. 20.

183 *Mémoire…*, [p. 3] : « Vous aurez toujours des pauvres avec vous. » Matthieu XVI, 7 ; en fait : Marc, XIV, 7 ou Matthieu, XXVI, 11 ou Jean, XII, 8. Lee Palmer WANDEL, *Always among us : Images of the poor in Zwingli's Zurich*, Cambridge/London, Cambridge U.P., 1990 (n.v.).

montrer leur congruence, un texte de SÉNÈQUE et une citation biblique.[184] De la même façon, il illustre l'une de ses idées –faire travailler les enfants en usant de leurs envies– d'une citation de VIRGILE. En exergue de son *Mémoire…*, il fait figurer une citation de l'abbé TERRASSON, soit d'un académicien, connu pour ses traductions (ou prétendues telles) du grec, ainsi que pour sa *Philosophie applicable à tous les objets de l'esprit et de la raison*, répertoire d'idées reçues sur plusieurs thèmes qu'il utilisait, peut-être, comme ouvrage dans son enseignement au collège de la ville. L'on peut supposer qu'il faisait le même usage des écrits de l'abbé MILLOT, auteur dont les ouvrages les plus diffusés sont des *Abrégés* d'histoire *à l'usage des élèves de l'Ecole royale militaire*, ainsi que des *Elémens d'histoire générale*. La citation, ici aussi, n'a qu'une valeur illustrative tendant à l'exercice scolaire : au terme d'un développement sur l'oisiveté et le travail, avant de proposer une solution concrète, il conclut par une citation qui n'a aucune fonction dans l'argumentation.

L'anonyme de l'*Esquisse…*, enfin paraît vouloir inclure dans son travail l'ensemble de ses connaissances livresques. Citant VIRGILE en exergue, il met à profit un long excursus sur l'éducation pour proposer comme modèles des ouvrages à grande diffusion qui, pour plusieurs, sont conçus effectivement pour la formation des enfants et des adolescents et dont il cite les auteurs de manière approximative : des ouvrages d'histoire (« ROLIN », BOSSUET) et d'histoire naturelle (PLUCHE), ainsi que des écrits à fonction moralisante (BERQUIN, FÉNELON, LA FONTAINE). Désireux de dire sa connaissance de l'Antiquité, mais aussi sa piété, il multiplie également les références antiquisantes (Platon, Caton, Esope, « les anciens législateurs ») et religieuses, au prix d'erreurs sur le nom d'importants théologiens protestants (« ABADIE », « TURETIN »).

Le contexte et les intertextes, ainsi, à eux seuls, donnent déjà sens aux écrits neuchâtelois sur l'assistance des années 1798 à 1802 : c'est, en quelque sorte, le débat européen sur l'assistance qui produit ces écrits, qui ne procèdent donc pas de préoccupations causées par une situation économique difficile, par des besoins d'assistance qui seraient en forte hausse ou par une croissante incapacité du système existant à venir en aide aux indigents. Il s'agit, désormais, par l'examen des textes eux-mêmes, d'éprouver ce constat.

2. ENTRE PHILANTHROPIE ET CONDAMNATION MORALE : LES DÉFAUTS DU SYSTÈME EXISTANT

Ce qu'il s'agit de déterminer, sur la base des textes, sans référence aux réalités externes, c'est la nature de la réflexion sur l'assistance menée vers 1800 à Neuchâtel. S'agit-il d'une réflexion que motivent des considérations circonstancielles, une crise économique ponctuelle, une hausse des besoins, la conviction d'une inadéquation toujours plus forte du système d'assistance à des besoins changeants ? S'agit-il, au contraire, d'une remise en cause du système lui-même ? Et si tel est le cas, quelles sont les composantes qui n'en sont plus acceptées ? A quels maux structurels cherche-t-on un remède ?

Le premier et principal constat est le fait qu'aucun des trois auteurs ne motive de manière suivie sa réflexion par des considérations ancrées chronologiquement, en en faisant une base de ses propositions. Les quatre textes ne contiennent que trois allusions à une hypothétique hausse du nombre de pauvres ou à une situation économique ponctuellement difficile. DARDEL parle occasionnellement, mais sans en faire un argument de son discours, « de la multiplication, de jour en jour plus sensible, des pauvres et des mendians au milieu de

184 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 24-25.

nous ».[185] Quant à PENEVEYRE, il ne recourt à ce type de discours qu'à une reprise : selon lui, « l'insuffisance où se trouvent depuis quelque tems les établissemens charitables, de secourir tous les malheureux qui tombent à leur charge » s'explique par « les tems fâcheux où nous vivons »[186], mais ce double ancrage chronologique n'est pas intégré effectivement à la réflexion. D'une part, l'« insuffisance » récente du système s'explique, à son sens, essentiellement par l'« immoralité » des pauvres, et non par les circonstances économiques du moment ; d'autre part, l'immoralité n'est, en réalité, pas en progression, mais elle est structurelle, encouragée par le système en tant que tel. De ce fait, le changement dont il affirme la nécessité n'est pas motivé par une « insuffisance » croissante, nouvelle, du système, mais par les défauts du système en lui-même.

LA « MÉTHODE » DANS LE DISCOURS

Le caractère non circonstanciel de ces écrits se traduit bien dans un geste de pensée ou d'écriture commun à tous : la conscience ou la volonté d'innovation en termes de systèmes. Essai, mémoire ou « esquisse », ils effectuent tous le même acte de langage : ils *proposent*, en l'opposant à l'état actuel, au système existant dont ils disent les *défauts*, un *projet*, un nouveau *système*, une nouvelle *méthode*, une nouvelle *manière* de s'occuper des pauvres. Loin de se borner à décrire et/ou commenter l'état existant, ces textes, ainsi que le montre leur indexation[187], sont avant tout des *projets :* l'*ancien* s'oppose au *nouveau*, sous la forme d'un *plan*, d'un *système* dont on détaille les *avantages*, dont on dit la *nécessité* et dont on recherche les *moyens* d'*exécution*. Ainsi, pour le pasteur DARDEL :

> « On me dira sans doute qu'il est plus facile de faire ainsi des *projets* que de les *exécuter* ; que celui-ci rencontrera bien des *obstacles* ; (…) qu'il y en [réclamations] aura peut-être même de la part des *anciennes* administrations charitables, qui, *accoutumées* depuis long-tems à une certaine *manière* d'administrer, sont assez naturellement portées à l'envisager comme la meilleure, et ne peuvent que difficilement se déterminer à en prendre une autre… Mais je dis, à mon tour, que quand il s'agit d'un *projet* évidemment utile au plus grand nombre ; d'un *projet* qui a pour *but* un établissement en quelque sorte d'une indispensable nécessité pour détruire les principales causes de la multiplication, de jour en jour plus sensible, des pauvres et des mendians au milieu de nous ; d'un *projet* envisagé comme tel par la généralité des citoyens ; je dis que l'on ne doit penser aux *obstacles* qui s'opposent à son *exécution* que pour aviser aux *moyens* de les surmonter : et ces *moyens* (…) sont tous à notre portée. »[188]

Formulant, d'abord, des projets, les textes font parfois l'économie du détail et disent, ainsi, explicitement, l'acte de langage qu'essentiellement, ils sont : une proposition d'idées, l'opposition d'une nouvelle *manière d'entretenir les indigents* à *la méthode ordinaire*. Ainsi, l'anonyme du Locle, au sujet des hospices pour vieillards et malades, ne s'attarde pas sur le régime intérieur de l'établissement qu'il propose :

> « Je me crois dispensé de faire ici l'énumération des meubles et ustensiles qu'exige le service de ces sortes de maisons, ainsi que d'entrer dans des détails, qui seroient aussi fastidieux qu'inutiles, sur la police qui doit y régner, sur le vêtements et la nourriture des pauvres, etc. etc. ; il me suffit d'avoir *proposé une idée*, dont l'*exécution* seroit

---

[185] DARDEL, *Mémoire…*, p. 45-46. Cf. aussi *Ibid.*, p. 5 : « il semble même que ce nombre [de mendiants] augmente chaque jour. »

[186] PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 9.

[187] Cf. annexe IV/6.

[188] DARDEL, *Mémoire…*, p. 45-46.

> avantageuse (…). Au reste, (…) je suis assuré (…) que par cette *manière d'entretenir les indigens* dont il s'agit, on épargneroit près d'un quart de ce qu'il en coûte annuelement aux communes pour le même objet, en suivant la *méthode ordinaire*, de mettre ces pauvres en pension (…). »[189]

Emblématiques de ce que sont les écrits neuchâtelois des années 1798 à 1802 sur l'assistance, plusieurs termes disent la nature d'un propos qui est, d'abord, exposition d'un *système*, d'une *méthode*, d'un *plan*.

> « je tracerai d'abord un *plan* d'organisation pour les comités ; je décrirai ensuite le *mode* d'assistance ; enfin j'indiquerai la *manière* de former des fonds charitables dans les endroits où il n'en existe pas encore ; l'on aura ainsi un *système général* de charité, dont il sera facile, moyénant quelques modifications, de faire l'application à chaque communauté. »[190]

Ces textes, donc, exposent chacun « un nouveau sistème de charité », les « bases » d'un « système de soulagement pour les pauvres », d'un « système d'établissement en faveur des pauvres » ou, encore, un « plan (…) pour faciliter aux indigens les moyens de se procurer le nécessaire par leur travail, sans être à charge au public ».[191] La récurrence des concepts de *méthode* (23 occurrences) et de *mode* (11 occurrences) dit bien l'importance que les auteurs attachent au fait d'écrire en termes de systèmes : par opposition à « celle qu'on emploie aujourd'hui », « défectueuse à plusieurs égards », ils proposent une autre « méthode », « moins imparfaite et beaucoup plus économique » que « les différentes méthodes (…) actuellement en usage dans le pays ».[192] Les auteurs, ainsi, disent la nécessité de « perfectioner », de « changer » le « mode d'assistance » existant, détaillent les avantages d'un « nouveau mode d'assistance pour les pauvres ».[193]

Plusieurs usages du terme de *manière*, même s'il est plus générique, dénotent le même geste de pensée, d'opposition de l'ancien au nouveau. Contre « la manière dont on assiste aujourd'hui les pauvres », l'on affirme la nécessité qu'ils soient « assistés d'une autre manière » ; il faut changer « la manière de les soulager ».[194] L'auteur de l'*Esquisse*, en particulier, oppose systématiquement sa « méthode », sa « manière d'entretenir les indigens » à « la manière ordinaire ».[195]

Le point de départ de ces textes, énoncés sur un mode qui en fait autant de discours de la méthode, est donc une remise en cause du système existant, dont ils disent, pour laisser place ensuite à leur propre plan, les insuffisances : « malgré tous les moyens employés jusqu'ici », la situation est insatisfaisante, et il en sera ainsi « tant que les secours publics ne seront distribués et appliqués que comme ils l'ont été jusques ici », « tant que les choses subsisteront sur le pied où elles sont », tant que « l'état actuel des choses » n'aura pas fait place à « un nouveau mode de secours pour les pauvres ».[196] Il s'agit, désormais, d'examiner quelles sont les composantes du système que ces textes remettent en question.

---

189 *Esquisse…*, p. 38-39.

190 *Esquisse…*, p. 3-4.

191 *Esquisse…*, p. 1 ; PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 1, 4, 41, 13.

192 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 107 ; *Esquisse…*, p. 9, 8.

193 *Esquisse…*, p. 6-7 et 34 ; PENEVEYRE, *Essai…*, p. 70. Autres occurrences du syntagme « mode d'assistance » : *Esquisse…*, p. 29 et PENEVEYRE, *Essai…*, p. 29 et p. 67.

194 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 67 ; DARDEL, *Mémoire…*, p. 9 ; *Esquisse…*, p. 33.

195 *Esquisse…*, p. 39 et 45.

196 DARDEL, *Mémoire…*, p. 5, 11, 12, 26 et 56.

« LA FACILITÉ AVEC LAQUELLE ON DONNE AUX PAUVRES » : LE REFUS DE LA MENDICITÉ COMME FORME D'ASSISTANCE

La première composante du système remise en cause par ces écrits est la mendicité. L'on n'accepte plus l'idée qu'il soit satisfait aux besoins des pauvres non par des secours à domicile ou en institution, mais en les laissant quêter de quoi vivre de maison en maison. Assister les indigents ou, si l'on ne peut ou ne veut y consacrer les moyens suffisants, leur permettre de mendier auprès des particuliers : les textes, tout en la documentant, remettent en cause le bien-fondé de cette alternative offerte aux communes par le système alors existant.[197] Lorsque l'on ne peut les assister suffisamment, on laisse les pauvres mendier : l'auteur de l'*Esquisse…*, en particulier, dit bien cette réalité. Dans l'état actuel, l'aumône individuelle est le seul moyen que connaît le système pour faire face aux périodes de crise :

> « Dans un pays dont les moyens de subsistance ne sont que factices et par conséquent très précaires, où *il suffit de la moindre interruption du commerce pour réduire à la mendicité un nombre considérable de familles*, il importoit extrêmement que l'on s'occupât de perfectioner la charité (…). »[198]

Elle est aussi, en temps ordinaire, un usage normal, « la manière ordinaire » à laquelle les propositions de l'auteur permettraient de renoncer :

> « D'ailleurs, représentez-vous un vieillard courbé sous le double fardeau des ans et de la misère, un malade couché sur un peu de paille, forcés l'un et l'autre de chercher, de maison en maison, un morceau de pain qui leur est quelquefois refusé, et convenez que ma méthode est bien plus charitable, si je puis parler ainsi, que la manière ordinaire. »[199]

S'il fait également de la disparition de la mendicité l'objectif de son système, le pasteur DARDEL, par contre, ne reconnaît pas, ou très peu, qu'il s'agit, pour les pauvres, d'un comportement dicté par la nécessité, suppléant à une assistance à domicile insuffisante. L'existence de la mendicité est, ainsi, pour lui, une énigme :

> « Il y a des pauvres dans tous les pays, mais il ne doit point y avoir de mendians dans ceux qui sont bien gouvernés. Pourquoi donc y en a-t-il tant dans le nôtre où il semble que quiconque est en état de travailler peut aisément gagner sa vie ? »[200]

Dans la typologie des mendiants[201] qu'il élabore, en effet, il ne laisse pas de place à la mendicité ainsi définie. Exception faite des « mendians étrangers », de passage, ainsi que des « mendians des environs de la ville », il n'existe pas d'indigent qui ait besoin de mendier. Ne mendient, ainsi, que ceux qui ne se satisfont pas de l'assistance à domicile, qui est suffisante :

> « La troisième classe comprend les mendians de la ville même. Ce sont ceux qui, quoiqu'assistés par les établissemens publics, ne trouvent pas dans cette assistance une ressource qui leur suffise pour *vivre à leur gré* ; et qui, connoissant quelques maisons opulentes où l'on se fait peine de renvoyer aucun pauvre à vide, ne négligent pas de s'y

197 Cf. chap. II/I/1 et, surtout, III/III.

198 *Esquisse…*, p. 3. Cf. aussi *Ibid.*, p. 7 : l'auteur classe les pauvres en trois classes ; la seconde comprend « les artisans et les manœuvres qui, faute d'ouvrage, se trouvent réduits à la mendicité ».

199 *Ibid.*, p. 44-45.

200 DARDEL, *Mémoire…*, p. 3.

201 *Ibid.*, p. 5-9.

> présenter aussi de temps en temps pour en obtenir de quoi suppléer à *ce qu'ils prétendent leur manquer*. »[202]

Lorsqu'il évoque l'histoire de la chambre de charité de la ville, pourtant, il reconnaît en passant, et sans thématiser le fait, que la mendicité est, pour les indigents, un comportement que dicte l'insuffisance de l'assistance à domicile. La chambre de charité a été « remise en vigueur » vers 1773[203] pour substituer définitivement l'assistance à la mendicité :

> « Ce fut à l'occasion de la disette qui renchérit si fort les denrées de première nécessité, et qui multiplia tellement les pauvres et les mendians dans notre ville, qu'on les voyoit courir par bandes de maison en maison, pour solliciter *des secours que la chambre n'étoit pas en état de leur fournir*. On fit des collectes, des souscriptions, au moyen desquelles on prévint les maux extrêmes dont on étoit menacé. La disette cessa ; mais le nombre des pauvres et des mendians ne diminua pas, à beaucoup près autant qu'il auroit dû diminuer. »

S'il y a encore des mendiants, reconnaît-il tout de même, c'est aussi parce que la chambre de charité n'a pas les moyens de « subvenir aux besoins *réels ou prétendus* de tous ceux qui s'adressent à elle ». Ainsi, bien que les administrateurs de l'établissement veillent « à pourvoir autant qu'il leur est possible, aux besoins de tous les pauvres », il existe aussi des pauvres qui mendient par nécessité, et non pas uniquement par paresse, et « les particuliers aisés se trouvent encore souvent chargés de pourvoir, au moins en partie, aux besoins d'un grand nombre d'entr'eux ».[204]

Cette persistance de la mendicité comme forme ordinaire d'aide aux indigents, comme supplément d'une assistance insuffisante, est cependant évaluée de manière très différente selon les auteurs. Celui de l'*Esquisse* consacre, ainsi, sous le titre d'« inconvéniens de la mendicité et nécessité de l'abolir », toute la fin de son mémoire à convaincre un interlocuteur fictif, défenseur de la mendicité comme forme d'assistance :

> « À quoi bon tant de nouveautés et pourquoi voulez-vous nous faire quitter l'usage, aussi ancien que la mendicité, d'assister les pauvres à notre porte ? Il en coûteroit moins, dites-vous de les entretenir suivant votre méthode. Soit ; elle nous épargneroit quelque argent, mais elle nous accableroit de soins et d'<embas>[205], et nous priveroit encore du plaisir, si doux pour des cœurs sensibles et compatissans, de distribuer nous-mêmes nos aumônes et de recevoir les bénédictions des malheureux dont nous faisons cesser les maux ; ainsi, tout bien compté, ne vaut-il pas mieux laisser les choses telles qu'elles sont ? »[206]

Contre DARDEL et PENEVEYRE, ce ne sont pas, pour l'anonyme du Locle, des considérations d'économie qui constituent le critère d'évaluation du système : « si ma méthode n'avoit que l'avantage d'être plus économique (…), ce ne seroit cependant pas assez pour la faire adopter ». La condamnation morale des pauvres qui recourent à la mendicité, « école de toutes sortes de vices et presque toujours le tombeau de la vertu »[207], est également peu présente. Il faut réformer le système non parce qu'il coûte beaucoup ou parce qu'il favorise la paresse, mais pour des raisons de bienfaisance, de philanthropie, parce qu'il est inhumain pour les pauvres :

---

202 *Ibid.*, p. 7-8. Nous soulignons.

203 Cf. chap. III/III/1 : « 'Bannir de cette ville la mendicité' (…) ».

204 *Ibid.*, p. 25-27. Nous soulignons.

205 <> : sic.

206 *Esquisse…*, p. 43.

207 *Ibid.*, p. 44.

> « Il y a plus ; vous logez, il est vrai, un enfant qui vous demande l'hospitalité, vous lui donnez à manger s'il a faim, vous l'habiliez s'il est nu, mais que faites-vous pour son éducation et pour le mettre à même de gagner un jour honnêtement sa vie ? Hélas rien ; et ma méthode lui procure ces précieux avantages. Autre motif de la mettre en pratique. Enfin, autant il est doux de faire la charité, autant, il est dur de se voir réduit à l'implorer ; combien même de misérable qui aiment mieux se livrer au crime que de s'exposer aux humiliations attachées à l'état de mendiant. »[208]

Même pour les pauvres valides, « les artisans et les manœuvres qui, faute d'ouvrage, se trouvent réduits à la mendicité »[209], auxquels il refuse tout autre secours, en remplacement de la mendicité, que de leur fournir du travail, il admet, contrairement aux deux autres auteurs, que leurs besoins sont réels :

> « J'ai dit que nos devoirs envers eux se bornoient à leur procurer de l'ouvrage ; il me paroît, en effet, que c'est tout ce que peuvent exiger de nous des personnes souvent à la fleur de l'âge et jouissant d'une bonne santé. Occupons-les donc ; (…) nous éviterons l'inconvénient très grave et presque inséparable de la méthode ordinaire [laisser mendier], de favoriser souvent la paresse, quelquefois même l'inconduite et la débauche. »[210]

Le discours est tout autre de la part du pasteur DARDEL. Le registre est celui de la condamnation morale : le pauvre qui mendie ne peut qu'être un paresseux, qui abuse de la bienveillance des particuliers. Qu'un tel état de choses existe est un *désordre*, un scandale, qui s'explique par l'inconduite, l'immoralité des indigents. La faute en incombe non à qui donne à sa porte, mais à qui demande, au pauvre et non au riche.

> « Pour remédier efficacement à un désordre, il faut en connoître les causes. On attribue celui dont il est question à la facilité avec laquelle plusieurs personnes en état de donner donnent indistinctement à quiconque leur demande. Cette facilité peut y contribuer, il est vrai ; mais une pareille cause est trop belle et trop louable pour que l'on <doivent> chercher à la détruire. (…) à moins de nous être endurcis à un point que je ne conçois pas, nous ne saurions voir un malheureux sans être émus de compassion en sa faveur et sans être portés à le soulager autant qu'il peut dépendre de nous. (…) La facilité avec laquelle on donne aux pauvres, peut, sans doute, contribuer à entretenir le désordre dont nous nous plaignons ; mais ce qui le cause principalement, c'est l'immoralité des pauvres, qui les porte à abuser de cette facilité ; immoralité qui devient toujours plus <grand> à mesure qu'ils s'accoutument à mendier. L'essentiel est donc, pour remédier au désordre, de remédier à l'immoralité qui le produit (…). »[211]

CONTRE LA « DURETÉ » DU SYSTÈME : L'ATTITUDE DE L'ANONYME DU LOCLE

La deuxième composante du système évaluée négativement par ces écrits est le « mode d'assistance », la manière dont les secours sont accordés : « les secours que nous accordons aux pauvres » ne sont pas « en rapport avec la nature et l'étendue de leurs besoins ».[212] Il s'agit d'une attitude que l'on ne rencontre que dans l'*Esquisse* de l'auteur anonyme du Locle : l'accent n'est que très peu mis sur la paresse des pauvres, sur les faiblesses individuelles auxquelles ils devraient leur pauvreté ; l'existence de besoins réels est évidente au point de ne

---

208 *Ibid.*

209 *Ibid.*, p. 7.

210 *Esquisse…*, p. 28.

211 DARDEL, *Mémoire…*, p. 10-13. <> : sic.

212 *Esquisse…*, p. 7.

pas être thématisée, et il s'agit d'examiner si la manière dont le système y répond est satisfaisante.

L'auteur classe les assistés, « victimes de l'injustice du sort ou de la mauvaise conduite », en trois groupes : les enfants, les manœuvres et artisans qui manquent d'ouvrage, soit les adultes valides, et les vieillards et les malades. Les besoins, l'aide à fournir, sont à chaque fois différents :

> « nous devons non seulement fournir à l'entretien de ceux-ci, mais encore leur procurer une éducation convenable et pourvoir à leur état futur dans la société ; nous ne sommes tenus, ce me semble, envers les indigens de la seconde classe, qu'à leur fournir les moyens de gagner leur vie ; mais ceux de la troisième, outre le vêtement et la nourriture, ont lieu d'attendre de notre charité des soins et des attentions que leur état de foiblesse ou de maladie rend plus ou moins nécessaires. Elever les enfans, donner de l'ouvrage aux artisans et manœuvres, entretenir et soigner les vieillards et les malades, voilà donc notre tâche (…). »[213]

Pour chaque groupe, il qualifie le « mode d'assistance » actuel et en propose un nouveau. Pour les enfants, ainsi, il juge sévèrement la méthode suivie au Locle, qui « consiste à placer chez les particuliers, par la voie de l'enchère au rabais[214], les enfans qui viennent à la charge de l'établissement » ; ils sont ensuite, vers treize ou quatorze ans, placés en apprentissage. Il reproche à cette pratique d'être

> « assez défectueuse à plusieurs égards, particulièrement en ce qui concerne l'éducation, à laquelle elle ne pourvoit que d'une manière très vague et tout à fait insuffisante (…). »[215]

Il en va de même des vieillards, « ces malheureux, affoiblis par des maladies, ou engourdis par l'âge » et qui ne peuvent plus travailler. La manière la plus courante (au Locle), le « mode général » de les assister consiste, comme pour les enfants, à « les mettre en pension » chez des particuliers. Elle est rejetée pour des raisons d'humanité :

> « elle les expose souvent à devenir les victimes de l'avarice, de la dureté, ou de la négligence des personnes qui se chargent de leur entretien (…). »[216]

Admettant la réalité des besoins des pauvres, voyant dans la pauvreté moins le produit de défaillances morales individuelles que de l'âge ou des circonstances économiques, l'auteur laisse largement subsister la possibilité de secours à domicile. Il s'agit, certes, de se donner les moyens d'évaluer les besoins réels des indigents « et de se garantir ainsi des ruses de ces hommes parasites, qui sous les livrées de l'indigence savent émouvoir la pitié et dérobent l'aumône »[217], mais la dimension disciplinarisante de l'assistance en institution, proposée par l'auteur pour les enfants, n'est que peu mise en exergue, et il ne s'agit pas de faire disparaître entièrement l'assistance à domicile :

> « autant il y auroit d'imprudence à laisser les enfans avec leurs parens lorsque ceux-ci manquent de conduite, autant il y auroit, je trouve, de dureté à les en séparer lorsqu'ils sont sages et réglés ; je voudrois donc que l'on ne privât du plaisir de voir et de soigner leurs enfans que les pères et mères ou assez durs pour y renoncer ou trop vicieux pour leur donner une bonne éducation ; et qu'on accordât des secours au père de famille sensible et vertueux pour lui aider à entretenir son ménage. Mais afin d'empêcher autant

213 *Ibid.*, p. 7-8.

214 Sur cette pratique, cf. chap. VII/III/2 : « Les placements 'à la démonte' (…) ».

215 *Esquisse…*, p. 8-9.

216 *Esquisse…*, p. 33-34.

217 *Ibid.*, p. 5-6.

> que possible que cette faveur ne serve d'aliment à la paresse, il conviendroit que les personnes assistées de cette manière fussent obligées de produire une certaine quantité d'ouvrage de leurs enfans, si ceux-ci étoient en âge de travailler, ou de les envoyer pour cela tous les jours à l'école de travail. »[218]

L'attitude est la même à propos des vieillards : s'ils ont des « parens en état de contribuer (…) à leur entretien », une assistance à domicile n'est pas écartée :

> « on se bornera à leur accorder des secours, et ces secours, dans ce cas ainsi que dans tous les autres où ce mode deviendra nécessaire, seront en nature plutôt qu'en argent, afin d'empêcher qu'on ne puisse en détourner l'emploi. »[219]

« CHACUN DOIT POUVOIR VIVRE DU TRAVAIL DE SES MAINS » : AUX SOURCES DE LA DISCIPLINARISATION

La troisième composante du système que ces écrits, sauf l'*Esquisse…*, remettent en cause est son caractère non disciplinarisant : comme elle est organisée, l'assistance favorise la paresse, ne contraint pas les indigents au travail. Le discours repose sur une analyse des causes de la pauvreté au terme de laquelle, *in fine*, le besoin d'aide est signe d'une insuffisance morale individuelle et non le produit des structures socio-économiques.
Le discours part de l'hypothèse d'une mauvaise distribution de moyens en réalité suffisants ; le vice du système réside dans la manière dont les secours sont accordés. Ainsi, pour DARDEL, « tant que les secours publics ne seront distribués et appliqués que comme ils l'ont été jusques ici »[220], l'on ne sera pas certain que les vrais nécessiteux sont secourus. Le financement du projet qu'il propose repose sur une réaffectation des ressources de la chambre de charité :

> « [L'argent] existe actuellement dans la chambre de charité, et (…) sans en changer l'application, il s'agit seulement de lui donner une meilleure direction.
> (…) ce n'est pas que je la croie mal administrée, car je suis persuadé qu'elle l'est aussi bien qu'elle peut l'être, d'après la manière dont elle a été instituée. Mais je ne puis m'empêcher de trouver (…) que sa dépense est excessive comparativement à notre population, et surtout comparativement au bien qu'elle opère. (…) la facilité de pouvoir vivre sans rien faire (…) augmente prodigieusement le nombre de ces derniers [pauvres] (…). »[221]

Telle qu'elle est distribuée, l'assistance n'incite pas à l'effort, au travail : elle est, pour le « plus grand nombre » des bénéficiaires, le moyen de satisfaire des besoins prétendus, un supplément dont ils pourraient se passer s'ils vivaient selon leur état. Ainsi, pour les bourgeois domiciliés hors de la ville :

> « il en est plusieurs qui, s'ils vouloient s'astreindre au même genre de vie que la plupart de leurs voisins non bourgeois, n'auroient certainement pas besoin d'être assistés (…). La plupart de leurs voisins ne le sont pas en effet, et n'ont pas besoin de l'être, quoiqu'ils n'aient pas plus et que même ils aient peut-être moins de ressources que les bourgeois pour vivre honnêtement dans leur état, sans être à charge à personne. »[222]

Le système est encore plus vicieux pour « la pluspart des pauvres qui demeurent en ville », que rien ne contraint au travail en échange de secours :

---

218 *Esquisse…*, p. 27-28.

219 *Ibid.*, p. 39-40.

220 DARDEL, *Mémoire…*, p. 11.

221 *Ibid.*, p. 47-48.

222 *Ibid.*, p. 57-58.

> « Il leur est si commode de vivre à leur gré, en ne faisant rien, ou en ne faisant que ce qu'ils trouvent à propos ; il leur en coûte si peu pour en obtenir les moyens, dès que nul sentiment d'honneur ne les empêche plus de les solliciter. Ils se sont si bien mis dans l'esprit, pour anéantir ce sentiment, que les dons qu'on leur fait sont moins des aumônes que des actes de justice. »[223]

Chez PENEVEYRE, la dénonciation du système existant est plus virulente encore ; l'on favorise la paresse en assistant sans contraindre au travail :

> « Je dois le dire ouvertement : puisqu'on demande les moyens de soulager l'indigence sans favoriser la paresse, il faut bien qu'on soit en quelque sorte convaincu de l'insuffisance de ceux qu'on a employés jusqu'à présent (…). Si l'on ne vouloit que soulager l'indigence, comme on le fait assez libéralement dans ce pays, les établissemens charitables, tels qu'ils existent, rempliroient à merveille ce but (…). (…) Si le pauvre obtient ces secours sans être obligé d'exercer son industrie, si on ne les lui fait pas en quelque sorte mériter par un travail opiniâtre et soutenu, il se lassera bientôt d'une vie laborieuse, et d'autant plus vite qu'il trouvera plus de facilité à être assisté : en perdant le goût et l'habitude du travail, il contractera des vices qui multiplieront ses besoins, et il finira par n'être plus qu'un fardeau onéreux à la société. »[224]

Il faut, donc, « forcer les paresseux à travailler », ne plus leur laisser « la liberté de choisir », leur enlever « la certitude qu'on ne les laissera pas mourir de faim »[225] : à l'origine du discours, l'on trouve le refus ou l'incapacité de concevoir le besoin d'aide comme étant essentiellement motivé par des facteurs externes, par les circonstances ou les structures socio-économiques. Le besoin d'aide, presque toujours, est le fait de qui ne veut pas travailler ou vivre selon son statut social. (Presque) tous les pauvres ne le sont que parce qu'ils veulent « vivre à leur gré, en ne faisant rien, ou en ne faisant que ce qu'ils trouvent à propos », et l'existence de besoins réels n'est admise que sur le mode de la concession :

> « Quant aux pauvres eux-mêmes, il y en a sans doute qui sont honnêtes, qui ne se trouvent à plaindre que lorsqu'ils ne peuvent pas travailler autant qu'ils le voudroient ; soit parce qu'ils ont quelqu'infirmité, ou qu'ils tombent malades ; soit parce qu'ils manquent d'ouvrage et que, par cette raison, ils se voient dans la douloureuse nécessité de recourir à l'assistance d'autrui pour subsister. »[226]

Même dans ces cas, pourtant, l'indigence, *in fine*, s'explique par une faiblesse morale individuelle. Offrir du travail à ceux qui « manquent d'ouvrage », c'est moins répondre à un besoin réel qu'inculquer de bonnes habitudes avec lesquelles l'on ne saurait plus se trouver dans une telle situation. Dans l'établissement que DARDEL imagine, les pauvres, certes, devront gagner leur vie en travaillant « autant que leurs facultés le comportent », mais, surtout, ils s'habitueront

> « à la gagner honnêtement, en se conduisant moralement bien ; en sorte que s'ils viennent à quitter l'établissement, (…) ils puissent vivre ailleurs sans retomber à la charge du public ; ce qui ne leur sera jamais fort difficile, dès qu'une fois ils auront contracté l'heureuse habitude du travail, et qu'ils auront appris à se contenter de ce qui est nécessaire à la vie. »[227]

---

223 *Ibid.*, p. 58-59.

224 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 6-8.

225 *Ibid.*, p. 12.

226 DARDEL, *Mémoire…*, p. 56.

227 *Ibid.*, p. 38.

Admise seulement sur le mode de la concession, l'existence d'une pauvreté causée par des facteurs externes renvoie, ainsi, à des manquements individuels qu'il s'agit de rectifier. Même malade, même sans travail, même chargé d'une nombreuse famille, même victime d'événements qui le privent de ses ressources, le pauvre doit, en fin de compte, s'en prendre à lui-même. L'on retrouve le même discours chez PENEVEYRE :

> « toutes les causes de l'indigence se réduisent en quelque sorte à ceci : l'inconduite, (…) la paresse, quelquefois le manque d'occupation, ou le produit insuffisant du travail relativement aux besoins, et enfin les maladies et les infirmités. (…) la plupart des pauvres, de ceux mêmes qui ne le sont devenus que par un de ces coups imprévus du sort, qui surprennent comme l'éclair et frappent comme la foudre, manquent (la plupart, dis-je, car il peut y avoir des exceptions) de ce qui seul seroit capable de rendre leur situation moins dure, de ce qui seul pourroit les tirer de la misère ; je veux dire la moralité. »[228]

La maladie, la vieillesse et les infirmités ne sont mentionnées qu'incidemment : le discours vise essentiellement les *working poors* et les adultes valides qui manquent de travail. C'est à leur égard que le refus d'admettre l'existence de besoins réels est le plus affirmé. L'on ne peut ou ne veut admettre l'existence de salaires insuffisants et l'on explique le besoin d'aide par les vices moraux des indigents :

> « s'ils ont de quoi s'occuper eux et leurs enfans, assez pour ne pouvoir faire encore l'ouvrage qu'on pourra leur donner, ou qu'ils soient obligés, pour faire celui-ci, d'en renvoyer de l'autre, c'est une preuve, ou qu'ils n'ont pas besoin d'être assistés, puisque *chacun doit pouvoir vivre du travail de ses mains ; ou qu'il y a chez eux quelque vice*, comme la mauvaise économie, la gourmandise, etc.»[229]

Il existe, certes, des « pauvres de bonne conduite » et qui « ne sont dans l'indigence que par l'effet des circonstances, soit parce qu'ils n'ont plus d'ouvrage, on qu'on ne paie plus leur travail à un prix auquel ils puissent gagner leur vie ». A leur égard, pourtant, il n'est pas question de s'interroger sur la structure du marché du travail et sur le niveau des salaires : il faut, au contraire, les contraindre à s'adapter à ces conditions, leur apprendre à travailler de manière à être « en état de se suffire à eux-mêmes », c'est-à-dire leur apprendre un nouveau métier. Celui qui refuse une telle mesure pourra toujours placer ses enfants dans la maison de travail, mais il ne lui sera accordé

> « aucun secours personnel, car ce seroit directement favoriser la paresse que d'accorder des subsides à des pauvres qui, n'ayant point d'ouvrage dans leur profession, refusent l'occupation qu'on veut leur donner. Il faut être à cet égard d'une exactitude sévère, et ne pas entretenir dans l'inaction, des gens qui souvent ne demandent pas mieux que de n'être pas occupés. »[230]

Egalement reconnu comme réel, quoique marginal, un autre besoin ne donne pas non plus droit à des secours personnels en nature. Il s'agit des « pauvres laborieux » dont les salaires ne permettent pas de « subvenir aux besoins toujours renaissans d'une famille qui s'accroît journellement ». L'on concède « qu'il peut s'en trouver de tels, quoique peut-être en fort petit nombre », mais on peut subvenir à leurs besoins non par des secours, mais en mettant au travail leurs enfants. Ici aussi, toute réflexion sur l'insuffisance des salaires, sur les inégalités, est écartée :

---

228 PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 7-9.

229 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 68.

230 PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 58-60.

> « [Leurs] enfans, du moins ceux qui auront atteint un certain âge, (…) auront toutes les dispositions nécessaires pour profiter des moyens qu'on leur fournira de gagner, par un travail proportionné à leurs forces, de quoi subvenir à une partie de leur propre entretien (…). »[231]

En fait, même pour les *working poors* et les adultes valides qui manquent de travail, le système d'assistance existant est vicieux : l'on concède, certes, et avec des réserves, que leurs besoins sont réels, mais cela ne conduit ni à admettre qu'ils soient assistés ni à s'interroger sur les causes de leur besoin d'aide. Sur eux pèse le même soupçon de fainéantise, de dissimulation, de vice que sur les autres :

> « D'ailleurs [l'établissement proposé] imposera à tous la nécessité d'être utile, et personne ne pourra plus se prévaloir, ou d'une famille nombreuse, ou d'un manque d'occupation, ou de quelqu'autre motif dont on ne se sert que trop souvent pour escroquer des secours dont on fait ensuite un usage détestable. »[232]

CONCLUSION

A la réserve de l'attitude « humanitariste » de l'anonyme du Locle, les réformateurs neuchâtelois des années 1798 à 1802 sont convaincus que les moyens d'assistance existants sont suffisants, de même que les salaires et le travail à disposition : ce sont les pauvres qui s'exagèrent leurs besoins ou ne veulent pas travailler.
L'incapacité ou le refus de reconnaître réellement l'existence de *working poors*, l'importance des familles nombreuses, l'insuffisance des salaires et les problèmes de manque d'emploi amènent à un discours centré sur les défauts individuels des indigents et qui oblitère toute réflexion sur l'insuffisance des moyens d'assistance ou sur les causes socio-économiques de la pauvreté.
Les solutions proposées, au niveau des motivations à tout le moins, auront donc un caractère fortement disciplinarisant : elles devront viser à rectifier, par la contrainte au besoin, les faiblesses individuelles des assistés.

3. DE L'IMPOSSIBLE CONTRAINTE AUX FINANCEMENTS IMPROBABLES : LES SOLUTIONS PROPOSÉES

Les quatre textes que nous examinons sont, à notre connaissance, les seuls qui, à Neuchâtel, avant les années 1810, proposent des réformes totales de l'assistance. Leurs contradictions internes et externes, ainsi, ce en quoi un même texte se contredit, la mesure dans laquelle il déforme les réalités de la pauvreté et de l'assistance, les apories auxquelles il aboutit constituent pour nous un biais important pour évaluer les conditions de possibilité de l'innovation en matière d'assistance. Que fallait-il, qu'aurait-il fallu pour que l'on réformât le système ?
Nous avons cherché à présenter ces documents selon un ordre logique. Premier texte examiné, le *Mémoire…* de PENEVEYRE contient des approximations, des silences auxquels le *Mémoire…* de DARDEL, très manifestement, répond directement. Celui-ci, à son tour, examiné au crible de sa réalisabilité, débouche sur le constat d'une impossible suppression de l'assistance à domicile : la mise en place de *workhouses* ne pourrait se faire qu'au prix d'une

231 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 18-20.

232 PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 76.

réforme de la pénalité, d'une intervention de l'Etat et de nouveaux moyens financiers. Est alors pris en considération, longuement parce qu'il s'agit du projet de disciplinarisation le plus abouti, le second texte de PENEVEYRE, dont l'examen met en évidence les lacunes de tout projet de disciplinarisation, de mise au travail des pauvres, fût-ce à domicile : il faut, ce que fait l'*Esquisse*…, tenir compte du besoin d'aide, en particulier, des *working poors*, des pauvres qui travaillent, mais ont de lourdes charges de famille.

« LA CHAMBRE DE CHARITÉ CONVERTIE EN MAISON (…) DE TRAVAIL » : LA DISCIPLINARISATION EN FABRIQUE

Voyant dans la paresse et l'immoralité, plus que dans le manque de travail, la cause essentielle de la pauvreté, deux des quatre écrits examinés proposent, pour la ville de Neuchâtel, d'établir une maison de travail sur le modèle anglais et de supprimer entièrement les secours à domicile : il s'agit du *Mémoire*… de PENEVEYRE et de celui de DARDEL.
Tous deux voient dans les défaillances individuelles des indigents la cause principale de leur besoin d'aide : la « plupart des pauvres manquent (…) de (…) moralité »[233], ils mendient non parce qu'ils ont de réels besoins, mais pour « obtenir de quoi suppléer à ce qu'ils prétendent leur manquer » ; la cause principale de l'existence de la mendicité, ainsi, « c'est l'immoralité des pauvres », que favorise le système d'assistance existant, qui leur permet « de vivre à leur gré, en ne faisant rien, ou en ne faisant que ce qu'ils trouvent à propos ».[234]
Plus, ainsi, que de répondre à de réels besoins d'aide, plus, même, que de fournir du travail à qui en manque, il s'agit, essentiellement, de contraindre les indigents à de meilleurs comportements, et une maison de travail apparaît comme la solution la plus judicieuse : toute forme de secours autre que le travail dans l'établissement disparaîtrait.
Il s'agit de « faire travailler les paresseux » : ils seront « obligés de travailler sous une inspection sévère, qui ne leur permette de négliger le travail sous aucun des prétextes sans nombre que sont fertiles à trouver les paresseux ». L'on évitera, ainsi, d'« entretenir dans l'inaction, des gens qui souvent ne demandent pas mieux que de n'être pas occupés ».[235] Le régime intérieur de ces établissements doit contribuer à cette entreprise de disciplinarisation : devant « y gagner leur vie en travaillant autant que leurs facultés le comportent », les pauvres y apprendront, surtout, « à la gagner honnêtement, en se conduisant moralement bien », en acquérant « l'heureuse habitude du travail ». Ceux qui ont réellement besoin d'aide n'auront d'autre solution que la maison de travail ; il y seront assistés, mais ils devront le « mériter en s'assujettissant à une vie réglée, active et laborieuse » qui leur fera perdre « les habitudes vicieuses de leur état », dans un établissement qui leur apparaîtra, parce qu'ils devront « y gagner honnêtement leur vie en travaillant », « comme un lieu de correction ».[236] Le régime intérieur sera également un moyen de dissuasion, dont la seule existence effrayera les paresseux au point qu'ils se corrigeront d'eux-mêmes :

> « [L'établissement amènera] la retraite volontaire d'un bon nombre de paresseux, (…) qui, effrayés de voir d'établir un régime qui les obligera à travailler, à mener une vie

[233] *Ibid.*, p. 8-9.

[234] DARDEL, *Mémoire*…, p. 7, p. 13, p. 58.

[235] PENEVEYRE, *Mémoire*…, p. 12, p. 60.

[236] DARDEL, *Mémoire*…, p. 38, p. 58-59, p. 59-60. Cf. aussi *Ibid.*, p. 35 : « dès qu'une fois ils y auront été admis, ils seront tous également assujettis à la même discipline. Ainsi, tous devront se coucher, se lever et prendre leurs repas aux mêmes heures, suivant les saisons. » PENEVEYRE, *Mémoire*…, p. 38-43, accorde lui aussi une grande importance à régler par écrit et à l'avance la question « de la nourriture, du vêtement et du logement ».

> sédentaire, monotone (…) préfèreront de renoncer à leur genre de vie, à l'assistance qu'ils dérobent aux vrais nécessiteux (…). »[237]

Entre les deux textes, pourtant, les différences sont notables, au point que le second apparaît, et est peut-être, une réponse au premier, dont il corrige les approximations.

Assister pour (presque) rien : Le *Mémoire…* de PENEVEYRE

Le modèle proposé par PENEVEYRE dans son *Mémoire…* de 1801 s'inspire explicitement de l'exemple anglais : n'ayant en vue que la ville de Neuchâtel, il suggère la création d'une maison de travail, conçue pour tenir lieu de toute autre forme de secours. L'établissement, appelé aussi, indifféremment, « maison de travail », « école de travail » ou « établissement d'industrie »[238], serait une « école d'industrie, à l'imitation de celle qui se trouve à Shrewsbury en Angleterre »[239] ; le but est de déterminer « ce qu'il y auroit à faire pour former un semblable établissement parmi nous ».[240]
Ce texte est lu sous deux angles : à qui l'établissement est-il destiné et que fait-on des pauvres incapables de travailler ? Comment le projet s'articule-t-il avec les établissements existants à Neuchâtel et avec le modèle anglais qu'il utilise ?
La maison de travail suggérée par l'auteur serait essentiellement destinée aux enfants : il s'agirait d'y « élever les enfans de tous ceux qui ont besoin de secours », dans « un établissement destiné surtout à des enfans ».[241] Le principe de base consiste à réduire massivement le temps consacré à l'instruction pour faire travailler les enfants :

> « Ces enfants sont élevés aux dépends du public, dans une maison où ils sont à demeure, et où, tout en leur donnant les instructions vulgaires (…), ce qui ne leur prend qu'une couple d'heures par jour, on leur inspire le goût de la piété et celui du travail, en les occupant le reste du tems à un ouvrage facile et le même pour tous (…). »[242]

Contre la manière dont fonctionne le seul orphelinat alors existant dans la principauté, la *Maison des orphelins* de la ville et « les simples écoles destinées aux enfans du peuple »[243], il veut que le temps consacré à l'instruction soit limité à une heure par jour :

> « Durant ce court intervalle on leur enseignera tout ce qu'ils apprennent dans les autres écoles, et le reste du tems sera destiné au travail. »[244]

Pour l'essentiel, comme dans les modèles européens dont il s'inspire, il entend faire de l'établissement « une manufacture de draps à l'usage du peuple, tels que ceux qui se fabriquent dans le Val-de-Ruz ». Il s'agit, ainsi, d'un travail très peu qualifié, à très faible

---

237 PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 75.

238 *Ibid.*, p. 11, p. 14, p. 11.

239 *Ibid.*, p. 15.

240 *Ibid.*, p. 18.

241 *Ibid.*, p. 19 et 50.

242 *Ibid.*, p. 16 (à propos du modèle anglais).

243 A propos de la Maison des orphelins, cf. *Ibid.*, p. 21-23 : dans cet « établissement qui ressemble, mais de loin, à celui que je propose », les enfants « sont pendant quatre à cinq ans, pour ne faire autre chose, les garçons surtout, que d'apprendre la lecture, l'écriture, le calcul, le chant des psaumes et la religion, sans aucune autre occupation (…). ». Plus généralement, il reproche aux écoles existantes de rassembler, pour n'y donner que de l'instruction, jusqu'à soixante enfants durant sept ou huit heures par jour. Sur la Maison des orphelins : chap. VI/I/2 et chap. IV/II/3 : « Le tabou pénal et 'une grande étendue de pouvoir' : La maison de travail du pasteur DARDEL ».

244 *Ibid.*, p. 23.

valeur ajoutée, qui n'exige pas « une grande perfection dans les ouvriers » et dont la commercialisation ne serait pas assumée par l'établissement lui-même : les draps seraient vendus, bruts, à des marchands qui se chargeraient de les terminer pour les vendre.[245] A titre accessoire, il propose d'ajouter « quelques métiers de tisserands pour la toile » (lin, chanvre), pour y fabriquer une étoffe courante (mi-laine), ainsi que, au besoin, de la « bonneterie commune, soit en laine, soit en coton ». Il propose aussi d'attacher à l'établissement des maîtres-artisans « qui travailleroient pour le compte de l'établissement, et enseigneroient ces métiers à ceux des élèves qui voudroient s'y vouer », les produits étant, dans ce cas, commercialisés directement par l'établissement.[246] Au lieu de secours à domicile, les pauvres ne seraient plus assistés que d'une seule manière : leurs enfants seront reçus à demeure dans la maison de travail, dont le personnel se limiterait à un régent, deux ouvriers et deux ouvrières « capables d'enseigner le genre de travail » auquel l'on occupera les enfants et les adultes admis, un intendant et une gouvernante, ainsi qu'une cuisinière.[247]

La clarté apparente du système, pourtant, se brouille dès le moment où l'auteur détaille de manière plus précise la « clientèle » d'une telle maison de travail : il veut y admettre ou y enfermer non seulement les enfants des assistés, mais également des adultes valides et des vieillards. Les enfants et les adultes non mariés seraient reçus à demeure, alors que les adultes mariés devraient travailler le jour dans la maison et seraient logés à l'extérieur.[248] Ainsi, la « manufacture de drap » que constituerait l'établissement occuperait enfants et vieillards pour les travaux non-qualifiés et les hommes valides pour les travaux requérant un savoir-faire spécifique.[249]

En même temps, pourtant, lorsqu'il classe en trois groupes les pauvres « d'après (…) le genre d'assistance qu'ils devront recevoir »[250], il ne fait qu'une faible place aux adultes et ne mentionne pas les vieillards. Seuls les enfants seraient reçus dans l'établissement, les parents étant privés de tout autre secours que le fait d'être libérés de leur charge de famille. L'on traiterait, en fait, de la même manière artisans « utiles » et honnêtes, d'une part, et pauvres débauchés et paresseux, d'autre part :

> « A l'égard des indigents qui exercent des professions utiles ou même nécessaires, mais qui ne leur procurent pas de quoi soutenir et élever leur famille, on les soulagera en se chargeant de leurs enfans, ou d'une partie seulement, suivant ce que produit leur travail, *les laissant pourvoir eux-mêmes à leurs propres besoins* ou à ceux du reste de leur famille.
>
> [Pour les débauchés et les paresseux,] mon intention seroit de les laisser seuls recueillir le fruit de leur inconduite et de leur dérèglement, en ne leur donnant *aucun secours personnel*, mais en se chargeant seulement des victimes innocentes de leurs désordres, qu'on placeroit dans l'école de travail. »[251]

---

[245] *Ibid.*, p. 28 et p. 34-35.

[246] *Ibid.*, p. 30 et 32 et p. 26-28. Le nombre de métiers mentionné est impressionnant : potier, tonnelier, boisselier, vannier, tailleur, cordonnier, tisserand, bonnetier, tourneur, menuisier, ferblantier, charron, coutelier, « etc. ».

[247] *Ibid.*, p. 19-21.

[248] *Ibid.*, p. 41-42.

[249] *Ibid.*, p. 35-37. Préparation de la laine avant le cardage : enfants et vieillards ; dégraissage : hommes valides « dirigés (…) par quelques ouvriers expérimentés » ; ensimage, cardage, filature, dévidage : tous ; tissage, seule phase « qui exige un apprentissage consommé, et pour cet effet un bon maître » : adultes.

[250] *Ibid.*, p. 58.

[251] *Ibid.*, p. 60-61.

Les seuls adultes à être reçus, temporairement, dans l'établissement seraient les « pauvres de bonne conduite », mais manquant d'ouvrage ou dont le travail n'est plus payé « à un prix auquel ils puissent gagner leur vie ». Ils seraient, pour un temps seulement, la journée, admis dans l'établissement, qui serait chargé de leur apprendre un nouveau métier qui leur permette de gagner leur vie :

> « [Ils] seront invités à venir, eux et leur famille, travailler aux atteliers de l'établissement. Alors la commission leur procurera un logement, et jusqu'à ce qu'ils ayent appris à travailler et qu'ils soient en état de se suffire à eux-mêmes, ils recevront des secours proportionnés à leurs besoins. C'est-à-dire, qu'ils seront nourris et entretenus gratis, jusqu'à ce qu'ils soient en état de gagner leur subsistance ; et dès le moment qu'ils en seront capables, on supprimera ces secours, et on leur paiera leur travail au taux ordinaire. »[252]

Ceux qui refuseront une telle reformation professionnelle, qui, « n'ayant point d'ouvrage dans leur profession, refusent l'occupation qu'on veut leur fournir », seront traités comme les artisans « utiles », les paresseux et les débauchés : « il faudroit alors simplement les décharger, ou de leurs enfans, s'ils en ont, ou de quelque parent qui pourroit être à leur charge ; mais ne leur accorder aucun secours personnel ».[253]
Ainsi, au prix d'une division des familles, les parents, honnêtes ou non, se voyant retirer leurs enfants, l'établissement ne recevrait que des enfants et des adultes valides à reformer professionnellement ; en même temps, toute autre forme de secours disparaîtrait, et l'on ne sait ce qu'il adviendrait des vieillards, des infirmes ou des adultes malades.
Le financement de l'entreprise révèle la même ambiguïté. La maison de travail devrait remplacer toutes les autres formes de secours existantes ; il ne s'agit pas d'une institution de plus, mais d'une nouvelle manière d'assister les pauvres, conçue pour se substituer à toutes les autres :

> « je ne propose point ici la création d'un nouvel établissement en faveur des pauvres, mais seulement un nouveau mode de secours pour soulager les établissemens charitables qui existent déjà (…). » « Je n'entends point dispenser (…) les établissemens charitables qui existent aujourd'hui, de contribuer par leurs revenus au soutien de celui que je propose ; puisqu'il ne seroit (…) qu'un nouveau mode d'assistance pour les pauvres qui sont à leur charge (…). »[254]

Puisqu'il s'agit d'« un nouveau mode de secours » pour tous les pauvres, l'auteur imagine que la mise en place et la direction de l'établissement soient assumées par la chambre de charité. La création de la maison de travail serait financée par un recours « à la charité des particuliers », « des personnes pieuses » : s'appuyant sur l'autorité de RUMFORD, il propose « une souscription générale » s'adressant non seulement aux « riches », mais aussi à tous ceux qui ne sont pas assistés eux-mêmes.[255] Cette souscription n'est destinée qu'à financer les « premières dépenses que nécessiteroit la fondation de l'établissement » ; ensuite, l'établissement devrait couvrir ses coûts par le produit du travail des pensionnaires :

> « les seules avances nécessaires, seroient (…) celles qui auroient pour objet l'acquisition des instruments de travail et des matières premières, dont il faut s'attendre à perdre une partie, par les essais infructueux des apprentifs ; mais une fois l'établissement monté, et après les premiers sacrifices, on peut compter que les fonds rentreront par la vente des

252 *Ibid.*, p. 59.

253 *Ibid.*, p. 59-60.

254 *Ibid.*, p. 66, 69 (note).

255 *Ibid.*, p. 69-71.

> matières mises en l'œuvre, et les intérêts de ces fonds se trouveront dans *les bénéfices qu'on pourra faire sur la main-d'œuvre.* »[256]

Pour l'auteur, et l'exemple de l'expérience munichoise de RUMFORD sert ici d'argument d'autorité, l'établissement, qu'il propose d'installer dans le bâtiment de la *Maison des orphelins*, devrait produire des bénéfices qui permettront de faire face à toutes les dépenses courantes de la maison.[257] L'établissement une fois créé, l'on pourra assister pour (presque) rien : ce qui, ici, implicitement, déclinaison neuchâteloise du projet des réformateurs européens de la fin du XVIII[e] siècle, se dit, c'est le rêve d'une prise en charge des pauvres qui, par le biais d'une mise au travail, ne coûtera rien, sera même, peut-être, source de profits ou, à tout le moins, coûtera bien moins que le système actuel.
Même sur ce mode, le rêve, pourtant, ne peut s'énoncer qu'au prix de détours et de silences. En premier lieu, tout en laissant entrevoir une assistance qui ne coûtera (presque) plus rien, l'auteur n'ose pas affirmer qu'il n'y aura plus de charges d'assistance : si, par exemple, il suggère une souscription pour les frais de mise en place de la maison de travail, c'est pour ne pas entamer

> « les fonds des établissemens existans, puisqu'on ne peut toucher à leurs revenus sans compromettre l'assistance que les pauvres en reçoivent (…). »[258]

L'établissement une fois créé, les fonds de ces établissements existants seront « plus que suffisans à l'entretien de tous leurs pauvres ».[259] A ceci s'ajoute la conviction, partagée par tous les réformateurs du temps, que, logés, habillés et nourris ensemble, les pauvres coûteront moins cher. Les pauvres étant entretenus à meilleur compte et devant travailler, les dépenses seront très notablement réduites :

> « il est prouvé qu'au moyen des cuisines économiques, on peut nourrir les pauvres rassemblés comme je l'ai dit ci-dessus, à si peu de frais que *tous les travailleurs, même les moins habiles, gagneront au moins leur subsistance* ; et à supposer même que les dépenses accessoires de l'établissement excèdent les bénéfices de la manufacture, on peut du moins être certain que le déficit ne s'élèvera jamais aux sommes annuelles que les établissemens charitables consacrent aujourd'hui à secourir l'indigence (…).
> Ainsi l'établissement que je propose économisera considérablement les revenus des fonds destinés au soulagement des pauvres, soit par la réunion d'un grand nombre de personnes à qui il auroit fallu fournir de quoi se nourrir individuellement, et qui consommeront moins en vivant au même ordinaire ; soit par le produit de leur travail qui est nul aujourd'hui ou à-peu-près, et qui servira d'*indemnité à une bonne partie au moins des frais de leur entretien* (…). »[260]

La faille du discours, ici, réside très précisément dans l'incapacité à affirmer, en définitive, que les coûts seront nuls : le texte glisse de l'hypothèse que « tous les travailleurs (…) gagneront au moins leur subsistance » à la reconnaissance qu'ils pourraient bien n'en gagner que « une bonne partie ». Ce qui, nous semble-t-il, donne sens à ce glissement, c'est l'ambiguïté entretenue par le texte sur la composition de la population de la maison de travail : pour affirmer que les pensionnaires gagneront leur entretien, il faut admettre qu'il s'agira d'adultes valides ou d'enfants capables de travailler. Or, l'établissement est, ailleurs, pensé uniquement pour les enfants : les parents ne seront plus secourus que par l'admission de

---

256 *Ibid.*, p. 68-69. Nous soulignons.

257 *Ibid.*, p. 72-73. La manufacture de Munich a produit en six ans un profit d'environ 73'200 £ de France.

258 *Ibid.*, p. 69.

259 *Ibid.*, p. 69, note.

260 *Ibid.*, p. 73-74. Nous soulignons.

leurs enfants ; ils seront privés de secours à domicile, et « on pourra leur laisser le soin de pourvoir à leur subsistance individuelle, et on les obligera par-là à travailler ».[261]
Par ailleurs, que les adultes valides soient ou non admis à travailler dans l'établissement, l'auteur passe entièrement sous silence le cas des vieillards et des malades, des indigents incapables de tout travail, et son raisonnement se déploie comme si la chambre de charité n'assistait que des enfants et des adultes valides. Nécessaire à un discours qui veut laisser entendre la possibilité d'une assistance qui ne coûtera plus rien, ce silence se lit, par exemple, dans le fait que l'auteur ne dit mot de l'Hôpital de la ville, destiné aux vieillards, infirmes, malades et aliénés. De la même manière, et de façon plus significative encore, parce que son discours s'ancre plus dans les modèles européens qu'il veut implémenter à Neuchâtel que dans les réalités de la pauvreté et de l'assistance à Neuchâtel vers 1800, il oublie de reprendre plusieurs éléments des modèles auxquels il se réfère. Décrivant le fonctionnement de la maison de travail de Shrewsbury, il signale que l'établissement accueille, en plus des enfants, les adultes valides sans travail, ainsi que les vieillards :

> « Quoique cet établissement soit principalement destiné aux enfans, cela n'empêche pas que des adultes n'y trouvent aussi *un asyle*, de l'occupation et de l'encouragement. (…). On admet aussi dans cette maison tous ceux *que l'âge ou des infirmités rendent incapables de leurs travaux ordinaires ; ceux qui ne trouvent pas de l'occupation*, ou ne gagnent pas leur vie à travailler de leur profession. »[262]

En supprimant l'allusion aux malades, il reprend ici de près la description du modèle anglais parue dans la *BB* :

> « Offrir un *asyle aux pauvres que l'âge, les infirmités, ou les maladies rendent incapables de suivre leurs travaux ordinaires*. Faire de cet asyle une maison d'industrie (…). Procurer, dans cette maison, *du travail à ceux qui ne peuvent pas en trouver*, ou à ceux qui, quoique valides n'ont pas le désir de s'occuper ; (…) aux enfans que l'institution élève, et à ceux que les parens n'ont pas les moyens d'entretenir. »[263]

Pourtant, lorsqu'il décrit l'établissement tel qu'il l'imagine pour Neuchâtel, il ne fait plus allusion aux vieillards et aux infirmes. De la même façon, la dimension d'assistance par le travail pour les adultes valides n'est pas nettement affirmée dans l'établissement qu'il souhaite créer, alors qu'il s'agit de l'un des buts qu'il dit possible d'atteindre par l'établissement d'une maison de travail, qui doit permettre de « faire travailler les paresseux » « sous une inspection sévère », de « donner de l'occupation à ceux qui ne peuvent pas s'en procurer » « quoiqu'avec la volonté de travailler » et, enfin, seul élément repris par l'auteur, d'aider les pauvres « qui ne savent pas bien leur profession, ou qui en ont une du produit de laquelle ils ne peuvent pas vivre », « en les mettant en état de gagner leur vie d'une autre manière ».[264]
Ainsi, tendant à supprimer, comme son modèle anglais, tout secours à domicile[265], l'auteur neuchâtelois écarte, en même temps, une composante importante du modèle : l'admission des vieillards et des malades. Il surestime, ainsi, massivement la capacité de travail de ses pensionnaires et/ou sous-estime les coûts de l'aide à domicile qu'il faudrait continuer d'accorder aux indigents incapables de travail.

---

261 *Ibid.*, p. 75.

262 *Ibid.*, p. 17-18.

263 *BB*/Litt/VIII/1798/276-277. Nous soulignons.

264 PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 11-13.

265 Cf. chap. IV/I/2. Pour les « cas de folie, de maladie » au moins, les secours à domicile perdurent ; PENEVEYRE se garde bien d'y faire allusion.

Le paradigme anglais subit également une autre inflexion. Dans l'établissement qu'il imagine, PENEVEYRE prévoit, en suivant de près son modèle[266], pour les pensionnaires particulièrement indisciplinés, une réclusion solitaire, au pain et à l'eau, « dans un corps de logis (…) séparé du reste de l'édifice ». Il imagine même en faire le point éventuel de départ de l'introduction des peines privatives de liberté dans la principauté :

> « Cette maison de réclusion pourroit être d'un très grand secours par la suite, en facilitant les moyens de rendre utiles et de ramener peut-être à la vertu tant de mauvais sujets qu'on est souvent obligé de mettre à mort pour en purger la société, ou qu'on se contente de bannir, parce qu'on ne sait qu'en faire, et qui, s'ils ne reviennent pas se faire pendre, vont chercher ailleurs une mort ignominieuse, à laquelle ne peut échapper tôt ou tard leur mauvaise conduite.[267]

Mais il se garde très soigneusement de déterminer les compétences de police du comité de l'établissement, qui entreraient en conflit avec le pouvoir de police de la ville. A Shrewsbury, en effet, c'est un arrêt du Parlement anglais qui a autorisé la mise en place de l'établissement, confiant au comité, entre autres, des pouvoirs de police :

> « ordonner l'arrestation des vagabonds et des gens débauchés pour les faire travailler ; et (…) soumettre à la discipline convenable les individus employés ou soutenus par l'établissement. »[268]

Le modèle munichois et les écrits de RUMFORD, ponctuellement convoqués, font l'objet d'une semblable déformation. L'établissement munichois, dans lequel les indigents ne sont pas logés à demeure, contraint, certes, les pauvres valides au travail, mais il est largement tenu compte des besoins des malades, infirmes et vieillards, qui ont accès aux *soupes économiques* et pour lesquels existe une possibilité d'assistance en institution distincte de la maison de travail. Par ailleurs, pour les indigents valides, l'accord de secours subsiste même pour ceux que l'on contraint au travail : lorsqu'il se soumet à cette obligation, le pauvre peut se voir accorder un secours hebdomadaire.

Ainsi, bien que souvent très proche de son modèle anglais, s'appuyant sur l'autorité de RUMFORD, le *Mémoire…* de PENEVEYRE manque singulièrement de fidélité aux références qu'il utilise : excluant du propos vieillards et malades, oubliant l'existence de l'Hôpital de la ville, réservant aux adultes valides un sort mal défini, esquivant toute réflexion sur les pouvoirs de police du comité de l'établissement, il construit, au prix de ces incohérences, un système destiné à séduire : créer une maison de travail « économisera considérablement les revenus des fonds destinés au soulagement des pauvres », au point, même, de produire, peut-être, un certain profit.

Or, un tel discours n'est possible que parce que l'auteur déforme ses références, qui relatent, elles, des expériences effectives. Déclinaison quelque peu maladroite du système des *workhouses* anglaises, ce texte nous dit, ainsi, quelques-unes des exigences auxquelles devrait répondre un projet de réforme de l'assistance : prendre en compte le cas des pauvres incapables de travail, traiter de façon cohérente la question du financement, s'interroger sur la mise en œuvre du système proposé, intégrer les conditions locales (établissements existants, rôle de l'Etat, pouvoirs de basse police des communes). Faute de cela, la maison de travail que l'on rêve ressemblera aux maisons de travail anglaises ou aux dépôts de mendicité de la

---

266 *BB*/Litt/VIII/1798/277, 282 p. ex.

267 PENEVEYRE, *Mémoire…*, p. 51-52. Cf. aussi p. 18 : « On y [Shrewsbury] tient même en réclusion et on y fait travailler ceux qui n'ont pas la volonté de s'occuper, et qui préfèrent le lucre honteux du vice à l'honorable salaire du travail ; mais on les tient dans un corps de logis entièrement séparé de l'école de travail (…). »

268 *BB*/Litt/VIII/1798/278.

France napoléonienne : parce que l'on est convaincu que la paresse est la principale cause de pauvreté, l'on veut y enfermer les pauvres pour les contraindre à travailler ; de fait, la population ainsi prise en charge est massivement incapable de travail :

> « Il faut observer que ces maisons sont le rendez-vous général de la vieillesse et des infirmités. C'est dans ces dépôts de misères que les victimes de la mauvaise conduite et des maladies viennent achever leur carrière. C'est là que les malheureux affluent, et viennent mourir. »[269]

Le tabou pénal et « une grande étendue de pouvoir » : La maison de travail du pasteur DARDEL

Le *Mémoire*... du pasteur DARDEL apparaît à de nombreux égards comme une réécriture de celui du régent PENEVEYRE : il concerne également la seule ville de Neuchâtel et il s'inspire des mêmes modèles anglais et allemand diffusés par la *BB*.
Mais, en même temps, ce second texte prônant la création de *workhouses* à Neuchâtel rectifie les imprécisions du premier au point qu'il paraît y répondre : les établissements existants sont effectivement intégrés au système, le cas des vieillards est pris en considération, la population concernée est nettement définie, le projet repose sur une évaluation financière chiffrée et, enfin, les instances chargées du projet sont clairement désignées, en même temps que l'auteur est hautement conscient des possibles conflits de pouvoir liés à l'exercice de l'assistance.
Se référant explicitement aux exemples de Munich et, surtout, de Shrewsbury[270], il propose de supprimer entièrement tout secours à domicile et distingue deux groupes de pauvres. La capacité de travailler constitue le facteur discriminant :

> I. « [les] pauvres et incapables de pourvoir aux premiers besoins de la vie par leur travail, à la subsistance et à l'entretien desquels la communauté est dans l'obligation de pourvoir en entier (…). »
> II. « ceux qui (…) sont incapables de pourvoir à leur subsistance par un travail honnête et soutenu (…). » ; « [les] pauvres (…), qui, quoiqu'en état de travailler, ont pourtant des droits à notre assistance (…). » ; « ceux qui sont incapables de gagner entièrement leur vie par leur travail (…). »[271]

C'est pour la seconde catégorie, les pauvres capables, à quelque degré que ce soit, de travail, qu'il suggère d'implémenter à Neuchâtel le système des *workhouses :* ce qu'il propose, « c'est la chambre de charité convertie en *maison d'éducation, de travail et d'industrie* ».[272] Cet établissement doit, pour les pauvres capables de travail et, dans une certaine mesure, pour les enfants, remplacer entièrement les secours à domicile :

> « une maison d'éducation, de travail et d'industrie sera désormais substituée à la chambre de charité, pour fournir aux bourgeois et aux habitans pauvres les moyens de pourvoir à leur subsistance, et en même tems aux enfans de ces derniers, ceux d'une instruction suffisante (…). »[273]

Y seraient reçus, en remplacement de toute autre forme de secours, tous les indigents partiellement ou temporairement incapables de travail. L'établissement répondra aux

---

269 *Ibid.*/441.

270 Cf. chap. IV/II/1 (références explicites à Munich, « Schreusbury » et au « tome 8 *Littérature*, de la Bibliothèque britannique »).

271 DARDEL, *Mémoire*..., p. 21-22, p. 9, p. 22, p. 49

272 *Ibid.*, p. 23.

273 *Ibid.*, p. 28.

problèmes de manque de travail et d'incapacité (partielle ou temporaire) de travail causée par une maladie ou une infirmité :

> « Quant aux pauvres eux-mêmes, il y en a sans doute qui sont honnêtes, qui ne se trouvent à plaindre que lorsqu'ils ne peuvent pas travailler autant qu'ils le voudroient ; soit parce qu'ils ont quelqu'infirmité, ou qu'ils tombent malades ; soit parce qu'ils manquent d'ouvrage, et que, par cette raison, ils se voient dans la douloureuse nécessité de recourir à l'assistance d'autrui pour subsister. Quel avantage ne sera-ce donc pas pour eux de savoir qu'il existe parmi nous un établissement où l'on se fera un plaisir de les recevoir, et où, au moyen d'un travail qui ne leur sera jamais pénible, ils pourront pourvoir aisément à tous leurs besoins, sans avoir aucune inquiétude pour l'avenir ? »[274]

Ils y seraient (presque) tous logés, vêtus et nourris à demeure, dans un bâtiment à construire ; le personnel nécessaire se composerait d'un intendant, d'une gouvernante et de maîtres et maîtresses « pour y travailler et y enseigner à travailler ».[275] L'instruction des enfants se limiterait à « trois ou quatre heures tout au plus par jour », le reste du temps étant consacré au travail.[276] La « fabrique à laquelle la majeure partie des habitans de la maison seront uniquement employés » serait « une fabrique d'étoffes communes, dont les habitans de ce pays font le plus généralement usage, comme demi-laine, cotone, triège, etc. »[277] Enfin, l'établissement de *soupes économiques* récemment créé à Neuchâtel devrait être déplacé dans ce bâtiment.[278] Deux chambres seraient prévues pour les malades, et un médecin, avec un chirurgien, seraient attachés à l'établissement.[279]

Bien que ne remettant nullement en cause le principe de la disparition complète de toute assistance à domicile, deux mesures, pourtant, sur le modèle rumfordien, laissant ouverte la possibilité d'une assistance par le travail sans logement à demeure, rendent la référence au modèle anglais moins tranchée. L'auteur suggère, tout d'abord, de réserver un espace dans le bâtiment pour permettre aux vignerons et manœuvres de venir y confectionner des outils nécessaires à leur métier :

> « il me paroîtroit assez convenable à l'état de notre ville, qu'il y eût dans le bas de l'édifice un vaste attelier où les vignerons pussent se rendre en toute saison pendant les jours où il ne leur est pas possible de travailler à la vigne ; là, seroit constamment déposée une certaine quantité de bois, soit pour faire des échalas et les applanir, soit pour faire des manches d'outils, des corbeilles, des paniers, des brouettes et les autres objets que l'on est obligé de fournir aux ouvriers qui travaillent à la réparation et à l'entretien des chemins, ou à d'autres ouvrages du dehors. »[280]

Par ailleurs, il ouvrirait également l'établissement aux indigents souhaitant y travailler la journée sans y être logés :

> « Quant à ceux qui n'y seront pas à demeure, et qui n'y viendront que de tems en tems pour y travailler, l'ouvrage qu'ils y feront leur sera payé journellement (…). On ne

274 *Ibid.*, p. 56-57.

275 *Ibid.*, p. 30.

276 *Ibid.*, p. 31.

277 *Ibid.*, p. 33, p. 29.

278 *Ibid.*, p. 35. Un établissement de *soupes économiques* existe à Neuchâtel depuis l'été 1800 (cf. chap. VI/I/1).

279 *Ibid.*, p. 37. Il s'agirait des mêmes praticiens que ceux de l'Hôpital et de la Maison des orphelins.

280 *Ibid.*, p. 33.

> rebutera aucun de ceux qui se présenteront (…) pour y travailler ainsi, et pour y gagner au moins sa nourriture (…). »[281]

Il propose une procédure explicite pour mettre l'établissement en place. L'opération se déroulerait en trois phases : la décision de principe de remplacer la chambre de charité par une maison de travail ; la construction de l'édifice et l'élaboration des règlements ; la mise en activité et le fonctionnement de l'établissement.

La décision de principe relève des compétences du Conseil général de la ville, auquel revient, également, le droit de nommer les deux premières commissions que DARDEL propose. La première sera chargée de faire édifier la maison[282] : il s'agit d'une commission de bâtisse qui devra choisir l'emplacement de la maison de travail, en faire établir les plans et en suivre la construction. Simultanément, une seconde commission devra élaborer les règlements de l'institution, règlements dont l'approbation relèverait également du Conseil général.[283]

Ce dernier, enfin, serait chargé de nommer la troisième et dernière commission de douze membres, qui aura, sous le nom de direction, « la pleine et entière administration de l'établissement », qui, ensuite, échapperait au contrôle de la ville : les membres de la direction ne devront pas « rendre compte de leur administration » ; le Conseil général, en les nommant la première fois, leur abandonnera « toute l'autorité qui peut lui compéter à l'égard de cet établissement » et « ils se renouvelleront eux-mêmes annuellement par tiers ou par quart ».[284]

Enfin, l'auteur consacre plusieurs pages au financement du projet.[285] Au terme d'une argumentation chiffrée et qui se réfère aux réalités de l'assistance en ville de Neuchâtel vers 1800, il conclut que « ce n'est pas l'argent qui nous manque ». Admettant que 5% de la population fait partie des indigents « incapables de gagner entièrement leur vie par le travail », évaluant le coût annuel pour chaque pensionnaire de l'établissement, « au-delà de ce qu'il pourra y gagner par son travail », à 50 £ et prévoyant une somme importante pour les frais de personnel, il soutient qu'il est possible de prendre une somme de 100'000 £ sur le capital de la chambre de charité pour faire face aux frais de construction, somme que pourraient, au besoin, compléter, « des souscriptions de la part de nos bourgeois et habitans riches ou seulement aisés ».[286]

Pour les pauvres absolument incapables de travail, les vieillards en particulier, il propose de conserver les structures d'assistance fermée existantes (Hôpital et Maison des orphelins), en ne proposant, au plus, que quelques réformes.

Il conviendrait, ainsi, de « rendre plus utile » l'Hôpital, auquel, néanmoins, ne serait apporté « aucun changement quant à sa destination fondamentale ».[287] Il continuerait à jouer un rôle dans la passade et l'accueil de « pauvres étrangers qui ne font que passer » et à servir de « maison de réclusion » pour les aliénés et pour les « vicieux ». Il continuerait, surtout, à prendre en charge, dans ses murs, les vieillards sans fortune et sans famille, qui « sont (…) hors d'état de pourvoir à leurs besoins par eux-mêmes » et dont l'on exigerait l'abandon, à

---

[281] *Ibid.*, p. 34-35.

[282] *Ibid.*, p. 28.

[283] *Ibid.*, p. 29.

[284] *Ibid.*, p. 40-42.

[285] *Ibid.*, p. 46-52.

[286] Le calcul est le suivant : 1. Population concernée : 5000 ; 5% = 250, dont il faut soustraire les 50 pensionnaires de la Maison des orphelins. 2. 200 * 50£ = 10'000 £. 3. Rente du capital engagé pour la construction : 4'000 £. 4. Ressources actuelles de la chambre de charité : 20'000 £. 5. Restent donc 6'000 £ « « pour faire des pensions aux préposés appellés à le régir (…) et pour subvenir à des besoins extraordinaires ». *Ibid.*, p. 51.

[287] *Ibid.*, p. 14-18.

l'institution, « de tout ce qu'ils possèdent » par un acte d'appensionnement. La réforme proposée constitue à exiger un travail plus suivi de la part de l'hospitalier, qui devrait « inspecter lui-même et (…) journellement, tout ce qui regarde l'Hôpital ». La dimension médicale de l'établissement, par contre, n'est que très peu mise en exergue : les pensionnaires qui en auraient besoin « seront visités et traités » par le médecin commun aux trois établissements d'assistance fermée de la ville, mais l'Hôpital n'est pas destiné à soigner les malades.

Quant à la Maison des orphelins, DARDEL, comme PENEVEYRE, déplore que les enfants n'y travaillent pas suffisamment : « l'on emploie beaucoup trop de tems à instruire les enfans de ce qu'il leur importe essentiellement de savoir pour leur état ; et trop peu pour les former à l'heureuse habitude du travail ». Mais il se garde soigneusement et d'évoquer la dissolution de l'établissement ou son intégration à la maison de travail qu'il propose et, même, de suggérer des réformes. L'établissement est aux mains d'« une direction particulière et indépendante », à laquelle l'auteur dit, simplement, vouloir communiquer des « observations » qu'il ne détaille pas.[288]

Enfin, il évoque, pour proposer de le laisser subsister, en confirmant ainsi l'existence pour la ville de Neuchâtel, l'usage d'accorder des secours à l'occasion de quêtes[289] au profit de victimes de « pertes considérables » en raison d'incendies, d'inondations ou d'épizooties. Il préconise également de laisser subsister les secours accordés à de jeunes bourgeois pour s'établir professionnellement après un apprentissage. Pour tous, il demande que l'on continue à accorder des secours, mais « à titre de prêt ».[290]

Les similitudes entre le *Mémoire…* de DARDEL et celui de PENEVEYRE, ainsi, sont nombreuses. Tous deux ne concernent que la ville de Neuchâtel, se basent sur le modèle, diffusé par la *BB*, de Shrewsbury, veulent, contre le mauvais exemple de la Maison des orphelins, faire travailler les enfants de leur nouvel établissement et prévoient pour leur maison de travail un personnel identique ; tous deux, enfin, suppriment les secours à domicile.

Mais, en même temps, le texte du pasteur apparaît bien comme une réponse, une réplique à celui de l'instituteur, dont il rectifie les erreurs ou les omissions. L'un avait oublié les vieillards ; l'autre prévoit explicitement de les recevoir à l'Hôpital. L'un ne définissait que mal le sort réservé aux indigents incapables de travail ; l'autre les intègre avec précision dans son projet. L'un négligeait entièrement les réalités de l'assistance en ville de Neuchâtel vers 1800 ; l'autre tient soigneusement compte de l'existence de l'Hôpital et de la Maison des orphelins. L'un, au prix d'incohérences notables, et sans référence aucune aux moyens existants à Neuchâtel vers 1800, prétend proposer un établissement auto-financé, voire générateur de profit ; l'autre, au contraire, se borne à déduire ce que le pauvre « pourra y gagner par son travail » de ce que coûterait « son honnête entretien »[291] et tente de chiffrer avec précision le coût de son établissement, par rapport aux moyens existants et au coût du système ancien.

Enfin, et surtout, contre PENEVEYRE, DARDEL accorde une attention soutenue à la réalisabilité de son projet : qui en conduirait l'exécution ? Qui décide ? Quels enjeux de pouvoir faut-il prendre en considération ? Il se garde, ainsi, prudemment et explicitement de supprimer les établissements d'assistance fermée existants. Le fait est particulièrement net pour la Maison des orphelins, dont il n'envisage pas la suppression, alors que la maison de travail qu'il

---

288 *Ibid.*, p. 18-19. De fait, des réformes paraissent avoir effectivement été proposées et adoptées pour l'établissement vers 1803. Cf. chap. VI/I/2.

289 Cf. chap. II/VII.

290 DARDEL, *Mémoire…*, p. 19-21.

291 *Ibid.*, p. 50.

projette recevrait aussi des enfants. Le choix est ici motivé par la conscience de possibles conflits de pouvoir :

> « Je ne m'occuperai point ici de la Maison de charité ou des orphelins (…). Une direction particulière et indépendante est chargée de ce qui regarde cet établissement. »[292]

Disposant de moyens considérables[293], conduit par une direction de seize membres qui repourvoit de sa propre autorité aux places vacantes, l'établissement, en effet, est et se veut complètement indépendant et distinct des autorités de la ville, à laquelle il ne rend pas de comptes. En 1805, un texte vraisemblablement dû au pasteur DARDEL et décrivant la fondation de l'institution insiste sur cette dimension, confirmée par ailleurs[294] et vigoureusement défendue à la fin de l'Ancien régime[295] : les fondateurs, en 1720, ont fait admettre par la ville que la direction de l'établissement

> « en aura *l'administration pleine et entière* et (…) se complétera elle-même dans les cas de vacance (…). *Aucune réserve d'ailleurs de suprématie, de surveillance* de la part du Conseil [ville] ni de comptabilité ni d'autre assujettissement de la part de la dite chambre qui devient ainsi *absolument indépendante* et revêtera d'une *autorité illimitée* pour tous les objets ressortissants de son administration. (…) cette indépendance était une condition essentielle de la réussite de l'établissement qui ne pouvait guère prospérer en effet ou du moins atteindre un haut degré de développement et d'utilité s'il n'obtenait pas d'entrée *une grande étendue de pouvoir*. »[296]

De la même manière, il laisse subsister l'Hôpital. Dépendant directement de la ville[297], l'établissement eût pourtant pu être supprimé, les vieillards étant reçus, comme c'est le cas dans le modèle shrewsburyen, dans la maison de travail. Si l'auteur ne suggère pas une fusion entre les deux établissements, c'est en raison de la nature des ressources de l'Hôpital. Les réaffecter obligerait à recourir au Conseil d'Etat ou au roi et ferait courir le risque d'un refus ou d'une reprise par l'Etat de ressources affectées strictement à l'Hôpital :

> « C'est [l'hôpital] un ancien établissement dont les principaux revenus viennent originairement des concessions faites à la ville par nos souverains, sous *des conditions qu'il faut nécessairement respecter pour le conserver. Il n'est donc par permis d'y*

---

[292] *Ibid.*, p. 18-19.

[293] Cf. chap. VI/I/2 : le revenu de la fortune de l'institution est de 12'000 £ environ par an, soit un capital productif de quelque 300'000 £.

[294] La direction, par exemple, procède aux achats et ventes de biens immeubles de façon indépendante, s'adressant directement au Conseil d'Etat sans l'intermédiaire de la ville. Cf. p. ex. *MCE 167*, 16 février 1818, p. 160, *MCE 168*, 8 juin 1819, p. 524, *MCE 191*, 31 octobre 1836, p. 1573.

[295] BPUN 6R373 : *Appel au Grand Conseil : La bourgeoisie de Neuchâtel et la direction de la Maison des orphelins*, Neuchâtel, imprimerie de Henri Wolfrath, 1849, 49 p. La direction de la maison se défend de faire partie de la commune (bourgeoisie), qui prétend « lui imposer un directeur, (…) lui enlever son autonomie et son indépendance et (…) l'envisager comme un service dépendant de la bourgeoisie » (p. 5).

[296] AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ». Nous soulignons. Cf. aussi *Essai sur l'état actuel…*, p. 189 : « La direction de la Maison des orphelins est indépendante du magistrat de la ville de Neuchâtel (…). » Pour l'attribution du document, cf. chap. VI/I/2.

[297] La cession à la ville par l'Etat des biens de l'hôpital date du XVI^e^ siècle (1539 et 1558) ; cf. chap. VI/I3. Avec le temps, le prince « a perdu toute espèce d'inspection directe sur cet établissement », dirigé directement par la ville, qui en nomme l'hospitalier, approuve les comptes et couvre, au besoin, les déficits. *Essai sur l'état actuel…*, p. 184-187. Les autorités de la ville, et non une direction indépendante, gèrent biens et revenus : les Quatre-ministraux sont dits et se disent « administrateurs et recteurs perpétuels des biens de l'hôpital » (*MCE 172*, 22 décembre 1823, p. 1169-1171 ; cf. id. *MCE 173*, 7 septembre 1824, p. 710-711).

> *apporter aucun changement quant à sa destination fondamentale* ; mais il me semble qu'on pourroit le rendre plus utile. »[298]

L'on saisit, ainsi, bien ce que l'auteur entend lorsqu'il dit vouloir « faire concourir, *autant que possible* » les « établissemens charitables déjà existans »[299] à son projet : la possibilité ici évoquée ne tient pas au projet lui-même, mais aux enjeux de pouvoir, aux rapports de la ville avec une direction qui lui échappe (la Maison des orphelins) et avec des pouvoirs qui lui sont supérieurs et auxquels il faut ne pas avoir recours (l'Etat, le roi).
L'attention portée à la réalisabilité du projet se traduit également par un soin certain porté à définir les organes d'exécution et à réserver les compétences décisionnelles du Conseil général : celui-ci nomme les trois commissions dont l'auteur propose la constitution, décide du principe même d'une maison de travail et en adopte les règlements. Lorsqu'il propose, pour la direction de l'établissement, de retirer toute compétence de contrôle au Conseil général, l'auteur défend explicitement son idée :

> « Ne pensez pas, MESSIEURS, qu'en cela je veuille porter aucune *atteinte aux droits qui vous sont légitimement acquis*, et que vous exercez si utilement pour tous les bourgeois et habitans de cette ville. Mais outre que l'*autorité qui émane de vous, loin de diminuer la vôtre*, ne doit servir au contraire qu'à la confirmer et à la rendre de plus en plus respectable ; je crois qu'une *administration*, et spécialement une administration charitable peut toujours plus aisément parvenir à son but, à mesure qu'elle est *moins dépendante*, et qu'elle agit par elle-même d'après les règles établies. C'est ainsi que la chose a été envisagée en Angleterre, où les diverses corporations qui ont formé des établissemens de la nature de celui que je propose, ont obtenu du Parlement un acte qui donne à leurs administrateurs un *plein pouvoir* par rapport à tout ce qui regarde leur administration. »[300]

Tenant compte des enjeux de pouvoir, arguant d'un financement chiffré, prenant en considération le cas des indigents entièrement incapables de travail, le système présenté semble, ainsi, sans failles. Tous les indigents qui en ont besoin seront en même temps assistés suffisamment et moralisés : contribuant « au bien-être physique et moral des infortunés », l'établissement leur fournira « les moyens de pourvoir à leur subsistance » en même temps que « de se garantir ou de se corriger des vices de leur état ».[301] Ceux qui, manquant de travail ou, malades, ne peuvent temporairement plus travailler ou, infirmes, ne peuvent que peu travailler et doivent, de ce fait, « recourir à l'assistance d'autrui pour subsister », « pourront pourvoir aisément à tous leurs besoins » « en travaillant autant que leurs forces le comportent »[302], l'établissement prenant en charge la différence entre le produit de leur travail et le coût de leur entretien (et de celui des autres membres de la famille). Tout, ainsi, paraît ne dépendre que de la décision du Conseil général :

> « Ainsi, Messieurs, dès que vous voudrez et que vous voudrez définitivement que l'établissement que je propose ait lieu, je ne vois aucun obstacle à sa formation que l'on ne vienne facilement à bout de surmonter. Il dépend donc en quelque sorte uniquement de votre volonté ; et votre volonté à cet égard lui donnera bientôt l'existence désirée (…). »[303]

---

298 DARDEL, *Mémoire…*, p. 14.

299 *Ibid.*, p. 13.

300 *Ibid.*, p. 41-42. Nous soulignons.

301 *Ibid.*, p. 27, p. 13.

302 *Ibid.*, p. 56, p. 38.

303 *Ibid.*, p. 46.

L'établissement, certes, se mettrait en place au prix d'une disciplinarisation des pauvres, soumis « à une vie réglée, active et laborieuse » et « tous également assujettis à la même discipline »[304], mais l'auteur ne voit un obstacle ni dans les éventuelles résistances des pauvres ni dans l'idée même de contraindre des hommes. L'opération vise à rappeler aux nécessiteux leur statut social : il s'agit de les contraindre à renoncer à leur « genre de vie », aux « habitudes vicieuses de leur état », à leurs projets ; ils doivent être contraints à « vivre honnêtement dans leur état » et à faire non « ce qu'ils trouvent à propos », mais ce à quoi leur statut social les destine. Rappeler à chacun sa condition sociale ne peut se faire que par une pédagogie du besoin :

> « si l'on peut prendre sur soi de les abandonner pendant quelque tems à leurs besoins, ils ne tarderont pas à revenir de leur frayeur pour revêtir d'autres sentimens. Ils trouveront dans leur détresse, que pouvant y gagner honnêtement leur vie en travaillant, il leur conviendra d'y avoir accès (…). »[305]

Les pauvres, ainsi, ne doivent avoir d'alternative qu'entre mourir de faim et entrer dans un établissement où on leur apprendra « l'heureuse habitude du travail » et « à se contenter de ce qui est nécessaire à la vie ».[306]

Au prix, certes, d'une réelle disciplinarisation s'opérant par la suppression absolue de tout secours à domicile, le pasteur DARDEL propose, donc, un projet en apparence viable d'implémentation du modèle des *workhouses* anglaises à Neuchâtel.

Les lacunes du système, toutefois, et sans recourir à des jugements moraux peut-être anachroniques sur la dureté qu'il peut y avoir à contraindre ainsi des familles entières à vivre en établissement[307], sont de trois ordres.

L'évaluation financière du projet, tout d'abord, repose sur des hypothèses fragiles qu'invalide une mise à l'épreuve par les réalités de la pauvreté[308] et de l'assistance[309] à Neuchâtel vers 1800 (tabl. n° 148). En admettant comme l'auteur une population de référence de 5'000 personnes, en admettant que le total des assistés s'élève à 10%[310] en rappelant que les vieillards représentent au moins 10% de la population assistés[311] et en admettant que le coût annuel de l'entretien d'un vieillard se monte à 100 £[312], l'on arrive à des coûts qui ne permettent ni la construction de l'établissement ni de salarier les employés. A ceci s'ajoute le fait étonnant que l'auteur n'a pas pris en considération le coût de l'entretien des vieillards, assumé, même à l'Hôpital, par la chambre de charité.[313] Le besoin de financement, ainsi, n'est pas nul ou négligeable comme l'auteur l'affirme : il se monte au minimum à 15'000 par an,

---

304 *Ibid.*, p. 58, p. 35.

305 *Ibid.*, p. 57-59.

306 *Ibid.*, p. 38.

307 Il faut néanmoins relever que ni DARDEL ni PENEVEYRE ne mentionnent les critiques dont les maisons de travail font l'objet en Angleterre, critiques qu'ils doivent connaître, puisqu'elles paraissent dans la *BB*.

308 Cf. chap. I.

309 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ».

310 Chap. I/III/1.

311 Cf. I/III/2 : « L'âge », pour la part des vieillards et infirmes dans la population assistés (10% env.).

312 Cf. chap. I/I et I/II/7.

313 Cf. AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… » : « Le magistrat a remis à la chambre la plus grand partie de son hôpital (…) et la chambre (…) y donne entrée à ceux de ses pauvres, dont les infirmités, la vieillesse, ou d'autres accidents exigent des soins qu'ils ne peuvent pas se procurer chez eux. Là ils sont vêtus, nourris et entretenus de tout par le sous-hospitalier, aux fraix de la chambre (…). »

soit un capital de 375'000 £, plus du double du capital d'alors de la chambre de charité.[314] Il faudrait, pour réaliser le projet, trouver 100'000 £ pour la construction, puis, chaque année, 11'000 £, soit environ autant que le produit des « troncs » et collectes annuelles.[315] Derrière la précision des chiffres se dissimule, donc, une illusion comptable.

TABLEAU N° 148 : LE COÛT THÉORIQUE DE LA RÉFORME DU PASTEUR DARDEL[316]

		DARDEL	Chiffres amendés
Population assistée	Total	?	500
	Dont vieillards	?	50
	Dont à la Maison des orphelins	50	50
	Dont à la Maison de travail	200	400
Coûts	Ressources de la chambre de charité/an[317]	20'000 £	20'000 £
Maison de travail	Entretien des pauvres, à 50 £ / pers.	-10'000 £	-20'000 £
	Construction	-4000 £	-4'000 £
	Fonctionnement de l'établissement	-6000 £	-6'000 £
Vieillards	Vieillards, à 100 £/an	-?	-5'000 £
Résultat financier		[>0]	-15'000 £

Ce que révèle, pour notre propos, cette illusion comptable, ce dont elle procède, en même temps, c'est du refus d'admettre l'insuffisance des moyens d'assistance disponibles et l'existence d'indigents mendiant par besoin auprès des particuliers. Reconnaissant occasionnellement qu'en dépit des efforts de la chambre de charité pour « pourvoir (…) aux besoins de tous les pauvres, les particuliers aisés se trouvent encore souvent chargés de pourvoir, au moins en partie, aux besoins d'un grand nombre d'entr'eux »[318], il n'intègre pourtant pas ce constat à son système. Se bornant à vouloir « donner une meilleure direction »[319] aux moyens existants dont il affirme qu'ils suffisent, l'auteur, ainsi, néglige ce dont il a pourtant reconnu l'existence : le fait que le nouvel établissement devrait assumer la charge pesant jusqu'ici sur les particuliers donnant à leur porte. A ceci s'ajoutent trois convictions, propres à tous les défenseurs des *workhouses :* entretenir les pauvres collectivement coûte moins que de les assister individuellement à domicile ; les pensionnaires seront des pauvres (en partie) valides, contraints à un travail productif qui payera une partie

314 160'000 £ en 1804/1805 selon AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ».

315 Selon AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… », le financement de la chambre de charité en 1804 ou en 1805 est le suivant. Dépenses totales : 24-28'000 £. Recettes : produit de la fortune pour 23-27%, couverture de déficit par la ville pour 22-25%, le solde (48-56%) provenant du « produit des troncs à la porte des temples, (…) d'une collecte, qui se fait chaque année (…) chez les particuliers aisés, et par quelques dons et legs pieux ». *Essai sur l'état actuel*..., p. 192, qui se base manifestement sur la source précédente, mentionne également une somme de 26'000 £.

316 Nous retenons ici des chiffres bas, qui minimisent l'insuffisance du financement imaginé par DARDEL. Vers 1800-1802, ainsi, la Maison des orphelins n'accueille à demeure qu'un peu moins de 40 enfants et finance l'apprentissage de moins de 10 enfants. Michèle CAVADINI, *La Maison de Charité de Neuchâtel (1720-1803)*, mémoire de licence, Neuchâtel, 1977, p. 54-63 (enfants à demeure en 1801 : 33 ; en 1802 : 36 ; apprentissages financés par année, 1800-1802 : 6-9). Ce travail quelque peu sommaire ne donne aucune indication sur les coûts. Selon *Essai sur l'état actuel*…, p. 189-191, « le nombre des enfans entretenus est ordinairement de 24 garçons et de 16 filles ; celui des élèves sortis de la maison et placés en apprentissage, de 10 à 12 », soit un coût de 240 £ par enfant (ressources annuelles : 12'000 £).

317 DARDEL, *Mémoire*..., p 50-51 signale que « la chambre de charité fait, depuis dix ans, une dépense annuelle d'environ vingt-quatre mille francs », dont il faut déduire « les rentes viagères auxquelles elle est astreinte », soit une dépense de « au moins de vingt mille francs par an ».

318 *Ibid.*, p. 27.

319 *Ibid.*, p. 47.

de leur entretien ; enfin, et surtout, le discours se déploie comme si l'auteur admettait qu'actuellement, les indigents, ne travaillant pas du tout par paresse, reçoivent des secours couvrant tous leurs besoins :

> « Je crois que c'est beaucoup moins le défaut de matière première qui empêche de les [étoffes] fabriquer ici, que l'excessive cherté de la main-d'œuvre ; et comme cette main-d'œuvre se déduira moins des profits que l'établissement pourroit faire sur ceux qui y travailleront, que des secours que l'on seroit obligé de leur fournir pour subsister, s'ils n'y travailloient pas, elle ne sera jamais aussi chère, surtout si l'on considère que ceux qui travaillent et qui vivent ensemble d'une manière réglée, s'entretiennent toujours moins dispendieusement que ceux qui ont désœuvrés et qui vivent dans le désordre. »[320]

Mais en même temps, conscient, peut-être, de la fragilité de ses évaluations budgétaires, l'auteur évoque la possibilité

> « d'y suppléer (…) par des souscriptions de la part de nos bourgeois et habitans riches ou seulement aisés, qui se détermineroient, d'autant plus volontiers, à un sacrifice un peu considérable pour le moment, qu'ils y trouveroient le double avantage, et de n'être plus assaillis par les pauvres dans leurs maisons ; et de pouvoir renvoyer sans scrupule ceux à qui il arriveroit de s'y présenter encore pour solliciter des secours, puisqu'ils n'auroient plus évidemment aucun titre pour en obtenir, que leur paresse ou leur gourmandise. »[321]

C'est avouer, en creux, qu'actuellement, la mendicité, l'existence de pauvres quêtant de quoi vivre de porte en porte, s'explique par l'insuffisance de l'assistance à domicile : ceux qui peuvent donner à leur porte sont « assaillis (…) dans leurs maisons » par des pauvres qui mendient non par « paresse » ou par « gourmandise », mais par nécessité. Or, ces pauvres ne disparaîtront pas : la somme qu'il faudrait se procurer par une souscription réalisée une fois pour toutes équivaut à plus de deux fois le capital entier de la chambre de charité.

La deuxième lacune du système est l'absence de contrainte réelle à l'endroit des pauvres : comment contraindre un indigent, mendiant ou assisté à domicile, à entrer dans l'établissement ? L'auteur reconnaît « qu'il y aura une multitude de réclamations de la part des pauvres, (…) qui ne voudront pas s'astreindre au genre de vie auquel il faudroit les assujettir »[322], mais il ne dit rien des moyens réels destinés à les y contraindre. Il suppose que les assistés, privés de secours à domicile, viendront d'eux-mêmes, s'ils ont de réels besoins, demander leur admission dans l'établissement : il faut « les abandonner quelques jours à leurs besoins », et soit « ils chercheront des ressources ailleurs », soit ils demanderont leur admission d'eux-mêmes.[323] Mais que faire des pauvres que cette alternative pousserait à mendier et de ceux pour lesquels la mendicité constitue, déjà, un recours ordinaire ? Comment obtenir que la ville ne soit « plus peuplée de ces mendians (…) qui assiègent journellement les maisons d'où ils savent, par expérience, qu'ils ne seront pas toujours renvoyés à vide »[324] ? L'auteur évite très soigneusement à la fois la question d'un internement de force et l'idée de sévir contre les particuliers assistant les indigents à leur porte ; or, les exemples européens qu'il connaît et cite, sur lesquels, en fait, repose tout son système, comprennent des dispositions explicites à ces deux égards : à Shrewsbury, la direction de la maison de travail a

---

320 *Ibid.*, p. 32. Cf. aussi *Ibid.*, p. 50 : « En supposant de plus que chacun de ces pauvres coûtera, l'un portant l'autre, 50 liv. par an à l'établissement, au-delà de ce qu'il pourra y gagner par son travail pour son honnête entretien (…). »

321 *Ibid.*, p. 47.

322 *Ibid.*, p. 45.

323 *Ibid.*, p. 59.

324 *Ibid.*, p. 54.

le pouvoir et la tâche d'« ordonner l'arrestation des vagabonds et des gens débauchés pour les faire travailler » ; à Hambourg, une loi condamne « à une amende de deux livres sterling celui qui faisoit l'aumône dans la rue ou à la porte de sa maison ».[325] Où le système qu'il préconise a effectivement été mis en œuvre, la contrainte, pénale, prévôtale ou de basse police, n'a pu être évitée, et, pourtant, il se borne à une seule allusion à ce sujet :

> « Dans le cas contraire où ils voudront continuer à vivre au milieu de nous sans rien faire, quoiqu'en état de travailler, ils tomberont nécessairement dans la classe de ceux à qui l'ordre public ne permet plus de faire aucun autre bien que celui de les mettre dans l'impossibilité de faire le mal. »[326]

A quoi les condamner ? A la peine de mort, au bannissement ou à un impossible emprisonnement ? A un internement de force dans la maison de travail ? Aux mains, aussi et surtout, de qui serait ce pouvoir ? Veut-on dessaisir, au profit de la direction de la maison, la ville, voire le Conseil d'Etat, de pouvoirs en matière de police et de justice ? Pierre, pourtant, angulaire du système de disciplinarisation en fabrique proposée par l'auteur, la question pénale et policière est entièrement évacuée du discours : comme par enchantement, les mendiants disparaîtront des rues, les particuliers cesseront de donner à leur porte, les pauvres se rendront docilement à la maison de travail. Si, à propos de la Maison des orphelins et de l'Hôpital, l'auteur a tenu compte des enjeux de pouvoir, l'on doit admettre que son silence, ici, dit l'impossibilité de parler du pénal à Neuchâtel vers 1800. Interner les mendiants neuchâtelois dans une maison de travail ou les condamner à des peines privatives de liberté, c'eût été à la fois introduire un bouleversement complet dans le régime des peines alors en vigueur[327] et élargir aux Neuchâtelois, soit aux bourgeois de la ville, pensionnaires potentiels de l'établissement, les pratiques d'une justice prévôtale (peines corporelles sommaires et expulsions) essentiellement réservée aux étrangers.[328] C'eût, aussi, été confier à la direction de l'établissement, en en élargissant singulièrement la portée, les compétences de police de la ville envers ses bourgeois.[329] Attesté par ailleurs[330], le tabou du pénal pèse sur le projet du pasteur DARDEL et en constitue, à notre sens, la principale lacune.

La troisième lacune, enfin, du projet réside dans le coup de force que constituerait, en réalité, la mise en place de l'établissement : il s'agirait, en fait, de dissoudre une instance existante, dépendante de la ville (la chambre de charité)[331] au profit d'une nouvelle institution, complètement indépendante et disposant des moyens de celle qu'elle remplace. Toutes les ressources de la chambre de charité –fortune, collectes, participation de la ville– passeraient aux mains d'un organe sur lequel les pouvoirs publics n'auraient plus d'emprise. Dissimulée par une rhétorique récurrente de l'hommage à l'intégrité des administrateurs actuels de la

---

325 *BB*/Litt/VIII/1798/278 (Shrewsbury) et *BB*/Litt/IV/1797/205 (Hambourg).

326 DARDEL, *Mémoire…*, p. 59-60.

327 Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 242-248 et surtout p. 420-429. Même si l'idée de la prison comme peine fait, dans les années 1780-1790, de « sensibles progrès » à Neuchâtel, le Conseil d'Etat élude avec succès les incitations du roi pour l'établissement de prisons dans la principauté. Cf. aussi, pour la période postérieure, Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 366-368.

328 Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 150-156 et p. 248 sur la justice prévôtale, la maréchaussée et le droit de police des Quatre-ministraux.

329 *Ibid*. Envers leurs bourgeois, les Quatre-ministraux disposent d'un droit de mise à la « javiole » (cachot), mais pour trois jours seulement. C'est ce droit qu'il eût fallu confier à la direction de la maison de travail, en en augmentant considérablement la durée.

330 Cf. chap. V/V (discussion, au sein de la *Société du jeudi*, en 1802, d'une proposition « de s'occuper des moyens de fonder une maison de force ou de correction »).

331 Sur l'organisation et le fonctionnement de la chambre de charité de la ville : chap. II/I/4 et schéma n° 3.

chambre de charité[332], la nature de l'opération l'est aussi par l'insistance sur le fait qu'il ne s'agirait *que* de changer la façon d'assister les pauvres : il n'est, dit l'auteur, question que de remplacer des secours à domicile par une maison de travail, de « donner une meilleure direction », mais « sans en changer l'application », aux moyens actuels de la chambre de charité.[333] Les « anciennes administrations charitables » s'opposeront, peut-être, au changement, mais uniquement parce qu'elles sont « accoutumées depuis longtems à une certaine manière d'administrer » et qu'il leur sera difficile de « se déterminer à en prendre une autre »[334] et non parce que l'on envisage de soustraire l'assistance au contrôle des pouvoirs publics. Il s'agit, en réalité, d'enlever à la ville le contrôle de l'usage d'une partie de ses moyens, au profit d'une administration nouvelle, fonctionnant sur le même mode que la Maison des orphelins, c'est-à-dire disposant d'« un plein pouvoir par rapport à tout ce qui regarde son administration »[335], « absolument indépendante, ayant « une grande étendue de pouvoir », « l'administration pleine et entière », sans « aucune réserve (…) de suprématie, de surveillance » de la part de la ville.
L'auteur se défend de vouloir « porter aucune atteinte aux droits »[336] de la ville ; c'est pourtant, très exactement, de ceci qu'il s'agit. Ce sont non seulement les moyens consacrés à l'assistance qui échapperaient au contrôle de la ville, mais aussi l'exercice même de cette tâche de basse police ; il s'agirait, en fait, de confier à une corporation nouvelle l'exercice d'une tâche qui incombe partout ailleurs aux communes et aux communiers : l'assistance publique. Il ne s'agit pas seulement de changer la façon d'assister, mais de priver les pouvoirs publics de tout contrôle sur l'exercice de l'assistance. Dans l'esprit de l'auteur, en effet, une fois la maison de travail construite et les règlements adoptés par le Conseil général, l'assistance sera entièrement aux mains d'une direction indépendante, qui aura « la pleine et entière administration »[337] non seulement de l'établissement, mais aussi, parce que toute autre forme de secours disparaîtra, de toute l'aide aux indigents.

L'improbable contrainte : Conclusion

Supprimant absolument tout secours à domicile, prenant en considération vieillards et pauvres valides, attentif à proposer un financement chiffré et des procédures de mise en œuvre précises, soucieux de contourner de potentiels conflits de pouvoir (Maison des orphelins, Conseil d'Etat, roi), répondant, en le corrigeant, à celui de PENEVEYRE et constituant, pour ces raisons, le plus élaboré des projets de disciplinarisation en fabrique apparaissant à Neuchâtel vers 1800, le *Mémoire…* du pasteur DARDEL dit, en même temps, par ses silences, par ses lacunes, les trois conditions auxquelles, à Neuchâtel, vers 1800, l'implémentation du modèle des *workhouses* anglaises serait possible.
En premier lieu, pour remplacer l'assistance à domicile et la mendicité de porte à porte comme moyen de subvenir aux besoins réels des pauvres par une maison de travail, il conviendrait de trouver des moyens supplémentaires considérables, équivalant à plus de la moitié des ressources actuelles.

---

332 Cf. p. ex. DARDEL, *Mémoire…*, p. 4 : « Je commence par rendre à ceux qui composent nos administrations charitables, la justice qui leur est due. » ou *Ibid.*, p. 26, 48.

333 *Ibid.*, p. 47.

334 *Ibid.*, p. 45.

335 *Ibid.*, p. 42.

336 *Ibid.*, p. 41.

337 *Ibid.*, p. 40.

En deuxième lieu, il conviendrait que le projet ait une composante répressive, et que le tabou du pénal soit thématisé : qui peut ordonner l'internement dans la maison de travail, à quelles conditions, pour combien de temps ? Le détour par la criminalisation de la mendicité et/ou par une extension de la justice prévôtale aux Neuchâtelois ne peut être évité : rien, sinon, dans le système, ne contraindra à abandonner les usages anciens ni celui qui donne à sa porte ni celui qui, contre le régime austère de la maison de travail, choisit la mendicité.
En troisième lieu, enfin, la « grande étendue de pouvoir » que l'auteur entend conférer au nouvel établissement équivalant à un bouleversement radical d'une importante tâche de basse police, l'on ne conçoit pas comment, réservé peut-être le cas précis de la ville[338], il serait possible d'éviter que la réforme ne soit, sinon ordonnée et contrôlée, du moins approuvée par l'Etat.
Les obstacles à l'implémentation neuchâteloise des *workhouses*, ainsi, du tabou pénal à la nécessaire intervention de l'Etat et à d'accrus besoins de financement, sont tels que l'opération en devient, en 1800, impossible, ne fût-ce que parce qu'alors, l'Etat ne considère pas que l'intervention que l'on attendrait de lui fasse partie soit de ses droits, soit de ses devoirs.
Il convient, ainsi, d'examiner les autres réformes proposées autour de 1800 à Neuchâtel : celles qui n'entendent pas supprimer l'assistance à domicile, soit l'*Essai*... de Peneveyre et l'*Esquisse*... de l'anonyme du Locle.

LA DISCIPLINARISATION EN MANUFACTURE DISPERSÉE : LES *MAGASINS DE SECOURS* (1) - LE SYSTÈME

Centré sur les adultes valides, l'*Essai*... d'Henri PENEVEYRE propose un système basé sur une idée simple et aisément résumable. Pour tous les pauvres en état de travailler, paresseux, débauchés ou laborieux, manquant de travail, sachant mal leur profession, chargés d'une trop nombreuse famille ou « mauvais économes », il propose une solution unique, qui doit permettre de substituer l'assistance par le travail à l'accord de secours gratuits : fournir, au lieu de secours, des matières premières à travailler et payer le travail une fois le produit fini. Des *magasins de secours* seraient chargés de se procurer, stocker et remettre aux indigents les matières premières, ainsi que de recevoir et vendre les produits finis. Le système est bien résumé au début de l'ouvrage :

> « Ce seroit, au lieu d'accorder aux pauvres des secours pécuniaires ou autres semblables, de leur fournir, de semaine en semaine, les matériaux nécessaires pour gagner, en travaillant, la même valeur qu'on leur donne aujourd'hui gratuitement, ou même une valeur plus forte (…). On lui donnera de l'ouvrage de son métier s'il est possible ; ou si cela ne se peut pas, on lui donnera à choisir celui qu'il est le plus en état de faire ; et il ne recevra rien qu'après qu'il aura rendu l'ouvrage fait. S'il ne lui plait pas de travailler, ou s'il a quelqu'autre ouvrage qui lui convienne mieux, il ne reviendra pas de si tôt, et c'est une preuve, ou qu'il ne mérite pas d'être assisté, ou qu'il n'en a pas véritablement besoin. Comme on ne lui aura donné de l'ouvrage que pour huit jours, s'il en met quinze ou davantage à le faire, ce sera une preuve, ou qu'il est un paresseux (…) ou qu'il s'occupe dans l'intervalle à quelque chose qui lui est plus avantageux ; et dans ce cas, le secours qu'on lui accorde est suffisant. Mais s'il rapporte l'ouvrage fait au tems marqué et qu'il se

[338] Le pouvoir de l'Etat en matière de contrôle de l'exercice de la (basse) police est, pour la ville, bien plus réduit qu'à l'égard des autres communes. Dans le cas précis, la ville aurait vraisemblablement pu procéder à la réforme sans l'aval de l'Etat. Cf. chap. II/VII/2 : « 'Pour ce qui concerne la ville de Neuchâtel' (…) ». Cf. aussi Maurice TRIPET (publié par), *Exposé de la Constitution*..., p. 5-6 : La ville a « l'administration de la police dans toute sa jurisdiction ; droit soumis par sa nature à l'inspection et à la police supérieure du prince (…). »

> plaigne de n'être pas soulagé selon ses besoins, on pourra sans inconvénient augmenter la quantité d'ouvrage (…).
> Pour effectuer cela, il ne s'agiroit que de fonder, dans chaque endroit convenable, un magasin que j'appelerai *magasin de secours*, dans lequel on auroit à l'ordinaire les matériaux nécessaires à divers genres de travaux, pour occuper des ouvriers et ouvrières dans tous les métiers utiles et de première nécessité : tels que cordonniers, tailleurs, serruriers, ferblantiers, tisserans, fileuses, couturières, tricoteuses, etc. etc. en général dans tous les métiers où l'on peut fabriquer à l'avance et pour l'usage du public.
> Une personne de confiance auroit la direction de ce magasin, délivreroit la matière brute (…), recevroit l'ouvrage fait (…). »[339]

Il s'agit, ainsi, d'assistance par le travail à domicile : le principe de base consiste à donner « aux pauvres de l'ouvrage à exécuter chez eux ».[340] L'on fournirait, par exemple, cuirs et peaux aux cordonniers « pour en faire des souliers de tous calibre », charbon, fer et acier aux couteliers et serruriers « pour fabriquer à l'avance toutes sortes de coutélerie, toute espèce de ferremens » ; aux ferblantiers ou chaudronniers, l'on pourrait faire « fabriquer quantité d'ustensiles de ménage » courants.[341]
Convaincu que « les indigens valides forment au moins la grande majorité de ceux qu'on assiste »[342], l'auteur excepte les vieillards, infirmes malades et accidentés du refus de tout secours autre que la fourniture de matières premières à travailler à domicile

> « Ceux-là seuls qui sont absolument hors d'état de travailler, doivent être assistés directement, et d'une manière purement gratuite ; mais ces secours doivent être rigoureusement supprimés à l'égard de tous ceux qui sont capables de quelque occupation. »[343]

Ces principes de base sont accompagnés « de quelques mesures accessoires »[344] de deux ordres, reposant sur une hypothèse commune : « chacun doit pouvoir vivre du travail de ses mains », « s'entretenir du produit de son travail ».[345] Il s'agit, d'une part, de permettre aux indigents de travailler plus et/ou de les y contraindre, de rectifier les lacunes du marché du travail, et, d'autre part, de leur proposer des moyens de vivre avec moins, de se satisfaire de leurs ressources, de pallier l'insuffisance des salaires ou le trop haut niveau des prix.

« Des moyens faciles (…) d'employer utilement tous les momens de leur vie » : Rectifier les lacunes du marché du travail

Apparemment anodine, la première « mesure accessoire » proposée est, bien considérée, d'une portée considérable. L'auteur imagine, en effet, que, sans leur avoir fourni les matières premières, le *magasin de secours* achète aux artisans les produits qu'ils ne parviennent pas à vendre eux-mêmes. Il s'agirait de leur acheter

> « à un certain prix les ouvrages qu'ils pourroient avoir faits d'avance, et dont ils ne trouveroient pas à se défaire assez promptement, bien entendu que ces ouvrages soient de nature à pouvoir se vendre tôt ou tard ; on pourra encore leur réserver le droit de les

339 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 11-13.

340 *Ibid.*, p. 14.

341 *Ibid.*, p. 55-56.

342 *Ibid.*, p. 70.

343 *Ibid.*, p. 9.

344 *Ibid.*, p. 22.

345 *Ibid.*, p. 68 et 18.

> racheter eux-mêmes, dans un tems déterminé, pour le prix qu'on leur en aura payé, s'ils croient pouvoir en tirer parti plus avantageusement. »[346]

La suite du texte paraît limiter la portée de la mesure, que l'auteur veut réserver aux « artisans dont les métiers sont non seulement utiles, mais encore nécessaires », à l'exclusion de « ceux qui ne travaillent qu'à des objets de luxe, et qui n'y gagnent pas leur vie, faute d'avoir assez d'ouvrage » et qu'il conviendrait de soumettre à l'obligation d'« apprendre quelqu'autre métier, auquel ils puissent s'occuper quand ils manqueront d'ouvrage dans le premier ». Plus loin, pourtant, il inclut dans les bénéficiaires de la mesure, avec la vannerie ou la poterie, l'horlogerie, métiers dans lesquels les matières premières « coûtent si peu de choses » ou « ne coûtent que la peine de les aller chercher » :

> « On peut donc dire à ces gens-là : apportez-nous l'ouvrage que vous aurez fait, si vous ne trouvez pas à le vendre d'abord, et nous le paierons à sa juste valeur ; ou, si nous ne pouvons pas le retenir absolument pour notre compte, nous nous chargerons de le vendre pour le vôtre, et nous vous en paierons une partie d'avance. »[347]

Garantissant à l'artisan l'écoulement de son travail, la mesure équivaudrait à une économie presqu'étatisée, dans laquelle le producteur ne prendrait plus de risques et où le rapport offre-demande serait en quelque sorte parasité par la garantie, pour l'artisan, de pouvoir vendre ses produits. Elle serait

> « un moyen de secourir très efficacement nombre d'artisans peu aisés, qui, lorsqu'ils n'ont pas des ouvrages commandés, s'occupent à en faire à l'avance, auxquels il arrive de travailler des semaines, des mois, peut-être, sans pouvoir retirer le fruit de leurs peines et de leurs travaux qu'après la vente des dits ouvrages, qui souvent se faisant attendre trop longtems, les force de contracter des dettes, de faire des opérations ruineuses, et presque toujours de vendre à perte (…). »[348]

L'assistance aux enfants fait partie des « mesures accessoires » du système. L'auteur propose en réalité de réformer tout le système scolaire alors existant. Destinée à « tirer parti d'un tems qui est ordinairement perdu pour les enfans qui fréquentent les écoles sur le pied où elles sont aujourd'hui »[349], cette réorganisation complète consiste à transformer toutes les « écoles destinées aux enfans du peuple », c'est-à-dire les écoles de « tous les villages » et « toutes les écoles des villes destinées aux enfans du peuple »[350], en écoles de travail. Que leurs parents soient assistés ou non, tous les enfants seraient soumis au nouveau régime scolaire :

> « Ceux qui les fréquenteront pourront, s'ils ne sont pas assistés, y travailler pour leur compte, moyennant une légère rétribution, qui servira à indemniser les maîtres ou maîtresses de travail ; mais s'ils reçoivent quelqu'assistance, le produit de leur travail appartiendra à l'établissement qui les assistera, et ils ne paieront aucune rétribution. »[351]

Les leçons dispensées dans ces écoles doivent être bornées à l'« instruction nécessaire » : religion, lecture, écriture, « l'orthographe d'usage » et le calcul, à l'exclusion de l'« instruction utile », de « toutes les connoissances plus relevées et plus approfondies » inutiles ou nuisibles « à des hommes destinés par leur état et leurs facultés à exercer des arts

346 *Ibid.*, p. 37.

347 *Ibid.*, p. 38-41.

348 *Ibid.*, p. 37-38 (note de bas de page).

349 *Ibid.*, p. 107-108.

350 *Ibid.*, p. 42 et 107.

351 *Ibid.*, p. 42.

méchaniques », parce qu'elle les conduit « à des entreprises souvent mal calculées » ou leur inspire « un amour-propre et une ambition » qui les « [dégoûte] de leur état » :

> « l'instruction qui convient le plus généralement au peuple est celle qui met chaque homme en état d'exercer sa vocation avec intelligence, sans porter plus loin ses vues et ses prétentions. »[352]

Il propose, concrètement, sur le modèle d'un établissement existant près de Berne, une méthode d'enseignement permettant de faire travailler les enfants tout en leur inculquant lecture, écriture, arithmétique et catéchisme :

> « je ne vois rien de mieux qu'une école dans laquelle on fasse travailler les enfans, dès qu'ils ont l'âge de le faire, et qui, outre cela, leur procure les moyens d'acquérir, tout en travaillant, les connoissances que j'ai appelées nécessaires. (…) Cette méthode est fondée sur une observation très judicieuse ; c'est qu'en travaillant à des ouvrages qui se font par routine, l'esprit n'est pas occupé et se distrait naturellement par mille idées plus ou moins bisarres, quelquefois même plus ou moins mauvaises. En occupant donc l'esprit en même tems que le corps, on tire un parti très avantageux de la prodigieuse activité de celui-là, et on économise en outre la chose la plus précieuses, c'est le tems. »[353]

La méthode qu'il propose doit permettre de leur dispenser l'*instruction nécessaire* « sans qu'ils aient besoin d'interrompre leur travail »[354], et il n'y aurait, au plus, qu'une heure et quart par jour entièrement consacrée aux leçons et durant laquelle les enfants ne travailleraient pas.[355] Au nombre des « ouvrages qui n'absorbent pas l'attention » et que les enfants peuvent exécuter tout en recevant leur instruction, il énumère :

> « Le tricotage, la couture, la dentelle, le filage et tressage de la paille, le taraudage des vis, la fabrication des agraffes et celle des rubans de fil ou autres, le plusage de la laine ou du coton, le dévidage, la filature au fuseau (…). »[356]

A ces deux premières « mesures accessoires » s'ajoute l'idée de contraindre certains indigents à une (re-)formation professionnelle. La mesure s'adresse à la fois à ceux à qui l'on ne peut offrir du travail avec leur occupation actuelle et à ceux qui n'ont aucun métier. La base du système des *magasins de secours* est, certes, de donner à chacun « de l'ouvrage de son métier s'il est possible », mais lorsque cela n'est pas possible, l'indigent devra choisir « celui qu'il est le plus en état de faire » ; il faut pouvoir « occuper tous [les] pauvres, soit dans leur métier même, soit dans quelqu'autre convenable à [la] localité ».[357]
Il prévoit, ainsi, des dispositions permettant aux pauvres « à qui l'on ne peut fournir l'unique ouvrage qu'ils savent faire » de se livrer à une autre occupation :

> « Dans le cas où il se présentera des indigens exerçant une profession pour laquelle on n'ait pas des matériaux en magasin, ou à qui on ne puisse donner de l'occupation dans leur métier, on leur donnera à choisir parmi les travaux d'une exécution facile et qui s'apprennent aisément ; et on les enverra travailler quelques tems chez un maître ou une maîtresse en ce genre, jusqu'à ce qu'ils soient capables de travailler chez eux (…). »[358]

---

352 *Ibid.*, p. 93-95.

353 *Ibid.*, p. 98-99. Référence au modèle bernois : non identifiée (cf. annexe IV/5).

354 *Ibid.*, p. 100.

355 *Ibid.*, p. 106-107.

356 *Ibid.*, p. 99-100.

357 *Ibid.*, p. 11, 50 et 45.

358 *Ibid.*, p. 36-37.

La mesure s'adresse surtout à deux autres catégories d'indigents.[359]
Il s'agit, tout d'abord, de ceux « à qui il faut apprendre à travailler dans un autre genre pour les occuper quand ils manquent d'ouvrage ». L'auteur a en vue non pas les artisans ou les ouvriers « qui exercent des arts méchaniques », mais les vignerons et manœuvres, qu'il faut « employer utilement dans certaines saisons » ou « qui ne trouvent pas dans leur métier suffisamment d'occupation, et ne savent remplir autrement leurs momens de loisir ». Il imagine de leur faire apprendre « la poterie commune, le boisselage et les ouvrages de vanniers ».
Il s'agit, ensuite, et surtout, d'« occuper les indigens qui ne savent proprement aucun métier », les « ouvriers inhabiles à tout autre genre de travail », ainsi que les « enfans qui n'ont pas encore atteint l'âge d'entrer en apprentissage, mais qui néanmoins sont déjà capables de travailler ». Inventoriant les « objets dont la fabrication pourroit être introduit chez nous », l'auteur suggère en priorité des activités de filage à faible valeur ajoutée :

> « on se procurera d'abord du lin, du chanvre, de la laine et du coton à filer, pour occuper tous ceux qui, dans leurs momens de loisir, ne peuvent être propres à rien d'autre. Mais comme la plupart devront apprendre à filer, on aura deux maîtresses en ce genre ; l'une pour le chanvre et le lin ; l'autre pour le lin et le coton. »[360]

L'auteur imagine, pour le fil ainsi produit, en plus d'une utilisation dans le cadre de son système initial, de faire « apprendre la bonneterie à quelques jeunes orphelins », à qui l'on ferait fabriquer « des bas et des bonnets, tant en laine qu'en coton, surtout des bas de fil ». Il imagine même que cela permettra l'implantation de nouvelles manufactures dans le pays :

> « il ne seroit pas impossible que dans la suite ce genre de fabrication s'établît dans le pays d'une manière avantageuse, sous le point de vue de manufacture destinée à occuper les pauvres. »[361]

La liste des travaux qu'il imagine pour « occuper ceux qui ne savent rien faire », « ceux dont on ne pourrait tirer aucun parti » est impressionnante : elle va du tressage de la paille (chaises, nattes) et du « tissage des toiles ordinaires » à « la filature du poil de veau » (tapis, couvertures), à « la fabrication des épingles et des pointes de Paris » et à « l'éducation des vers à soie ».[362] A ces occupations, toutes « d'une exécution facile et dont on pourroit occuper soit des enfans, soit des adultes inhabiles à d'autres travaux », l'auteur ajoute nombre d'autres travaux qui « ne demandent ni un apprentissage bien long, ni aucune espèce de talent » : la fabrication de rubans de fil, de galons de laine, d'agrafes en fil de laiton ou de fer ou, enfin, de vis à tête ou à crochet.
Bien que contredisant le principe d'une assistance par le travail à domicile, la dernière mesure, enfin proposée par l'auteur pour que les pauvres puissent/doivent « employer utilement tous les momens de leur vie » consiste à mettre à leur disposition un local où, en hiver, ils puissent travailler :

> « Il arrive souvent aussi que des pauvres ne peuvent pas travailler, en hiver surtout, comme ils en auroient l'intention, parce qu'ils n'ont pas des logemens chauds ou qu'ils n'ont pas les facultés de les chauffer. (…) On leur rendroit un service important (…) en leur ouvrant un asile en hiver, où chacun d'eux pourroit, depuis les 5 heures du matin,

[359] *Ibid.*, p. 50-56.

[360] *Ibid.*, p. 45.

[361] *Ibid.*, p. 46.

[362] *Ibid.*, p. 51-55.

> jusqu'à dix heures du soir, trouver du chaud et de la lumière, pour y travailler agréablement à quelque métier susceptible d'être facilement transporté. »[363]

Ce qui frappe, dans ces divers moyens de « ne jamais laisser dans l'inaction par le défaut d'ouvrage »[364] les pauvres, c'est la portée effective des propositions. En dépit d'un discours dont le registre est celui de la contrainte et de la disciplinarisation d'indigents qui doivent leur pauvreté à leur paresse, les idées émises visent, à l'exception de la réforme complète du système scolaire, à agir sur le marché du travail et sur les règles de commercialisation : l'artisan ou le manœuvre manquant de travail ou peinant à vendre ses produits trouvera dans l'établissement projeté une garantie qui le mettra à l'abri des incertitudes du marché du travail, une garantie qui en rectifiera les composantes constitutives de précarité.[365] Plus que de discipliner les pauvres, le projet vise à augmenter l'offre de travail, reconnaissant, ainsi, dans la saisonnalité de l'emploi, par exemple, un facteur structurel de précarisation.

« Leur faciliter les moyens de vivre avec plus d'économie » : L'insuffisance des salaires

Au nombre des « mesures accessoires » du système figurent trois propositions qui, toutes, tentent, en réalité, et en dépit d'un discours tenu sur le mode de la disciplinarisation, d'agir sur des facteurs effectifs de précarisation : l'absence de réserves, trait constitutif de la paupérisabilité, et l'insuffisance des salaires des classes populaires en temps ordinaire et, surtout, lors des hausses subites de prix.

Les mesures proposées doivent permettre aux pauvres de vivre avec peu, ou les y contraindre. Il s'agit d'« épargner de la dépense aux indigens », de leur fournir « les moyens de vivre d'une manière extrêmement économique », « d'apporter une diminution (…) dans [leurs] dépenses » en leur fournissant « les moyens de vivre, s'il se peut, à meilleur marché »[366], de manière à ce qu'ils puissent vivre de leur travail sans recourir à une aide extérieure :

> « En fournissant (…) aux indigens les moyens de vivre avec toute l'économie possible, on en mettra, j'espère, un grand nombre en état de se passer de secours (…). » « Tous ces divers moyens réunis ne peuvent manquer de produire une économie considérable dans la dépense des pauvres, et pourront sûrement, à l'égard d'un très grand nombre, tenir lieu des charités qu'on leur distribue aujourd'hui (…). »[367]

La dimension disciplinarisante est, certes, présente, dans la mesure où il s'agit de contraindre « les mauvais économes » qui « consomment plus que leurs facultés ne leur permettent ou que leurs véritables besoins ne l'exigent »[368] à renoncer à de prétendus besoins. Il en va de même des pauvres qui prétendraient ne pas avoir le temps d'effectuer le travail que leur confierait le *magasin de secours :* si tel est le cas, cela signifie soit qu'ils ont de l'occupation par ailleurs et, donc, n'ont pas besoin d'aide, « puisque chacun doit pouvoir vivre du travail de ses mains », soit qu'ils usent mal de leurs revenus et « qu'il y a chez eux quelque vice, comme la mauvaise économie, la gourmandise ». On ne les assistera donc pas ; ils seront contraints de

363 *Ibid.*, p. 85.

364 *Ibid.*, p. 56.

365 Nous y reviendrons plus bas (chap. IV/II/3 : « 'Une espèce de manufacture' (…) ».

366 *Ibid.*, p. 87, p. 48 et p. 70.

367 *Ibid.*, p. 71 et p. 88.

368 *Ibid.*, p. 23.

vivre du produit de leur travail, et « la nécessité doit leur apprendre à être plus sobres, plus économes, plus réglés ».[369]
Au-delà de cette apparente volonté de contrainte, pourtant, les mesures proposées disent non les vices des pauvres, mais l'insuffisance des salaires et l'impact des périodes de prix élevés. C'est à cette réalité que l'on recherche des correctifs :

> « Combien d'artisans, de vignerons, de manœuvres, vivroient à leur aise du produit de leur travail, *si le prix des denrées étoit toujours proportionné à celui de la main-d'œuvre* ! Et combien *la cherté des vivres dans certaines années*, dans certaines saisons, ne réduit-elle pas à la misère <d'infortunés>[370], qui, dans des tems plus favorables, ont coutume de se passer d'assistance ! »[371]

C'est, ainsi, bien de la pauvreté elle-même, de ce qui fait la précarité qu'il s'agit, et l'auteur dit bien ce qu'est la condition des classes populaires, cette absence de réserves constitutive de potentielle dépendance :

> « La plus grande misère des pauvres vient de ce que *n'ayant jamais les moyens de faire des provisions, et vivant au jour la journée*, ils sont obligés de payer, souvent à des prix exhorbitans, les objets de première nécessité. »[372]

Le premier moyen suggéré est le recours aux *soupes économiques*, « établissement vraiment patriotique », dont on vient de faire à Neuchâtel « avec succès l'heureuse expérience ». L'auteur suggère, pour « rendre beaucoup plus utile encore, l'économie qui en résulte », de proposer aux classes populaires de recourir à l'établissement « non seulement à midi, mais encore le matin et le soir ».[373] Nourrir ainsi les pauvres coûterait, « pour (…) rassasier un homme de bon appétit », 14 creutzers (3½ bz ; tabl. n° 149).

*TABLEAU N° 149 : « UN ASSEZ BON ORDINAIRE AUX PAUVRES » SELON L'*ESSAI*… D'HENRI PENEVEYRE*[374]

Matin	« Une ration de soupe, telle qu'on la délivre actuellement à midi » (40 onces)	4 cr.
Dîner	½ ration de soupe ½ livre de pain de seigle «Une certaine quantité de légumes (…) apprêtés, soit avec de la graisse, soit avec du lard coupé menu»	2 cr. 2 cr. 2 cr.
Soir	«Une ration de soupe»	4 cr.
Total		14 cr.

Il s'agit, pour l'auteur, d'un coût maximal : selon lui, par exemple, nourrir à midi « une femme et deux enfants de 12 à 14 ans » ne coûterait que 12 cr. Appuyant sa démonstration de l'exemple « de la maison de travail à Berne », où le coût journalier est de 8½ à 9½ cr., il en conclut que l'on pourrait « aisément (…) fournir aux pauvres une très bonne nourriture à raison de creutzers 12 à 14 par jour ».[375]
L'enjeu, ici, est de déterminer l'usage que l'auteur fait du modèle européen : s'agit-il d'une forme d'aide ponctuelle, gratuite, pour les périodes de crise et pour la mauvaise saison ? S'agit-il, au contraire, d'un mode d'assistance permanent, visant à modifier durablement les habitudes des pauvres, des classes populaires que l'on souhaite contraindre à vivre avec

369 *Ibid.*, p. 68.

370 <> : sic.

371 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 70-71. Nous soulignons.

372 *Ibid.*, p. 84-85. Nous soulignons.

373 *Ibid.*, p. 71-72. Sur les soupes économiques à Neuchâtel, cf. chap. VI/I/1.

374 *Ibid.*, p. 73.

375 *Ibid.*, p. 74-75. Cf. annexe IV/5 pour la référence bernoise.

moins ? L'objectif affirmé est bien de rectifier les vices individuels des indigents, de les amener à renoncer à des projets de vie excédant leurs ressources. Il convient de les contraindre à une frugalité rassasiante, peu coûteuse et en rapport avec le produit de leur travail qui doit leur suffire pour vivre :

> « combien n'y en a-t-il pas aussi, de ceux même qu'on assiste, qui ne vivent pas aussi frugalement, et qui dépensent bien au-delà de 14 creutzers par jour ? Or, s'il est possible de les faire vivre à moins de frais, pourquoi leur fourniroit-on les moyens de dépenser plus qu'il ne peuvent, ou qu'ils ne doivent le faire ? Cela est si vrai, qu'on a vu des pauvres assistés par la chambre de charité déjeûner avec du café à la crème, du beurre frais et des petits pains. Si, comme il est à supposer, le reste de leur régime ressemble au déjeûner, combien doivent-ils dépenser par jour ? »[376]

Le problème est que « l'orgueil et la gourmandise (…) leur feront rejeter ce moyen de secours » ; considérant qu'il s'agit de « la principale difficulté » du projet, l'auteur cherche le moyen d'inciter les pauvres à user de « ce moyen de vivre avec économie ».[377] Obstacle récurrent de tous les projets dont l'auteur s'inspire[378], les réticences des pauvres à modifier durablement leur façon de se nourrir seront combattues à la fois par la contrainte et par la ruse. Dans la mesure où tout secours autre que l'offre de travail à domicile disparaîtra, les pauvres qui en ont réellement besoin ne pourront faire autrement que de recourir aux *soupes économiques*, dont, par ailleurs, on travestira la nature :

> « Cependant les distributions de travail substituées aux distributions d'argent, et la suppression absolue de celles-ci, corrigeront insensiblement bien des vices, en extirpant la paresse, et (…) je ne doute pas qu'avec des mesures propres à leur déguiser le but qu'on se propose, on en parvienne enfin à le leur faire goûter. Il faudroit par exemple que l'établissement n'eût point l'air d'une entreprise charitable, mais d'une mesure économique pour tous les ordres de la société ; il faudroit engager le plus grand nombre possible de particuliers à en faire usage, jusqu'à ce que les pauvres y fussent tout à fait accoutumés (…). »[379]

De ce fait, les soupes ne seront pas données, mais vendues. Au lieu de payer ses assistés en argent, le *magasin de secours* pourrait leur remettre des bons pour des rations de soupes « équivalent par semaine aux deux tiers du produit de leur travail ».[380]
Les *soupes économiques* sont le principal moyen suggéré par l'auteur pour résoudre le problème de l'inadéquation du « prix des denrées (…) à celui de la main-d'œuvre », et il se dit convaincu que « le prix de ces repas économiques sera (…) en proportion avec ce que l'individu pourra gagner par son travail ».[381] Nourri selon le régime proposé, un homme a besoin de 3½ bz par jour ; or, cela correspond au salaire des métiers les moins qualifiés (fileurs et fileuses) exercés dans « la maison de travail de Berne ». Il en conclut, donc, « que chaque individu, assisté de travail, et nourri comme je le propose, gagnera aisément sa subsistance ».[382]
Ce qu'ainsi, involontairement, le texte met au jour, disant, ce faisant, l'illusion dont procède une réforme basée sur la conviction que les pauvres ne travaillent pas autant qu'ils le

376 *Ibid.*, p. 81-82.

377 *Ibid.*, p. 78.

378 Cf. chap. IV/I/5.

379 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 78-79.

380 *Ibid.*, p. 80.

381 *Ibid.*, p. 80.

382 *Ibid.*, p. 80-81.

pourraient et qu'il suffit de les y contraindre, c'est le caractère, en définitive, peu *économique* des soupes du même nom. Nourrir une personne pendant un jour coûterait non pas, comme le laisse entendre la littérature européenne, 2 bz ou moins[383], mais 3½ bz, soit 127.15 £ par an ; or, le coût effectif minimum de la nourriture des classes populaires vers 1802-1803 est de 130 £ par an pour un adulte.[384] Ainsi, en se soumettant au système des *soupes économiques*, les pauvres n'épargneraient pas grand chose… : elles ne leur seraient utiles qu'offertes, et non vendues, durant les périodes de cherté particulière ou à la mauvaise saison.

Plus efficace en dépit du moins d'importance que l'auteur y accorde, le deuxième moyen destiné à « épargner de la dépense aux indigens » vise à modifier l'une des composantes décisives de l'accès des pauvres à la nourriture : l'impossibilité de faire des réserves et le recours contraint au commerce de détail onéreux. Les pauvres n'ont « jamais les moyens de faire des provisions » et payent « souvent à des prix exhorbitans les objets de première nécessité ». Il conviendrait, donc, de leur permettre de faire des réserves pour échapper à l'achat au détail et se soustraire aux hausses subites de prix :

> « En les secondant à cet égard, on leur faciliteroit les moyens de vivre du produit de leur travail, qui souvent ne devient insuffisant que par l'effet des circonstances qui font hausser le prix ordinaire des denrées. »[385]

Le texte dénote ici une forte conscience des conditions de vie des classes populaires telles qu'elles ressortent de l'enquête de 1802-1803 sur la pauvreté : la nourriture, l'indigent « ne peut en acheter à la fois qu'une petite quantité », il « paye tout plus cher que le riche », ne peut faire de réserves « lorsque les denrées sont à meilleur marché » et ce recours contraint au détail onéreux renchérit d'un quart ou de moitié le coût de la nourriture.[386] La suggestion de l'auteur consiste à faire réaliser les achats par les instances d'aide, en gros, lorsque les prix sont bas, et à revendre ensuite au détail aux indigents :

> « L'un de ces moyens consisteroit à faire, dans les tems d'abondance ou dans les saisons favorables, des provisions de tous les comestibles qui peuvent se conserver, comme aussi de bois et de charbon, d'huile à brûler et de chandelles, pour les vendre à un certain prix aux pauvres méritans, lorsque ces articles deviendroient rares ou chers (…). »[387]

Ce système pourrait s'appliquer, par exemple, à l'une des bases de l'alimentation des classes populaires : les pommes de terre. On leur permettrait de vivre plus économiquement

> « en leur vendant des pommes de terre bouillies, qui sont presque toute leur ressource, et qu'on pourroit leur fournir toutes cuites, à meilleur compte qu'ils ne peuvent se les procurer eux-mêmes sur le marché ; parce qu'en les achetant en gros, et dans le moment le plus favorable, on les auroit à beaucoup plus bas prix et de meilleure qualité (…). »[388]

Conciliant à la fois le souci de permettre/obliger les pauvres à « employer utilement tous les momens de leur vie » et de leur « épargner de la dépense », le troisième moyen évoqué consiste à nourrir à midi les enfants de pauvres qui fréquentent l'école. Cela permettrait aux parents de travailler plus :

---

383 Cf. chap. IV/I/5.

384 Chap. I/II/7.

385 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 85.

386 Cf. chap. I/I/1 : « L'accès aux aliments (…) » pour les citations rappelées ici.

387 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 84.

388 *Ibid.*, p. 83.

> « De cette manière, les pères et mères de ces enfans pourront vaquer à leurs occupations journalières sans se mettre en peine de leur préparer à manger pendant le jour et sans s'inquiéter de ce qu'ils deviendront pendant leur absence ; car ils se rendront à l'école après déjeuner, et ne rentreront à la maison que pour souper. »[389]

LA DISCIPLINARISATION EN MANUFACTURE DISPERSÉE : LES *MAGASINS DE SECOURS* (2) - LES OBSTACLES À LA MISE EN OEUVRE

La question qu'il convient d'examiner, pour conclure l'examen du système d'assistance par le travail à domicile proposé par PENEVEYRE, est celle de sa mise en œuvre, des changements effectifs et, surtout, des obstacles qu'elle entraînerait et rencontrerait.
Nous traiterons, successivement, de l'une des hypothèses erronées du système (la non prise en compte des *working poors* et des charges de famille), du caractère utopique d'un système qui prône, en réalité, la mise en place d'une véritable économie parallèle au secteur libre et, enfin, de la façon dont l'auteur imagine la mise en oeuvre de son projet et dont il déforme les modèles européens dont il s'inspire.

« Nourrir 5 à 6 enfans » avec 12 batz par jour : Les limites du système

Le traitement du cas des familles nombreuses permet à la fois d'identifier le cœur du système et ses limites. L'ambition essentielle est de contraindre ou de permettre aux classes populaires de travailler plus. Il faut offrir du travail à ceux qui en manquent et trouver le moyen d'obliger les paresseux à travailler :

> « *la paresse ou le défaut d'occupation* étant les causes les plus ordinaires de l'indigence, il faut leur fournir des moyens faciles, autant que faire se pourra, d'employer utilement tous les momens de leur vie ; il faut même, en quelque sorte, que la nécessité les oblige à travailler, pour mériter l'assistance qui devra n'être que le prix du travail. »[390]

L'hypothèse initiale est que si l'on travaille autant que cela est physiologiquement possible, l'on se procurera assez de ressources pour ne pas avoir besoin d'assistance :

> « si (…) le peuple ne se rend pas laborieux et industrieux, il sera toujours dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins, et il lui faudra toujours des secours étrangers. Si le pauvre obtient ces secours sans être obligé d'exercer son industrie, si on ne les lui fait pas en quelque sorte mériter par un travail opiniâtre et soutenu, il se lassera bientôt d'une vie laborieuse, et d'autant plus vite qu'il trouvera plus de facilité à être assisté (…). »[391]

Assister, c'est donc « fournir aux pauvres les moyens de mériter (…) par le travail l'assistance que sollicitent leurs besoins », et les secours gratuits « doivent être rigoureusement supprimés à l'égard de tous ceux qui sont capables de quelque occupation ».[392] Il faut « faciliter aux indigens les moyens de se procurer le nécessaire par leur travail »[393], sans recourir à l'assistance, ce qui est, plus généralement, le sort des pauvres, ces hommes

389 *Ibid.*, p. 87-88.

390 *Ibid.*, p. 8. Nous soulignons.

391 *Ibid.*, p. 7-8.

392 *Ibid.*, p. 9.

393 *Ibid.*, p. 13.

> « que la fortune a placés dans un état qui les oblige à mettre en usage toutes leurs facultés physiques et morales, pour se procurer les moyens de subsister, sans être, s'il se peut, à charge à la société. »[394]

A ceux qui manquent d'occupation, « n'ont pas suffisamment d'ouvrage, ou ne sont pas occupés à l'ordinaire », il suffira de « fournir un supplément de travail, pour remplir leurs journées, leurs heures, leurs momens de loisir ».[395] Pour les paresseux et les débauchés, le travail ne sera pas une aide offerte, mais une contrainte à laquelle ils ne pourront se soustraire dès lors que toute autre forme d'aide aura disparu et qu'il n'existera plus « pour les pauvres des moyens d'être assistés sans travailler »[396] :

> « A cela je réponds qu'ils ne périront pas de misère, parce que, quand ils verront qu'ils n'ont aucun secours à espérer d'autrui, ils sentiront la nécessité de travailler, ou de se conduire d'une manière plus honnête. »[397]

Une fois encore, l'affirmation dont part le système, qu'il ne démontre pas, est la conviction que « chacun doit pouvoir vivre du travail de ses mains » : pour l'auteur, il n'est pas possible que les indigents qui « ont de quoi s'occuper eux et leurs enfants, assez pour ne pouvoir faire encore l'ouvrage qu'on pourra leur donner » n'aient pas, par le produit de leur travail, de quoi vivre sans aide. Si tel est le cas, alors « il y a chez eux quelque vice » auquel il faut les contraindre à renoncer en les obligeant à vivre sans aide.[398]

Dans cette configuration conceptuelle, le cas des familles nombreuses constitue le point aveugle du système. Lorsqu'il s'agit d'indigents dont la vie entière est déjà faite de travail, n'y a-t-il pas besoin de secours gratuits ? Ils ne peuvent travailler plus, et pourtant leurs ressources sont insuffisantes. L'existence de « misérables manœuvres, qui ne gagnent que 12 batz par jour, et qui doivent nourrir 5 à 6 enfants », « qui doivent, avec le foible salaire d'une journée de travail, entretenir une famille nombreuse » est reconnue par l'auteur, qui admet que « cela semble anéantir tout mon système ».[399]

Le cas est traité comme celui des autres pauvres. Ils bénéficieront, avec leurs enfants, des *soupes économiques* et du système d'accès para-public imaginé par l'auteur pour les biens de première nécessité : c'est à eux que l'on pourrait « fournir toutes cuites » des pommes de terre achetées en gros.[400] A ceci s'ajoute l'idée de leur permettre de ou de les obliger à travailler plus : les adultes, dont l'emploi est effectivement caractérisé par une saisonnalité forte[401], doivent mieux utiliser les périodes creuses : l'hiver, « ils peuvent (…) gagner quelque chose de plus aussi, en travaillant avant et après leur journée ».[402]

La solution effective, pourtant, la seule réelle que l'auteur propose, est le travail des enfants :

> « j'observerai (…) que dans le nombre de leurs enfans, il en est qui doivent être capables de travailler et de gagner quelque chose (…). »[403]

---

394 *Ibid.*, p. 92.

395 *Ibid.*, p. 17-18.

396 *Ibid.*, p. 30-31.

397 *Ibid.*, p. 26.

398 *Ibid.*, p. 69.

399 *Ibid.*, p. 81-82.

400 *Ibid.*, p. 83.

401 Cf. chap. I/II/5 et I/III/6.

402 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 82-83.

403 *Ibid.*, p. 82.

Ces enfants, en effet, devront ou pourront « profiter des moyens qu'on leur fournira de gagner (…) de quoi subvenir à une partie de leur propre entretien ».[404] Il s'agit, ici, non seulement du travail que l'auteur entend introduire dans toutes les écoles de la principauté, mais aussi, plus généralement, du principe selon lequel il faut faire « travailler les enfans, dès qu'ils sont en âge de le faire ».[405] Le produit du travail des enfants, en effet, est mentionné à plusieurs reprises comme faisant partie intégrante des ressources des classes populaires ; lorsque l'on ne peut les assister par le travail, parce qu'ils travaillent déjà autant qu'ils le peuvent, il faut mettre leurs enfants au travail : il faut exiger du travail de « tous les pauvres, soit directement d'eux-mêmes, s'ils manquent d'ouvrage, soit de leurs enfans, s'ils en ont qui soient capables de travailler ».[406]

Excluant tout autre secours que du travail fourni à domicile, le système, ainsi, en dernier lieu, pour les familles nombreuses, repose sur le travail auquel il veut astreindre les enfants, charge pour laquelle toute aide gratuite est exclue : reconnaissant que les salaires, pour les *working poors*, sont insuffisants, qu'il s'agit pourtant de « pauvres laborieux (…) dont toute la vie n'est qu'une suite non interrompue de travaux pénibles et cruels, et qui, malgré cela, ne peuvent subvenir aux besoins toujours renaissans d'une famille qui s'accroît journellement »[407], l'auteur n'en déduit pas qu'il convient de les assister gratuitement ou que les salaires sont insuffisants ; il en conclut qu'il convient de mettre les enfants au travail.

Révélateur, peut-être, d'une dureté choquante à nos yeux, le recours au travail des enfants n'est, en fait qu'un expédient argumentatif, nécessaire à l'équilibre du projet de l'auteur, mais négligeant ce qui est : les enfants travaillent déjà.[408] Destiné à assurer la cohérence du système –n'assister que par du travail–, ce premier artifice est lié à une seconde dissimulation. Ces « pauvres laborieux » en qui l'auteur, convaincu que « la paresse ou le défaut d'occupation [sont] les causes les plus ordinaires de l'indigence »[409] et que « les indigens valides forment au moins la grande majorité de ceux qu'on assiste »[410], ne voit qu'une marge, qu'il n'admet exister, et avec réticence, que « en fort petit nombre »[411], sont en réalité une composante essentielle de la population assistée.[412] Le geste d'oblitération est donc double : d'une part, par le biais du recours à l'argument de la mise au travail des enfants, l'on nie le besoin effectif d'aide des *working poors* et, d'autre part, l'importance numérique de ces derniers est massivement niée.

Se dessinent, ainsi, par ce que l'auteur refuse, les limites du dénominateur commun de tous les projets de réforme de l'assistance à la fin du XVIII[e] siècle : mettre les pauvres au travail. L'ambition ne peut se dire qu'au prix du refus d'admettre le besoin d'aide des pauvres autres que les vieillards ou les malades ; nous en avons fait la démonstration à l'exemple des charges de famille ; il en irait de même d'un examen des situations d'incapacité partielle ou temporaire de travail (maladies et accidents), que le système, binaire, ne prend pas en considération.

---

404 *Ibid.*, p., 19.

405 *Ibid.*, p. 98.

406 *Ibid.*, p. 30.

407 *Ibid.*, p. 18.

408 Cf. chap. I/II, en part. I/II/7.

409 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 8.

410 *Ibid.*, p. 70.

411 *Ibid.*, p. 18 : « On conviendra qu'il peut s'en trouver de tels, quoique peut-être en fort petit nombre (…). »

412 Cf. chap. I/III/2-3.

« Une espèce de manufacture » : Un projet d'économie parallèle

Le plus surprenant changement proposé par l'*Essai…* réside dans quelques-unes des « mesures accessoires » imaginées par l'auteur : en réalité, il est question de mettre en place une entreprise échappant aux règles du marché, et ce, à l'échelle de la principauté.
Ce qui se dessine, c'est, en effet, une économie para-étatique intégrée horizontalement et verticalement : PENEVEYRE rêve, pour occuper les pauvres, de mettre en place une vaste manufacture dispersée. Dans le même établissement, il suggère, pour utiliser le produit du travail de filature auquel il veut former « les indigens qui ne savent proprement aucun métier », d'intégrer cette partie à une vaste chaîne de production interne à l'établissement, allant jusqu'à la vente d'habits. A chaque étape, le produit (semi-)fini est soit vendu, soit confié comme matière première à des pauvres que l'on assiste :

> « Le fil, la laine et le coton, provenant de cette filature, seront vendus dans cet état, à moins qu'on ait des tisserands ou des tricoteuses à employer ; dans ce cas on ne vendroit que le superflu qu'on auroit après les avoir occupés, et on leur feroit fabriquer des toiles de toute espèce, trièges, basins, cotonnes, mi-laines et draps communs, ainsi que des bas, jusqu'à ce qu'on connoisse l'article qui s'écoulera le mieux. Ces nouveaux objets pourront être encore vendus dans cet état ; mais si l'on avoit à occuper de plus des tailleurs et couturières, on ne vendroit toujours que ce qu'ils ne pourroient employer, et on leur feroit faire des chemises, des sacs, des draps de lits, des jupons, des sarraux, des vestes, des pantalons, etc. »[413]

Le même procédé pourrait donner lieu à la mise en place d'un réseau regroupant tous les magasins de secours de l'Etat : « on pourra s'entr'aider réciproquement, soit par vente, soit par échange » de produits (semi-)finis, et il en va de même pour la vente des produits finaux, « tel article fabriqué en ville se vendra mieux à la campagne ; tel autre fabriqué à la campagne, se vendra mieux en ville ». De la même manière, l'achat des matières premières devrait se faire en commun : il faudrait « empletter ensemble les objets de même nature, afin de les avoir à meilleur compte ».[414] A l'échelle de la principauté, il y aurait, ainsi, une répartition des types de travaux ou des étapes de la production, amenant à créer une vaste manufacture dispersée occupant tous les pauvres, les sociétés ou les communes mettant en place les divers *magasins de secours* en constituant en quelque sorte les établisseurs :

> « Les diverses sociétés qui s'établiront devront s'entendre et s'accorder pour former entr'elles une espèce de manufacture, de manière que chacune ait comme sa partie, et que l'ouvrage de l'une soit vendu à une autre, entre les mains de laquelle il reçoive un travail de plus, et passe dans cet état à une troisième, et ainsi de suite jusqu'à sa perfection. »[415]

Lorsqu'il suggère aux communes de consacrer un terrain à cultiver des légumes pour les *soupes économiques*, l'auteur imagine la même mise en réseau :

> « On cultiveroit (…) dans chaque communauté les denrées qui seroient du plus grand rapport ou le plus appropriées à la qualité du sol, et si l'on avoit du superflu dans telle ou telle espèce de production, on l'échangeroit contre telle autre qu'on n'auroit pas la même facilité de se procurer. »[416]

Or, la mise en place de cette « espèce de manufacture », la mise en réseau de tous les *magasins de secours* de l'Etat doit se faire hors de ou contre l'économie de marché libre. Il en

---

413 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 45-46.

414 *Ibid.*, p. 44 et 57.

415 *Ibid.*, p. 43-44.

416 *Ibid.*, p. 76-77.

va de même des « mesures accessoires » complétant le système de base des *magasins de secours* : les « moyens faciles » pour les pauvres « d'employer utilement tous les momens de leur vie » et pour « épargner de la dépense aux indigens » soustraient, eux-aussi, le travail des pauvres à l'activité économique libre. L'artisan, en effet, trouverait du travail et la garantie de pouvoir vendre ses produits ; de plus, la constitution de réserves d'« objets de première nécessité » aurait pour effet de créer, pour ces biens, un mode de commercialisation parallèle. Les pauvres ne devraient plus acheter de quoi se nourrir, se chauffer ou s'éclairer au détail et aux prix du marché, mais ils les trouveraient, grâce aux provisions faites par les instances d'assistance « dans les tems d'abondance, ou dans les saisons favorables », « à meilleur compte qu'ils ne peuvent se les procurer eux-mêmes sur le marché ».[417]
Plus généralement, la vente des produits livrés par les assistés ferait des *magasins de secours* de véritables entreprises, de véritables commerces parallèles au marché libre. Ils vendraient au public l'ouvrage des assistés, et l'auteur accorde une importance répétée au fait que le travail confié aux assistés débouche sur la fabrication de produits commercialisables. Le système, par exemple, d'achat, aux artisans, d'ouvrages « dont ils ne trouveroient pas à se défaire assez promptement » ne doit concerner que des « ouvrages [qui] soient de nature à pouvoir se vendre tôt ou tard ».[418] Plus généralement, l'établissement accepterait

> « toute espèce de travail utile et nécessaire, tendant à fabriquer à l'avance des objets de l'usage le plus commun et le plus ordinaire, dont il se fait dans le pays la plus grande consommation ; et qui, déposés dans un magasin, puissent offrir au public la facilité de se pourvoir à chaque instant de tout ce qui lui est habituellement nécessaire (…). » « Tous ces articles se vendront facilement, quand une fois le public saura qu'il peut se procurer au magasin de secours, tout ce qui lui est nécessaire en ce genre. »[419]

Les *magasins de secours*, ainsi, concurrenceront les artisans et les commerçant actifs sur le marché libre, et l'ambition est élevée : PENEVEYRE entend que « les magasins de secours se trouveront assortis de presque tout ce qui est nécessaire à l'usage du public, qui, sachant cela, ne cherchera sûrement pas ailleurs les objets dont il aura besoin ».[420]
Pour ne pas concurrencer les artisans, il propose, certes, d'introduire dans le pays de nouvelles industries, la fabrication d'objets courants, mais qu'actuellement, il faut importer : il veut « introduire un genre de manufacture qui employât pour matériaux les [matières premières] du pays » et susceptible d'être un objet de commerce.[421]
Mais ces productions nouvelles ne concernent que « les indigens qui ne savent proprement aucun métier » et qu'il conviendrait de former à ces occupations. Le principe de base est bien de donner à chacun « de l'ouvrage de son métier s'il est possible »[422] : l'établissement, ainsi, vendra des produits qui entreront en concurrence directe avec le marché libre local. Le travail même que l'on imagine pour les assistés est évalué en fonction de sa commercialisabilité : l'on confiera aux cordonniers des cuirs et des peaux pour faire des souliers, car c'est « une marchandise qui se vendra toujours, et même avec un bénéfice assuré ». Il en va de même des artisans du fer, à qui l'on fera fabriquer « toute espèce de ferremens qu'on va si souvent

---

417 *Ibid.*, p. 83-84.

418 *Ibid.*, p. 37.

419 *Ibid.*, p. 42-43 et 46.

420 *Ibid.*, p. 56-57.

421 *Ibid.*, p. 50-54. Cf. chap. IV/II/3 : « 'Des moyens faciles (…) d'employer (…) ». Au nombre des productions mentionnées : tressage de la paille, « filature de poil de veau », « fabrication des épingles et des pointes de Paris ».

422 *Ibid.*, p. 11.

acheter dans les magasins de quincaillerie » et « quantité d'ustensiles de ménage, dont l'écoulement est assuré, et sur lesquels il doit y avoir sûrement à gagner ».[423] C'est, en réalité, pour tous les secteurs économiques que l'auteur souhaite créer une économie parallèle : l'artisanat, certes, mais aussi l'horlogerie ou la dentelle. Toute activité économique existante sur le marché libre trouverait, dans l'établissement imaginé, son pendant para-étatique :

> « Je passe maintenant à l'examen des travaux qu'il convient d'adopter dans ces établissemens. (…) Ici, l'horlogerie occupe tout le monde ; là, c'est la dentelle ; ailleurs l'agriculture ; c'est aux établissemens charitables ou aux sociétés bienfaisantes qui se formeront pour les seconder, à choisir l'espèce de fabrication la plus convenable à l'endroit même, c'est-à-dire, celle qui s'accorde le mieux avec le genre de vie actuel des habitans (…). »[424]

Le texte, à aucun moment, ne se soucie de la concurrence qui serait ainsi faite à l'économie libre. L'auteur, par exemple, insiste sur le fait qu'il ne faut pas payer trop cher le travail des assistés ; le but, pourtant, n'est pas d'éviter de concurrencer le secteur privé, mais d'assurer des bénéfices à l'établissement lui-même, conçu comme une véritable entreprise dont l'auteur défend longuement la rentabilité potentielle. Une « société bienfaisante » serait chargée, au début, de faire « les avances nécessaires à l'achat des marchandises [matières premières] », la chambre de charité payera le travail et se remboursera du produit des ventes. Le seul risque est la mauvaise facture des objets :

> « la chambre de charité fournira de quoi payer la main-d'œuvre (…) ; la majeure partie, si ce n'est la presque totalité, lui en rentrera après la vente des marchandises travaillées, et elle se trouvera n'avoir ainsi dépensé réellement pour assister ses pauvres (à part les secours accordés aux malades et aux infirmes) que ce qu'elle aura été dans le cas de perdre sur la main-d'œuvre, si toutefois il y a de la perte, ce qui sûrement n'arrivera pas toujours. »[425]

Ce risque ne se présente, selon l'auteur, que pour les « objets de manufactures étrangères, dont on devra introduire ici la fabrication », objets pour lesquels il concède « qu'on sera dans le cas de perdre à l'égard de quelques-unes, du moins dans les commencemens ».[426] Pour éviter ce risque, il insiste sur l'intérêt qu'il y a à être actif dans des productions courantes et, donc, concurrençant le secteur privé. Les salaires seront les mêmes que ceux du marché, afin de garantir la rentabilité de l'entreprise :

> « à l'égard de *tous les ouvrages qui se font habituellement dans le pays*, ou chez nos voisins, il n'y aura non seulement rien à perdre, mais j'estime au contraire qu'il y aura à gagner ; car *en ne payant la main-d'œuvre qu'au prix ordinaire que les maîtres des profession et les fabricans paient à leur ouvriers*, il est bien certain qu'on aura sur ces ouvrages *le même bénéfice qu'eux.* »[427]

En d'autres termes, il convient de « tenir le prix des ouvrages » au même niveau que le secteur privé que l'on pourra, ainsi, concurrencer : le but est « de fabriquer à un prix assez honnête, pour que tous les consommateurs du pays trouvent aussi bien leur compte à se

[423] *Ibid.*, p. 56.

[424] *Ibid.*, p. 42-44.

[425] *Ibid.*, p. 32.

[426] *Ibid.*, p. 66-67.

[427] *Ibid.*, p. 46-47. Nous soulignons.

pourvoir chez nous, qu'à tirer des fabriques étrangères »[428] ou des artisans actifs sur le marché local :

> « La société bienfaisante que je propose, ne payant la main-d'œuvre pour les objets dont la fabrication est déjà naturalisée dans le pays, qu'*aux prix établis par les maîtres de profession à l'égard de leurs ouvriers*, elle devra nécessairement gagner sur tous les articles qu'elle fera fabriquer en ces divers genres (…). »[429]

Pour des raisons de rentabilité, donc, il convient d'« éviter, avec le plus grand soin, de mettre un prix trop favorable à la main-d'œuvre ».[430] A cette première motivation de l'alignement des salaires sur ceux « que les maîtres des profession et les fabricans paient à leur ouvriers » s'ajoute une considération morale : comme tout artisan ou manœuvre, l'ouvrier assisté qui travaille pour l'établissement ne doit gagner que de quoi vivre sans assistance ; il ne faut pas offrir la perspective d'un gain supérieur au gain ordinaire des classes populaires :

> « [Il faut tenir] la main-d'œuvre assez basse, pour que ceux qui peuvent gagner leur vie par d'autres moyens ne soient pas tentés de recourir à celui-ci ; et d'un autre côté assez haute, pour que ceux qui n'auront pas d'autre occupation puissent, avec le secours d'une sage économie et le produit de leur travail, se mettre en état de subsister sans être à charge au public. »[431]

Offrant, aux prix du marché, de l'ouvrage à domicile à qui en manque ou contraignant paresseux et débauchés au travail, contournant et/ou concurrençant le marché de l'emploi et les modes de commercialisation existants par la vente, aux pauvres, des objets de première nécessité à bas prix et, au public, du produit du travail des pauvres, reposant, enfin, sur une mise en réseau de tous les établissements de la principauté, le système imaginé par PENEVEYRE vise, ainsi, à disciplinariser et aider les pauvres en créant un véritable secteur para-public sur le mode de la manufacture dispersée. Au-delà du discours moral, le projet frappe donc par sa dimension utopique : créer un établissement auquel tous, artisans ou horlogers, peuvent, en en recevant à l'avance tout ou partie du prix, confier la commercialisation de leurs produits. Si un ouvrier a besoin d'aide parce qu'il manque de travail, n'est-ce pas parce que la demande est insuffisante ? Accepter, ainsi, les produits que le marché ne peut absorber ne résoudra pas le problème : l'établissement sera confronté à la même réalité que ceux qui feraient appel à lui, et l'entreprise, ainsi, de par la raison même qui lui donnerait vie, est condamnée à ne pouvoir exister.

Des « détails vagues et généraux » : La mise en œuvre du projet

Projet de réforme complète de l'assistance par une mise au travail des assistés, le système des *magasins de secours* proposé par PENEVEYRE en 1802 est-il conçu pour être mis en œuvre ? S'agit-il, au contraire, d'une u-topie, d'un discours qui, parce qu'il ne pense pas sa propre réception, ne s'ancre pas réellement dans l'ici et le maintenant apparents de son énonciation qu'est l'organisation effective de l'assistance à Neuchâtel vers 1800 ?
Pour cerner cette problématique de la mise en œuvre du projet, nous examinons successivement les deux questions suivantes : de quel espace géographique le texte parle-t-il, à qui s'adresse-t-il et le discours est-il organisé en fonction de ce dont, théoriquement, il doit parler (la pauvreté et à l'assistance à Neuchâtel vers 1800) ? Comment, ensuite, la mise en

[428] *Ibid.*, p. 48.

[429] *Ibid.*, p. 65-66.

[430] *Ibid.*, p. 48.

[431] *Ibid.*, p. 48-49.

place du système doit-elle se faire, qui en sont les acteurs, qui l'ordonne, comment le financement est-il pensé et quel est le rôle de l'Etat ?

« Ici » vs « ailleurs » ? L'ancrage apparent

Le texte ne se réfère, en réalité, que ponctuellement au *hic et nunc*, Neuchâtel vers 1800, qui constitue la condition de sa propre énonciation. Parce que, pourtant, il répond à un concours de la Société d'émulation patriotique de Neuchâtel, il ne peut éluder complètement le moment et, surtout, le lieu où et dont il parle. C'est, donc, bien de la principauté de Neuchâtel que l'auteur parle, mais il oblitère notablement cet ancrage. L'organisation de l'assistance qu'il remet en cause est-elle spécifiquement neuchâteloise ? Affirmant en termes généraux la nécessité de « réformer quantité d'abus qui, à la faveur de la piété et de la compassion, se sont glissés dans cette partie de l'administration », il ne spécifie que très occasionnellement parler de Neuchâtel :

> « Si l'on ne vouloit que soulager l'indigence, comme on le fait assez libéralement *dans ce pays*, les établissemens charitables, tels qu'ils existent, rempliroient à merveille ce but ; il ne s'agiroit que de se procurer assez de ressources pour être en état de donner à tous ceux qui demandent (…) ; mais (…) ce moyen (…) favoriseroit singulièrement la paresse et une foule de vices, qui ne sont déjà que trop communs parmi la partie du peuple la plus sujette à tomber à la charge des riches, de l'Etat ou des communautés (…). »[432]

Le discours, en fait, délimite doublement l'espace auquel il s'applique (tabl. n° 150) : il parle de la seule principauté de Neuchâtel, mais de la principauté entière et non de la seule ville de Neuchâtel. Ce double souci de délimitation se traduit, dans son premier aspect, par le recours à un marquage opposant l'*ici* à l'*ailleurs*, *ce pays* aux *pays voisins*.

TABLEAU N° 150 : PENEVEYRE, ESSAI… *: DÉLIMITATION GÉOGRAPHIQUE DE L'OBJET DU DISCOURS*[433]

ici (2)	vs	ailleurs (2)
ici	vs	du dehors
étrangers (s'ils sont--)	vs	du pays (s'ils sont --)
Chez nous	vs	étrangères (fabriques)
chez nous ; dans ce pays	vs	Fribourg ; Pontarlier
les gens de l'endroit ; nos bourgeois	vs	les étrangers
nos bourgeois ; [les] gens du pays en général	vs	les étrangers
les jeunes bourgeois ou communiers	vs	les maîtres de profession étrangers
ici	vs	manufactures étrangères
chez nous (2) ; ici (2) ; pays (en/dans ce ; dans le ; notre ; dans quelqu'endroit du – que ce soit) : 12 pays (les productions du ; production naturelle au ; ouvrages propres au ; branche d'industrie utile au) : 4 pays (les consommateurs du ; les bourgeois du ; les habitans de ce ; les gens du ; les pauvres du) : 5 pays (la constitution du) : 1	vs	Allemagne (1) ; Angleterre (1) ; Berne (3) étrangers (ces) : 1 endroits (divers ; les -- où l'on a les matériaux plus à sa portée, et où les vivres sont à beaucoup meilleur marché) : 2 voisins (chez nos ; les pays) : 2

L'*ici* que dit le texte, c'est un pays « absolument dépourvu de ressources naturelles », une « terre ingrate » qui ne fournit « qu'une foible partie des biens qu'elle prodigue ailleurs avec une libéralité inépuisable »[434] ; ce sont, également, les « gens de l'endroit », « nos bourgeois

---

[432] *Ibid.*, p. 6-7.

[433] Les neuf premières lignes signalent des oppositions figurant en tant que telles dans le texte ; la dernière ligne rassemble des expressions éparses.

[434] PENEVEYRE, *Essai…*, p.7.

ou gens du pays en général », « les gens du pays », les « bourgeois du pays », les « habitans de ce pays » même, par opposition aux « étrangers » domiciliés dans la principauté.[435]
L'opposition *ici* vs *ailleurs* apparaît surtout lorsqu'il s'agit de déterminer le type de travail auquel soumettre les pauvres. Ils travailleront aux « ouvrages qui se font habituellement dans le pays », à des « objets dont la fabrication est déjà naturalisée dans le pays »[436], mais il existe aussi « divers genres de fabrication » qu'il faudrait « introduire chez nous » ; il s'agit « surtout (…) d'objets d'importation, dont la consommation se fait dans le pays » : il faudrait « fabriquer ici » ces objets qu'aujourd'hui, l'« on tire du dehors ».[437]
Inversement, c'est bien à la principauté dans son ensemble, à toutes les communes, que le système devrait et/ou pourrait être appliqué. Si l'*ici* s'oppose à l'*ailleurs*, le *dedans* au *dehors*, pour l'intérieur du *dedans*, par contre, l'auteur prend soin à plusieurs reprises de ne pas cantonner son propos au seul cas de la ville :

> « je ne vois plus rien qui empêche l'exécution des mesures que j'ai proposées, non seulement dans les communautés les plus considérables, mais encore dans celles d'une moindre étendue. » « Tous ces moyens sont admissibles dans quelqu'endroit du pays que ce soit ; et peuvent servir à un établissement plus ou moins grand, soit en ville, soit à la campagne. »[438]

Au sujet des « rôdeurs et mendians étrangers » de passage, par exemple, il propose une solution pour la ville (travail aux ouvrages publics) et pour les communes rurales (travail aux réparations de routes) pour leur faire mériter par le travail l'aumône qu'on leur donne.[439] Le souci de proposer un projet pour toutes les communes transparaît aussi lorsqu'il s'agit de déterminer « l'espèce particulière de travail » qu'il convient de proposer ou d'imposer aux pauvres :

> « cela dépend surtout des localités. Ici, l'horlogerie occupe tout le monde ; là, c'est la dentelle ; ailleurs l'agriculture (…). [Il faut] choisir l'espèce de fabrication la plus convenable à l'endroit même, c'est-à-dire, celle qui s'accorde le mieux avec le genre de vie actuel des habitans, dont les matériaux sont le plus à leur portée (…). »[440]

Ainsi, de même que « tel genre de fabrication dominera dans un endroit, et tel autre dans un autre », de même, « tel article fabriqué en ville se vendra mieux à la campagne ; tel autre fabriqué à la campagne, se vendra mieux en ville ».[441] Par ailleurs, la mise en réseau des établissements qu'il imagine n'est concevable que dans la mesure où toute la principauté est soumise au même système. Le sort qu'il réserve aux pauvres qui ne sont pas domiciliés dans leur commune d'origine, aux « bourgeois résidans à la campagne, et auxquels la chambre de charité est obligée de faire passer des subsides » et aux « communiers d'un village qui ne demeurent pas dans leur communauté » le montre bien. Les pauvres « dont l'industrie n'est pas inséparablement attachée au sol qu'ils habitent » seront contraints de regagner leur commune d'origine pour être soumis au nouveau système. Les indigents, par contre, « qui sont (…) attachés au sol ou à l'industrie du lieu qu'ils habitent » seront, certes, un temps, assistés

435 *Ibid.*, p. 59, 60, 63, 59, 62.

436 *Ibid.*, p. 47 et 65.

437 *Ibid.*, p. 47.

438 *Ibid.*, p. 81 et 108.

439 *Ibid.*, p. 29.

440 *Ibid.*, p. 43.

441 *Ibid.*, p. 44.

« suivant l'ancien usage », mais uniquement le temps que la principauté entière ait adopté le nouveau système :

> « il faudra continuer de les assister suivant l'ancien usage, *jusqu'à ce qu'il se soit formé partout des établissemens semblables* ; car alors il ne sera plus question que de s'entendre, et charger ceux à portée desquels se trouveront ces indigens de les assister soit en les occupant, soit en leur fournissant des secours économiques, comme aux autres ; de tenir compte de leur déboursés et de ce qu'aura produit le travail des indigens ainsi secourus ; et le déficit, s'il y en a, sera bonifié par les établissemens qui auroient dû naturellement supporter cette charge. »[442]

Ne parlant, ainsi, que de la principauté de Neuchâtel, mais, en même temps, de la principauté tout entière, l'auteur semble justifier l'absence totale de détails sur le fonctionnement effectif de l'assistance en pays neuchâtelois. Il s'agirait de proposer un système applicable à toutes les communes, mais aux communes de la principauté seulement, quelle que soit l'organisation locale de l'assistance :

> « Les détails vagues et généraux dans lesquels je suis entré ne sont sans doute pas suffisans pour servir de règle unique à ceux qui voudroient former un établissement semblable ; (…) je n'ai point eu en vue un établissement spécial pour tel ou tel endroit désigné, et comme *la majeure partie de ce que j'ai proposé est praticable dans quelqu'endroit du pays que ce soit*, je n'ai pu entrer dans des détails particuliers, parce qu'ils dépendent en grande partie des localités, à raison desquelles il m'auroit fallu faire une infinité de distinctions (…). »[443]

La cohérence de l'argumentation, pourtant, masque mal le fait que le système proposé ne contient aucun élément propre au cas neuchâtelois. L'auteur, en réalité, ne paraît connaître que très mal le fonctionnement de l'assistance à Neuchâtel vers 1800. Lorsqu'il fait allusion aux « établissemens charitables » qui, « tels qu'ils existent », permettent de « soulager l'indigence (…) assez libéralement dans ce pays »[444], il n'a, manifestement, qu'un accès limité à l'information. Ainsi, la seule référence à une forme d'aide effective, les *soupes économiques*, contient-elle l'aveu de cette faiblesse qu'explique, peut-être, le parcours personnel d'un auteur en quête d'intégration sociale :

> « *Je n'ai point pu me procurer tous les renseignemens que j'aurois désirés à l'égard de cet établissement* vraiment patriotique ; mais j'en ai cependant assez appris pour pouvoir me convaincre qu'il seroit possible dans certains endroits du moins de rendre beaucoup plus utile encore, l'économie qui en résulte (…). Les soupes économiques, à ce que j'ai appris, reviennent à un batz par ration de 40 onces (…). »[445]

Et lorsqu'il entend prouver qu'il est possible de « fournir aux pauvres une très bonne nourriture à raison de creutzers 12 à 14 par jour », il base, certes, son calcul sur le « prix moyen des denrées en ce pays », mais l'argument principal est la référence au « tableau des dépenses de la maison de travail à Berne » qu'il puise dans la littérature européenne du temps sur l'assistance.[446]

De la même manière, le système proposé n'est, en définitive, pas aménagé en fonction des réalités de la pauvreté ou de l'assistance à Neuchâtel vers 1800. A l'exception des industries

---

442 *Ibid.*, p. 89-91. Nous soulignons.

443 *Ibid.*, p. 58. Nous soulignons.

444 *Ibid.*, p. 6.

445 *Ibid.*, p. 71-72. Nous soulignons.

446 *RMEH* n° 14, p. 214-225 (cf. annexe IV/5).

nouvelles que l'auteur souhaite introduire pour occuper certains indigents, le système, en effet, ne contient presqu'aucun élément dont la présence serait motivée par la prise en considération de spécificités neuchâteloises. Seules font exception à ce constat la prise en compte du cas particulier des pauvres domiciliés dans une autre commune que leur commune d'origine (mais il ne s'agit, en Suisse, pas d'une spécificité neuchâteloise), une allusion topographique concernant la ville de Neuchâtel[447] et, dans une certaine mesure, ainsi que nous le verrons ci-dessous, la prise en compte de la « constitution du pays » à propos des modalités de mise en œuvre du système des *magasins de secours* dans la principauté.
L'ancrage du discours, ainsi, n'est qu'apparemment local, et le même constat ressort de la prise en compte d'un autre type de traces de l'énonciation dans l'énoncé : le destinataire. Parler à et de Neuchâtel est une posture qui dissimule un discours qui s'adresse à un lecteur cosmopolite.
Sur le registre de l'*émulation*, du *patriotisme*, de l'*âme*, de la *philanthropie* et de l'*utilité*[448], l'auteur paraît, certes, s'adresser à ses « compatriotes » :

> « O mes compatriotes ! qui que vous soyez, qui, je pense, vous occupez aussi à chercher les moyens de soulager l'humanité souffrante ! » « [« purger la société » des « voleurs ou brigands » autrement que par la peine de mort ou le bannissement] seroit une question bien digne (…) de fixer l'attention de la bienfaisante Société qui s'occupe si soigneusement de tout ce qui intéresse l'utilité publique et l'humanité. »[449]

De même, l'innovation est placée sous le sceau du « patriotisme ». Il s'adresse à ses « compatriotes » et veut « prévenir (…) une partie au moins de l'indigence, surtout parmi nos compatriotes ».[450] Ainsi, relevant que les « métiers les plus utiles, les plus nécessaires » sont surtout exercés par des étrangers, il propose des mesures pour encourager « nos bourgeois, ou gens du pays en général »[451] à s'y livrer. Il s'agit « d'exciter (…) l'émulation et l'industrie de nos compatriotes »[452], de les inciter

> « à embrasser tant de professions honnêtes, pour lesquelles on a malheureusement un mépris bien mal fondé, bien impolitique, et, disons-le, bien contraire à l'esprit du vrai patriotisme. »[453]

Le terme de « patrie » qui apparaît ici, pourtant, désigne non la principauté de Neuchâtel, mais, bien plus, une citoyenneté abstraite faite d'utilité publique et de bienfaisance : si la Société d'émulation est patriotique, c'est parce qu'elle « s'occupe (…) de tout ce qui intéresse l'utilité publique et l'humanité ». Rien, dans le texte, n'ancre le destinataire dans l'ici et le maintenant qu'est Neuchâtel vers 1800. Ainsi, les marques les plus fréquentes du destinataire dans l'énoncé relèvent de cet ordre de considérations : l'auteur s'adresse aux « âmes philantrophiques », aux « âmes charitables », aux « personnes bienfaisantes »[454], aux

---

447 PENEVEYRE, *Essai*…, p. 77 : pour la culture de produits destinés aux soupes économiques, il propose, pour la ville de Neuchâtel, d'« employer (…) le terrein qui reste à défricher du côté de Pierrabot, et à quoi on pourroit occuper bien des indigens, vignerons, manœuvres, etc. dans certains momens où ils n'ont rien à faire ».

448 Occurrences de quelques termes participant de ce champ : âme : 8 ; compatriote : 4 ; concitoyen : 1 ; émulation : 2 ; huma-in, -nité : 6 ; patrioti-que, -sme : 2 ; philanthropique : 1 ; util-e, -ement, -ilité : 33 ; inutile : 4.

449 PENEVEYRE, *Essai*…, p. 28, p. 21.

450 *Ibid.*, p. 59.

451 *Ibid.*, p. 59-60.

452 *Ibid.*, p. 63.

453 *Ibid.*, p. 60.

454 *Ibid.*, p. 28, 41 et 59, 37.

> « âmes pieuses, qui ont à cœur d'être véritablement utiles à leurs semblables et de soulager ou prévenir la misère parmi leurs concitoyens (…). »[455]

Âme philanthropique, charitable, pieuse et bienfaisante, le destinataire n'est, jamais, une autorité publique : ne s'adressant ni aux communes, ni aux chambres de charité, ni à l'Etat, ni à l'Eglise, le discours, excluant toute présence publique, ne faisant allusion qu'à une reprise « à ceux qui voudroient former un établissement semblable »[456], dessine, ainsi, déjà, dans les seules modalités de son énonciation, les contours de sa propre mise en œuvre.
Bien que parlant apparemment de la principauté de Neuchâtel, l'*Essai…*, examiné par le biais de son ancrage textuel, est donc bien ce que le contexte de sa production lui permettait d'être : une déclinaison à Neuchâtel de la littérature européenne sur l'assistance vers 1800.

« Il ne s'agirait que de fonder » : La béance exécutoire du système

Comment le système des *magasins de secours* devrait-il ou pourrait-il être mis en place dans la principauté de Neuchâtel ? Qui en ordonnera ou en proposera l'adoption aux communes ou qui incitera des particuliers à s'associer dans ce but ?
Il y a, à cet égard, dans l'*Essai…* de PENEVEYRE, un silence qu'il convient de documenter et d'interpréter. Nous partons, ici, et nous y reviendrons en conclusion, de l'hypothèse que ce cas particulier est révélateur des conditions de possibilité de l'innovation à Neuchâtel vers 1800.
U-topique, en ce qu'il n'est pas ancré dans le *hic et nunc* qu'est la principauté de Neuchâtel vers 1800, en ce qu'il ne porte aucune attention au fonctionnement effectif de l'assistance, en ce que son système n'est pas motivé par une quelconque applicabilité spécifique au cas neuchâtelois et, enfin, en ce qu'il s'adresse à un lecteur abstrait, l'*Essai…*, lorsqu'il s'agirait de désigner les processus et les acteurs d'une éventuelle mise en œuvre, fait un usage extrêmement fréquent du pronom « on ».

TABLEAU N° 151 : LES INSTANCES DE MISE EN OEUVRE DU PROJET DE MAGASINS DE SECOURS : L'USAGE DU « ON »[457]

	Futur	Condi-tionnel	Présent	Subjonctif présent	Passé composé	Autres	Total
« On »	100	63	87	21	10	18	299
Autres sujets	297	178	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	397	241	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Ainsi que le montre le tabl. n° 151, la combinaison « on » + futur/conditionnel est très fréquente : elle apparaît à 163 reprises, soit près d'une fois et demie par page. Or, l'auteur recourt à ce trait linguistique toutes les fois qu'il fait allusion à une éventuelle mise en œuvre de ses propositions : il ne veut ou n'ose désigner l'instance chargée d'imposer ou de proposer l'adoption de son système. En même temps, pourtant, souvent, le texte se déploie sur le mode discursif « il n'y aurait qu'à » :

> « il n'y aura qu'à faire circuler de tems en tems un tableau des divers articles qu'on y peut trouver (…). » « il n'y auroit qu'à s'entendre pour un échange réciproque, avec quelqu'autre établissement pareil dans une communauté voisine (…). » « Il n'y auroit besoin que de quelques mesures de police pour y faire régner l'ordre et la décence. » « il ne sera plus question que de s'entendre (…). » « Il ne faut pour cela qu'introduire dans

455 *Ibid.*, p. 60.

456 *Ibid.*, p. 58.

457 Pour les sujets autres que « on », le décompte n'a été fait que pour le futur et le conditionnel, dans la mesure où pour les autres temps verbaux, il ne s'agit, en général pas de phrases décrivant le projet.

> chaque école les genres de travaux convenables (…). » « en sorte que les fondemens se trouveront posés, et qu'on n'aura plus qu'à édifier (…). »[458]

L'auteur, ainsi, affirme à plusieurs reprises le faible coût de ses propositions, de même que le peu de difficultés qu'il y aurait à les mettre à exécution :

> « je proposerai un moyen (…) facile, qu'on peut employer sans difficulté, ou du moins, dont on peut faire incessamment l'essai, sans courir aucun risque et sans s'exposer à des dépenses inutiles. » « Ces moyens sont simples, peu dispendieux, faciles à exécuter ou du moins à essayer ; ils ne demandent ni des fonds considérables ni des emplacemens extraordinaires (…). »[459]

« Facile », « peu dispendieux », le système proposé est, donc, d'une mise en place aisée : pour l'auteur, « la majeure partie de ce que j'ai proposé est applicable », « rien n'empêche l'exécution des mesures que j'ai proposées » dans toute la principauté.[460] Le « ne … que », ainsi, est bien emblématique du mode discursif de l'*Essai*... tout entier :

> « Pour effectuer cela, il ne s'agiroit que de fonder, dans chaque endroit convenable, un magasin que j'appelerai *magasin de secours* (…). »[461]

Qui, donc, si la chose est si « facile » et peu coûteuse, s'attélera à la tâche, y incitera ou y contraindra les communes ? Le discours, ici, recourt presque systématiquement au « on » ou à des détours grammaticaux destinés à masquer le sujet : « il ne s'agirait que de » mettre à exécution des moyens « qu'on peut employer sans difficulté », « dont on peut faire (…) l'essai » sans risques. Le plus souvent, ainsi, c'est « on » qui fonde et dirige les *magasins de secours* ou met en place les *soupes économiques* :

> « Dans tous les établissemens qu'*on* pourra former en ce genre, ces bénéfices doivent suffire à tous les menus frais (…). » « ne pourroit-*on* pas dans chaque endroit où l'*on* voudroit fonder un établissement en ce genre [soupes économiques], obtenir de la communauté (…) ? » « Si ces moyens ne sont pas absolument impraticables, (…) je m'estimerai heureux d'en avoir fourni l'idée, ne doutant pas qu'*on* ne tâche de les mettre en usage, comme étant d'une très grande ressource pour les établissemens charitables. »[462]

Ce sont les caractéristiques du système –« facile » et « peu dispendieux »– qui vont en entraîner une mise en œuvre en quelque sorte spontanée par des particuliers aisés, ayant « assez de facultés pour vaquer à cela sans rétribution »[463], les « âmes philantrophiques », les « personnes bienfaisantes » à qui le discours s'adresse. L'auteur imagine que « ceux qui voudroient former un établissement semblable »[464] se regrouperont en une « société bienfaisante ». L'Etat ne jouerait aucun rôle dans le processus, mais les communes, soit les chambres de charité, continueraient à être chargées de l'assistance de leurs ressortissants : elles assisteraient directement les indigents incapables de travailler et avanceraient au nouvel établissement les sommes destinées à payer leurs pauvres valides assistés désormais uniquement par le travail :

---

458 *Ibid.*, p. 57, 76, 85-86, 99 et 110.

459 *Ibid.*, p. 10-11, 109. Autres exemples de ce mode discursif : p. 72, 75, 86, 87, 100, 105, 107, 108, 110, 112.

460 *Ibid.*, p. 58, 91.

461 *Ibid.*, p. 12.

462 *Ibid.*, p. 66, 75-76 et 77-78. Nous soulignons.

463 *Ibid.*, p. 30.

464 *Ibid.*, p. 58.

> « les différentes chambres de charité, secondées par le nouvel établissement que je propose, n'accorderont plus de subsides gratuits qu'aux malades et infirmes qui prouveront l'impossibilité où ils sont de travailler ; tous les autres seront renvoyés au *magasin de secours*, où on leur donnera autant d'ouvrage qu'ils en pourront ou qu'ils en voudront faire. »[465]

Devant continuer à assister ses indigents, la commune disposera d'un droit de regard sur l'établissement :

> « Si ce nouvel établissement n'est pas administré par la chambre de charité même de l'endroit, il devra l'être avec son approbation, par une société bienfaisante, qui fera, pour un certain tems, les avances nécessaires à l'achat des marchandises ; de son côté, la chambre de charité fournira de quoi payer la main-d'œuvre (…). »[466]

La « société bienfaisante » en question se réunirait en assemblées générales périodiques de tous les intéressés, auxquelles assisterait « une députation de la chambre de charité » concernée et à l'occasion de laquelle « se régleront les comptes entre les deux établissements ». Enfin, cette « société bienfaisante » aurait un comité se réunissant chaque semaine pour les affaires courantes.[467]

Le silence du texte, ici, réside dans la formation de ces « sociétés bienfaisantes » et dans leurs rapports avec les communes. Ces sociétés « se formeront » ou « s'établiront » de manière en quelque sorte spontanée[468] ; il est, certes, fait allusion à l'« approbation » de la chambre de charité concernée, mais la coordination entre cette dernière et ce qui ne serait qu'une association de particuliers aisés et bienfaisants équivaut, en réalité, à retirer à la première la moitié au moins[469] de ses compétences pour ne plus lui laisser que le rôle de pourvoyeuse de fonds. L'« ancienne administration », en effet, devra renvoyer « tous les pauvres de qui on peut exiger quelque travail » au « nouvel établissement » qui ne serait tenu qu'à une chose : ne recevoir que les pauvres qui lui sont envoyés par ce biais[470] et dont le travail sera payé par la chambre de charité. Pour ces indigents, en effet, le comité du magasin de secours, chargé d'« entendre les réclamations de secours, et y satisfaire », « aura des pouvoirs illimités pour accorder des subsides à tous les indigens qui voudront les mériter par le travail ».[471]

L'on peut, l'on doit supposer, ici, que l'oblitération systématique par l'auteur des processus effectifs et des acteurs de la mise en place de son système s'explique par le refus de prendre en considération ce qu'il sait constituer un obstacle décisif : amener les communes à accepter une pareille emprise sur leurs devoirs, leurs compétences et leurs ressources de la part d'une association de particuliers aisés. Qui trancherait en cas de conflit entre les deux instances ? Qui, même, déciderait que les communes ne doivent plus assister que par le travail ? Quel serait, aussi, le statut juridique de cette « société bienfaisante » ? C'est, en fait, un pan important de la basse police communale qui ferait l'objet de changements importants et, puisque l'auteur imagine une extension du système à tout l'Etat, généralisés que seul un contrôle par l'Etat, au moins sous la forme d'une reconnaissance des « sociétés bienfaisantes » mises en place et d'un arbitrage des différends, rendrait possibles. Or, l'auteur n'y fait jamais allusion : le « on », ainsi, est une posture discursive qui cèle, peut-être, le refus

---

465 *Ibid.*, p. 31.

466 *Ibid.*, p. 31-32.

467 *Ibid.*, p. 32-33.

468 *Ibid.*, p. 43-44.

469 Cf. *ibid.*, p. 70 : « les indigens valides forment au moins la grande majorité de ceux qu'on assiste (…). »

470 *Ibid.*, p. 30.

471 *Ibid.*, p. 33 et 34.

de traiter cette dimension et, surtout, la conviction qu'une telle présence de la part de l'Etat dans la basse police communale est, en 1802, impossible.
L'innovation en matière d'assistance communale nécessiterait une emprise de l'Etat, qui, en même temps, en 1802, paraît impossible au point de déterminer tout le mode discursif de l'*Essai*… de PENEVEYRE. A l'appui de cette conclusion, l'on peut mettre en parallèle les deux textes suivants :

> « [A propos de l'introduction du travail dans les écoles] il n'est *pas question de créer de nouveaux établissemens*, mais de donner à ceux qui existent une nouvelle forme, plus convenable au but pour lequel ils ont été fondés. *Il ne faut pour cela qu*'introduire dans chaque école les genres de travaux convenables pour être exercés par les enfans (…). »[472]

Tenu sur le mode du « ne …que », le discours se déploie comme si le changement proposé était simple et peu coûteux au point de pouvoir s'imposer presque de lui-même, naturellement. Or, en réalité, l'auteur propose une méthode d'enseignement complètement nouvelle, qu'il souhaite voir introduite dans toutes les écoles de la principauté : ailleurs, parlant de l'ensemble de son projet, il reconnaît occasionnellement qu'il s'agit, en matière scolaire, d'une « réforme complette dans les usages » :

> « Ces moyens sont simples, peu dispendieux, faciles à exécuter ou du moins à essayer ; ils ne demandent ni des fonds considérables, ni des emplacemens extraordinaires, ni une réforme complette dans les usages (j'en excepte toutefois l'instruction.) »[473]

Evitant soigneusement toute allusion au pouvoir de haute police de l'Etat, le traitement de la mendicité et de l'aumône individuelle relève du même ordre de considérations : toutes deux, avec le système proposé, disparaîtraient d'elles-mêmes, sans qu'une intervention de l'Etat soit nécessaire. L'aumône individuelle disparaîtra parce que seront appelés à souscrire à l'établissement tous ceux qui ne sont pas assistés et qui, ayant ainsi souscrit, n'auront plus les moyens de donner à leur porte :

> « Le plus grand obstacle qu'on ait à redouter, pour le succès de ces établissemens que j'ai proposés, est celui des charités particulières. Or, plus il y aura de monde intéressé par cette souscription à faire réussir ces établissemens, moins cet obstacle sera sensible.
> Car tous les souscripteurs qui n'auront pas les facultés de faire la charité à double (et ceux-là seront les plus nombreux) renverront aux établissemens charitables les indigens qui pourroient s'adresser à eux pour en obtenir quelque assistance (…). »[474]

Il ne sera, donc, pas nécessaire que l'Etat interdise et réprime l'aumône individuelle. De même, appliquer « rigoureusement » le principe de la suppression de tout secours autre que le travail « à l'égard de tous ceux qui sont capables de quelque occupation » fera disparaître la mendicité sans aucune intervention policière. C'est même, pour l'auteur,

> « l'unique moyen aussi de forcer à travailler tant de mendians qui se sont fait un état de la mendicité ; de détruire cette peste publique, la honte de la société, et le foyer de tous les désordres. »[475]

Les paresseux et les débauchés se corrigeront d'eux-mêmes : « quand ils verront qu'ils n'ont aucun secours à espérer d'autrui, ils sentiront la nécessité de travailler, ou de se conduire d'une manière plus honnête ». Quelques-uns, certes, « pourroient devenir brigands et voleurs »

---

472 *Ibid.*, p. 99.

473 *Ibid.*, p. 109.

474 *Ibid.*, p. 111-112.

475 *Ibid.*, p. 9.

et « finir sur un échafaud » : il faudra « en purger la société », par la peine de mort ou le bannissement ou par un autre « moyen » dont l'étude, pour l'auteur, « seroit une question bien digne (…) de fixer l'attention » non de l'Etat, mais de la Société d'émulation patriotique.[476] Que faire des pauvres qui, le nouveau système adopté, continueraient à mendier ? Relevant de la justice prévôtale ou de la justice criminelle, domaine, donc, de haute police, la question des peines à infliger aux mendiants incorrigibles est esquivée : l'on retrouve, ici, le tabou du pénal qui obérait l'entier du projet du pasteur DARDEL.

De la même manière, la mendicité autorisée comme supplément d'une assistance à domicile insuffisante est entièrement passée sous silence : sa suppression nécessiterait que l'Etat contraigne les communes à y renoncer, fût-ce au prix de l'imposition de taxes. L'auteur élude aussi toute allusion à l'Etat lorsqu'il parle des « rôdeurs et mendians étrangers, qui ne font que passer » : au lieu de les assister gratuitement, il propose « de les faire travailler un jour ou deux (…) soit aux ouvrages publics (…) soit aux réparations des routes », mais rien n'est dit sur le moyen d'inciter ou de contraindre les communes à renoncer à la passade.[477]

De la même façon encore, les objections éventuelles auxquelles l'auteur répond ne relèvent dans aucun cas de difficultés d'application liées à l'intervention de l'Etat ou aux droits et devoirs de basse police des communes. Le contradicteur que parfois il se donne estime, ainsi, par exemple, que, « les causes de l'indigence étant multipliées et variées à l'infini, il est fort difficile que le même remède convienne dans tous les cas »[478], que des assistés auxquels l'on fournirait une matière première « iront la vendre (…) avant que de l'avoir travaillée ».[479] Mais, après avoir trouvé une solution à la question des pauvres externes, « seul obstacle aux mesures (…) proposées »[480], il ne voit « plus rien qui empêche l'exécution des mesures (…) proposées », dans toutes les communes de la principauté.[481]

Le financement du système relève du même mode discursif de minimisation, d'oblitération des obstacles. L'auteur est convaincu que son système n'entraînera pas « des dépenses inutiles » : tous les moyens qu'il suggère seraient « extrêmement économiques », n'exigeraient pas de « sacrifices considérables », ne demanderaient « ni des fonds considérables, ni des emplacemens extraordinaires ».[482]

Le cœur du système est la conviction de pouvoir assister les indigents valides, soit la moitié au moins des pauvres, sans qu'il n'en coûte rien ou pour un coût très faible : les sommes accordées sous la forme de travail seront remboursées par le produit de la vente des objets fabriqués, et seule une éventuelle mauvaise facture des objets pourrait entraîner une perte. Il faudra, certes, faire « les avances nécessaires à l'achat de la marchandise », soit des matières premières à se procurer « pour occuper les pauvres qu'on fera travailler » et pour « leur fournir, contre de l'argent comptant, la nourriture économique »[483], mais il ne s'agit que d'avances : les *soupes économiques* ne sont pas données, mais vendues, tout comme les denrées dont on aura fait provision « dans les tems d'abondance, ou dans les saisons favorables », qui seront vendues « à un certain prix aux pauvres méritans, lorsque ces articles

476 *Ibid.*, p. 26-28.

477 *Ibid.*, p. 28-29.

478 *Ibid.*, p. 15.

479 *Ibid.*, p. 39.

480 *Ibid.*, p. 89.

481 *Ibid.*, p. 91.

482 *Ibid.*, p. 10-11, p. 13, p. 108-109.

483 *Ibid.*, p. 112-113.

deviendroient rares ou chers ».[484] Ces avances ne représenteront pas « des sommes considérables » ; elles seront financées par la « société bienfaisante » gérant le magasin de secours au moyen d'une souscription faite « pour le terme de quelques années seulement », au terme desquelles l'argent pourra être rendu « avec un intérêt modique ».[485]

Le système, ainsi, ne coûterait rien : le gain sur la vente des objets fabriqués par les pauvres paye les frais de fonctionnement du magasin de secours et l'intérêt qu'il conviendra de verser aux souscripteurs. A supposer, même, que l'on ne puisse assister gratuitement les pauvres valides, en mettant « le tout au pire », soit en supposant « qu'il y ait (…) un tiers à perdre sur toute la main-d'œuvre » et en accordant aux indigents valides « un subside en ouvrage d'une moitié plus fort que celui qu'on leur donne aujourd'hui gratuitement », le coût sera de moitié inférieur au système ancien.[486] De la même façon, d'autres mesures proposées par l'auteur n'auraient aucun coût : ceux des enfants « qui seront en état de travailler » auxquels l'on donnerait à dîner à l'école « gagneront bien assurément leur dépense » par leur travail.[487] Quant à l'introduction du travail dans les écoles, il n'y aurait, au plus, que « quelques dépenses à faire ».[488]

L'auteur, pourtant, accumule les propositions de ce type, pour lesquelles la dépense, dit-il, serait négligeable : « avoir, à portée de la cuisine économique, un réfectoire pour ceux qui voudroient y venir prendre leur repas », ouvrir aux pauvres valides « un asile en hiver, ou chacun d'eux pourroit (…) trouver du chaud et de la lumière, pour y travailler » à de l'ouvrage qu'il apporterait, local qu'il conviendrait de chauffer et d'éclairer.[489] S'y ajoutent les projets de *soupes économiques*, de constitution de provisions à revendre aux pauvres à bas prix et le problème, non évoqué, du local même du magasin de secours. Enfin, l'on doit rappeler le fait que l'auteur ne tient aucun compte de l'existence de la mendicité comme supplément à l'assistance à domicile, qu'il n'admet pas l'existence de pauvres valides qui auraient, quoique travaillant, besoin d'une aide gratuite, qu'il minimise, au point de ne pas le prendre en compte, le risque commercial de son projet, en particulier la portée de son idée consistant à faire assumer tout le risque de la commercialisation par l'établissement.

Le texte, ainsi, dissimule l'innovation pour ne pas parler de la mise en œuvre et des obstacles. A une reprise seulement, les obstacles sont explicitement reconnus : lorsque l'auteur motive l'abandon de la solution des maisons d'industrie qu'il préconisait en 1801. Visant le même objectif, contraindre les pauvres « à travailler pour mériter l'assistance qui devra n'être que le prix du travail », maisons d'industrie et magasins de secours ne se différencieraient que par une mise en œuvre plus facile pour les seconds :

> « Pour fournir aux pauvres les moyens de mériter ainsi par le travail l'assistance que sollicitent leurs besoins, il seroit à désirer qu'on eût une maison d'industrie. C'est un établissement dont l'utilité est bien démontrée par l'heureuse expérience qu'on en a faite en divers endroits, tant d'Allemagne que d'Angleterre ; mais *les obstacles qui se présentent à chaque pas dans une entreprise de ce genre*, provenant les uns du peu d'étendue des communes dans lesquelles on voudroit la tenter et de la *difficulté d'en réunir plusieurs* pour le même but ; les autres de *l'insuffisance des moyens* ou de ce que *la constitution du pays ne permet pas au souverain*, qui seul pourroit fonder avec succès un établissement général en faveur de tous les pauvres du pays, *d'imposer aux communautés*

484 *Ibid.*, p. 84.

485 *Ibid.*, p. 110-112.

486 *Ibid.*, p. 67-69.

487 *Ibid.*, p. 87-88.

488 *Ibid.*, p. 107.

489 *Ibid.*, p. 80, 85-87.

> *une taxe* nécessaire pour fournir aux dépenses qu'il exigeroit ; ces obstacles, dis-je, me font craindre que ce projet, sans doute utile en lui-même, ne soit guères qu'un beau rêve que nos neveux verront à peine se réaliser ; et comme le besoin me paroît urgent, je proposerai un moyen plus facile, qu'on peut employer sans difficulté, ou du moins, dont on peut faire incessamment l'essai, sans courir aucun risque et sans s'exposer à des dépenses inutiles. »[490]

Plus loin, il attribue à son nouveau système l'avantage de faire disparaître des problèmes pratiques :

> « Il offre presque tous les avantages d'une maison d'industrie, mais avec *beaucoup moins d'embarras et de dépenses* ; car celle-ci, quelqu'utile qu'elle puisse être à bien des égards, nécessite une infinité de détails, dont l'idée seule suffit pour en effrayer et rebuter les plus courageux partisans. La majeure partie de ces détails, les plus désagréables surtout, disparoissent dans le plan que je propose. En donnant aux pauvres de l'ouvrage à exécuter chez eux, on est dispensé du soin pénible et difficile de surveiller les travailleurs et de maintenir parmi eux une discipline austère, qui devient nécessaire dans un rassemblement nombreux ; et on épargne par là un capital ou la rente d'un capital qu'il faudroit, dans une maison d'industrie, consacrer au seul bâtiment, surtout si l'on vouloit encore loger les indigens. »[491]

« Moyen plus facile et moins compliqué »[492], le système proposé en 1802 permettrait, donc, de contourner les « obstacles » à la mise en place d'une maison d'industrie : il ne serait plus nécessaire de « réunir plusieurs » communes ni d'user d'une impossible contrainte vis-à-vis des communes en leur imposant « une taxe nécessaire » à la mise en place d'« un établissement général, en faveur de tous les pauvres du pays ».
Or, ces « obstacles » se présentent aussi dans le nouveau système : l'auteur insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'une mise en réseau des établissements et d'une généralisation du système dans toute la principauté. Nous avons relevé, par ailleurs, que la naissance des « sociétés bienfaisantes » qu'il propose serait un changement profond dans l'organisation de la basse police communale qui ne pourrait se faire sans présence de l'Etat. Enfin, l'« insuffisance des moyens » serait aussi, pour les magasins de secours, un obstacle : pourrait-on se passer d'une intervention, impossible, de l'Etat pour contraindre à de nouvelles taxes ? Ainsi, loin de disparaître, les « obstacles » sont, pour les deux systèmes, les mêmes : pour réformer effectivement l'assistance communale, il faudrait que l'Etat intervienne, contraigne les communes, interdise effectivement la mendicité et l'aumône individuelle.
En définitive, PENEVEYRE se garde fortement de l'essentiel, esquivant toute réflexion sur la mise en œuvre de son système : les coûts en sont minimisés, les difficultés, oblitérées, la nécessité et la possibilité même d'une intervention de l'Etat, tues. Il y a, dans son projet, une béance exécutoire dont les raisons mêmes disent la nécessité :

> « Si ces moyens ne sont pas absolument impraticables, ce que mes foibles connoissances ne me permettent pas de décider, je m'estimerai heureux d'en avoir fourni l'idée, ne doutant pas qu'on ne tâche de les mettre en usage (…) ».[493]

---

490 *Ibid.*, p. 9-11. Nous soulignons.

491 *Ibid.*, p. 113-14.

492 *Ibid.*, p. 41.

493 *Ibid.*, p. 77.

L'imitation incomplète : L'*Essai*… et le modèle hambourgeois

Bien que rien ne le prouve positivement[494], le système préconisé par PENEVEYRE en 1802 est très proche du modèle de l'« Armen-Anstalt » de Hambourg[495], et l'on doit admettre que l'auteur s'en est inspiré.

Comme à Hambourg, il propose non pas une maison d'industrie, mais un système d'assistance par le travail à domicile : dans les deux cas, il s'agit de ne plus assister les pauvres valides qu'à titre de contre-partie d'un travail, le système reposant sur la conviction que la paresse n'explique pas seule l'indigence, qui tient aussi au manque de travail. Comme à Hambourg, l'auteur neuchâtelois exclut de son système les indigents incapables de tout travail, les vieillards, malades et infirmes, pour lesquels perdure une assistance gratuite, à domicile ou en institution. La réforme du système scolaire proposée par PENEVEYRE, enfin, est très proche des écoles de pauvres de Hambourg, dans lesquelles les enfants, de six à treize ans, « travaillent mécaniquement les deux tiers du temps » à filer, tricoter, coudre et tisser, le reste étant consacré aux leçons.

Le premier trait propre au système proposé par notre auteur est la diversité des travaux confiés aux indigents : à Hambourg, l'établissement possède une « manufacture de fil de lin », et l'indigent ne reçoit, comme travail à faire, que du lin à filer ou à tisser à domicile, les indigents ne sachant pas filer recevant une courte formation dans une « école de filature ». A Neuchâtel, il s'agirait de donner à chacun « de l'occupation dans son métier ». Pour ceux à qui il faut proposer une activité complémentaire ou qu'il faut soumettre à une (re-)formation professionnelle, par contre, PENEVEYRE suit le modèle allemand : il suggère en priorité de leur apprendre à filer le lin, le chanvre, la laine et le coton.

Mais c'est, surtout, à propos des *working poors* et de la prise en compte des charges de famille que les deux systèmes divergent. PENEVEYRE refuse tout secours gratuit à l'indigent valide et ne veut payer le travail qu'au prix du marché ; l'*Armen-Anstalt* hambourgeoise, au contraire, paye le travail au-dessus du prix du marché et prend notablement en considération « la difficulté de soutenir une famille nombreuse » : en termes d'impact financier, la différence est décisive.

A Hambourg, celui qui peut travailler ne reçoit de secours que s'il accepte le travail proposé : cela permet d'être assuré que les pauvres travaillent « pour se soutenir autant que cela leur étoit possible ». Mais, alors, le travail une fois achevé, il est payé un tiers au-dessus de sa valeur : il y a, donc, bien une assistance gratuite qui est fournie, et l'on ne part pas de l'hypothèse, comme l'auteur neuchâtelois le fait, que « chacun doit pouvoir vivre du travail de ses mains ». L'on admet que le produit du travail peut ne pas suffire, et l'on tient compte, notamment, des incapacités partielles de travail. Le supplément accordé doit permettre d'atteindre ce qui est considéré comme le minimum vital :

> « nous donnions du travail, et au moyen du 30 pour 100 que nous payions en sus de la valeur de l'ouvrage, les plus mauvais ouvriers gagnoient un shelling et demi par semaine. Les cas les plus ordinaires étoient ceux d'une incapacité partielle, soit par vieillesse, foiblesse, ou ignorance. Pour remédier au dernier cas, nous établîmes des écoles (…). (…) L'inspecteur avoit ordre de leur payer chaque semaine ce qu'il manquoit au salaire de chacun pour monter à la somme d'un shelling et demi, lorsqu'il résultoit de leur livre qu'ils avoient travaillé autant que leur capacité le comportoit. »[496]

494 Pour sa connaissance de la littérature européenne sur l'assistance, cf. chap. IV/II/1 et annexe IV/5.

495 Cf. chap. IV/I/3 pour les références des citations rappelées ici ; nous ne donnons ici la référence que pour les textes non cités ou cités partiellement seulement.

496 *BB*/Litt/IV/198-199.

Par ailleurs, « la difficulté de soutenir une famille nombreuse » est bien reconnue par le système, qui prévoit, pour les enfants au-dessous de six ans, des secours hebdomadaires à domicile, en argent et en aliments. Si les enfants au-dessus de six ans peuvent être contraints à fréquenter les écoles pour pauvres, leurs parents, s'ils respectent cette obligation, reçoivent un secours gratuit en argent. De plus, des secours peuvent aussi être accordés sous la forme d'une prise en charge des loyers. Enfin, le montant des secours gratuits ainsi accordés est augmenté à la mauvaise saison. A ceci s'ajoute une interdiction formelle, sous peine d'amende, de faire l'aumône « dans la rue ou à la porte de sa maison »[497], question soigneusement contournée par PENEVEYRE.

Ce que dit la comparaison entre la réforme effectivement mise en œuvre à Hambourg et les propositions de PENEVEYRE, c'est, ainsi, le caractère utopique de ces dernières : l'on ne peut pas assister les pauvres valides pour (presque) rien, l'on doit, en particulier, tenir compte des incapacités partielles de travail, l'on ne peut se dispenser d'assister gratuitement les pauvres qui travaillent, surtout s'ils ont des enfants et, enfin, un détour par l'intervention de l'autorité (interdiction de l'aumône) est nécessaire. L'on peut contraindre à ne plus mendier celui qui ne veut pas travailler ou qui doit quêter de quoi vivre parce qu'il manque de travail, que le produit de son travail est insuffisant et qu'il n'est pas suffisamment assisté ; mais il faut, pour cela, inversement, non seulement lui fournir du travail, mais, aussi, l'assister gratuitement et, donc, trouver les ressources nécessaires.[498]

C'est, ainsi, la mesure dans laquelle l'imitation est incomplète qui dit ce qui aurait été nécessaire : offrir de l'ouvrage ou contraindre au travail, certes, mais aussi trouver de nouvelles ressources, interdire, alors, la mendicité et l'aumône manuelle, contraindre les communes à changer leur manière d'exercer l'une de leurs tâches et compétences de basse police.

« La constitution du pays ne permet pas » : Conclusion

L'intérêt de l'*Essai…* de PENEVEYRE réside dans ses silences, dans ce qu'il ne peut ou ne veut dire et qu'il convient de lire et dans la posture discursive qu'il adopte et dans la comparaison avec le modèle hambourgeois dont il est très proche.

Le texte dit, souvent, avec justesse les conditions de vie des classes populaires : l'impact de la mauvaise saison et des crises qui creusent l'espace entre ressources et besoins, l'accès aux biens de première nécessité par le recours contraint au détail onéreux, le manque chronique d'occupation aussi, et la difficulté, enfin, qu'il y a, pour de « misérables manœuvres, qui ne gagnent que 12 batz par jour », à « nourrir 5 à 6 enfants », à « entretenir une famille nombreuse ».

De là au système proposé, pourtant, il y a l'incapacité à ou le refus de dire ce qu'il faudrait pour mettre le projet en œuvre : des moyens nouveaux, une intervention de l'Etat en matière de basse police, des mesures policières ou pénales. Qu'il s'agisse d'un choix effectif ou d'une posture destinée à éviter au système d'inclure de nouvelles taxes et un appel à l'action de l'Etat, le texte est construit pour nier le besoin d'aide des *pauvres qui travaillent* et doivent « entretenir une famille nombreuse » : leur importance, au sein de la population assistée, est massivement sous-évaluée, leur cas est traité par un recours à l'impossible travail des enfants, et l'insuffisance reconnue des salaires débouche non pas sur l'accord de secours gratuits, mais sur une proposition de généralisation de *soupes économiques* dont le coût, pourtant, pour les pauvres qui y recourraient, est proche de ce que leur coûte leur nourriture ordinaire. De la

497 *Ibid.*/204 (2 £ st. d'amende).

498 Cf. *Ibid.*/417-434 sur les coûts du modèle hambourgeois.

même manière, la portée (coût, risques) considérable du système d'économie parallèle proposé par l'auteur est esquivée.
C'est ce trucage argumentatif, la béance exécutoire du système qui en constituent l'intérêt : le changement, la mise au travail des pauvres, en fin de compte, est impossible tant que l'on ne thématise pas le tabou du pénal, que l'on refuse d'admettre le besoin d'aide gratuite des pauvres valides, que l'on ne pallie pas « l'insuffisance des moyens », que « la constitution du pays ne permet pas (…) d'imposer aux communauté une taxe » et tant que l'Etat n'interviendra pas pour « réunir plusieurs » communes.
Puisqu'il est impossible de réformer le système en contraignant les pauvres au travail, à domicile ou en maison de travail, l'*Esquisse*… de l'anonyme du Locle apparaît, alors, comme la dernière alternative possible.

« DES DÉPENSES AUXQUELLES LES REVENUS DE CERTAINES COMMUNES PEU RICHES NE POURRONT SUFFIRE » : LES SOLIDARITÉS CONTRAINTES DE L'*ESQUISSE*…

Le « système général de charité » proposé par l'auteur de l'*Esquisse* se divise en cinq volets[499] : un « plan d'organisation pour les comités », l'assistance aux enfants, aux artisans et manœuvres, aux vieillards et malades et, enfin, le financement du système.
Le premier point est traité sommairement : décrivant le fonctionnement de la chambre de charité du Locle, l'auteur propose que ce modèle soit généralisé à tout l'Etat. Le comité qui dirige la chambre de charité comprend des « directeurs ou comis », un boursier, un secrétaire et un sautier. Présidé par le lieutenant ou le maire, il se réunit deux fois par an, et des « abrégés de comité » ou « assemblées extraordinaires » traitent « les cas imprévus et pressans ». Chaque quartier de la juridiction a deux directeurs au comité, qui lui transmettent, avec leur rapport, les demandes de secours des pauvres, et aux pauvres, les secours accordés.
L'auteur insiste surtout sur le quadrillage du territoire que permet le système des commis de quartiers : « cette manière de constitution » met le comité à même

> « de connoître parfaitement, par le moyen des directeurs de quartier, l'état des personnes qui réclament l'assistance publique, et de se garantir ainsi des ruses de ces hommes parasites, qui sous les livrées de l'indigence savent émouvoir la pitié, et dérobent l'aumône. »[500]

L'essentiel du mémoire est consacré aux propositions de changement du « mode d'assistance » existant. Pour les enfants[501], il propose, pour remplacer la mise en pension auprès de particuliers « par la voie de l'enchère au rabais », méthode ordinaire « d'élever les enfans pauvres » au Locle et dans tout le pays, d'établir des « écoles de travail » où ils trouveront « non seulement l'entretien, mais encore une bonne éducation et tous les moyens de se mettre un jour en état de vivre indépendans ».
L'établissement suggéré serait « une école d'agriculture et de métiers », dans « une maison un peu vaste et quelques arpens de terre en friche » et dans laquelle les enfants seraient admis à demeure. Le personnel se composerait d'un directeur, de son épouse et de « sous-directeurs », ainsi que d'un régent. Aidé des « sous-directeurs », le directeur serait chargé des garçons de plus de six ans, alors que son épouse aurait, seule, la responsabilité des garçons au-dessous de six ans et de toutes les filles. Les enfants seraient occupés aux travaux agricoles l'été, aux

499 Cf. annexe IV/7.

500 *Esquisse…*, p. 4-6.

501 *Ibid.*, p. 8-28.

« métiers » l'hiver : réparer des outils, en fabriquer de nouveaux, filer, coudre et tricoter ; les sous-directeurs seraient chargés d'enseigner ceux de ces métiers « dont l'exercice exclusif appartient à l'homme », l'épouse du directeur « ou des personnes gagées à cet effet » se chargeant des autres.[502]

Après un long excursus sur la méthode à suivre pour l'éducation des enfants[503], méthode qu'il souhaiterait par ailleurs généraliser à toutes les « écoles de village, où l'éducation, abandonnée au caprice des régens, est sans principes fixes, comme sans objet déterminé »[504], il traite rapidement la question du régime intérieur de l'établissement. Refusant « une discipline trop sévère », il demande de n'user que « rarement (…) des peines corporelles » et propose un système de peines et de récompenses qu'il ne détaille pas, convaincu qu'« il n'est guère possible de donner des règles bien précises sur la manière de discipliner les enfans ».[505]

L'originalité de l'auteur anonyme du Locle par rapport à DARDEL et PENEVEYRE et aux modèles européens réside dans le volet agricole de son projet, et il consacre quelques pages à défendre cette spécificité, l'« association des travaux de la campagne aux arts sédentaires » :

> « Comme il n'existe nulle part, du moins que je sache, d'établissement pareil à celui que je viens de décrire, je me crois obligé de faire connoître ici les raisons qui m'ont déterminé à donner la préférence à une école d'agriculture et de métiers sur les autres instituts de ce genre qu'on pourroit former dans le même but (…). »[506]

Il propose néanmoins, au cas où « on croyoit devoir s'en tenir simplement à une école de métiers », deux alternatives[507] à l'idée de « manufacture de drap » proposée dans le *Mémoire…* de PENEVEYRE : « un attelier de différens ouvrages de coutélerie » et/ou « une fabrique de bas, bonnets, etc. faits à l'aiguille », conçue « sur le pied de nos fabriques d'indiennes ». Dans le second cas, les enfants ne seraient pas reçus à demeure :

> « Il suffiroit alors de louer une sale, où les enfans devroient se rendre à une heure fixe et où on les feroit travailler pendant la journée ; (…) après leur tâche faite, on renverroit chez eux ceux qui auroient un asyle ; les autres seroient logés chez les particuliers, par la voie de l'enchère au rabais. »

Quelle que soit la solution adoptée –école d'agriculture et de métiers, atelier de coutelerie ou fabrique de bas–, il convient de relever que l'auteur n'y voit qu'une alternative à l'assistance à domicile. Il ne faut y recourir que pour les enfants dont les parents sont « ou assez durs pour y renoncer, ou trop vicieux pour leur donner une bonne éducation » : aux parents « sages et réglés », l'auteur souhaite que l'on accorde des secours à domicile, en les obligeant, toutefois, à « produire une certaine quantité d'ouvrage de leurs enfans » ou à « les envoyer (…) tous les jours à l'école de travail ».[508]

Les manœuvres et les artisans constituent le deuxième groupe examiné par l'auteur.[509] Contre la « méthode ordinaire », consistant à les laisser mendier lorsqu'ils manquent de travail, il

---

502 *Ibid.*, p. 10-12.

503 *Ibid.*, p. 12-19. Enfants jusqu'à 9-10 ans : lecture d'ESOPE, LA FONTAINE et BERQUIN. Enfants dès 9-10 : Histoire et histoire naturelle (ROLLIN, BOSSUET, PLUCHE), apprendre à écrire, catéchisme. Enfants de 13 à 16/17 ans : catéchisme, Bible, ABBADIE, TURRETTINI, arithmétique, grammaire). Cf. annexe IV/5.

504 *Ibid.*, p. 18.

505 *Ibid.*, p. 20 et 21.

506 *Ibid.*, p. 21.

507 *Ibid.*, p. 25-28.

508 *Ibid.*, p. 27-28.

509 *Ibid.*, p. 28-33.

propose l'assistance par le travail. Il exclut, ainsi, implicitement, pour ces indigents « souvent à la fleur de l'âge et jouissant d'une bonne santé », toute assistance à domicile, mais il ne suggère pas non plus de mise au travail en institution.
La solution qu'il propose pour « les gens de métier », horlogers, menuisiers, orfèvres, serruriers, tailleurs, cordonniers et « plusieurs autres » consiste à les « faire travailler pour le compte du comité », en leur faisant, au besoin, « les avances des matières premières ». L'idée n'est que peu développée : l'on comprend, tout au plus, qu'il suggère que le comité achète leurs produits à ces artisans et se charge ensuite de « convertir en argent les marchandises acquises par cette voie » en les vendant. Lorsqu'il s'agit de produits dont la revente serait difficile et pour les artisans qui manquent de savoir-faire, il suggère d'« ouvrir les écoles de travail » aux intéressés, soit de les faire travailler dans l'établissement, en les séparant des enfants. Ici aussi, la dimension disciplinarisante est réduite :

> « je voudrois qu'on se servît de ce moyen seulement dans les cas où le premier ne seroit pas praticable ; c'est-à-dire, à l'égard des artisans <dont les ouvrages ne sauroient un objet> de commerce ou que leurs talens, trop bornés, rendent incapable de la profession à laquelle ils s'étoient d'abord voués. »[510]

Les manœuvres seraient, eux, employés à « différens travaux publics », en particulier à l'entretien des routes. Pour les particuliers qui le souhaitent, il propose de remplacer le système en vigueur (corvées individuelles) par des taxes servant à payer les manœuvres :

> « au lieu d'exiger des corvéables tant de journées de travail, ainsi que cela se pratique, je voudrois qu'on les taxât à une somme qui seroit destinée à payer les pauvres journaliers, à qui l'on feroit faire ces sortes d'ouvrages. Je suis persuadé que de cette manière les routes seroient mieux entretenues et à bien moins de frais que suivant le mode actuel. Sans doute on auroit pas le droit de contraindre les particuliers à ce nouveau règlement, mais je crois que la plupart, tant pour n'être pas distraits de leurs occupations, que par amour pour le bien public, s'y prêteroient volontiers. »[511]

Au nombre « des entreprises que les comités formeront pour occuper les ouvriers de journée », il propose également « certains travaux particuliers à quelques communautés », « l'exploitation des bois de chauffage dans les forêts communales pour le compte des personnes qui ne travaillent pas elles-mêmes ces bois », « les guets et patrouilles, dans les communes où ces reutes se font à tour » ou, encore, « différens travaux pour les particuliers ». Enfin, il propose aux communes de confier aux manœuvres « le défrichement des terres incultes et le dessèchement des marais ». A l'exception des deux derniers cas, il s'agit donc, pour l'auteur, de pallier le manque de travail à la journée offert par le marché local du travail en déchargeant, contre une taxe, les particuliers de corvées personnelles dont l'exécution serait confiée aux manœuvres.
Pour la troisième catégorie de pauvres[512], les vieillards et les malades, qui, « affoiblis par des maladies ou engourdis par l'âge », ont en commun de n'être « plus capables de travailler », il propose, contre la méthode ordinaire de la mise en pension auprès de particuliers et contre l'accord de secours à domicile, solution « applicable que dans un petit nombre de cas particuliers », de construire des hospices :

> « Élevez de ces édifices sacrés, auxquels la sainteté de leur usage a fait donner le nom d'Hôtel-dieu, où le vieillard trouve une retraite honnête, le respect et les égards qui lui

510 *Ibid.*, p. 30. <> : sic pour la syntaxe.

511 *Ibid.*, p. 30-31.

512 *Ibid.*, p. 33-40.

> sont dus, et l'homme gémissant sous le poids de la douleur, un adoucissement à ses maux, des soins et des consolations. »[513]

Omettant étrangement la ville de Neuchâtel, il propose d'en établir cinq dans la principauté, soit à Boudry, à St-Blaise, à Môtiers, à Valangin et au Locle. Pour un coût de 8 à 10'000 £ faibles (3'200 à 4000 £), l'établissement, qualifié aussi d'« hôpital » ou d'« infirmerie », aurait deux étages, pourrait loger 89 personnes « non compris les hospitaliers » et le directeur. Il aurait un caractère curatif assez net et ne serait pas destiné uniquement aux vieillards : l'auteur prévoit, dans le personnel, deux « domestiques chargés de soigner les malades », infirmiers qu'un système de « clochetes (…) avertiront quand et où ils doivent porter du secours ».[514] Il demande également que l'établissement soit en mesure de fournir des remèdes aux malades :

> « on y construira une espèce d'athanor à plusieurs fourneaux pour apprêter des remèdes ou de petits mets à l'usage des malades. [Une des pièces sera :] Petite pharmacie, où se trouveront les remèdes les plus ordinaires. »[515]

La capacité de travail résiduelle des vieillards et des malades devra néanmoins être utilisée : un espace est prévu,

> « qui tiendra en même temps lieu de réfectoire et de sale de travail ; car ces maisons ne doivent pas servir d'asyle à l'oisiveté, mais on y occupera, soit à filer, soit à tricoter ou à tels autres petits ouvrages toutes les personnes en état de faire quelque chose. »[516]

Si la famille des malades et des vieillards reçus dans l'établissement est « en état de contribuer, en tout ou en partie, à leur entretien », elle devra payer « une rétribution proportionnée [à ses] facultés ». Mais dans ce cas, pourtant, comme pour l'« école de travail », il ne s'agit pas d'une mise en institution et au travail forcée, mais d'une forme de secours possible : l'auteur laisse ouverte la possibilité d'une assistance à domicile accordée à la famille.[517]

« Elever les enfans, donner de l'ouvrage aux artisans et manœuvres, entretenir et soigner les vieillards et les malades »[518] de la manière proposée, ce serait à la fois renoncer à la mendicité autorisée comme forme d'assistance et abandonner le placement à l'enchère au rabais. Bien qu'étant le thème le plus sommairement traité par l'auteur, l'abandon de la mendicité comme forme d'aide est bien le changement décisif, dans la mesure où il ne s'agit pas uniquement, comme pour les enfants et les vieillards, de réallouer les moyens existants dont l'auteur, ainsi, contrairement à DARDEL et PENEVEYRE, dit l'insuffisance.

Pour les enfants, il affirme, certes, mais sans argumenter longuement, que sa solution serait à la fois « moins imparfaite et beaucoup plus économique » que le placement à l'enchère au rabais auprès de particuliers. Il est en effet convaincu que les seuls coûts sont les frais de premier établissement : « ces sortes d'instituts [écoles de travail] une fois formés peuvent subsister par eux-mêmes »[519], au moyen, doit-on supposer, du produit du travail des enfants et/ou de l'utilisation, sous cette forme, des moyens consacrés jusqu'ici au payement des

513 *Ibid.*, p. 34.

514 *Ibid.*, p. 36.

515 *Ibid.*, p. 37.

516 *Ibid.*, p. 35-36.

517 *Ibid.*, p. 39-40.

518 *Ibid.*, p. 8.

519 *Ibid.*, p. 9.

pensions auprès de particuliers. La création de l'établissement lui-même serait « très facile, et peu dispendieuse » pour les communes qui ont des biens-fonds :

> « il ne leur en coûteroit, en effet que quelques parcelles de ces terrains vagues dont elles retirent si peu, le louage d'une maison et l'ameublement, qui d'ailleur n'entraîneroit pas de frais considérables. (…) Quant aux communes dont les fonds ne constituent pas en terres, elles pourroient, ou se joindre aux premières, ou prendre des fermes à bail et les approprier à l'usage dont il s'agit. »[520]

Pour les vieillards, de même, il ne s'agirait que de faire face aux frais d'« érection de ces établissemens » ; les dépenses d'entretien seraient couvertes par une réallocation des moyens consacrés jusqu'ici par les communes « en suivant la méthode ordinaire de mettre ces pauvres en pension », et l'auteur est convaincu qu'entretenir ces indigents en institution permettrait d'épargner « un quart de ce qu'il en coûte annuelement aux communes pour le même objet », puisqu'il « est hors de doute, que ceux qui se chargent de fournir à leurs besoins ne le font que dans l'espérance de gagner et qu'ils y gagnent ».[521]

Pour les manœuvres et artisans, enfin, les occuper permettra d'épargner « les sommes considérables qu'on leur distribue chaque année »[522] : parce qu'il fait de la mendicité la forme habituelle d'aide aux adultes valides, l'on peut ou doit comprendre ici que l'auteur fait allusion plus aux aumônes que les particuliers distribuent à leur porte qu'aux secours à domicile accordés par les communes.

Globalement, donc, le système proposé serait moins coûteux pour les particuliers et/ou les communes : « il en coûteroit moins » d'entretenir les pauvres ainsi, cette méthode a « l'avantage d'être plus économique ».[523] En fait, pourtant, reconnaît-il ailleurs, le système a un double coût pour les communes, auquel s'ajoute la perdurance de secours à domicile. Il s'agit de financer la mise en place des écoles de travail et des hôpitaux, ainsi que le financement d'une assistance aux adultes valides, sous forme de travail, en substitution à la mendicité autorisée :

> « Malgré la plus sévère économie dans toutes les parties du <sytème>[524] que je viens d'établir, il est certain que la fondation et l'entretien des infirmeries dont je parle, l'institution des écoles de travail que j'ai proposées ci-devant, les avances nécessaires pour le paîment des ouvriers qu'on fera travailler, quelques aumônes qu'on accordera à des pauvres honteux, que tout cela dis-je entraînera des dépenses auxquelles les revenus de certaines communes peu riches ne pourront suffire. »[525]

La substitution complète de l'assistance, à domicile ou en institution, à la mendicité autorisée équivaut, ainsi, à attribuer aux communes une tâche assumée jusqu'ici en partie par les particuliers donnant de quoi vivre à qui quête à leur porte. Ces nouvelles tâches communales seraient doublement financées par les particuliers : d'une part, ils pourraient être dispensés de corvées communales, effectuées par des manœuvres indigents, contre une taxe ; d'autre part, ils seraient appelés, sous la contrainte au besoin, à contribuer selon leurs moyens.

---

520 *Ibid.*, p. 23.

521 *Ibid.*, p. 39.

522 *Ibid.*, p. 28.

523 *Ibid.*, p. 43.

524 <>: sic.

525 *Ibid.*, p. 41.

Si, dans le premier cas, il concède que l'on n'« auroit pas le droit de contraindre les particuliers à ce nouveau règlement »[526] et si un premier moyen de financer l'assistance qu'il évoque, les collectes hebdomadaires à l'issue du culte et une quête bisannuelle auprès des particuliers, est exempt de contrainte, il n'en va pas de même d'une idée consistant à rendre payant l'accès aux bénéfices communaux et, au besoin, à lever une contribution sur les fortunes :

> 2°. Dans les communautés qui possèdent des fonds en terres, et qui ne sont pas toujours les plus riches en argent, on fera payer aux communiers tant pour chaque pièce de bétail pour la vaine pâture. Le riche, qui jouit seul de ce droit, donnera ainsi une espèce de dédommagement au pauvre, qui par état se trouve dans l'impossibilité de profiter de ce bénéfice.
> 3°. On fera aussi payer quelque chose pour les bois de chaufage et autres, exploités dans les forêts communes ; cette pratique à déjà lieu à La Sagnes aux Verrières, etc. Au jour assigné pour cela, les communiers se rendent dans le bois et chacun y choisit les arbres dont il a besoin ; on les met ensuite à l'enchère et ils sont cédés au plus offrant. (…)
> 5°. Enfin, si les moyens indiqués ne sont pas suffisans, les particuliers rempliront le déficit par une contribution proportionée à leurs facultés. »[527]

Le financement du système passe donc par de multiples taxes nouvelles. L'ampleur du changement est considérable, et l'auteur propose, pour en atténuer l'impact, que les communes fassent un emprunt dont seuls les intérêts et l'amortissement seraient assumés par les moyens qu'il propose :

> « pour ne pas accabler les (…) particuliers (sur lesquels doit nécessairement retomber tout le fardeau) par des impositions trop fortes, elles emprunteront d'abord les sommes qu'elles seront appelées à fournir pour leur qote-part des frais qu'occasionera *l'érection des instituts charitables* ; puis pour se mettre en état de payer les intérêts de ces sommes et diminuer peu à peu les capitaux, pour faire face en même tems aux *dépenses courantes*, elles auront recours, entre autres moyens, aux suivans : (…). C'est par les mêmes voies que ces communes, après l'extinction de la dette communale, pouront former des fonds charitables, les entretenir et les augmenter. »[528]

Il ne s'agit pas seulement de couvrir les frais d'« érection des instituts charitables », mais aussi leurs « dépenses courantes »[529] : en même temps qu'il doit permettre de financer la création des établissements, le recours à des taxes est une mesure durable, destinée à faire face à des charges structurelles, récurrentes.
La volonté de quadrillage du territoire, l'importance qui reste accordée à l'aide à domicile, l'absence de mise au travail obligatoire en institution, l'assistance par le travail à domicile rapprochent, certes, l'écrit de l'anonyme du Locle du modèle hambourgeois, mais, de tous les écrits neuchâtelois sur la réforme de l'assistance, l'*Esquisse*... est le moins ancré dans le débat européen du temps. En même temps, l'ancrage aux réalités, aux pratiques locales –locloises en l'occurrence– est fort, et il s'agit du texte qui, admettant la réalité du besoin d'aide des pauvres, mesure le plus nettement les conséquences de l'abolition de la mendicité.
Ce que ce texte dit, surtout, c'est l'insuffisance des moyens d'assistance existants, en même temps que la nécessité d'un recours, si l'on veut abolir la mendicité, aux solidarités

---

526 *Ibid.*, p. 30-31.

527 *Ibid.*, p. 41-42. Le quatrième moyen imaginé est le recours aux loteries et à une taxation de « ces jeux que nous nommons vauquilles ». *Vauquilles :* « Ensemble des enjeux ou des prix qui peuvent être gagnés au jeu des neuf quilles ou au tir à la carabine. » *DPNSR*, s.v.

528 *Ibid.*, p. 40-42. Nous soulignons.

529 *Ibid.*, p. 40-41.

contraintes, à des taxes nouvelles. Contrairement aux deux autres auteurs, l'anonyme du Locle ne part pas de l'hypothèse que le besoin d'aide des *working poors*, ces adultes valides manquant de travail ou qui ne peuvent faire face à leurs charges de famille au moyen de leur salaire, est dû à des insuffisances morales individuelles et qu'il suffit de les contraindre à travailler. Le besoin d'aide est réel, et il convient, si l'on veut abolir la mendicité, de trouver de nouveaux moyens.

La contrainte à l'égard des pauvres, ainsi, est faible. L'auteur ne dit, par exemple, rien sur le sort qu'il conviendrait de réserver aux artisans ou manœuvres qui refuseraient le travail proposé et il laisse subsister, pour ceux qui ont des enfants, l'aide à domicile. De même, les mises en institution ne se feraient sur le mode de la contrainte que pour les enfants de parents « vicieux ». Par ailleurs, le texte n'évoque aucune mesure de répression de la mendicité qui, le nouveau système mis en place, perdurerait : les seuls à l'égard de qui une contrainte s'exercerait sont les particuliers, amenés à s'acquitter de taxes et, peut-être, les communes, obligées par l'Etat à adopter le nouveau système.

Ce qui, dans l'*Esquisse…*, par contre, manque, ce sont les moyens de faire adopter ces mesures, qui relèvent toutes de la basse police et de la gestion des biens communaux. Si, pour le remplacement des corvées d'entretien des routes, l'auteur précise qu'« on auroit pas le droit de contraindre les particuliers à ce nouveau règlement »[530], rien n'est dit sur la façon d'amener les communes à adopter le système proposé et les mesures de financement qui l'accompagnent. L'Etat procédera-t-il par mesures générales ? Qui prescrira l'établissement de cinq hôpitaux dans la principauté ? Attend-on des communes qu'elles adoptent le système à leur guise ?

Assister à domicile les familles nombreuses, construire « écoles de travail » et hôpitaux et, surtout, fournir du travail aux manœuvres et aux artisans obligerait à une réforme du fonctionnement des communes et contraindrait les particuliers à financer le système par une « contribution proportionée à leurs facultés ». Or, ainsi que le formule PENEVEYRE dans son *Essai…* écrit au même moment que l'*Esquisse…*, il n'est pas possible que l'Etat contraigne les communes à pallier « l'insuffisance des moyens » : « la constitution du pays ne permet pas au souverain (…) d'imposer aux communautés une taxe nécessaire » à une réforme de basse police.

En définitive, et même si elle peut, parce qu'elle admet la réalité du besoin d'aide gratuite des pauvres, faire l'économie du pénal, l'*Esquisse…* dit, en creux, ce à quoi l'on a renoncé, ce à quoi l'on devait renoncer, à Neuchâtel, entre 1800 et 1815 : à une réforme du fonctionnement de l'assistance ordonnée par l'Etat et à une généralisation de la taxe des pauvres existant dans quelques communes du canton.

4. CONCLUSION : UNE « RÉFORME COMPLETTE DANS LES USAGES » OU LES CONDITIONS DE POSSIBILITÉ DE L'INNOVATION

A l'exception relative de l'*Esquisse…* de l'anonyme du Locle, les écrits proposant une réforme de l'assistance à Neuchâtel vers 1800 constituent une tentative globale d'implémentation locale des idées apparaissant dans la littérature européenne sur l'assistance dans les années 1796 à 1799. Diffusés par la *BB* et les *RMEH*, le cas des *workhouses* anglaises (Shrewsbury), les expériences munichoises et les théories de RUMFORD constituent, avec la

530 *Ibid.*, p. 31.

référence hambourgeoise, le paradigme d'un discours qui dit motiver le changement qu'il propose par une critique du système alors existant à Neuchâtel. Qu'elle soit une façon choisie d'assister les pauvres ou qu'elle procède de l'« immoralité » de ces derniers, la mendicité doit disparaître, au profit d'un système nouveau, disciplinarisant des indigents enfin contraints au travail (DARDEL, PENEVEYRE) ou permettant d'assister réellement, à domicile ou en institution, enfants, pauvres valides, malades et vieillards (*Esquisse*…).

L'examen de ces quatre projets aboutit à mettre en évidence de façon nette les conditions de possibilité de l'innovation en matière d'assistance communale à Neuchâtel vers 1800.

Le premier texte examiné, le *Mémoire*… de PENEVEYRE, propose la suppression de tout secours à domicile et l'instauration d'un système de maison de travail, soit une manufacture de draps et quelques activités de tissage. Destiné surtout aux enfants, reçus à demeure pour, à l'exception de rares plages d'instruction, y travailler, l'établissement, recevant aussi des adultes valides, aurait, en réalité, une clientèle mal définie. Ecartant vieillards, infirmes, malades et, de façon mal affirmée, les adultes valides, il devrait permettre d'assister les indigents pour (presque) rien ou, à tout le moins, de diminuer très fortement les dépenses d'assistance. Répondant à ce texte, le corrigeant, le *Mémoire*… du pasteur DARDEL, supprimant lui aussi tout secours à domicile, propose une solution qui couvre tous les cas de pauvreté : les vieillards et, en partie, les enfants seraient reçus à l'Hôpital et à la Maison des orphelins, alors qu'une maison de travail, fabrique d'« étoffes communes », recevrait tous les autres indigents « incapables de gagner entièrement leur vie par leur travail ». Les enfants, ne recevant qu'une instruction minimale, seraient également contraints au travail. Pourtant, en dépit des affirmations de l'auteur, le projet suppose d'importants moyens nouveaux et repose, ainsi, sur une illusion comptable procédant à la fois d'une sous-évaluation du nombre des assistés et, surtout, du refus d'admettre qu'il conviendrait de satisfaire aux besoins auxquels, jusqu'ici, la mendicité a permis de répondre. Esquivant, par ailleurs, ce que nous avons appelé le tabou du pénal (contraindre à l'internement et réprimer celui qui donne à sa porte), le projet équivaut, en sus, à enlever aux autorités publiques (à la ville de Neuchâtel) une part importante de leurs tâches de basse police, soit l'assistance.

Se heurtant, ainsi, à des obstacles importants, les projets de maison de travail peuvent-ils laisser place à l'assistance à domicile ? Cette dernière peut-elle être le moyen d'une disciplinarisation, d'une mise au travail des pauvres ? C'est la solution qu'approfondit longuement l'*Essai*… de PENEVEYRE : laissant, pour qui est absolument incapable de travail, subsister une assistance « gratuite », sans contre-partie, il propose un système de *magasins de secours* pour les pauvres valides, ainsi que, pour certains, des mesures de (re-)formation professionnelle, axées surtout sur des activités de filage et de tissage à faible valeur ajoutée. L'on n'assistera plus celui qui est en état de travailler autrement qu'en lui donnant du travail qui lui sera payé aux prix du marché. Suggérant la mise en place d'une véritable économie parallèle concurrençant le secteur privé, garantissant aux artisans l'écoulement de leurs produits, mettant en réseau, sur le mode d'une vaste manufacture dispersée, tous les *magasins de secours* de l'Etat, offrant aux classes populaires des moyens d'accès aux biens contournant le détail onéreux auquel elles sont d'ordinaires contraintes, le projet comprend une forte dimension utopique. Mais c'est, abstraction faite de ceci, la réalisabilité du projet qui en constitue la lacune essentielle : le projet dans son ensemble, et contrairement à l'affirmation de l'auteur, qui ne le concède qu'au sujet de la transformation de toutes les écoles de village en écoles de travail, serait une « réforme complette dans les usages ».

Il s'agit de ce que nous avons appelé la « béance exécutoire » d'un projet, dont, par ailleurs, comme en 1801, les coûts sont sous-évalués. Il ne dit rien de la mise en place des « sociétés bienfaisantes » chargées de créer et de diriger ses *magasins de secours :* qui y incitera ? Qui y contraindra, au besoin ? Comment les rapports entre ces sociétés et les communes seront-ils

réglés ? Où, sans l'impossible imposition de nouvelles taxes par l'Etat, trouvera-t-on les moyens nécessaires ? C'est un pan entier de la basse police communale –et des moyens qui lui sont affectés– qui passerait aux mains d'associations privées de particuliers bienfaisants : comment, sans intervention de l'Etat, sans contrainte, sans, à tout le moins, une instance d'arbitrage des conflits, le système se mettrait-il en place ? Et il faut ajouter à ce refus ou à cette impossibilité de dire la nécessité de l'Etat le fait que PENEVEYRE, en 1802, comme DARDEL, imaginant une disparition en quelque sorte spontanée de la mendicité et de l'aumône individuelle, bute sur le tabou du pénal. Financement, contrôle de l'Etat et question pénale : c'est, à notre sens, la raison dernière de l'altération que subissent, lorsqu'ils sont pensés pour une implémentation à Neuchâtel, les modèles européens dont s'inspirent les projets de disciplinarisation, à domicile ou en institution, des pauvres. L'assistance pour les familles nombreuses et pour les indigents valides (Hambourg), l'admission des indigents incapables de travail (Angleterre), les dispositions pénales ou policières (partout) ne peuvent être, ainsi, incorporées aux projets neuchâtelois, au point, par exemple, que PENEVEYRE doit faire reposer son système sur l'impossible travail des enfants des classes populaires et sur un illusoire recours aux *soupes économiques*.

Ne partageant pas, pour l'essentiel, malgré des similitudes frappantes[531], la volonté de disciplinarisation des deux autres auteurs, contournant le tabou du pénal et admettant la réalité du besoin d'aide des familles nombreuses, des *pauvres qui travaillent*, l'auteur de l'*Esquisse*… bute, pourtant, lui aussi, sur l'obstacle de l'intervention de l'Etat et du financement. Proposant, contre la pratique du placement à l'enchère au rabais, des « écoles de travail » pour les enfants et des « Hôtels-Dieu » pour les vieillards et les malades, suggérant de faire travailler les pauvres valides pour le compte de son comité de charité, l'auteur laisse une large place à l'assistance à domicile. Les enfants et les vieillards ne seront pas contraints à entrer dans les établissements proposés, et, surtout, persiste la possibilité d'une assistance gratuite à domicile dans les situations de charges de famille lourdes (enfants, parents âgés ou malades à charge).

L'essentiel, ici, est la reconnaissance de l'insuffisance des moyens existants : puisqu'il s'agit de faire disparaître la mendicité comme moyen d'assistance, il faut retrouver, en quelque sorte, ce qui est donné à la porte ; le changement ne peut passer que par l'introduction de nouvelles taxes forcées. A ce constat, qui dit bien la dimension réellement structurelle de la mendicité dans l'économie de l'assistance d'Ancien régime, s'ajoute le silence de l'auteur sur les modalités du changement : qui, sinon l'Etat, incitera et, au besoin, contraindra, les communes à mettre en place un comité fonctionnant sur le modèle de celui du Locle ? Qui, sinon l'Etat, conduira la nécessaire collaboration entre communes pour la mise en place des cinq hospices imaginés par l'auteur ? Qui, encore, sinon l'Etat, vérifiera, au besoin par la contrainte, que les communes assistent leurs indigents suffisamment pour que la mendicité n'ait plus de raison d'être ? Or, toutes ces mesures participent de l'emprise de l'Etat sur la basse police communale : le changement, l'innovation en matière d'assistance communale ne peuvent se faire, vers 1800, sans une intervention contraignante de l'Etat, sans que ce dernier ne réglemente directement l'assistance communale. Changer de système, faire disparaître la mendicité comme moyen d'aide aux indigents ne peut se faire hors de l'intervention, impossible et nécessaire, de l'Etat ; c'est ce que formule excellemment, en février 1803, le pasteur de Lignières :

[531] Avec, en particulier, l'*Essai*… de PENEVEYRE. L'assistance par le travail proposée par l'auteur de l'*Esquisse*… est très proche des *magasins de secours*, tous deux, entendent réformer les écoles de la principauté, tous deux, enfin, entendent assister « gratuitement », à domicile ou en institution, les vieillards.

> « il faudrait pour abolir la mendicité d'autres règlemens que nos mandemens de seigneurie. (…) Il faudrait donner des directions à toutes les communautés ; s'assurer si elles peuvent secourir leurs pauvres ; les y obliger quand elles le peuvent, venir au secours de celles qui ne le peuvent point, etc., etc., et alors punir les pauvres qui mendieraient par paresse ou libertinage. »[532]

Ce que, par ailleurs, cette conclusion met en évidence, c'est l'inadéquation du discours disciplinarisant de PENEVEYRE et DARDEL aux réalités de la pauvreté et de l'assistance. Tous deux, partant de l'hypothèse décisive que, sauf celui qui est incapable de travail, « chacun doit pouvoir vivre du travail de ses mains », nient le besoin d'aide gratuite des *working poors*, dont ils minimisent l'importance au sein de la population assistée. A leur sens, les principaux facteurs de pauvreté sont le manque d'occupation et la paresse, et il suffit soit d'offrir du travail à qui en manque, soit d'y contraindre les paresseux. Le manque de travail, pourtant, n'est, en termes relatifs, qu'une cause très secondaire de pauvreté par rapport aux « circonstances » de famille, à la maladie et à l'âge ; c'est ce que, très exactement, reconnaît, vers 1805, le rédacteur d'une description de la chambre de charité de la ville :

> « [La chambre de charité doit] soigner les pauvres vieillards, malades ou infirmes (…), venir au secours de ceux qui, en âge et en état de travailler, ne peuvent cependant pas, à raison de leurs circonstances, d'une famille trop nombreuse ou de quelqu'accident fâcheux, suffire par le travail à leur entretient (…). »[533]

Représentant, souvent, plus de la moitié des cas d'assistance, les familles, les « pauvres qui travaillent, mais qui ont besoin d'un suplément pour les aider (…) à vivre »[534], constituent, avec les malades, les accidentés et les vieillards, le cœur du monde de la précarité à Neuchâtel vers 1800. Le discours des émules neuchâtelois de la disciplinarisation prônée par la littérature européenne sur l'assistance se déploie en niant massivement ces réalités : sur les pauvres pèse, toujours, le soupçon de défaillances morales individuelles, d'une pauvreté dont ils sont, en définitive, responsables. L'on refuse, ainsi, de les assister sans contre-partie : ils doivent travailler en échange de ce qu'on leur accorde et/ou payer, en quelque sorte, l'assistance qu'ils reçoivent en abdiquant leur autonomie, « en s'assujettissant à une vie réglée, active et laborieuse », à la discipline d'un enfermement. Le seul projet de disciplinarisation qui permettrait, fût-ce au prix d'une illusion comptable, de faire face à toutes les situations de pauvreté, celui du pasteur DARDEL, veut, ainsi, contraindre à la discipline d'une maison de travail celui qui a besoin d'aide parce qu'il a une famille nombreuse ou que, malade, il est, temporairement incapable de subvenir à son entretien et à celui des siens.

Tabou du pénal, contrainte à exercer par l'Etat sur les communes et problèmes de financement : la mesure dans laquelle les projets de réforme de l'assistance ont ou n'ont pas été mis en œuvre, ainsi, nous dira le poids de ces conditions de possibilité de l'innovation, les causes, en d'autres termes, de l'immobilisme. Elle nous dira, aussi, si l'on a ou non reconnu l'illusion d'une réforme qui, oublieuse des réalités de la pauvreté, des familles nombreuses, des malades et des vieillards, veut résoudre la question de l'assistance par la disciplinarisation des pauvres. Il s'agit, désormais, d'examiner les tentatives effectives d'implantation de *workhouses* à Neuchâtel entre 1800 et 1815, à l'exemple du Locle : s'inspire-t-on des modèles européens ? Sur quels obstacles bute-t-on ?

---

532 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponses de Lignières, 12 février 1803.

533 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ».

534 Cf. chap. I/III/3.

III. LA DISCIPLINARISATION EN ÉCHEC : LE PROJET DE MAISON DE TRAVAIL DU LOCLE (1808-1812)

1. PROJETS DE MAISONS DE TRAVAIL AUX MONTAGNES AVANT 1808

L'exemple le plus abouti d'une tentative d'application des idées formulées dans les écrits des réformateurs neuchâtelois des années 1798-1802 est représenté par un projet visant à mettre en place une maison de travail au Locle de 1808 à 1812.[535]

L'idée, certes, n'est pas complètement nouvelle : dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle, il avait en effet déjà été, dans les Montagnes neuchâteloises, question de créer des institutions d'assistance fermée, mais elles étaient en fait destinées aux indigents incapables de travailler. En 1750, la commune du Locle obtient, ainsi, du roi la permission « d'acquérir une maison pour servir d'hôpital et de manufacture aux pauvres ».[536] En dépit de l'usage du terme de « manufacture », il s'agit, en réalité, d'une institution destinée aux enfants et aux vieillards, aux pauvres incapables de travail que la chambre de charité, jusqu'alors, place en pension, à l'enchère au rabais, auprès de particuliers. L'idée initiale, en 1748, est de « loger les vieillards pauvres et les enfans orphelins »[537], et la maison que l'on achète en 1754, suite à la permission du roi de 1750, est bien destinée « à retenir les pauvres vieux et infirmes », même si l'on ambitionne aussi d'« y loger les familles qui jusques icy n'ont pu être mises en règle par rapport à la quête », c'est-à-dire les pauvres qui, malgré l'accord de secours à domicile, continuent à mendier de porte en porte. Cet immeuble servit, en effet, à « loger les pauvres vieillards et enfans orphelins », mais il est, en 1766, question de le vendre : « après l'essay de quelques années » seulement, la chambre de charité était revenue au système ancien et moins coûteux du placement chez des particuliers.[538]

A la même époque, il est question d'un projet similaire à La Chaux-de-Fonds. En 1756, le roi autorise la chambre de charité du lieu à posséder sans lods une maison et un bien-fond qui lui ont été légués en 1755 « pour servir de logement et d'assistance aux pauvres abandonnés ». L'on n'en fit pas l'usage prévu : en 1770, la chambre de charité obtient du Conseil d'Etat le transfert de cette concession sur un autre fonds qui vient de lui être donné.[539] L'immeuble possédé entre 1756 et 1770, en réalité, n'a jamais été utilisé pour loger des indigents : légué pour servir « de logement aux pauvres qui n'auraient point de parens pour leur donner de couvert [vieillards], ou à ceux qui en seraient abandonnés [enfants] », il a été dès le début

---

535 Sources imprimées et études : *MB*, 1809, 1811, 1821, 1822 ; William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 6-58 ; Charles PERREGAUX, « Histoire… » ; Estelle FALLET, *L'Atelier d'horlogerie de l'Hospice du Locle : 1827-1879 : L'éducation par le travail*, Le Locle, Fondation La Résidence, 1999, p. 24-29, 40-44. Il convient de rappeler que nous n'avons pas recouru aux archives communales.

536 Rescrit du roi du 22 septembre 1750, cité par Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 159-160, Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 24 et William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 13. Pour un exemple antérieur dans une région voisine : Patricia BRAND, *La manufacture de laine d'Yverdon (1695-1709) : Réalités et échecs d'un atelier créé pour les enfants pauvres*, mémoire de licence, Neuchâtel, 2004.

537 Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 24.

538 Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 24.

539 *MCE 114*, 8 janvier 1770, p. 6-7, 16 janvier 1770, p. 21 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-de-Fonds »* : 13 janvier 1770.

loué, le produit de la location étant appliqué à assister des pauvres à domicile. L'on a renoncé, en fait, à créer un hospice abritant plusieurs indigents :

> « la maison ne renferme qu'un seul logement fort étroit : que nous y retirions un pauvre, à l'exclusion d'autres, nous occasionnerons des murmures : que nous y en retirions plusieurs, ils auront peine à se convenir entr'eux, et il faudra payer des préposés pour les dirriger et les soigner et pourvoir à grands fraix, et à fraix toujours renaissans à l'ameublement de la ditte maison et au chauffage des dits pauvres ; ces difficultés nous ont jusqu'ici fait prendre le parti d'amodier la ditte maison et fonds pour en apliquer le produit à l'objet assigné par le testateur. »[540]

En 1787, il est à nouveau, sporadiquement, question d'une maison pour les pauvres : la chambre de charité du Locle envisage de construire « un bâtiment pour servir à loger une partie des pauvres qu'elle entretient » ; elle demande, en vain, au roi de contribuer aux frais.[541]

Dans le cadre, enfin, de l'enquête de 1802-1803, il est une fois encore, brièvement, question, pour les mêmes communes, d'établissements d'assistance fermée, contraignant, sur le modèle des écrits de 1798 à 1802, les pauvres au travail. L'auteur de la réponse de La Chaux-de-Fonds, ainsi, y voit, mais sans allusion à un projet en cours, la seule solution pour résorber une mendicité qui persiste en dépit du fait que l'on assiste « largement les pauvres dans leurs domiciles » :

> « Tout commande donc l'établissement de maisons de travail, seul moyen raisonnable d'arrêter le vagabondage et de faire rentrer dans le devoir des êtres qui, tôt ou tard, deviendront le fléau de la société. »[542]

Au Locle paraît exister un projet plus avancé : les particuliers qui ont mis sur pied un établissement de *soupes économiques* réfléchissent aussi aux moyens de « faire travailler » et d'« entretenir à meilleur compte » les pauvres, et « il est question (quoique cela soit encore bien vague) d'établir une maison d'industrie au Locle ».[543] Le projet, cependant, est suffisamment avancé pour inquiéter, en décembre 1802, le secrétaire d'Etat Sandoz-Rollin, adversaire résolu des maisons de travail.[544]

C'est entre 1808 et 1812 qu'un projet de maison de travail au Locle prend réellement corps, sans, avant 1815, aboutir à une réalisation effective : deux projets, en réalité, que nous examinerons l'un après l'autre, se succèdent, l'un en 1808, l'autre en 1810.

Au-delà de l'établissement d'une chronologie, il s'agit d'identifier et de qualifier les motivations et les objectifs de ces projets : s'agit-il d'héberger des indigents incapables de travail ? S'agit-il, au contraire, d'interner, pour les y contraindre au travail, des adultes valides ? Quel est l'impact des modèles européens et des écrits neuchâtelois des années 1798 à 1802) ?

---

[540] AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-de-Fonds »* : 16 mars 1821 (copie de la requête de la chambre de charité du 8 janvier 1770 et de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 janvier 1770).

[541] *MCE 131*, 2 avril 1787, p. 187, 9 avril 1787, p. 213-214 et 21 mai 1787, p. 289 : le roi refuse la demande, mais promet à la chambre de charité du Locle l'exemption de lods « si elle acquiert un bâtiment à l'usage que dessus ». Nous n'avons pas trouvé de trace ultérieure du projet.

[542] AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de La Chaux-de-Fonds, 24 novembre, 1802.

[543] AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803.

[544] Cf. chap. V/II/2-3. Le 16 décembre 1802, il développe à la *Société du jeudi* des « observations » opposées aux maisons de travail, observations qu'on l'incite à communiquer « à la communauté du Locle, où l'on s'occupe dans ce moment d'une nouvelle institution de charité, dont le projet lui a fourni l'occasion de mettre par écrit ses idées à ce sujet. » *SJPV*, 16 décembre 1802, p. 47-48.

Par ailleurs, dans la mesure où ces projets n'aboutissent pas, il s'agira de chercher à comprendre les raisons de ces échecs, en portant une attention particulière aux facteurs que nous avons identifiés à partir de l'étude des écrits théoriques des réformateurs neuchâtelois des années 1780 à 1802 : la question du financement, les enjeux de pouvoir locaux, la présence de l'Etat et, enfin, la question pénale ou correctionnelle.

2. « UNE SPÉCULATION VRAIMENT AVANTAGEUSE » : LE PROJET DE 1808

RÉCIT, CONTEXTE, MOTIVATIONS

Le premier des deux projets de maison de travail au Locle entre 1808 et 1812 date du début de l'année 1808 : le 14 février, la chambre de charité nomme une commission « pour examiner et voir ce qu'il convient de faire pour fonder un établissement aussi avantageux »[545], et le 25 février, deux mémoires sur « la nécessité qu'il y a d'établir une maison de travail au Locle » sont présentés à la commune, qui décide « qu'il convient d'avoir une conférence avec les autres communes et paroisses des Montagnes dans l'objet de concourir toutes ensemble à un travail commun ».[546]

Une réunion regroupant dix communes se tient le 7 mars, au Locle. Faisant part de son intention de « former une maison de travail pour y placer les vieillards et infirmes ainsi que les enfans pauvres », Le Locle propose aux autres communes « de se réunir toutes pour former un établissement où sans distinction quelconque » les indigents de toutes les communes participantes seraient reçus ; chaque commune est invitée à « dresser un tableau classifié » de ses pauvres et de ses dépenses et ressources consacrées à l'assistance.[547]

De son côté, la commune du Locle décide, le 13 mars, d'y consacrer 6'000 £ par an.[548] Une nouvelle assemblée des communes se tient le 27 mars ; trop peu de communes n'offrent que de trop faibles contributions[549], et Le Locle reprend alors le projet à son seul compte. Le 1er avril[550], la décision est prise de lancer une souscription auprès des communiers internes[551] et externes[552] : excipant d'un besoin de financement de 30'000 écus pour 300 pauvres, les appels sont datés des 8 et 15 avril 1808. En juillet, la commune et la chambre de charité décident de la répartition, par moitié, des charges du bâtiment, et conviennent de réserver l'établissement

545 Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 162 ; William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 6-8 et 19.

546 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 20.

547 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 22 et Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 163. Les communes et paroisses suivantes y participent : Le Locle, La Sagne, Les Brenets, La Brévine, La Chaux-de-Fonds, Les Ponts-de-Martel, Brot-Dessus, Plamboz, La Chaux-du-Milieu, Les Planchettes.

548 Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 163.

549 Cf. William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 26-28 et Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 164. La Chaux-de-Fonds se retire du projet, Brot-Dessus est absent, La Chaux-du-Milieu et Les Brenets ne chiffrent pas la contribution qu'ils seraient prêts à apporter, Les Ponts offrent 24 louis par an (403.4 £), Plamboz 168 £, La Sagne, 11'610 £.

550 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 28.

551 Texte, daté du 8 avril 1808, reproduit in William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 28-29.

552 Appel aux communiers « du Locle résidans dans l'étranger », 15 avril 1808, reproduit in William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 29-31 ; Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 164-165 ; Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 27.

aux seuls communiers du Locle, en même temps qu'une commission est chargée de rechercher un directeur.[553]

Le projet, désormais, paraît près d'aboutir : à l'automne 1808, le *Messager boiteux* parle du « nouvel établissement que l'on y [Locle] projette en faveur des pauvres »[554], et les souscriptions paraissent suffisantes pour que l'on en décide, en mai 1809, la recouvre, en même temps que l'on élabore le texte d'un placet au prince pour lui demander, avec « son approbation et sa haute protection avec l'autorité nécessaire à l'administration qui régira l'établissement », une contribution.[555]

L'apparition d'un projet de maison de travail au Locle au début de l'année 1808 s'explique, en premier lieu, par le contexte économique du moment : les difficultés des années 1807-1808 se traduisent par une forte hausse des dépenses d'assistance, qui contraignent parfois communes ou chambres de charités à entamer leurs capitaux.[556]

TABLEAU N° 152 : RESSOURCES ET DEPENSES D'ASSISTANCE AU LOCLE, 1802-1815 (£)[557]

		1802	1805	1806	1807	1814	1815
Chambre de charité	Revenu du capital	*1'600*	1'742.14	-	-	2'502.3.6	2'399.13.6
	Contributions, dons	*5'600**	3'224.4	-	-	9'058.10	9'150.7.6
	De la commune	*800*	900	-	-	0	0
	Recettes, total (R)	*8'000*	5'866.18	-	-	11560.13.6	11'550
	Dépenses (D)	*8'000*	9'587.6.4	-	-	13792.3	11'181.8.6
	(R) – (D)	*	- 3'720.7.8	-	- 4'709.16.8	-2231.9.6	+ 368.11.6
	Capital	*40'000*	43'567.4	-		54252.11.6	54621.3
Commune : dépenses d'assistance		*4'400*	4'713	4'700.0.8	-	-	-
« Comité » : dépenses		*2'200*	-	-	-	-	-
Sachets : dépenses		*500*	7-800	-	-	-	-
Dépenses d'assistance : total		*14'300*	*14'250*	-	20'160	-	-

Le Locle n'échappe pas au mouvement général (tabl. n° 152) : en 1805 déjà, le déficit équivaut à un dixième presque du capital de la chambre de charité, et en 1807, les dépenses excèdent les revenus pour une valeur supérieure au dixième du capital. L'on craint, alors, que le capital entier disparaisse en quelques années, et la création d'une maison de travail apparaît d'abord comme un moyen de réduire les dépenses : l'argumentaire insiste sur

553 Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 165.

554 *MB*, 1809, p. 44 (mention d'un legs de 3'000 £ de Jean-Frédéric Sandoz, mort le 28 février 1808, à la commune du Locle, pour cet établissement).

555 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 20, et Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 166, reproduisent tous deux un mémoire au prince Berthier, non daté ; les deux textes sont différents. Présentant tous deux la souscription comme étant achevée (72'000 £ de France), ils ont vraisemblablement été élaborés en mai ou juin 1809, lorsque l'on s'adresse pour la première fois à l'Etat.

556 Cf. chap. I/III/6 : « 1806-1815 : 'La stagnation du commerce (…) », p. ex. tabl. n° 51 et n° 54, qui documentent l'importance des dépenses d'assistance en 1807-1808 à l'exemple du Grand-Bayard et de La Sagne.

557 I. Sources. 1. 1802 : AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803. 2. 1805-1807 : AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : « Tableau sommaire de la chambre de charité du Locle tiré du compte rendu le 16e janvier 1806 », 28 octobre 1806 ; Déclaration du pasteur du Locle Favre au sujet de la « bourse de l'Eglise du Locle », 28 octobre 1806 ; « Extrait des registres de la communauté du Locle », 28 octobre 1806 ; William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 19 et 25. 3. 1814-1815 : BPUN 6R1661 : « Tableau des revenus et dépenses de la chambre de charité du Locle depuis que les comptes de cet établissement sont rendus publics par la voie de l'impression jusques et y compris 1831 » [imprimé]. II. Notes. 1. Conventions : italique : approximations ; - : n.d. 2. * : la source signale seulement que la différence entre les dépenses et le produit de la fortune est couvert soit par des contributions et dons, soit prise en diminution du capital.

> « la nécessité qu'il y a d'établir une maison de travail au Locle, à raison des dépenses considérables que les fonds sont appellés à faire par les charités extraordinaires qu'il faut délivrer et qui absorberont dans quelques années totalement les ressources. »[558]

A ceci s'ajoute la précarité structurelle du financement de la chambre de charité, qui ne repose que très partiellement sur le revenu de la fortune.[559] Même en temps normal, il arrive que les ressources ordinaires (revenu de la fortune, collectes annuelles, dons et legs) ne suffisent pas et « quelquefois elle est obligée de prendre sur le capital »[560] : en 1805, ainsi, le produit de la fortune, « les contributions annuelles et volontaires des particuliers » et les « dons pieux » laissent subsister un déficit d'environ 3'700 £, au sujet duquel le secrétaire de la chambre, en octobre 1806, explique qu'il « ne peut être couvert que par des dons extraordinaires lorsqu'il en survient à la chambre ».[561] En 1808 ou 1809, s'adressant au prince, la commune dit ne pouvoir assister ses indigents

> « que par des cotisations volontaires et les secours de nos fonds de charité dont les revenus sont malheureusement très insuffisans. »[562]

A la situation de crise des années 1807-1808 et à la précarité du financement ordinaire s'ajoute, enfin, la dispersion des instances d'assistance, liée en particulier à la différence de statut juridique des indigents : la chambre de charité n'assiste que ses « originaires », la commune, les communiers non « originaires » de la chambre, le « comité » et les « sachets », les non communiers.[563] Dans le projet de règlement qu'il élabore en 1809 ou en 1810, « le commité de la maison de travail projettée au Locle » place cette considération en tête des raisons qui motivent un changement de système :

> « Considérant,
> Primo. Que tous les moyens mis en usage, jusqu'à présent, dans la commune du Locle pour parvenir à y arrêter les progrès de la mendicité, tels que la fondation d'une chambre de charité, d'un commité de secours, n'ont pu procurer les bons effets qu'on avoit lieu d'en attendre, qu'au contraire le nombre des pauvres augmente progressivement chaque année
> 2° Que ce mal vient en partie de ce que des divers établissements de charité n'ont aucun lien qui les unisse entr'eux et qu'au lieu de s'entraider, ils agissent au contraire comme étant divisés d'interrets, ne craignant point de se charger les uns les autres (…). »[564]

Les circonstances du moment expliquent, donc, pour une part l'émergence du projet. Ce dernier, pourtant, est, également, et surtout, nourri des convictions diffusées par la *BB*, les *RMEH* et les épigones neuchâtelois des réformateurs européens entre 1798 et 1802 ; comme dans les écrits de DARDEL et PENEVEYRE, il y a, en effet, à la source du projet, la conviction que les moyens existants sont, en réalité, quoique mal employés, suffisants :

> « S'il étoit possible de faire l'addition juste de tout ce qui se délivre en charités, l'on verroit aisément, qu'en versant le tout dans une bourse commune, elle fourniroit de quoi

---

558 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 20.

559 Cf. tabl. n° 152 : le produit de la fortune représente environ un quart des ressources de la chambre de charité (1802 : 20% ; 1806 et 1814, 30% et 22% des recettes de la chambre).

560 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803.

561 AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : « Tableau sommaire de la chambre de charité du Locle tiré du compte rendu le 16e janvier 1806 », 28 octobre 1806.

562 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 20 (mémoire à Berthier, s.d.).

563 Cf. chap. II/I-III, en particulier II/I/2 et II/III/2.

564 AEN, *Série Assistance 4/V* : « Projet de règlement pour la maison de travail du Locle », s.d. Ci-apr. : AEN, *Série Assistance 4/V* : « Projet de règlement… » ; cf. annexe IV/8. Datation : chap. IV/III/3 : « Récit, contexte, motivations et contenu du projet ».

> établir une maison de travail, payer des directeurs et du monde pour soigner les pauvres. »[565]

Il convient seulement de changer de système : le nombre d'assistés et les dépenses n'augmentent que « faute de connoître les vrais moyens de répartir les divers secours d'ailleurs suffisans en eux-mêmes »[566] ; face aux « maux qui l'affligent et qui s'augmentent chaque année », la commune entend « porter un remède efficace en changeant la manière d'administrer ses secours envers la classe indigente »[567] :

> « le nombre de ses pauvres augmente chaque année et elle en est actuellement surchargée. Elle voit qu'il faut chercher le mal dans sa racine et changer son administration. »[568]

Créer une maison de travail permettra de réduire les dépenses annuelles ; grâce à l'économie réalisée, l'on pourra, d'abord, payer les frais d'établissement et, ensuite, réduire la charge pesant sur les particuliers qui contribuent au financement de l'assistance :

> « nous osons affirmer que par l'économie qui se trouveroit dans l'entretien de nos pauvres, il y auroit chaque année une épargne qui payeroit ou rembourseroit tout au bout d'un certain tems. (…) nous pouvons compter sur une grande épargne chaque année ; il ne faudrait peut-être pas beaucoup de tems pour acquitter les frais de l'établissement (…). »[569]

Ainsi, l'on retrouve ici, à l'exemple de la commune du Locle, l'ambition des réformateurs européens et neuchâtelois du temps : trouver un système qui permette d'assister les indigents pour (presque) rien, voire qui soit générateur de profit ou, à tout le moins, auto-financé. La présentation du projet aux souscripteurs, en avril 1808, insiste sur cette dimension :

> « [La commission chargée du projet espère] que chacun individuellement fera un sacrifice proportionné à ses facultés et à ses ressources et l'envisagera comme une spéculation vraiment avantageuse en ce que cet établissement une fois formé et se soutenant par lui-même, abolira les contributions annuelles des particuliers envers les divers fonds pieux. »[570]

Le projet loclois est proche des projets neuchâtelois de 1798-1802 et du discours des réformateurs européens de l'époque également dans la mesure où, postulant la suffisance de ressources qu'il convient, seulement, d'utiliser autrement, il voit aussi dans l'établissement qu'il propose le moyen d'une disciplinarisation des indigents, d'une rectification des faiblesses individuelles qui constituent la cause principale de la pauvreté. Les concours de la SEP en 1800-1801 demandaient comment « soulager la pauvreté sans favoriser la paresse », et les écrits de PENEVEYRE et de l'anonyme du Locle s'interrogent sur les moyens « de soulager l'indigence sans favoriser la paresse » ; pour défendre son idée de maison de travail, la chambre de charité, en février-mars 1808, y voit le seul moyen efficace pour « soulager les pauvres sans favoriser la paresse », « les rendres utiles, même nécessaires à l'Etat ».[571] De la même façon, le *Messager boiteux* présente le projet loclois comme un établissement « qui

---

565 Mémoire de la chambre de charité, s.d. [février-mars 1808], cité par William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 23 et (partiellement) Estelle FALLET, *L'Atelier d'horlogerie…*, p. 26.

566 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 22 (p.-v. de la réunion des délégués des communes et paroisses des Montagnes, le 7 mars 1808).

567 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 20 (mémoire à Berthier, s.d.).

568 Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 166 (mémoire à Berthier, s.d.).

569 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 23 et 26 (mémoire de la chambre de charité, s.d. [février-mars 1808]).

570 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 29 (texte en tête des cahiers de souscription, 8 avril 1808).

571 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 24 (mémoire de la chambre de charité, s.d. [février-mars 1808]).

tendra à soulager l'indigence sans favoriser la paresse, et à détruire la mendicité ».[572] Comme les réformateurs neuchâtelois et européens autour de 1800, la chambre de charité du Locle considère l'assistance à domicile et la mendicité autorisée ou tolérée comme un système permettant à l'indigent de ne pas travailler autant qu'il le devrait :

> « la grande facilité avec laquelle les pauvres reçoivent des secours dans cette commune à cause de la multiplicité des administrations de charité devient en quelque sorte un encouragement à la mendicité et à la paresse. » « un pays [Neuchâtel] où une disposition générale à faire l'aumône chez ceux qui en ont les moyens, n'encourage que trop à la demander ceux qui trouvent plus commode de se soustraire au besoin par l'assistance d'autrui que par le travail et l'économie. »[573]

Aider les pauvres à domicile, par des secours en argent, les incite à mésuser des secours, leur permet de satisfaire leurs vices personnels : persuadés qu'« une bonne partie des pauvres font un très mauvais usage des charités pécuniaires qu'on leur accorde »[574], les initiateurs du projet voient dans une maison de travail un moyen de ne plus assister en donnant, « comme on le fait encore assez généralement partout, des aumônes en argent, dont il est facile d'abuser pour satisfaire la paresse ou la débauche ».[575] Paresseux, devant leur indigence à leurs faiblesses personnelles, les pauvres ne doivent plus être assistés que d'une façon qui les contraigne au travail, ne leur permette pas de se soustraire à cette contrainte : « le mauvais emploi du temps, le peu d'ardeur pour le travail, l'indolence, multiplient ses pauvres », à qui l'on veut donner « un état qui loin de les maintenir dans leur oisiveté leur feroit contracter le goût et l'habitude du travail » ; par là, « leur désœuvrement presque généralement volontaire ferait place à une vie laborieuse, et leurs occupations utiles et lucratives remplaceraient une oisiveté aussi nuisible que dangereuse à la société ».[576]

Ainsi, s'inscrivant dans le contexte des difficiles années 1807-1808, le projet loclois de maison de travail apparaît à ses initiateurs comme le moyen à la fois de faire face à une situation de crise exceptionnelle, en même temps que de trouver une solution à la faiblesse structurelle du financement de l'assistance. Convaincus que les moyens disponibles sont en réalité suffisants, ils voient dans le système existant d'assistance à domicile la cause de tous les maux ; il favorise ce qui, de toute manière, est à l'origine de la plupart des situations de pauvreté : « un désœuvrement presque généralement volontaire », la paresse, les vices individuels.

CONTRAINDRE AU TRAVAIL OU HÉBERGER ? LE CONTENU DU PROJET DE 1808

La chronologie du projet établie, le contexte dans lequel il émerge documenté, il convient désormais d'en présenter le contenu et, surtout, d'en analyser la signification : à qui est destinée la maison de travail que l'on envisage ? Veut-on héberger des pauvres incapables de travail (enfants, vieillards) ou, au contraire, des adultes valides que l'on contraindrait à travailler ? Comment, enfin, en imagine-t-on le financement ? Cette tentative d'implémentation locloise du modèle européen des maisons de travail est-elle parvenue à

572 *MB*, 1809, p. 44-45.

573 AEN, *Série Assistance 4/V* : « Projet de règlement… » (cf. annexe IV/8) ; *MB*, 1809, p. 44-45.

574 AEN, *Série Assistance 4/V* : « Projet de règlement… » (cf. annexe IV/8).

575 *MB*, 1811, p. 40-42.

576 Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 166 (mémoire à Berthier, s.d.) ; William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 29 (appel de la commune à ses communiers externes, 15 avril 1808) et p. 20 (mémoire à Berthier, s.d.).

éviter les obstacles que nous avons identifiés plus haut, en matière de financement en particulier ?
Il faut, en premier lieu, relever que la désignation même de l'établissement est sujette à variations. Sur un total de vingt-cinq mentions, l'expression la plus fréquente est celle de « maison de travail », complétée parfois par les syntagmes « attelier de charité » ou « magasin de secours ». A trois reprises, une dimension hospitalière est mise en exergue : l'on parle de créer « une maison hospitalière et de travail », « un établissement hospitalier et d'industrie », « une maison hospitalière et d'industrie » ou, encore, « un hospice ». Il est, enfin, deux fois question de « l'attelier de charité et l'école de travail » et d'« un dépôt de mendicité ».[577]
L'ambition, à voir comment elle se dit, paraît donc fluctuante. Le projet de 1808, en réalité, a connu plusieurs états, dont deux au moins sont identifiables sur la base de nos sources ; il s'agit, désormais, de les présenter et de les évaluer.

Une maison de travail pour 200 pauvres ? L'utopie à l'épreuve des réalités de la pauvreté et de l'assistance

Le premier projet, datant vraisemblablement du début de l'année 1808, prévoit une « maison de travail » pouvant recevoir 200 pauvres. La population visée n'est pas définie clairement : il est prévu d'avoir dans l'établissement

> « des maîtres de différens genres, qui enseigneroient aux pauvres qui en seroient capables des métiers qui leur seroyent convenables. Et bientôt ceux-ci sachant travailler feroient place à d'autres ; les soins que les instituteurs donneroient à leur éducation en feroient de bons sujets, la religion leur seroit enseignée (…). »[578]

Il peut donc s'agir d'adultes valides qu'il s'agit de contraindre à une (re-)formation professionnelle, d'enfants à qui l'on veut apprendre un métier ou, enfin, de vieillards.
Le financement prévu (tabl. n° 153) se base sur une population de 150 pauvres capables de quelque travail et de 50 pauvres « incapables de rien gagner ». Tous seraient reçus à demeure dans l'établissement ; en moyenne, chaque pauvre en état de travailler pourrait produire du travail pour une valeur de 2½ bz par jour, en comptant 300 jours de travail par an ; l'entretien des indigents –nourriture et habillement– s'élèverait à 3 bz par jour, les initiateurs du projet étant convaincus que l'on peut « au moyen de bons arangemens et de la soupe économique substenter et habiller un pauvre pour 3 bz par jour ».

TABLEAU N° 153 : COUT ET FINANCEMENT DE LA MAISON DE TRAVAIL DU LOCLE (PROJET DE FEVRIER-MARS 1808) (£)

« Charités en général que l'on accorde dans notre commune »	20'160	
« Travail de 150 pauvres », 2½ bz par jour, 300 jours par an	11'250	31'410
« Salaires des gens qui seroient employés à la direction »	3'360	
Entretien de 200 pauvres (nourriture, habillement) à 3 bz par jour (109.10 £ par an)	21'900	-25'260
Balance		6'150

Ainsi présenté, le projet apparaît bien comme « une spéculation vraiment avantageuse ». En quelques années, les frais d'établissement seraient remboursés, et, par la suite, les dépenses

577 La/une maison de travail : 16 occurrences. Autres expressions : « maison de travail et attelier de charité », « l'attelier de charité et l'école de travail », « une maison de travail et attelier de charité », « une maison hospitalière et de travail », « une maison de travail et (…) un magasin de secours », « une maison hospitalière et d'industrie », « un établissement hospitalier et d'industrie », « un hospice » et « un dépôt de mendicité ».

578 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 22-26 (mémoire de la chambre de charité, s.d. [février-mars 1808]). Ce texte a été présenté à la réunion des délégués des communes et paroisses des Montagnes le 7 mars 1808, ainsi qu'en commune du Locle en février 1808 ; le texte est également cité, très partiellement et dans une version peut-être antérieure, par Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 26-27.

seraient nettement inférieures à ce qu'elles sont dans le système d'assistance à domicile : les besoins en financement par les collectes et les dons diminueraient notablement, de même que la perspective de voir le capital de la chambre de charité s'éroder année après année. A la racine du projet, comme dans les *Mémoire*... de PENEVEYRE et de DARDEL, il y a l'ambition de couvrir une partie notable des frais au moyen du travail des pauvres, supposé rapporter la moitié du coût de leur entretien. Assister en institution coûtera certes, plus cher[579] que l'assistance à domicile, mais le produit du travail des pauvres couvrira non seulement ce surcoût et produira une économie de presqu'un tiers[580] par rapport au système actuel.

Or, il ne s'agit plus, ici, du projet théorique d'un lecteur un peu trop assidu de la littérature européenne du temps : le projet a été présenté à la chambre de charité et à la commune du Locle, puis aux paroisses et communes des Montagnes. Il convient, donc, de l'évaluer de manière détaillée : n'est-on pas, ici, en présence d'un projet de disciplinarisation des pauvres réaliste, applicable, qui tient compte des réalités locales en matière de pauvreté et d'assistance ?

De fait, le projet repose sur plusieurs hypothèses, dont l'examen dévoile l'illusion dont il procède. La première et principale hypothèse, aisée à invalider, est celle du nombre de pauvres concernés : l'on veut créer un établissement pour tous les pauvres du/au Locle, et l'on y consacrerait tous les moyens disponibles. La commune, en effet, entend changer « la manière d'administrer ses secours envers la classe indigente » : il s'agit de « les réunir tous pour former un établissement qui offrirait à ses pauvres, l'azile, l'éducation, le soulagement et les moyens de les former au travail »[581], de créer « une maison charitable de travail pour la classe indigente », et « les revenus des différens corps (…) pour le soulagement des indigens seront appliqués à l'établissement ».[582] Destiné aux enfants et aux vieillards, l'établissement l'est également aux adultes valides : il fournira

> « à ceux dont l'âge, la santé et toutes les facultés physiques le permettent, les moyens de se rendre utiles en exerçant leur corps au travail sans plus être exposés dans la suite à se voir en proye aux besoins les plus pressans et les plus indispensables. »[583]

Or, le chiffre de 200 pauvres avancé par le projet est clairement insuffisant, tout comme celui de 300, figurant dans la souscription lancée en avril 1808.[584] Pour défendre son projet auprès de Berthier, la commune avance, ainsi, un chiffre de 500 pauvres[585], de même que la réponse à l'enquête de 1802/3, qui estime que « les pauvres assistés par les fonds publics du Locle, en comptant tous les individus de toutes les familles peuvent aller de 4 à 500 ».[586] Les comptes de la chambre de charité (tabl. n° 154) portent un total de 450 assistés pour 1805 et de 400 à 450 pour 1814 à 1816. Compter plus précisément les pauvres au/du Locle vers 1808 est impossible, mais l'on peut admettre que le chiffre de 500 est vraisemblable.[587]

---

579 Soit 23% : (25260-20610)/ 20160.

580 Soit 30,5% : (20160- (25260-11250)/ 20160.

581 William BAILLOD, *L'hospice*..., p. 20 (mémoire à Berthier, s.d.).

582 William BAILLOD, *L'hospice*..., p. 30 (appel de la commune à ses communiers externes, 15 avril 1808).

583 William BAILLOD, *L'hospice*..., p. 28-29 (texte en tête des cahiers de souscription, 8 avril 1808).

584 Le texte figurant en tête des cahiers de souscription, du 8 avril 1808, cité par William BAILLOD, *L'hospice*..., p. 29, porte qu'« il s'agit ici de se procurer une somme d'environ trente mille écus pour fonder un hospice » destiné « à recevoir environ trois cents pauvres ».

585 William BAILLOD, *L'hospice*..., p. 21 (mémoire à Berthier, s.d.).

586 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803.

587 Cela représente environ 10% de la population du Locle (4'577 habitants en 1805, dont 869 non sujets, selon Maurice TRIPET (publié par), *Exposé de la Constitution*..., p. 26), communiers, ressortissants d'autres

TABLEAU N° 154 : NOMBRE DE PAUVRES ASSISTES AU LOCLE D'APRES LES COMPTES DE LA CHAMBRE DE CHARITE, 1805-1816 (£)[588]

		1805	*1808*	1814	1815	1816
Pensionnaires	Nombre	50	*50*	151	129	116
	Coût total	3'222.15	*6'315*	6'773.19.6	6'216.7	5'281.17
	Coût par assisté	64.9	*126.6*	44.17	48.4	45.11
Charités ordinaires	Nombre	300	*150*	147	125	115
	Coût total	3'379.10	*7'695*	3'480	2'976.14	2'680.1
	Coût par assisté	11.5	*51.6*	23.13	23.16	23.6
Charités extra., divers	Nombre	100	*0*	145	140	180
	Coût total	2'984.17	*0*	3'029.10	1'599.18	1'693.7.6
	Coût par assisté	29.17	*0*	20.18	11.9	9.8
Totaux	Total pauvres	450	*200*	443	394	411
	Dépenses totales	9'587.6.4	*14'010*	13'792.3	11'181.8.6	10'048.7
	Coût par assisté	21.6	*70.1*	31.3	28.8	24.9

Comment expliquer, alors, que le projet de 1808, entendant pourtant assister tous les pauvres en institution et consacrer à cette tâche l'ensemble des revenus disponibles, ne se fonde que sur un total de 200 pauvres ? L'on peut, nous semble-t-il, restituer le processus suivant, en référence aux chiffres de 1805 (tabl. n° 154) :

1. Cette année-là, la chambre de charité a assisté 50 « pensionnaires, vieillards, enfans abandonnés et infirmes » : il s'agit très vraisemblablement des 50 pauvres « incapables de rien gagner » que l'on retrouve dans le projet.
2. Les 400 autres assistés se partagent entre 300 « charités ordinaires », destinées aux « familles pauvres agrégées » qui reçoivent un secours régulier à domicile, et 100 « cathécumènes, aprentifs, pauvres assistés par extra eta ». L'on peut supposer que les auteurs du projet ont laissé de côté les secours extraordinaires et divisé par deux le nombre d'assistés réguliers à domicile.

Le projet, ainsi, écarte très largement les familles, les pauvres qui travaillent et sont assistés à domicile, de même que les indigents recevant des secours ponctuels (maladies, accidents,…) : dans la mesure où l'on entend consacrer à la maison de travail toutes les ressources existantes, soit ces pauvres ne seraient plus assistés, soit le nouveau système exigerait des moyens bien plus importants.

Le bénéfice de l'opération est donc, par là même, sérieusement remis en cause, et l'on doit en réalité compter avec un système plus onéreux. Evaluant quelques cas de figure qui rectifient le nombre d'indigents à prendre en considération, le tabl. n° 155 montre clairement que dans tous les cas, le total des dépenses est supérieur à ce qu'il est dans l'ancien système d'assistance à domicile : l'innovation coûterait de 16% à 62% plus cher. Le bénéfice envisagé

communes et non-Neuchâtelois. Tous n'ont pas droit à l'assistance de la commune et de la chambre de charité, mais les communiers externes seraient, au Locle, aussi nombreux que les communiers internes. Cf. sur ceci William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 21 (mémoire à Berthier, s.d.) : la commune compte « environ 5'500 [sic] âmes ; elle peut en compter autant dans les familles sorties de son sein, et fixées soit dans le reste de l'Etat ou dans l'étranger ». Cf. aussi Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 166 (mémoire à Berthier, s.d.) : « Réunissant dans son sein 4'000 [sic] âmes qui lui appartiennent et tout autant qui habitent quelques parties ou de votre principauté ou de l'étranger (…). »

588 Sources et notes : 1. 1805 : AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : « Tableau sommaire de la chambre de charité du Locle tiré du compte rendu le 16e janvier 1806 », 28 octobre 1806. 2. 1814-1816 : BPUN 6R1661 : « Tableau des revenus et dépenses de la chambre de charité du Locle depuis que les comptes de cet établissement sont rendus publics par la voie de l'impression jusques et y compris 1831 » [imprimé]. 3. En 1814-1816, le total des dépenses est supérieur au total des trois catégories pour environ 4-500 £ : il s'agit de dépenses non liées à un nombre spécifié de pauvres. 4. *1808 :* chiffres du projet de maison de travail.

d'un tiers n'est, donc, possible qu'au prix d'une sous-estimation massive du nombre d'indigents à assister.

TABLEAU N° 155 : MAISON DE TRAVAIL AU LOCLE : PROJECTIONS DES COUTS EFFECTIFS PROBABLES DU PROJET DE 1808 (£)[589]

		Projet (1)	1805 (1)	1814 (1)	1805 (2)	1814 (2)	1814 (3)	Projet (2)
Maison de travail	Nb. de pauvres	200	200	200	350	200	298	300
	Coût	14'010	14'010	14'235	21'705	21'585	26'612.8	21'015
Pension-naires	Nb. de pauvres	0	0	98	0	0	0	0
	Coût	0	0	8'790.12	0	0	0	0
Sec. ord. à domicile	Nb. de pauvres	0	150	0	0	98	0	50
	Coût	0	3'379.10	0	0	4'640	0	1'126.10
Sec. extra. à domicile	Nb. de pauvres	0	100	145	100	145	145	100
	Coût	0	5'969.14	6'059	5'969.14	6'059	6'059	5'969.14
Totaux	Nb. de pauvres	200	450	443	450	443	443	450
	Coût	14'010	23'359.4	29'084.12	27'674.14	32'284	32'671.8	28'111.4
- Coût du système existant		-20'160	-20'160	-20'160	-20'160	-20'160	-20'160	-20'160
Balance		-6'150	3'199.4	8'924.12	7'514.14	12'124	12'511.8	7'951.4
Différence, en %		-31%	+16%	+44%	+37%	+60%	+62%	+39%

Ainsi, comme les réformateurs neuchâtelois des années 1798-1802, les initiateurs du projet loclois ne peuvent l'énoncer qu'au prix d'une sous-évaluation des besoins des pauvres, en écartant tout particulièrement le besoin d'aide régulier des « pauvres qui travaillent », des familles, ainsi que le besoin de secours « extraordinaires », en cas de maladie par exemple. Comme la maison de travail proposée par le pasteur DARDEL, le projet loclois examiné à l'aune des réalités de la pauvreté et de l'assistance, loin de produire une économie, engendrerait des coûts de moitié supérieurs au système existant.

L'on peut, ainsi, admettre que le chiffre de 200 pauvres, provenant peut-être du *Mémoire*... de DARDEL, a d'abord une valeur rhétorique : il s'agit de convaincre que le nouveau système coûterait moins ; si l'on avait présenté les mêmes arguments détaillés pour un établissement de 300 pauvres, l'on eût dû conclure à des coûts semblables à ceux du système que l'on entendait remplacer.[590]

Si d'autres hypothèses à la base du projet sont moins susceptibles d'être invalidées[591], il convient, pour conclure et fragiliser encore un peu plus la validité du projet, de s'interroger plus précisément sur la population que l'on envisage d'assister en institution.

L'on a uniquement en vue, en réalité, les enfants et les vieillards : fixé à 2½ bz, par jour, soit 75 £ par an, le gain que l'on exigerait des pensionnaires capables de travailler correspond bien aux chiffres livrés par l'enquête de 1802/1803 pour les salaires des enfants et des vieillards,

---

589 I. Cas de figure. 1. Projet (1) : le projet sans nos corrections (cf. tabl. n° 153). 2. 1805 et 1814 : prise en compte du total des pauvres assistés par la chambre de charité en 1805 et en 1814 selon le tabl. n° 154. 3. 1805 (1) : projet de 1808 auquel l'on a ajouté les pauvres assistés à domicile. 4. 1814 (1) : 147 pauvres capables de travail (7'541.2) et 50 incapables de travail en institution (6'693.18). 5. 1805 (2) : même cas de figure que 1805 (1), en ajoutant dans l'institution 150 indigents capables de travail (7'695). 6. 1814 (2) : 151 pauvres incapables de travail (19'071.6) et 49 capables de travail (2'513.14) en institution. 7. 1814 (3) : 151 pauvres incapables de travail (19'071.6) et 147 capables de travail (7'541.2) dans l'institution. 8. Projet (2) : maison de travail pour 300 pauvres, le solde étant assisté à domicile. II. Coût de l'assistance hors institution (à domicile ou en pension) : selon les valeurs du tabl. n° 154, multipliées par 2 : la chambre de charité assume la moitié environ des charges d'assistance au Locle (tabl. n° 152 et 154).

590 Calculé sur les mêmes bases que le projet de 200 places, le coût pour 300 places serait de 21'015 £ (tabl. n° 155, « projet (2) »), soit un montant très proche du coût du système existant (20'160 £).

591 L'estimation à 300 du nombre de jours ouvrés par an est admissible (cf. chap. I/II) ; le coût de l'entretien d'un indigent en institution (109.10 £) est particulièrement faible, mais il reste dans les valeurs que nous avons identifiées par ailleurs (chap. II/IV3, ainsi que I/I/3 et I/II/7).

qui peuvent gagner de 1 à 4 ou 5 bz dans les activités non ou très peu qualifiées (dentelle, coudre, tricoter, filer).[592] Plusieurs textes documentent bien cette composante du projet : en mars 1808, par exemple, la commune du Locle fait part aux communes et paroisses des Montagnes de son intention de « former une maison de travail pour y placer les vieillards et les infirmes, ainsi que les enfans pauvres ».[593]

Visant, donc, enfants et vieillards capables au plus d'un travail non qualifié et peu rémunérateur, le projet, loin de constituer « une spéculation vraiment avantageuse », nécessiterait, ainsi que nous venons de le voir, de nouvelles ressources équivalant à la moitié des moyens existants (tabl. n° 155), parce que l'on ne reçoit, dans l'établissement, que des indigents capables de gagner, au plus, 75 £ par an.

L'on peut, pour envisager le problème par un autre biais, calculer le gain moyen dont devraient être capables les indigents reçus dans l'institution si l'on veut arriver à l'économie envisagée d'un tiers. L'on parvient (tabl. n° 156, ligne A) à une valeur non pas de 2½ bz par jour, mais, en écartant l'estimation la plus élevée, de 3¾ à 6½ bz environ, soit entre 112 et 195 £ par an. Si même il ne s'agissait que de parvenir à un système générant des coûts identiques au système antérieur (tabl. n° 156, ligne B), le produit du travail des pauvres devrait osciller entre $3^{1/8}$ et $5^{1/5}$ bz, soit entre 93 et 156 £ par an.

TABLEAU N° 156 : MAISON DE TRAVAIL DU LOCLE (1808) : PRODUIT DU TRAVAIL DES PAUVRES POUR OBTENIR UNE ECONOMIE DE 30% OU ATTEINDRE DES COUTS NEUTRES (BZ/JOUR)[594]

		Projet 2 (a)	1805 (2)	1805 (1)	1814 (1)	1814 (3)	Projet 2 (b)	1814 (2)
A.	14'010 £ (1)	3,91	3,74	4,58	5,92	6,36	6,51	14,93
B.	20'160 £ (1)	3,13	3,09	3,26	4,57	5,03	5,21	10,88
	% valides	83%	86%	75%	74%	49%	50%	25%

Il ne s'agit, ici, plus de gains d'enfants, de vieillards ou d'infirmes : il s'agit de gains journaliers qui ne sont pas éloignés du minimum vital à Neuchâtel vers 1800 (5 bz/jour), de la somme, donc, qui permet à un individu seul de se passer d'aide.[595] Le système, ainsi, est confronté au paradoxe suivant : pour réellement être économique, il doit s'adresser à des indigents capables de travailler ; or, plus il remplit cette condition, moins l'indigent a besoin d'une telle institution. C'est pour cette raison, peut-être, que le projet, en réalité, est conçu pour des enfants et des vieillards ; mais, alors, l'assistance à fournir aux « pauvres qui travaillent », qui ont besoin d'une aide régulière pour faire face aux charges de famille, continue à devoir être fournie : loin d'être « une spéculation vraiment avantageuse », le système génère d'importants besoins en financement.

592 Cf. I/II/4, p. ex. tabl. n° 20.

593 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 22-23 (p.-v. de la réunion des délégués des communes et paroisses des Montagnes, le 7 mars 1808). Cf. aussi Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 166 (mémoire à Berthier, s.d.) : « [La commune du Locle] a pris la résolution de former une maison hospitalière et de travail dans laquelle elle recueillera les enfants de ses pauvres communiers et ses vieillards infirmes et indigens (…). »

594 Ce tableau calcule ce que chaque pauvre reçu dans l'établissement et capable de travailler devrait gagner par jour pour que la charge finale de l'assistance au Locle baisse d'un tiers environ (ligne A) ou soit égale au coût du système antérieur (ligne B). Cas de figure : cf. tabl. n° 155 ; chiffres sous « projet 2 » : en considérant 150 (b) et 250 (a) indigents capables de travail. Nous admettons des frais de fonctionnement pour 3'360 £ (tabl. n° 153), mais il s'agit d'une valeur très basse ; cf. ci-dessous, IV/III/2 : « 'Un essai en petit… » : pour 25 pauvres, on prévoit 1'680 £ de salaires pour le directeur et deux employés ; en 1808, pour 200 pauvres, on prévoit un directeur et huit employés.

595 Cf. chap. I/I/3 et I/II/7.

« Un essai en petit » : Le second projet de 1808

Nos sources ne documentent pas la conscience que les initiateurs loclois ont ou non eue des limites de leur projet : s'est-on rendu compte qu'il fallait d'importantes ressources nouvelles si l'on entendait réellement mettre le nouveau système en oeuvre ? A-t-on réalisé que pour atteindre l'objectif d'économie fixé, l'établissement devrait accueillir non pas des vieillards et des enfants, mais des adultes valides ?
A tout le moins, l'on doit constater que, axée sur les indigents valides, une variante de ce projet est élaborée à la fin de l'année 1808. En novembre 1808, en effet, la « commission nommée par la communauté pour l'établissement d'une maison de travail au Locle » envisage un redimensionnement massif du projet. Elle a recherché « une personne qui seroit disposée de former dans cete commune un établissement de fabrication propre à tous les âges » ; un nommé Jeanneret-Perrot lui a soumis « un projet par lequel vingt-cinq pauvres seront occupés à fabriquer des chapeaux de paille : en faisant un essai d'un an »[596] ; un projet de convention est élaboré et soumis à la ratification de la commune :

> « il seroit à propos avant de former *un établissement général pour tous les pauvres* de cette commune, de faire préalablement *un essai en petit* qui pourroit faire naître des vues plus étendues pour la suite. (…) il seroit facile de réunir 25 pauvres pour les faire travailler dans un atelier où ils seroient occupés à fabriquer des chapeaux de paille sous la direction du sieur Jeanneret-Perrot avec qui on a fait un projet de convention (…). »[597]

Il ne s'agit plus, désormais, d'un établissement dans lequel les pauvres seraient, logés et habillés, reçus à demeure : l'on se borne à l'idée d'un « atelier » recevant, pour y travailler le jour, des pauvres, partiellement au moins, valides.

TABLEAU N° 157 : COUT ET FINANCEMENT DE LA MAISON DE TRAVAIL DU LOCLE (PROJET DE NOVEMBRE 1808) (£)[598]

Appointements du directeur « et ses deux ouvrières maîtresses », par an	1'680	
« Loyer d'un emplacement supposé » par an	336	
Total dépenses		2'016
Produit du travail (9 mois, 25 pauvres à 4 bz par jour)		-2'250
Différence		234
Profit de fabrication (15% de 2016)		302.8

Le budget de ce nouveau projet (tabl. n° 157) montre, pourtant, que, même redimensionnée, l'ambition de mettre les pauvres au travail ne peut se dire qu'au prix d'approximations et de silences destinés à minimiser le coût du changement.
La première année, les ouvriers consacreront trois mois à apprendre le métier, à la suite de quoi ils seront « à même de gagner 3½ à 14 bz par jour ». Sur la base de 4 bz par jour, il est prévu, pour la première année, que le produit du travail des pauvres paye les appointements du directeur et de « ses deux ouvrières maîtresses », ainsi que le loyer du bâtiment ; le solde revient à la commune et à la chambre de charité, qui se rembourseront ainsi « des avances qu'elles seront obligé de faire pour habiller décemment les dits 25 pauvres », et un « profit de fabrication » doit être distribué entre les ouvriers à raison de 1.10 £ par mois. Les frais d'établissement seraient assumés par la commune, à qui l'on demande « une trentaine de louis » (504 £) « pour l'achat des tailles et des outils et meubles indispensables pour monter l'établissement ».

---

596 Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 28 (p.-v. de la commission de la maison de travail, 12 novembre 1808).

597 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 32 (assemblée de commune, 13 novembre 1808).

598 *Ibid.*, p. 32-33.

Le projet, à tout le moins, est imprécis. Il faut, d'abord, relever que l'on prévoit, pour 25 pauvres, un coût de fonctionnement de 2'016 £, soit plus de la moitié de ce qui était prévu pour 200 pauvres (3'360 £) dans le premier projet. Il faut, ensuite et surtout, insister sur le fait que l'on ne comprend pas de quoi vivront les pauvres concernés : il est, certes, prévu que les année suivantes, ils travailleront toute l'année, mais, en admettant les mêmes bases, il ne leur resterait que 57.7.2 £ par an[599] pour vivre ! En admettant le chiffre très bas de 109.10 £ par an comme minimum vital (tabl. n° 153) pour une personne, il resterait à la charge des instances d'assistance environ 50 £ par pauvre par année, soit un total de 1'250 £ par an, montant que le projet omet de mentionner. Il s'agit, ainsi, bien d'un « essai en petit », qui confirme que le système n'engendrera pas d'économie : les pauvres devraient, dans ce système, être suffisamment valides pour gagner 6 à 8 bz par jour pour atteindre le minimum vital[600] ; or, il s'agit des revenus caractérisant les « parties peu lucratives » la dentelle et les activités peu qualifiées telles que le filage, le tricotage ou les activités strictement féminines (lessiveuses, repasseuses,…).[601]

Ainsi, soit le système n'est pas auto-financé, soit il s'adresse à des fractions des classes populaires auxquelles il n'offre que des salaires similaires à ceux qu'elles peuvent obtenir par ailleurs et qui, en situation normale, leur permettent de vivre : pour fonctionner, être auto-financé, le système doit s'adresser à des pauvres qui, en état de travailler suffisamment, n'ont pas un besoin ordinaire d'assistance ! Alors, générant pour la commune des coûts de départ, il laissera intactes les charges d'assistance existantes : vieillards incapables de travail, enfants, familles ayant besoin d'une aide pour vivre, malades et accidentés.

Variante redimensionnée du premier projet de février 1808, cet « essai en petit » ne prit, manifestement, pas corps. En décembre 1808, n'ayant pas convaincu la commune, la commission revient à la charge en demandant de lui donner « les pouvoirs nécessaires, pour s'occuper de tous les projets quelconques (…) pour parvenir au but tant désiré de l'établissement d'une maison de travail ». Elle dit son incertitude

> « soit que la commission se décide à un essai dans la fabrication des chapeaux de paille, de la dentelle ou de tel autre genre qu pourrait convenir, le comité étant dans l'intention de prendre à ce différens égards tous les renseignements qu'exigent la prudence et l'intérêt des fonds communs (…). »[602]

« Etablissement général pour tous les pauvres » auquel seraient consacrés tous les moyens d'assistance disponibles, supposé recevoir à demeure tous les indigents, valides ou non, conçu en réalité pour les enfants et les vieillards, le projet de maison de travail au Locle au printemps 1808 et l'« essai en petit » envisagé à la fin de l'année reposent tous deux sur l'illusion de pouvoir réaliser une économie significative par rapport au système antérieur d'assistance à domicile. L'on pense pouvoir économiser presqu'un tiers des dépenses ; en réalité, parce que l'on sous-évalue massivement les besoins d'aide, en particulier pour les pauvres valides, l'innovation exigerait d'importants moyens nouveaux.

Un second projet, pourtant, va émerger, en 1809-1810, ambitionnant, à nouveau, de réorganiser toute l'assistance au Locle, mais en abandonnant le modèle des *workhouses* anglaises pour s'inspirer, cette fois, des modèles allemands.

---

599 25 pauvres à 300 jours de travail à 4 bz par jour (3'000 £), à quoi s'ajoute le « profit de fabrication » (450 £), soit en tout 3'450 £, dont à déduire 2'016 £ (frais de fonctionnement) ; restent 1'434 £, soit 57.7.2 £ par pauvre.

600 8 bz par jour : 195 £ par an ; 7 bz par jour : 140 £ ; 6 bz par jour : 126 £ par an. Sur la valeur à retenir pour le minimum vital (150 à 200 £), cf. chap. I/II/3 et I/II/7.

601 Cf. chap. I/II.

602 Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 28 (assemblée de commune du 1er décembre 1808).

3. MUNICH ET HAMBOURG DANS LES MONTAGNES NEUCHÂTELOISES ? LE PROJET DE 1810

CHRONOLOGIE

En 1809, en dépit des obstacles, le projet paraît prêt d'aboutir : en mai, la commission de la maison de travail décide de recouvrer le tiers du produit de la souscription, lancée en avril 1808 et s'élevant à environ 63'000 £.[603] En juin, la « société qui s'est formée au Locle dans le but d'établir une maison de travail » s'adresse au Conseil d'Etat pour lui demander « que les règlements nécessaires à un tel établissement émanent de l'autorité », de nommer « une commission autorisée à faire rentrer les souscriptions » et la permission d'acquérir un immeuble. Le mois suivant, le Conseil d'Etat répond favorablement à ces trois demandes : il nomme un comité de sept membres, « autorisé à faire rentrer les souscriptions » et chargé d'adresser un placet au prince pour obtenir le droit d'acquérir l'immeuble en question.
Ce qu'il convient de souligner, c'est le rôle prépondérant joué par le procureur-général de Rougemont ; la décision du gouvernement est prise sur son rapport, et il est chargé de la suite du dossier :

> « Il sera fait, sur un nouveau rapport de Monsieur le procureur-général, un règlement qui déterminera tout ce qui concernera la police de cet établissement et qui fixera avec précision les attributions du comité. 5. Celui-ci correspondra sur tout ce qui est relatif à l'établissement avec Monsieur le procureur-général chargé par le Conseil d'en assurer le succès le plus complet par les moyens qui paroîtront les plus convenables et d'informer le Conseil des progrès de cette entreprise. »[604]

Le procureur-général dut prendre sa tâche à cœur : en février 1810, à l'occasion d'une proposition plus générale de réorganisation de l'assistance[605], il affirme que « Le Locle travaille avec ardeur à former son établissement particulier », et que « l'on parle de jeter les fondemens de la maison de travail ou d'éducation au printemps ».[606] Cinq mois plus tard, en juillet 1810, le comité soumet à la sanction du Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du procureur-général, les règlements de l'établissement ; en même temps, il reçoit du Conseil d'Etat « la permission d'obtenir de la commune du Locle » un terrain et « le bois nécessaire à la construction de la maison de travail » : le directeur des bâtiments est chargé de se rendre au Locle « pour limiter le terrain sollicité de la commune », et le directeur des forêts doit autoriser une coupe de bois accordée par la commune.[607]

---

603 Date et montant selon William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 33 (6 mai 1809). Le produit exact de la souscription varie entre 50'000 et 63'000 £ selon les sources. L'objectif, en avril 1808, était de 30'000 écus, soit 63'000 £ ou 90'000 £ de France (William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 29), et le « Projet de règlement… » mentionne également (art. 7) que « les promesses s'élèvent à environ trente mille écus » (*MCE 157*, 17 juillet 1809, p. 531-532 et *MCE 160*, 1 juin 1812, p. 517-518, mentionnent le même montant). Les placets au prince mentionnent une somme de 72'000 £ de France (50'400 £ ou 24'000 écus) (William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 21 et Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 166), somme confirmée par *MCE 159*, 24 décembre 1811, p. 1020-1021.

604 *MCE 157*, 17 juillet 1809, p. 531-532.

605 Cf. chap. IV/IV.

606 Cf. annexe IV/9.

607 *MCE 158*, 30 juillet 1810, p. 592-593. La sanction est accordée avec quelques modifications que la source ne détaille pas. AEN, *Série Assistance 4/V* : « Projet de règlement… » (cf. annexe IV/8), daté par les AEN de 1825, est très vraisemblablement un brouillon des règlements approuvés par le Conseil d'Etat en juillet 1810 et rédigés dans la seconde moitié de 1809 et/ou au début de l'année 1810. La datation proposée par les AEN

Le projet, ainsi, paraît presqu'abouti ; il va pourtant échouer. En août 1810 déjà, le Conseil d'Etat annule l'ordre donné le mois précédent au directeur des bâtiments de délimiter « le terrain communal sur lequel le comité nommé pour l'établissement d'une maison de travail au dit lieu annonçait le désir de construire cette maison ». S'étant, en effet, rendu au Locle, le directeur des bâtiments n'a pu s'acquitter de sa commission « vu que les membres de ce comité ne sont pas d'accord à cet égard ».[608] Le projet, alors, comme en novembre 1808, est redimensionné : ce même mois d'août 1810, pour des raisons financières, alors que la souscription se monte pourtant à au moins 50'000 £, la commission de la maison de travail renonce à bâtir et envisage de louer un local pour faire un essai à petite échelle :

> « La commission considérant que les souscriptions faites pour l'établissement ne sont pas assez fortes pour tenter d'emblée le but proposé, il lui paroît dès là qu'il n'est pas prudent pour le moment de bâtir, mais qu'il en coûteroit moins d'acheter une maison à proximité pour y faire entrer un petit nombre de pauvres afin que l'essai justifie les démarches qu'il convient de faire plus outre. »[609]

Rédigé à l'automne 1810, le *Messager boiteux* pour 1811 atteste du même ralentissement du projet. Signalant l'ouverture au Locle d'une « souscription pour se procurer les fonds nécessaires à l'établissement projetté depuis quelques années » d'une maison de travail, il évoque la réalisation du projet sur un ton qui dit combien l'on doute désormais d'une mise en œuvre rapide :

> « Ceux qui sont à la tête de l'entreprise ont sagement pensé qu'il ne fallait rien faire précipitamment ; et ce ne sera qu'après avoir mûrement réfléchi, visité et comparé ce qui se fait ailleurs, et appellé à l'aide les lumières et l'expérience du dehors qu'ils mettront sérieusement la main à l'œuvre pour atteindre le but que l'on se propose (…). »[610]

Le projet lui-même est compromis, et l'Etat paraît un temps avoir songé à détourner la souscription de son but initial. Se préoccupant dès septembre 1811 des conséquences de la crise commerciale et industrielle dans les Montagnes, parrainant l'action d'aide et d'incitation à l'innovation technique de comités locaux[611], le Conseil d'Etat autorise en décembre 1811 la « commission d'industrie », chargée du dossier, à envisager l'utilisation de la souscription de 1808-1809 à cet effet :

> « Sur le rapport de la commission d'industrie, le Conseil l'autorise 1. à prendre en objet le fonds d'environ cinquante mille francs qui a été formé dernièrement au Locle et qui était destiné à un établissement de travail et d'industrie, et d'examiner s'il ne conviendrait pas de mettre ce fonds en activité le plus promptement possible et de la manière la plus conforme à sa destination et aux besoins du Locle. »[612]

S'il paraît ne pas s'être effectué et s'il s'explique par la situation de crise du moment, ce projet de dévoyer la souscription de 1808 de son but initial révèle, pour notre propos, combien le projet loclois est compromis : ayant perdu plusieurs de ses membres, la « Société patriotique du Locle », soit la commission nommée par l'Etat en juillet 1809, s'adresse au gouvernement en mai 1811 pour lui faire part de ses « craintes les plus fortes de voir

(1825) est manifestement erronée : en annexe au projet de règlement général figure un modèle de « billet donné par le président de l'administration à un pauvre éloigné de l'établissement », modèle sur lequel figure les dates fictives suivantes : « 1810 - mars – le… », « 1810- avril 10… » et « 1810 - may le 10 ».

608 *MCE 158*, 13 août 1810, p. 635.

609 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 34 (17 août 1810).

610 *MB*, 1811, p. 40-42.

611 Cf. chap. IV/IV/1 : « 'Sous les auspices du gouvernement (…) ».

612 *MCE 159*, 24 décembre 1811, p. 1020-1021.

s'évanouir le projet d'établir au Locle une maison de travail, et la souscription destinée à la fonder ».[613] Chargeant le procureur-général de reconstituer la commission, l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat en juin 1812 dit surtout que le projet est presqu'abandonné. La souscription a eu lieu « il y a quelques années », le projet a été « retardé », la commission qui en est chargée n'est « plus complète » et il s'agit de déterminer s'il est encore possible de « rendre utile cette souscription » :

> « Monsieur le président a informé le Conseil des diverses circonstances qui ont retardé l'établissement au Locle d'une maison de travail, objet d'une souscription d'environ soixante mille <louis>[614], faite il y a quelques années ; il a rappelé au Conseil les arrêts rendus les 17 juillet 1809 et 30 juillet 1810 ; il a annoncé que la commission nommée par le premier de ces deux arrêts avait subi de grandes modifications et n'était plus complète ; que cependant il n'en a pas moins remarqué chez ceux des membres de cette commission qu'il a réunis pendant son dernier séjour au Locle, les meilleures dispositions pour rendre utile cette souscription ; que d'ailleurs la proportion entre les ressources du Locle et les besoins de ses pauvres s'affoiblit journellement. Sur quoi le Conseil, considérant l'urgence qu'il y a à tirer parti d'une souscription dont l'objet est sacré, arrête : 1. Monsieur le maire du Locle de concours avec Monsieur le procureur-général pourvoira sans délai à compléter la commission établie par l'arrêt du 17 juillet 1809. 2. Le comité complété fera parvenir le plus tôt possible à Monsieur le procureur-général une note bien motivée sur les moyens de rendre utile aux pauvres la souscription en remplissant son objet. »

C'est, manifestement, l'attitude volontariste du procureur-général qui est à l'origine de cette brève réactivation du projet. En mai 1812 déjà, une assemblée avait été tenue à son initiative au Locle « afin de ne pas rendre infructueuse la souscription faite dans ce but, permettant de former un dépôt de mendicité »[615], et trois semaines après l'arrêt du 1er juin 1812, la commune du Locle reprend la question en considération sous l'impulsion une fois encore de de Rougemont. Le modèle évoqué est ici un « établissement de filature et de tissage formé à Fribourg » ; l'on admet « qu'un établissement pareil formé au Locle paroîtroit avantageux », tout en insistant sur le fait qu'il « convient préalablement de faire rentrer une partie des souscriptions ».[616] Il s'agit ici de la dernière mention que nous livrent nos sources pour la période antérieure à 1815 : le projet est définitivement abandonné.

Ce qu'il convient ici, au-delà d'une chronologie de l'échec, de relever, c'est qu'il s'agit, entre 1809 et 1812, essentiellement de juillet 1809 à août 1810, d'un projet différent de celui qui est évoqué en 1808. Il faut également relever que le procureur-général de Rougemont joue, dans l'élaboration de ce nouveau projet, un rôle décisif : il est « chargé (…) d'en assurer le succès le plus complet par les moyens qui paroîtront les plus convenables », et l'on peut admettre qu'il a fortement influencé le contenu du projet lui-même.

---

613 *MCE 160*, 1 juin 1812, p. 517-518.

614 <> : sic, pour £.

615 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 34 (mai 1812).

616 Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 29 (assemblée de commune, 24 juin 1812).

CONTENU

Le contenu de ce second projet de réforme de l'assistance au Locle nous est essentiellement connu par un projet de règlement daté vraisemblablement de la fin de l'année 1809 ou du début de l'année 1810[617]. Ce long texte, divisé en trois parties[618], propose en substance une réforme complète de l'assistance au Locle proche du modèle munichois de RUMFORD et de l'*Essai*... de PENEVEYRE : une maison/école de travail de jour pour adultes valides et enfants, un « magasin de secours » tel que celui que proposait PENEVEYRE en 1802 et une assistance à domicile réorganisée. A la réserve du projet de Rougemont en 1810/1812, il s'agit du plus complet, du plus cohérent des projets de réforme de l'assistance à Neuchâtel entre 1800 et 1815, pour lequel, le résumant à l'automne 1810, le *Messager boiteux* parle « d'une maison de travail et d'un magasin de secours » destinés à « fournir de l'ouvrage à ceux qui peuvent travailler, un asyle à la vieillesse et à la maladie, et une école de travail autant que d'instruction aux enfants ».[619]
Sous le nom de « maison de travail et attelier de charité », un organe nouveau doit se substituer complètement aux instances existantes. Son principal outil d'assistance sera un établissement où, sans être reçus à demeure, les enfants seront instruits et occupés. Le projet de 1808, consistant à recevoir à demeure tous les pauvres, est explicitement abandonné :

> « [Considérant] 8. Qu'il est (…) impossible d'entrer pour le présent dans les vues générales qu'on avoit eues d'abord, (…) c'est-à-dire de réunir tous les pauvres de quelqu'âge et sexe qu'ils soyent même les infirmes et les malades. 9. Que la charité la mieux entendue et la plus eficace consiste essentiellement à préserver la jeunesse de la contagion des mauvais exemples, à la tirer de cet abandon total, de cette nonchalance absolue, qui caractérisent la généralité de nos pauvres, à lui donner l'habitude et le goût du travail et lui inspirer des sentiments d'honneur et de vertu, pour en former une génération nouvelle, bien élevée et recommandable à tous égards. »

Passant la nuit chez leurs parents, n'étant donc pas assistés à demeure, les enfants constituent la clientèle prioritaire de l'« école de travail » : ils y entreront « dès aussitôt qu'ils commenceront à pouvoir être éduqués au moral », et il est prévu que, « par la suite », on cherchera à « leur apprendre une profession sans sortir de la maison ».[620] Comme dans les projets des réformateurs neuchâtelois des années 1798-1802, il est prévu qu'ils y reçoivent une instruction élémentaire qui laisse plus de la moitié de la journée pour le travail : un instituteur leur enseignera « pendant 4 heures par jour la lecture, l'écriture, l'ortographe les élémens du calcul et la religion ».[621] De même, mentionnant l'établissement dans un rapport au Conseil d'Etat en février 1810, le procureur-général affirme qu'il s'agit d'« une maison où 80 à 100 enfants de pauvres seront élevés ».[622]

---

617 AEN, Série *Assistance 4/V* : « Projet de règlement… ». Cf. annexe IV/8 pour le texte ; cf. n. 607 pour la datation. William BAILLOD, *L'hospice*..., Charles PERREGAUX, « Histoire… » et Estelle FALLET, *L'Atelier*... ignorent ce projet.

618 Cf. annexe IV/8. 1. « Règlements généraux » (10 considérants, 18 articles, annexe ; titre restitué ; nombreuses corrections et ajouts, nous prenons en considération le dernier état du texte), s.d. ; 2. « Règlements intérieurs et particuliers pour la maison de travail et attelier de charité » (20 articles), s.d. ; 3. « Règles de conduite auxquelles sont astreints de se conformer l'attelier de charité et l'école de travail » (12 articles), s.d.

619 *MB*, 1811, p. 40-42.

620 « Règlements généraux », art. 13. Cf. dans le même sens : art. 12 et 14, ainsi que les art. 2, 5, des « Règlements intérieurs (…) » et l'art. 8 des « Règles de conduite (…). »

621 « Règlements intérieurs (…) », art. 20.

622 Cf. annexe IV/9.

L'établissement peut néanmoins aussi recevoir des adultes valides à occuper, mais leur cas n'est pas thématisé en tant que tel : le système de « magasin de secours » constitue une alternative pour « les pauvres qui ne fréquenteront pas la maison de travail », auxquels l'on remettra « des matières premières qu'ils rapporteront travaillées » ; ce qui sous-entend l'existence de pauvres, adultes valides, travaillant dans l'établissement même. De la même manière, l'on y recevra ceux qu'il conviendrait de former aux travaux existant dans l'établissement ou faisant partie du système du « magasin de secours » :

> « Quant aux pauvres éloignés qui ignoreroient les métiers suivis dans la maison de travail, ils seroient admis à faire leur apprentissage, et se mettront à même de gagner leur vie, en fournissant à l'établissement tout le travail dont ils seront capables. »[623]

Adultes valides et enfants ne seront pas reçus à demeure : « aucun pauvre ne sera entretenu dans la maison de travail », même si l'on tentera de les loger « à proximité » ; chacun devra apporter son repas de midi.[624] Ils devront se rendre à l'établissement de 6 heures du matin à 6 heures du soir l'été, de sept heures du matin « à l'heure que la direction jugera convenable » l'hiver ; ils auront une heure à midi « pour dîner et pour un moment de récréation » ; le dimanche, le samedi dès 16 heures et les jours de fêtes ne seront pas ouvrés, mais les indigents devront, le dimanche, se rendre au culte sous la conduite d'employés de l'établissement.[625]

Destiné aux adultes valides, le second outil à disposition du nouvel organe de l'assistance au Locle est un système de « magasin de secours » :

> « Les pauvres qui ne fréquenteront pas la maison de travail pouront cependant recevoir du directeur des matières premières qu'ils rapporteront travaillées ; elles lui seront remises aux conditions et astrictions portées dans un billet dont la formule est ci-après. »[626]

L'idée est manifestement inspirée de l'*Essai…* de PENEVEYRE en 1802 : l'expression « magazin de secours » n'apparaît pas dans le règlement lui-même, mais dans une annexe qui fixe les « formules », les modèles des billets à remettre aux indigents recourant au système ; or, la rédaction de ces « formules » est très proche des propositions de PENEVEYRE.[627]

Le projet loclois, par contre, contrairement au modèle dont il s'inspire, ne prévoit pas de donner à l'indigent « de l'ouvrage de son métier » ou « à choisir celui qu'il est le plus en état de faire » et, pour cela, d'avoir en réserve dans l'établissement « les matériaux nécessaires à divers genres de travaux », soit à « tous les métiers où l'on peut fabriquer à l'avance et pour l'usage du public ».[628] En effet, le type de travail prévu, soit dans l'établissement soit dans le cadre du système de magasin de secours, est conforme au modèle européen des maisons de travail ; il s'agit d'activités textiles peu qualifiées :

> « Le travail à faire dans l'établissement et le genre de fabrication (…) seront pour les commencements la manipulation de la laine, du lin et du chanvre, filature et fabrication,

---

623 « Règlements généraux », art. 10 et 11. Cf. aussi « Règlements intérieurs (…) », art. 1 : l'établissement est destiné aux communiers et originaires de la chambre de charité habiles « à recevoir l'instruction ou à apprendre les travaux suivis dans l'établissement ».

624 « Règlements généraux », art. 16 ; « Règlements intérieurs (…) », art. 11.

625 « Règlements intérieurs (…) », art. 11 et 15 ; « Règles de conduite (…) », art. 4, 7 et 8.

626 « Règlements généraux », art. 10.

627 Cf. annexe IV/8 (texte des « Règlements généraux » et, en regard, de l'*Essai…* de PENEVEYRE).

628 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 11-13.

> de mi-laine de toile et peut-être de drap et d'autres étoffes, couture tricotage etc. etc., ainsi que la dentelle. »[629]

Les salaires prévus (tabl. n° 158) trahissent bien le niveau de qualification du travail que l'on propose ou impose aux indigents. Payés hebdomadairement, ils gagneront au plus, pour un adulte valide, 123 £ par an, soit une somme inférieure au minimum vital (150-200 £) tel qu'il ressort de l'enquête de 1802-1803.[630]

TABLEAU N° 158 : PROJET DE MAISON DE TRAVAIL AU LOCLE, ENV. 1810 : SALAIRES HEBDOMAIRES ET ANNUELS[631]

	Par semaine		Par année		Par jour
	Salaire	+ gratification	Salaire	+ gratification	
Enfants de 5-10 ans	10-12 bz	11⅔ -14 bz	50-60 £	58.9-70 £	$2^{3/8}$ bz
Enfants de 10-15 ans	12-15 bz	14-17½ bz	60-75 £	70-88 £	$2^{7/8}$ bz
Femmes	18 bz	21 bz	90 £	105 £	3½ bz
Hommes	21 bz	24½ bz	105 £	123 £	$4^{1/8}$ bz

Les indigents n'étant ni logés, ni nourris, ni habillés dans/par l'établissement, un besoin d'aide important, soit la différence entre le gain maximal et le minimum vital, persiste. Or, et contrairement à tous les autres projets, il est ici explicitement pris en compte.

En effet, le même comité que celui de « la maison de travail et attelier de charité » assistera à domicile les pauvres dont le besoin est avéré. Pour cela, un quadrillage étroit du territoire communal et un système serré de visites domiciliaires est prévu, par le biais des « commis » de la chambre de charité, désormais aux ordres du nouvel organe d'assistance :

> « Les commis de la chambre seront conservés pour (…) visiter les pauvres qui sont rière leur quartier ; et afin qu'on retire tout l'avantage désiré de ces visites domiciliaires chés les pauvres et que la distribution des charités soit faitte avec d'autant plus de connoissance de cause, la direction de la maison de travail remettra à chacun des dits commis une feuille à remplir qui indiquera le sexe, l'âge, le talent, le gain journalier, les mœurs etc., de chaque indigent ; lesquelles feuilles ainsi remplies devront être rendues à la direction. »[632]

La direction se réunira une fois par mois pour les questions relatives à la maison de travail proprement dite, mais aussi « pour prendre en objet les billets des commis portant renseignements sur les pauvres hors de l'établissement, afin de pouvoir aussi régler les assistances qui doivent leur être accordées. » Les pauvres assistés par la « maison de travail et de charité » pourront, donc, « soit (…) être admis dans l'établissement même soit (…) en recevoir des secours au dehors ».[633]

Etablissement de jour destiné essentiellement aux enfants et, moins nettement, aux adultes valides, ayant renoncé à recevoir « tous les pauvres de quelqu'âge et sexe qu'ils soyent même les infirmes et les malades », la maison de travail conçue en 1810 au Locle assiste donc à domicile ceux qu'elle exclut de ses murs. Persiste, ainsi, contre le système de l'*Essai*... de PENEVEYRE en 1801, une assistance « gratuite », accordée en sus d'une contre-prestation en travail. L'on insiste, certes, sur le fait qu'il conviendrait de renoncer aux secours en argent, au profit des secours en nature (habits, nourriture, loyers) et sur le fait que les montants accordés

629 « Règlements intérieurs (…) », art. 12.

630 Cf. chap. I/I/3 et I/II/7.

631 « Règlements intérieurs (…) », art. 13 et art. 6. Le salaire annuel est calculé sur la base de 300 jours ouvrés par an. Par jour *:* avec gratification, arrondi au huitième de bz.

632 « Règlements généraux », art. 7.

633 « Règlements intérieurs (…) », art. 6 et 8.

« gratuitement » devront être remboursés le cas échéant[634] ; de même, l'aide est liée à l'acceptation, par les pauvres, de l'obligation d'envoyer leurs enfants à l'école de travail.[635] Que ce soit par le biais des renseignements collectés à domicile par les « commis » sur les charges et les ressources des assistés ou par le système du « magasin de secours », l'on n'assiste que celui qui atteste travailler autant qu'il le peut ; mais, alors, cette exigence satisfaite, il est assisté :

> « On exigera que chaque pauvre contribue à son entretien par son travail et selon ses forces ; il ne recevra en secours gratuit que ce qu'il ne poura gagner par lui-même. »[636]

Les proximités entre ce projet et l'*Essai*... de PENEVEYRE sont, ainsi, nombreuses : magasin de secours pour adultes valides, écoles de travail de jour pour les enfants, (re-)formation professionnelle d'adultes valides dans l'établissement, secours gratuits à domicile pour vieillards ou malades.[637] La différence, essentielle, réside dans la rectification de la lacune principale du système de l'*Essai*... : la prise en compte par le projet loclois du besoin d'aide de l'adulte valide, auquel l'on accorde « en secours gratuit » « ce qu'il ne poura gagner par lui-même ». A ce titre, le projet de 1810 est singulièrement proche des modèles hambourgeois et munichois : tous trois veulent n'assister qu'en contre-partie d'un travail, en même temps qu'ils admettent que, cette condition remplie, un pauvre valide peut recevoir un secours comblant la différence entre le produit de son travail et ses besoins ; tous trois mettent en place, pour l'assistance à domicile, un quadrillage strict du territoire et entendent, pour chaque pauvre, établir un dossier personnel documentant les besoins et les ressources de chacun ; aucun des trois n'insiste sur le cas des vieillards et des infirmes. Le projet loclois de maison de travail proprement dit apparaît à mi-chemin entre les deux modèles allemands : il s'agit, comme à Munich, d'un établissement d'industrie de jour ; mais si Munich admet au même titre enfants et adultes, Le Locle admet en priorité des enfants et est, de ce fait, proche du système hambourgeois d'« école d'industrie » destinée aux enfants et aux adultes à (re-)former professionnellement ; Le Locle, de plus, adopte, en sus de la maison de travail, le système des « magasins de secours », très proche du modèle hambourgeois, où une « manufacture de fil de coton » confie aux pauvres, pour les travailler à domicile, des matières premières pour filer ou tisser. On relèvera, enfin, que les pauvres sont, dans les trois cas, occupés à des activités identiques (filature, tissage).

Cette forte proximité avec les modèles allemands doit, à notre sens, être comprise, en sus de ce que prouve déjà la chronologie du projet, comme une preuve supplémentaire de l'influence du procureur-général de Rougemont dans l'élaboration du projet de 1809-1810. En février 1810, défendant une première fois devant le Conseil d'Etat son projet de centralisation de l'assistance dans toute la principauté, proposant un système combinant contrainte au travail, secours gratuits, répression de l'aumône manuelle et de la mendicité, « maison de travail », « maison de force » et « magazins [de secours] (…) offrant les matières premières destinées aux travaux des pauvres », il y voit, se référant aux modèles allemands, une « entreprise grande, utile », que l'on critiquera à ses débuts pour y applaudir ensuite :

---

634 Cf. « Règlements généraux », art. 15.

635 « Règlements généraux », art. 12.

636 « Règlements généraux », art. 9.

637 Ces deux catégories d'indigents ne sont pas explicitement prises en compte dans le projet loclois de 1810 ; l'on doit admettre que l'on envisageait pour eux de maintenir le système antérieur (secours à domicile, placement à l'enchère auprès de particuliers).

> « C'est ce que nous avons vu depuis peu d'années à Munich et à Hambourg où le comte de Rumford et Monsieur < > ont exécuté relativement aux pauvres ce qu'on croyoit impossible. »[638]

Inspiré de l'*Essai*... de PENEVEYRE, rectifié sous l'influence du procureur-général à l'exemple des modèles de Munich et Hambourg, le projet loclois de 1810 est, ainsi, d'une ampleur tout autre que celui de 1808 ; il n'en est que plus nécessaire de s'interroger sur les raisons de son échec.

« UN ÉTABLISSEMENT (…) NÉCESSAIREMENT DISPENDIEUX » : LE FINANCEMENT ET LA DIRECTION DU PROJET

L'échec du projet de 1810, dans la mesure où notre documentation autorise un tel travail d'interprétation, s'explique à la fois par le coût de l'innovation et par des considérations de pouvoir. L'on retrouve, ici, des facteurs à l'œuvre en 1808 et déjà identifiés dans l'analyse des projets des années 1798 à 1802.

La question du coût et du financement du projet

Le financement prévu pour cette réforme complète de l'assistance au Locle est simple : le « comité » ou la « direction » de la « maison de travail », chargé à la fois de l'établissement proprement dit et de l'assistance à domicile, disposera de toutes les ressources d'assistance existantes au Locle : la commune et la chambre de charité ne lui remettront, certes, aucun capital, mais devront lui donner l'intégralité des moyens d'assistance qu'elles possèdent. L'une devra verser chaque année « une somme égale au terme moyen de ses charités pendant les dix dernières années », l'autre, « la totalité de ses revenus ». Ainsi, la chambre de charité, n'ayant plus aucune charge, n'aura plus pour tâche que de gérer sa fortune et d'en remettre le produit au nouvel établissement[639], auquel reviendront également les dons et legs, ainsi que le produit des collectes bisannuelles organisées jusqu'alors au profit de la chambre de charité.[640]
Quel serait le coût d'une assistance ainsi réorganisée ? Si nos sources ne l'évaluent pas directement, l'on peut néanmoins affirmer qu'il serait égal ou supérieur à celui du système antérieur. En admettant qu'il s'agit d'un établissement pour 100 personnes[641], nous avons élaboré des projections de coût pour trois cas de figure, selon le pourcentage d'adultes valides.[642]
Dans une première analyse, le nouveau système produirait une légère économie (tabl. n° 159, lignes A-C) ; mais le calcul se base sur un produit du travail des enfants surévalué.
Le projet de règlement fait mention d'un produit de 50 à 88 £ par enfant par an ; or, l'exemple de l'établissement des Billodes, ouvert quelques années plus tard au Locle, montre qu'il s'agit de sommes bien trop optimistes. Dans cet établissement, entre 1819 et 1824, le coût annuel moyen par enfant est de 116 £, le produit du travail par enfant est en moyenne de 33 £, le coût

---

638 Cf. annexe IV/9 ; <> : lacune.

639 « Règlements généraux », art. 5-6.

640 « Règlements généraux », art. 7.

641 AEN, *Pasteurs NL 433* : Rapports faits en Conseil d'Etat par le procureur-général, vol. 3 (1808-1812), p. 247-251 (6 février 1810) (cf. annexe IV/9) : Le Locle est sur le point d'établir « une maison où 80 à 100 enfants de pauvres seront élevés loin de l'influence de leurs parents dégradés. »

642 L'on ne songe pas uniquement à un établissement pour les enfants : le projet de règlement, en effet, prévoit aussi le cas d'adultes valides.

net est, ainsi, d'environ 84 £.[643] Corrigé sur ces bases (tabl. n° 159, lignes D, E, F)[644], le projet loclois de 1810 coûterait au moins quelque 2'000 £ de plus par an que le système antérieur.

TABLEAU N° 159 : PROJET DE MAISON DE TRAVAIL AU LOCLE, ENV. 1810 : PROJECTION DES COUTS (£)[645]

Ligne	Cas de figure	Coût de la maison de travail			Coût de l'assistance à domicile			Total	Différence	
		Fixes	Enfants	Adultes	Vieillards	Enfants	Autres		En £	En %
A	1	2'940	600	0	6'510	0	10'500	20'550	-2'550	-12%
B	2	2'940	450	1'087	6'510	840	9'625	21'452	-1'648	-8%
C	3	2'940	300	2'175	6'510	1'680	8'750	22'355	-745	-3%
D	3 bis	2'940	2'750	2'175	6'510	1'680	8'750	24'805	1'705	7%
E	2 bis	2'940	4'125	1'087	6'510	840	9'625	25'127	2'027	8%
F	1 bis	2'940	5'500	0	6'510	0	10'500	25'450	2'350	9%
G	2 ter	2'940	4'050	1'875	6'510	840	9'625	25'840	2'740	11%
H	3 ter	2'940	2'700	3'750	6'510	1'680	8'750	26'330	3'230	12%
I	3 quater	2'940	2'700	1'500	6'510	1'680	8'750	24'080	980	4%
J	2 quater	2'940	4'050	750	6'510	840	9'625	24'715	1'615	7%
K	3 quinq.	2'940	2'700	0	6'510	1'680	8'750	22'580	-520	-2%
L	2 quinq.	2'940	4'050	0	6'510	840	9'625	23'965	865	4%

Onéreux s'il ne comprend que des enfants, l'établissement ne peut, s'il s'agit d'éviter des dépenses supplémentaires, reposer que sur le travail des adultes. Si l'on admet, pour le produit du travail des adultes dans l'établissement, le montant retenu en 1808, soit 2½ bz (2-3ter), le surcoût du système est élevé, soit 3'000 £ (tabl. n° 159, lignes G et H) ; si l'on retient le chiffre de 3½ bz environ proposé par le projet de règlement de 1810 (tabl. n° 159, lignes D et E), le déficit reste significatif (env. 1'800 £), et il en va de même avec un gain de 4 bz par jour (tabl. n° 159, lignes I et J).

643 Cf. chap. VI/II/2 : « Capacités et coûts » pour les données détaillées.

644 En référence à l'exemple des Billodes, nous avons admis que le produit du travail des enfants couvre environ un quart du coût brut de la prise en charge dans l'établissement projeté en 1810 (75 £), soit 20 £, soit un besoin d'aide de 55 £. Il s'agit de valeurs très basses : l'on pourrait aussi retenir comme besoin d'aide annuel la somme de 85 £ (coût net par enfant de 1819 à 1824 aux Billodes).

645 I. Cas de figure : 100 enfants (1), 75 enfants et 25 adultes valides (2), 50 enfants et 50 adultes valides (3) ; adultes valides : 50% d'hommes, 50% de femmes. Bis, ter, quater et quinquies : expliqués dans la suite du texte. II. Population indigente fixée à 450 pauvres (cf. tabl. n° 154) : 50 vieillards-infirmes (soit 10-11% ; cf. chap. I/III/2), 100 enfants et 300 bénéficiaires de secours réguliers ou ponctuels à domicile. III. Coût fixe de la maison de travail : 5 employés et un directeur, par analogie aux projets de 1808 (3 employés pour 25 pauvres, 1'680 £ ; 3'360 £ ou 4'200 £ pour 200 pauvres) ; les « Règlements généraux » ne spécifient pas le nombre d'employés ; ils mentionnent (art. 3) « le directeur, les maîtres et sous-maîtres » ; les « Règlements intérieurs (…) » mentionnent (art. 7) « le directeur », « les maîtres et maîtresses [chargés] d'enseigner les ouvrages pour lesquels ils ont été pris dans l'établissement », ainsi que (art. 15 et 20) « le maître d'école » ou « l'instituteur placé dans l'établissement » ; les « « Règlements généraux » font allusion à la perspective (art. 13) d'engager « des maîtres de différents métiers » pour « apprendre une professions sans sortir de la maison » aux enfants. IV. Coût des enfants scolarisés et mis au travail dans l'établissement (assistance à fournir à domicile) : 6 £, soit la différence entre le minimum vital pour un enfant (75 £ ; cf. chap. I/I/3 et I/II/7) et le produit moyen du travail d'après le projet de règlement (69 £). V. Assistance à fournir aux adultes occupés par l'établissement : 43.10 £, soit la différence entre le minimum vital (150 £ ; cf. chap. I/I/3 et I/II/7) et le produit moyen du travail d'après le projet de règlement (106.10 £). VI. Coût de l'assistance à domicile des indigents non scolarisés et/ou occupés dans l'établissement : 33.12 £ par enfant et 130.4 £ par vieillard, sur la base de AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803 (pour ses pensionnaires, la chambre de charité paye, par année, « pour des vieillards infirmes de l'un et l'autre sexe 6 à 9 et même 10 louis ; pour des enfans plus jeunes que 12 ans et qu'on peut faire travailler de 1 à 3 louis »). VII : « Autres » : 35 £ : moyenne des chiffres fournis par le tabl. n° 154 pour les secours ordinaires et extraordinaires, multipliée par deux. VIII. Différence : entre le coût théorique du système (colonne total) et les ressources totales de l'assistance au Locle vers 1810, en retenant une valeur, élevée, de 23'100 £, soit la moyenne avancée en 1810 par le procureur-général (cf. annexe IV/9 : « les pauvres y reçoivent annuelement dix à douze mille écus », soit entre 21'000 et 25'200 £).

Pour que le nouveau système ne coûte pas plus que l'ancien, il faut, en admettant les valeurs minimales que nous avons retenues[646], que les adultes valides travaillant dans/pour l'établissement gagnent au moins 5 bz par jour (tabl. n° 159, lignes K et L). L'on retrouve ici des valeurs proches de celles que nous avons élaborées pour les deux projets de 1808 (4-5 bz et 7-8 bz par jour[647]).

C'est ici, très précisément, que réside, comme en 1808, le paradoxe du projet. Soit, parce que l'on postule que les indigents ne travaillent pas autant qu'ils le pourraient, l'établissement est conçu pour les contraindre au travail et diminuer les coûts de l'assistance ; mais, alors, il ne peut s'adresser qu'à des adultes en mesure de gagner leur vie, des *working poors* qui ont besoin, parfois, d'une assistance gratuite pour faire face à leurs charges de famille ou à la maladie, mais non d'une assistance en échange de travail. Soit l'établissement est conçu à l'attention d'enfants –ou de vieillards– incapables de travail significatif ; mais, alors, il engendre des coûts supplémentaires par rapport au système antérieur, de l'ordre de 10 à 20% au moins.[648] Inversement, si l'on entend ne pas assumer de coût supplémentaire, l'on est obligé d'avoir dans l'établissement un nombre significatif d'adultes valides gagnant au moins le minimum vital : la maison de travail doit devenir une manufacture para-publique permettant des gains similaires au secteur libre.

C'est à ce double écueil qu'est confronté le projet. A l'automne 1810, le problème du financement d'un projet consacré prioritairement à l'enfance, donc nécessitant des moyens nouveaux, est traité sommairement par la notice du *Messager boiteux :*

> « Une souscription s'est ouverte au Locle pour se procurer les fonds nécessaires à l'établissement, projetté depuis quelques années, d'une maison de travail et d'un magasin de secours (…). Cette souscription, jointe aux anciens fonds de charité, s'élève déjà *à une somme qui suffira pleinement* à l'exécution de ce projet salutaire. »[649]

Les projets de règlements de 1809-1810 envisagent la question en se bornant à supprimer, pour financer le nouveau système, certaines formes de secours :

> « [Considérant] que sur une somme d'environ £ 16'000 de Neuchâtel distribuée annuellement en charités publiques au Locle, un quart à peu près est dépensé pour ainsi dire à pure perte, en charités appellées extras, charité des trois mois de la commune, dons de Noël et Nouvel an, de la chambre. (…)
> [L'on arrête que] toutes les charités comprises sous le nom de charités des trois mois, Noël, Nouvel an, les aumônes aux portes et autres sont abolies. »[650]

Or, la démarche est illusoire ou mensongère. En référence à la structure des comptes de la chambre de charité (tabl. n° 160), l'on regroupe dans une même catégorie les secours ponctuels (3a et 3b) et un poste comprenant le type de secours que l'on vise (4 : « charités de

---

646 Nous avons, en particulier, retenu un minimum vital bas, soit 150 £ pour un adulte (et 75 £ pour un enfant), alors que l'enquête de 1802/3 fournit, pour un adulte, des montants variant entre 150 et 200 £. Si l'on part de minima vitaux de 175 £ (adultes) et 87.10 £ (enfants), le produit du travail des adultes dans/pour l'établissement devrait se situer entre $5^{7/8}$ bz (variante 3) et 8¼ bz (variante 2) pour que le nouveau système n'engendre pas de coût supplémentaire, la variante 1 engendrant un surcoût de 3'500 £.

647 Cf. tabl. n° 156 et chap. IV/III/2 : « 'Un essai en petit (…) ».

648 10% selon les cas évalués au tabl. n° 159, mais l'on peut porter ce chiffre à 15% au moins (loyer prévu dans le projet réduit de 1808 multiplié par 4), et vraisemblablement à 20%. Rien, en effet, n'est prévu pour louer ou acheter un immeuble ni « pour l'achat des tailles et des outils et meubles indispensables pour monter l'établissement ». En 1808, l'on prévoit pour ces deux objets pour 25 pauvres une somme de 336 £ et 504 £. Nous avons, par ailleurs, dans le tabl. n° 159, retenu à plusieurs reprises des valeurs particulièrement basses.

649 *MB*, 1811, p. 40-42 (nous soulignons).

650 « Règlements généraux » (art. 5 des considérants ; art. 18 du règlement).

Noël et Nouvel an »). Si, certes, ces deux catégories regroupent bien environ un quart des dépenses (18 à 31%), elles comprennent des secours ponctuels (maladie, …) et en nature (habits, grains,…) répondant à des besoins réels : il ne s'agit pas de secours distribués « à pure perte », sous la forme de distributions périodiques sans examen des besoins. Seuls, en réalité, les postes 4 (1805) et 4c (1814-1816) pourraient être partiellement concernés par la mesure ; or, ils ne représentent que 4% environ des dépenses, et non un quart.

TABLEAU N° 160 : STRUCTURE DES DEPENSES DE LA CHAMBRE DE CHARITE DU LOCLE, 1805, 1814-1816 (%)[651]

1805		1814-1816	1814	1815	1816
1 : « Les familles pauvres agrégées »	35,3%	1 : Charités ordinaires	25,2%	26,6%	26,7%
2 : « Les pensionnaires »	33,6%	2 : Pensionnaires	49,1%	55,6%	52,6%
1-2 : Total	*68,9%*	*1-2 : Total intermédiaire*	*74,3%*	*82,2%*	*79,3%*
3a : « Les extras »	6,3%				
3b : «Les déboursés extraordinaires pour habillements, fraix funéraires, suplément d'achat de graines pour l'entretient des pauvres et autres articles»	20,6%				
3 : Total	*26,9%*	*3 : Charités extraord.*	*19,8%*	*13,7%*	*16,0%*
1-3 : Total	*95,8%*	*1-3 : Total*	*94,1%*	*95,9%*	*95,3%*
		4a : Apprentissages	1,9%	0,3%	0,7%
		4b : Catéchumènes, Ecoles	0,3%	0,3%	0,1%
		4c : Diverses	3,7%	3,5%	3,9%
4. « Aprentissages, écoles, cathécumènes, et charités de Noël et Nouvel an »	*4,2%*	*4 : Total*	*5,9%*	*4,1%*	*4,7%*
3-4 : Total	*31,1%*	*3-4 : Total*	*25,7%*	*17,8%*	*20,7%*

Ainsi, le nouveau système ne pourra qu'engendrer des coûts nouveaux. De fait, les projets de règlements y font, quoiqu'avec des hésitations significatives de l'importance de l'enjeu, explicitement allusion. Il s'agit d'inciter les particuliers non seulement à remettre au nouvel établissement les contributions volontaires annuelles qu'ils faisaient à la chambre de charité ou au comité de mendicité, mais encore à cesser entièrement de faire l'aumône à leur porte et à remettre les sommes ainsi épargnées au nouvel établissement. Ce dont il s'agit, ainsi, très exactement, c'est de sortir du système ancien dans lequel l'aumône, la mendicité de porte en porte pallie l'insuffisance de l'assistance à domicile. La première rédaction du projet de règlement formule nettement le changement :

> « Les particuliers sont sans contredit trop charitables dans cette commune pour retrancher aux pauvres les dons qu'ils avoient l'habitude de leur faire annuellement, *soit par le canal du comité, soit devant leur porte*. Et comme ces charités là sont suprimées, les commis les solliciteront, en faveur de la caisse générale des charités, et en même tems ils feront sentir aux contribuables que le mode actuel d'assistance, bien préférable à l'ancien, sous le rapport des résultats qu'on a lieu d'espérer, est aussi plus dispendieux, et que par conséquent, *ils doivent encore s'élargir d'avantage*, dans leurs dons ordinaires, pour qu'enfin on puisse parvenir au but désiré. »[652]

« Préférable à l'ancien », mais « plus dispendieux », le nouveau système nécessite, ainsi, un financement nouveau. Si, atténuant la brutalité de l'appel à donner plus, la version définitive du projet de règlement, parlant « d'un établissement (…) nécessairement dispendieux », se borne à inciter les particuliers à s'élargir « autant que leurs facultés le leur permettent »[653], il n'en demeure pas moins que les initiateurs du projet de réforme de l'assistance au Locle,

651 Total et sources : cf. tabl. n° 154.

652 « Règlements généraux », art. 7 [paragraphe biffé]. Nous soulignons.

653 « Règlements généraux », art. 18.

s'inspirant des modèles munichois et hambourgeois, élaborant un système dans lequel l'assistance à domicile, les *working poors* ne sont pas oubliés, reconnaissent que l'innovation coûtera plus cher que le système existant.
Même si notre documentation ne permet pas de le démontrer, et sans insister ici sur la question pénale ou policière, mal documentée[654], l'on doit admettre que cette considération a joué un rôle prépondérant dans l'échec d'un projet dont le procureur-général, en février 1810, annonçait la mise à exécution imminente. Lorsqu'en août 1810, la commission chargée du projet renonce à construire un immeuble, elle motive sa décision par des considérations financières : « les souscriptions faites pour l'établissement ne sont pas assez fortes pour tenter d'emblée le but proposé », et « il en coûteroit moins cher d'acheter une maison » afin de faire un « essai » avec « un petit nombre de pauvres ».[655]
L'alternative aurait consisté à concevoir un établissement destiné prioritairement à des adultes valides, capables de gagner de 4-5 à 7-8 bz par jour : il s'agirait moins d'un établissement contraignant les paresseux au travail que d'une manufacture publique concurrençant le secteur privé et suscitant, ainsi, des résistances. Sans que le fait soit autrement documenté, l'on doit, ici aussi, admettre que la crainte de réactions, en cas d'adoption d'un projet de ce type, a joué un rôle, et la commission chargée du projet se sent obligée d'affirmer publiquement qu'elle ne songe pas à un tel établissement :

> « Il paraît que *le public en général craint qu'il ne se forme une manufacture d'horlogerie dans l'établissement*, la commission a observé que comme *l'intention est principalement de retirer des enfans* pour les éduquer, lorsqu'il s'agira de leur apprendre une profession, il arrivera qu'une partie seront placés en apprentissage hors de l'établissement (…), mais relativement à ceux qui travailleront dans l'établissement ils seront employés à tel genre d'ouvrage que la direction jugera convenable, mais en excluant définitivement toute branche d'horlogerie. »[656]

Soit il faut des moyens considérables et rien n'assure que les sommes promises par les souscripteurs suffiront et ne seront pas perdues, soit l'on risque de heurter les intérêts horlogers locaux. Lorsqu'en 1823, la chambre de charité lance la souscription qui aboutira à la création effective, en 1826, d'un hospice pour les vieillards[657], elle présente l'appel comme un renouvellement de la souscription de 1808 et dit bien les raisons de l'échec :

> « Depuis longtems les administrateurs des fonds pieux du Locle et le public en général (…) ont senti la nécessité de fonder une maison de travail pour les enfans orphelins et abandonnés, et en même tems, un hospice, pour les pauvres infirmes, malades ou vieux (…). Déjà en 1808, on ouvrit une souscription dont le but étoit l'établissement d'un hospice semblable. Ce projet obtint l'approbation générale et fut accueilli par nos concitoyens avec cette générosité et cette charité qui les distinguent. Mais la difficulté qui se présentait alors d'adopter pour la jeunesse *un genre de travail propre à inspirer la confiance générale*, le défaut d'expérience pour la direction d'un pareil établissement, et la *crainte délicate de compromettre les secours précieux qui étaient offerts*, firent suspendre l'exécution d'un plan auquel se rattachaient tous nos vœux. (…) les administrateurs de la dite chambre viennent présenter de nouveau à leurs concitoyens

654 Cf. ci-dessus, n. 652 et « Règlements généraux », art. 18 : l'on mentionne que les aumônes données à la porte « sont abolies », « sont supprimées », mais aucune disposition n'est prévue contre les pauvres qui contreviendraient à la règle ou contre les particuliers qui donneraient à leur porte. Cf. aussi « Règlement intérieurs… », art. 10 et 18 : l'on a, clairement, renoncé à doter l'établissement de compétences de nature correctionnelle.

655 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 34 (17 août 1810).

656 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 34 (s.d. ; ?17 août 1810). Nous soulignons.

657 Cf. chap. VI/III/1.

> leurs anciennes souscriptions, dans l'espoir qu'ils voudront bien les augmenter, s'il est possible. »[658]

Les enjeux de pouvoir

Créer un établissement « nécessairement dispendieux » ou heurter les intérêts industriels locaux : à ce dilemme, première source d'immobilisme, s'ajoute le problème de la direction de l'entreprise. L'on retrouve, ici, l'obstacle théorique identifié dans le *Mémoire*... de DARDEL et dans l'*Essai*... de PENEVEYRE : la légitimité de l'organe chargé de mener la réforme et de gérer le nouveau système hors de tout contrôle des autorités communales existantes auxquelles l'on soustrait d'importants moyens et le contrôle d'une part importante de leur basse police.

Les projets de règlements de 1809-1810, en effet, prévoient de confier au « comité », à la « direction » de la maison de travail l'ensemble des moyens et des tâches d'assistance, en main, jusqu'alors, de la commune et de la chambre de charité. Déplorant « la multiplicité des administrations de charité », le fait que les « divers établissements de charité n'ont aucun lien qui les unisse entr'eux », qu'« ils agissent comme étant divisés d'interrêts », le projet abolit « la manière actuelle d'administrer au Locle la charité », en y substituant « une maison de travail et attelier de charité ».[659] Pour diriger ce nouvel organe unique de l'assistance au Locle, l'on prévoit une direction de douze membres :

> « L'administration de cet établissement sera composée de 12 membres (…) ; elle sera chargée de la surveillance journalière de la maison (…) ; on renouvellera deux de ses membres chaqu'année (…). »[660]

Ce comité se réunira une fois par mois pour « régler les objets d'administration intérieure » de l'établissement, prendre connaissance des « renseignements sur les pauvres hors de l'établissement » et décider des « assistances qui doivent leur être accordées ». Pour cela, le directeur de la maison de travail doit remettre chaque mois au comité « un extrait des affaires de la maison », alors que les « commis » doivent remettre, au même comité, les feuilles de renseignements sur les pauvres de leur secteur, ainsi qu'« un compte détaillé de leurs différentes recettes » (dons, produit des collectes à domicile).[661]

Or, le règlement ne dit absolument rien sur la nomination et le contrôle de ce comité : qui en choisit les membres ? A qui rend-il compte de sa gestion ? Qui contrôle les comptes, qui approuve et modifie les règlements ? Il s'agit, très vraisemblablement, d'un comité qui ne rend de comptes à personne, qui est soustrait au contrôle des instances de financement (commune, chambre de charité) sur le modèle de la Maison des orphelins de la ville de Neuchâtel et de l'établissement proposé par le *Mémoire*...du pasteur DARDEL : sur le mode de la cooptation, cette nouvelle administration « se complétera elle-même dans les cas de vacance », et la commune lui aura préalablement remis « toute l'autorité qui peut lui compéter à l'égard de cet établissement ». Disposant, ainsi, d'« un plein pouvoir par rapport à tout ce

---

658 « Projet de souscription pour la construction d'une maison destinée à former un hospice en faveur de la louable chambre de charité du Locle », 4 mars 1823. Reproduit in : William BAILLOD, *L'hospice*..., p. 48-51 ; Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 170-171 et (partiellement) : Estelle FALLET, *L'Atelier*..., p. 41-42. Cité d'après William BAILLOD. Nous soulignons.

659 « Règlements généraux », considérants 2 et 3, art. 1 et 2.

660 « Règlements généraux », art. 3. A ce comité sont adjointes (art. 4) « des dames bienfaisantes, au moins au nombre de six, (…) pour surveiller les ouvrages ». Sous le nom de « comité de surveillance », quatre membres de cette direction sont chargés, par périodes de quinze jours, de surveiller l'établissement (respect des règlements, punitions, qualité des ouvrages) (« Règlements intérieurs (…) », art. 3-4).

661 « Règlements généraux », art. 7 ; « Règlements intérieurs (…) », art. 6 et 9.

qui regarde son administration », « d'une autorité illimitée pour tous les objets ressortissants de son administration », le nouvel organe de l'assistance aurait « la pleine et entière administration » non seulement de l'établissement, mais aussi de toute l'aide aux indigents, sans qu'il y ait « aucune réserve (…) de suprématie, de surveillance (…) ni de comptabilité ni d'autre assujettissement » de la part de la commune ou de la chambre de charité.[662]
Ainsi, même si l'on admet que la réforme est conçue sur le modèle de l'*Essai*... de PENEVEYRE, qui prévoit un vague contrôle de la part des instances de financement[663], le nouvel organe de l'assistance au Locle priverait commune et chambre de charité de toutes leurs compétences en matière d'aide aux indigents.
Dépouillées d'une part notable de leurs attributions, les collectivités publiques locales risquent, de plus, de voir l'Etat prendre leur place comme instance de légitimation, de contrôle. L'on dut, en effet, considérer que le défaut de légitimité locale de la nouvelle administration était tel qu'il convenait d'y suppléer ; prenant en partie la place de corps existants dont elle serait indépendante, la « maison de travail et attelier de charité » doit acquérir la qualité de personne morale : c'est, à notre sens, la signification du recours au Conseil d'Etat. A l'été 1809, sous le nom de « société qui s'est formée au Locle dans le but d'établir une maison de travail », les initiateurs du projet obtiennent ainsi du Conseil d'Etat « que les règlements nécessaires à un tel établissement, émanent de l'autorité », en même temps que la nomination, par le Conseil d'Etat également, d'un comité « autorisé à faire rentrer les souscriptions » et à s'adresser au prince pour l'autorisation d'acquérir un immeuble.[664] Suppléant à une légitimation par les autorités locales, l'Etat, ainsi, nomme les membres de la nouvelle administration et sanctionne, en lieu et place, une fois encore, de la commune et de la chambre de charité, les règlements :

> « Sur la requête du comité nommé par l'arrêt du 17 juillet 1809 dans l'objet de s'occuper de l'établissement d'une maison de travail au Locle, demandant la sanction des règlements par lui projetés, (…) ; le Conseil (…) appointe la requête du comité sous les conditions suivantes : 1. Les règlements seront modifiés par Monsieur le chancelier selon la délibération de ce jour, après avoir entendu le comité en la personne de ses députés. 2. Leur sanction aura lieu pour tant et si longtemps qu'il n'y sera pas vu d'inconvénients. 3. Il ne s'y fera de changement que sur la demande du conseil administratif de la maison de travail et de l'aveu du gouvernement. »[665]

Il convient de souligner, ici, qu'il ne s'agit pas seulement de la maison de travail, mais de toute l'assistance au Locle. L'innovation, ainsi, est immense : l'Etat nomme le « conseil administratif » chargé de toutes les tâches d'aide aux indigents, lui confère le droit exclusif de demander des changements aux règlements et, enfin, se réserve la compétence de valider ces mêmes règlements. En d'autres termes, certes entièrement indépendant des collectivités locales, réduites au rang d'instances de financement, le nouvel organe de l'assistance au Locle, nouveau corps local en devenir concurrençant, sous le nom de « « Société patriotique du Locle »[666], commune et chambre de charité, ne fait qu'échanger une subordination contre une autre. Bien loin, au contraire de la Maison des orphelins de la ville ou de l'établissement

---

662 Citations : expressions utilisées par le pasteur DARDEL au sujet de son établissement et de la Maison des orphelins ; cf. chap. IV/II/3.

663 Cf. chap. IV/II/3: « ' Il ne s'agirait que de fonder' (…) », au sujet des relations entre les « sociétés bienfaisantes » dirigeant les magasins de secours, d'une part, et les communes et chambres de charité, d'autre part.

664 *MCE 157*, 17 juillet 1809, p. 531-532.

665 *MCE 158*, 30 juillet 1810, p. 592-593.

666 *MCE 160*, 1 juin 1812, p. 517-518.

projeté par le pasteur DARDEL, de n'être soumise à « aucune réserve (…) de suprématie, de surveillance (…) ni de comptabilité ni d'autre assujettissement », la « maison de travail et attelier de charité » du Locle serait sous le contrôle de l'Etat.
L'innovation, ainsi, comme l'a déjà montré l'analyse de l'*Essai…* de PENEVEYRE, ne peut faire l'économie d'un détour par une dévolution de compétences nouvelles à l'Etat, équivalant à priver les instances locales de ces mêmes compétences.
Enfin, à la perspective de besoins de financement accrus, au risque de contrarier les intérêts industriels locaux et à la perte de pouvoir dont sont menacées les instances locales existantes s'ajoutent, au nombre des raisons qui ont dû être à l'origine de l'échec du projet, le problème des ayants-droit à l'assistance et les conflits entre les instances d'assistance existantes. Seuls, en effet, auraient accès aux secours les communiers et/ou les originaires de la chambre de charité[667] ; en même temps, pourtant, l'on entend aussi absorber les ressources du « comité » pour l'abolition de la mendicité et, peut-être, des « sachets ».[668] Or, ces deux derniers établissements ne sont pas destinés exclusivement aux communiers :

> « La communauté n'accorde des secours qu'à ses communiers, mais elle le fait également soit qu'ils résident dans la paroisse ou dehors. La chambre de charité ne donne qu'à ceux qui sont originaires de cet établissement. Le fonds des sachets et le comité distribuent indistinctement à tous les pauvres habitans ou étrangers. »[669]

En 1810, l'on peut supposer que cette volonté de mainmise sur des ressources d'instances de nature paroissiale a suscité des résistances. Le fait, en tous les cas, est documenté pour le projet de 1808 : lors de l'élaboration du projet, en juillet 1808, il est explicitement décidé que les non communiers et les non originaires de la chambre de charité seront exclus, alors qu'il est explicitement question d'absorber les ressources des « sachets » et du « comité ».[670]
Explicitement inspirés par les écrits neuchâtelois et européens des années 1798 à 1802, bénéficiant, pour le second, de la puissante protection du procureur-général de Rougemont, les projets d'implémentation au Locle d'une *workhouse* sur le modèle anglais ou des systèmes mis en vigueur dans les villes allemandes de Munich et de Hambourg échouent, *in fine*, sans que l'on sache réellement pourquoi.
Entre la dévolution de pouvoir à l'Etat et des besoins de financement accrus, en effet, il n'est pas possible d'arbitrer l'importance relative de chacun de ces facteurs d'immobilisme. Ce qui, peut-être, les rassemblera tout en leur donnant sens, c'est la comparaison avec ce qui, de 1816 à 1826, va effectivement se mettre en place au Locle : les Billodes et l'hospice des vieillards, établissements dont il sera question plus loin.[671]

---

667 « Règlements généraux », art. 8. Cf. aussi « Règlements intérieurs (…) », art. 1.

668 En tous les cas, le « commité de secours » est concerné : cf. « Règlements généraux », 1er considérant et, surtout, art. 7 (allusion aux dons « par le canal du comité ») ; s'il n'est pas mentionné dans les instances de financement (art. 5-6), cela tient vraisemblablement au fait qu'il ne dispose d'aucune fortune. Les « sachets », par contre, ne sont pas mentionnés en 1809-1810.

669 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803.

670 Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 165. Cf. aussi William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 26 (mémoire de la chambre de charité, s.d. [février-mars 1808]) : « Afin qu'il n'y ait aucune difficulté de réunir les fonds de commune, de chambre, comité et sachets … entre ceux qui sont originaires de la chambre et qui ne sont pas de la communauté, ceux qui sont communiers et qui ne sont plus de la chambre etc., etc. Chaque administration particulière restera régie comme elle est, versera ses revenus annuels dans la maison de travail (…). »

671 Chapitre VI/II.

4. LE PROJET DE MAISON DE TRAVAIL DE LA VILLE DE NEUCHÂTEL (1800-1805)

Le Locle n'est pas la seule commune qui, à Neuchâtel entre 1800 et 1815, ait imaginé la mise sur pied d'une maison de travail : de 1800 à 1805, en effet, la ville de Neuchâtel a elle aussi mené un projet similaire, sur lequel, en raison de nos choix archivistiques, nous ne sommes que peu renseigné.[672]

Inspirée, manifestement, par la littérature européenne du moment, l'idée d'une maison de travail à Neuchâtel[673] est, sans qu'il soit encore spécifiquement question de la ville, émise en avril 1798 et en mars 1799, lorsque la SEP propose comme sujets de concours la question de savoir s'il est « possible et convenable d'instituer dans ce pays une maison de travail pour seconder nos établissements charitables, et quels seraient les meilleurs moyens d'y parvenir ».[674] Ces concours ne suscitent aucun travail digne d'être récompensé, mais la question posée en 1800 et en 1801, plus large, engendre un nombre important d'écrits[675], dont ceux, amplement étudiés plus haut, de PENEVEYRE : il s'agit, désormais, de déterminer « quel serait le meilleur moyen de soulager la pauvreté sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables ».[676]

C'est dans ce contexte qu'émerge le projet de créer une maison de travail pour la ville de Neuchâtel : le *Mémoire…* de DARDEL est vraisemblablement rédigé en 1802, et son impression est ordonnée par la ville au printemps 1802. La SJ se saisit, alors, de la question : quatre de ses membres font partie d'une commission nommée en avril 1802 par la ville pour s'occuper « des moyens d'établir une maison de travail et d'industrie pour le soulagement des pauvres ».

Nous ne sommes que très peu renseigné sur les activités de cette commission. Les procès-verbaux de la SJ la mentionnent épisodiquement. En avril 1802 encore, la Société entend pouvoir discuter du *Mémoire…* de DARDEL « sur l'établissement d'une manufacture de travail » « simultanément avec la commission nommée pour cela par le Conseil de ville ».[677] En juin, la SJ reçoit communication du contenu d'une séance de la commission de la ville « pour s'occuper de l'établissement d'une maison d'industrie et de travail en faveur des pauvres »[678], et jusqu'en juillet 1802, elle suit de très près les travaux de la commission, allant jusqu'à débattre, en tranchant positivement, de la question de savoir s'il faut ou non que cette commission « ne commence ses opérations que lorsque les différentes branches de l'administration lui auront promis toute l'assistance et tous les secours qui peuvent dépendre d'elles ».[679] Dès juillet 1802, notre information sur le projet se fait plus lacunaire : la SJ étend ses préoccupations en matière de mise au travail des pauvres à l'ensemble de la principauté,

---

672 Nos sources émanent, pour l'essentiel, de l'Etat ; nous n'avons consulté les archives communales ni au Locle ni, en l'occurrence, à Neuchâtel. Le projet dont il s'agit ici ne nous est connu que par des mentions dans les procès-verbaux de la SEP et de la SJ : en raison, manifestement, de la très large autonomie de la ville, l'Etat n'a jamais été appelé à prendre connaissance du projet.

673 Pour l'exposé détaillé des concours de la SEP et des préoccupations de la SJ à cet égard, cf. chap. V/II/1-2.

674 *RGSEP*, 20 avril 1798, p. 17.

675 Ci-dessus, chap. IV/II/1.

676 *RGSEP*, 15 mars 1800, p. 20.

677 *SJPV*, 22 avril 1802, p. 24.

678 *SJPV*, 10 juin 1802, p. 31.

679 *SJPV*, 1 juillet 1802, p. 34.

réalisant pour cela, en 1802-1803, une très importante enquête sur la pauvreté et l'assistance.[680] Par ailleurs, elle adopte, dès au moins la fin de l'année 1802, une attitude très réservée au sujet des maisons de travail. En décembre 1802, par exemple, « tous les membres de la Société s'accordent à trouver très judicieuses » les « observations », défavorables aux maisons de travail, du secrétaire d'Etat de Sandoz-Rollin « sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres ».[681]

La commission nommée par la ville est en activité au moins jusqu'en 1805. En mars 1803, l'un des membres de la SJ fait part de ses « observations sur les maisons de travail », observations « qu'il se propose de communiquer comme son opinion à la prochaine assemblée de la commission nommée par le Conseil de ville pour s'occuper de cet objet ».[682] En juin 1803, c'est un autre membre de la SJ qui lit en séance « l'extrait que la commission du Conseil de ville pour les pauvres l'avait chargé de faire de l'ouvrage de Mac Farland sur les maisons de travail », ouvrage clairement hostile aux *workhouses*.[683] Dans la seconde moitié de l'année 1803 et en 1804, le projet de maison de travail de la ville dut être mis en veilleuse, ainsi que le fait ressort de la dernière mention du projet dans nos sources, en février 1805 :

> « On a rendu compte de ce qui s'est passé dans une séance de la commission pour l'établissement d'une maison de travail rassemblée lundy dernier 18e courant après une interruption de près de deux ans, séance dans laquelle a été nommé un comité de trois personnes (Messieurs de Montmollin et DuPasquier membres de la société, et Monsieur Peneveyre régent au collège, auteur de deux mémoires sur cette matière couronnés par la Société d'émulation) qui rendra compte de son travail à la Société à mesure qu'il l'exécutera. »[684]

Nos sources ne permettent pas de dater et de comprendre plus précisément la genèse et l'abandon du projet de maison de travail de la ville[685] : à défaut d'un recours aux archives de la ville, il est peu aisé de donner sens à l'abandon du projet.

Indépendamment de la question du financement et d'une éventuelle autonomie du futur établissement vis-à-vis des corps existants, obstacles identifiés à l'exemple du projet loclois, l'un des paradigmes à convoquer pour saisir les raisons du blocage est la question pénale.

Il convient, en effet, de rappeler que, dans le contexte de l'émergence, à la fin du XVIIIe siècle, de la privation de liberté comme peine alternative au bannissement, aux galères françaises ou à la maison de force du canton de Berne, aux châtiments corporels et afflictifs et à la peine de mort, la question de la construction d'un établissement « pénitentiaire », soit d'une prison destinée à une détention autre que préventive, surgit à Neuchâtel dès les années 1780. En janvier 1790, ainsi, le roi avait demandé au Conseil d'Etat de lui soumettre des plans pour la

680 Chap. V/II.

681 *SJPV*, 16 décembre 1802, p. 48. Cf. aussi *SJPV*, 23 février 1803, p. 55 : intervention de Sandoz-Rollin au sujet des « inconvénients qui résulteraient dans ce pays de l'établissement d'une maison de travail et d'industrie ».

682 *SJPV*, 24 mars 1803, p. 57.

683 *SJPV*, 1 juin 1803, p. 63. Pour l'identification de l'ouvrage auquel il est fait allusion ici, cf. annexe IV/1.

684 *SJPV*, 21 février 1805, p. 93. Pour l'existence de cette commission à la même date, cf. AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… » : une note insérée dans ce document, datée du 27 février 1805, signée par « D. Dardel pasteur » et donnant quelques informations sur le « consistoire de charité », est adressée « à Messieurs qui composent le comité pour aviser aux moyens les plus propres à secourir l'indigence en supprimant autant que possible la mendicité ».

685 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 356, se borne à affirmer que la ville a abandonné le projet en raison de divergences irréductibles entre partisans et adversaires des maisons de travail.

construction d'une maison de force et de correction ; cet ordre, resté sans effet, fut rappelé, sans plus de succès, en mai 1797.[686]
Or, les projets de maison de travail du début des années 1800 ont aussi été « lus » à la lumière de la question du régime des peines, ainsi que le montre l'exemple suivant.
Très vraisemblablement en mai 1802, juste après avoir obtenu le prix de la SEP pour son *Essai…*, Peneveyre s'adresse directement au roi auquel il demande la mise à disposition de l'un des domaines de l'Etat. En juillet, Berlin renvoie la demande au Conseil d'Etat pour rapport, en la mettant en relation avec les rescrits de 1790 et 1797 au sujet d'« une maison de force » :

> « On a lu un rescrit de sa majesté en date du 6 juillet dernier, renvoyant au Conseil le placet d'Henry Peneveyre bourgeois de cette ville, lequel a présenté à la cour le projet d'une maison de travail avec prière de lui accenser dans ce but le domaine de Bevaix, sa majesté rappelant de plus les ordres donnés au Conseil par les rescrits des 23 janvier 1790 et 12 mai 1797 (…). »[687]

Manifestement dilatoire, visant à éviter que le projet de maison de travail ne prenne la forme d'une réactivation de la question pénale, l'attitude alors adoptée par le Conseil d'Etat consiste à dissocier la demande. D'une part, il « ordonne à la chambre des comptes de s'occuper de la demande faite par Henry Peneveyre à sa majesté de l'accensement de l'abbaye de Bevaix dans le but d'y établir une maison de travail » ; d'autre part, il renvoie la question pénale à une autre commission :

> « Sa majesté rappelant dans son gracieux rescrit du 6e juillet deux précédents rescrits des 23 janvier 1790 et 12 mai 1797 au sujet d'une maison de force, et ordonnant au Conseil de lui faire un rapport à ce sujet : (…) le Conseil renvoye l'examen de cette partie du gracieux rescrit ainsi que le mémoire qui l'accompagne à la commission qui s'est occupée précédemment de cet objet et à l'examen et rapport de laquelle par arrêt du 19 juin 1797, le rescrit du 12 mai de la dite année fut renvoyé ; le Conseil chargeant la dite commission composée de Messieurs de Montmollin maire de Valangin, de Bosset et de Rougemont procureur-général les trois conseillers d'Etat de lui faire rapport de leur travail, afin qu'il soit répondu à sa majesté le plutôt possible. »

En la renvoyant à la chambre des comptes, l'on fait, ainsi, de la demande de Peneveyre une question purement fiscale, domaniale et distincte de la question pénale ; la réponse que l'on décide d'envoyer à Berlin en octobre 1802 confirme bien cette stratégie :

> « Ensuite du rapport de la chambre des comptes chargée par arrêt du 9 août dernier de l'examen du gracieux rescrit du 6 juillet, demandant un rapport sur le placet d'Henry Peneveyre lequel sollicite le bail emphithéotique du domaine de Bevaix pour y établir une maison de travail : sur quoi délibéré, il a été dit, que tout en rendant justice au zèle du sieur Peneveyre pour le bien public l'on annoncera à sa majesté que sa demande ne peut être appointée étant contraire aux intérêts du souverain et de l'Etat et incompatible avec les arrangements de finance déterminée pour la remise des recettes pour le nouveau bail. »[688]

---

686 Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 424-428, ainsi que « Institutions et révolution… », p. 145-158 ; Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 366-368. Pour les années 1830, cf. aussi Philippe HENRY, « Les débuts de la statistique criminelle et la naissance de la prison à Neuchâtel : Charles-François de Marval (1802-1880) », in *In dubiis libertas : Mélanges d'histoire offerts au Professeur Rémy Scheurer*, Hauterive, Attinger, 1999, p. 313-335.

687 *MCE 150*, 9 août 1802, p. 720.

688 *MCE 150*, 25 octobre 1802, p. 967.

Le rapport sur la question pénale, lui, ne paraît jamais avoir été élaboré et envoyé à Berlin. Il faut admettre, ici, que le Conseil d'Etat omet sciemment de répondre à l'ordre du roi pour ne pas devoir aborder la question pénale, sur laquelle la cour a manifesté sa volonté de modernisation.
La réalité du tabou pénal, du refus d'aborder la question du régime des peines, se lit également bien dans l'affaire suivante. En novembre 1802, très exactement un mois après la décision du Conseil d'Etat de préaviser négativement la demande de Peneveyre, l'un des membres de la SJ, qui ne fait pas partie du Conseil d'Etat[689], propose à cette dernière « de s'occuper des moyens de fonder une maison de force ou de correction, propre à renfermer même les malfaiteurs que l'on ne croirait pas devoir punir du dernier supplice ». C'eût été, de la part de cet organe presque gouvernemental qu'est la SJ, répondre aux exigences du roi ; or, la proposition est retirée « sur l'observation faite par quelques membres, que cette question pourrait amener la discussion d'objets qui nous feraient sortir de la ligne que nous nous sommes tracés ».[690] L'on peut, ici, penser que les « quelques membres » dont il s'agit sont les conseillers d'Etat présents, qui reflètent, à cette occasion, le souci du Conseil d'Etat de ne pas mettre en débat la question pénale.

5. CONCLUSION

L'on pourrait penser que le projet de maison de travail du Locle s'inscrit dans le cadre de la volonté manifestée à l'été 1808 par l'Empire français de voir se constituer dans chaque département un *dépôt de mendicité*[691] ; aucun indice, pourtant, ne va dans ce sens, et tout indique que ce sont les écrits européens et leurs répliques locales (DARDEL, PENEVEYRE) qui ont inspiré les projets loclois et neuchâtelois.
L'on entend mettre en œuvre des projets contraignant les pauvres valides, mais paresseux, à travailler réellement et l'on ambitionne des réformes qui permettront de réduire notablement le coût de l'assistance.
Dès le moment, pourtant, où les modèles sont pensés pour être effectivement appliqués, les projets échouent, et nous avons montré qu'il faut rechercher les raisons de ces échecs à la fois dans des besoins importants en financement, dans des conflits de pouvoir et, enfin, dans l'obstacle que constitue l'intangibilité du pénal à Neuchâtel vers 1800. Les conditions de possibilité de l'innovation qu'a mises en exergue l'analyse des écrits de 1798 à 1802 sont, ainsi, réellement agissantes : une réforme réelle de l'assistance doit passer par l'acquisition de ressources nouvelles, par une emprise de l'Etat sur ce domaine de basse police communale qu'est l'aide aux pauvres et, enfin, par des dispositions de nature correctionnelle ou pénale réprimant l'aumône manuelle et permettant l'enfermement des indigents qui continuent à faire, pour vivre, le choix de la mendicité. Une intervention de l'Etat, ainsi, est nécessaire, pour garantir aux communes de nouvelles ressources et/ou pour les contraindre au changement, pour, autrement dit, pallier la « béance exécutoire » des projets de 1798-1802 et pour, enfin, doter le nouveau système des moyens judiciaires dont il a besoin pour s'imposer

689 Jean de Merveilleux (1763-1832) (n° 20), dont la carrière politique se borna pour l'essentiel à la ville de Neuchâtel (membre du Petit Conseil dès 1786, banneret de 1805 à 1832 et membre des Audiences générales).

690 *SJPV*, 25 novembre 1802, p. 45-46.

691 Cf. p. ex. « Décret relatif à l'extirpation de la mendicité » du 5 juillet 1808, reproduit in : Adolphe de WATTEVILLE, *Législation charitable…*, p. 143. Pour quelques exemples : André BANDELIER, *L'évêché de Bâle…*, p. 268 (ouverture du dépôt de mendicité de Montbéliard en novembre 1810), Stuart WOOLF, *Porca miseria…*, p. 99-106 (pour l'Italie du Nord) ou Ulrike DORN, *Öffentliche Armenpflege…*, p. 42 et 73 (le dépôt de mendicité pour le département de la Ruhr est ouvert en 1811).

contre la solution que continue à constituer la mendicité : c'est, très exactement, le sens de la réforme proposée au Conseil d'Etat en 1810 et en 1812 par le procureur-général de Rougemont.

IV. « DES MESURES GÉNÉRALES DANS LE BUT DE CENTRALISER » L'ASSISTANCE COMMUNALE : LE PROJET DE ROUGEMONT (1810-1813)

En matière de réglementation de ce domaine de basse police qu'est l'assistance communale, le projet le plus important, dont l'adoption eût constitué une rupture très forte par rapport au régime antérieur, est celui du procureur-général de Rougemont : en 1810 et en 1812, contre les anciennes mesures de réitération inefficace de l'interdiction de la mendicité, il propose de régler l'assistance par une mesure générale consistant à centraliser, à étatiser l'administration de tous les revenus communaux destinés à l'assistance.
Le Conseil d'Etat refusa ce qui eût été une mesure de contrainte sans précédent envers les communes, à laquelle, pourtant, le contexte se prêtait. Il s'agit, dans la suite de ce chapitre, après avoir rappelé ou exposé les raisons pour lesquelles le contexte aurait été particulièrement favorable à une telle mesure, d'examiner la chronologie, le contenu et le traitement par le Conseil d'Etat des propositions du procureur-général.

1. UN CONTEXTE FAVORABLE

UNE EMPRISE CROISSANTE SUR LES COMMUNES

L'examen, aux chapitres II et III, de l'organisation de l'assistance et de la manière dont l'Etat s'est occupé de l'assistance communale a permis de mettre en évidence qu'entre 1806 et 1815, l'attitude de l'Etat envers les communes est en train de changer : l'on s'achemine, certes encore au cas par cas, vers une réglementation de ce domaine de basse police communale qu'est l'assistance. Une série d'arrêts ponctuels énonce des principes généraux, principes dont l'addition et la systématisation pourrait constituer le texte d'un règlement général à venir : comme en matière de police des habitants, domaine qui connaît une évolution similaire au même moment[692], des plaintes, des demandes ont

> « donné lieu à des cas particuliers qui ont été décidés par des arrêts ad hoc, mais dont la réunion ne forme pas un règlement qui pourvoit à tous les cas, et lors même que leur réunion pourvoirait à tous les cas, les décisions n'ayant pas été publiées ne sont pas connues. »[693]

Décelé à l'exemple des plaintes pour assistance insuffisante et des conflits entre communes[694], le *souci des pauvres* donne en effet lieu à plusieurs arrêts qui pourraient être réunis en un règlement général, de la même manière qu'en 1816, une commission du Conseil d'Etat

692 Chap. III/IX/4 : « 'Pour qu'on soit assuré de pouvoir les renvoyer' (…) ».

693 AEN, *Série Etrangers 1/II* : « Quelques considérations sur les étrangers qui viennent s'établir dans ce pays ou qui y sont établis et sur la nécessité qu'il y a de faire un règlement général à leur égard », 5 avril 1817.

694 Chap. III/V-VI.

élabore, sans suite, pour les communes de la juridiction du Landeron, « un projet de règlement d'après les principes admis déjà précédemment par le Conseil pour d'autres communes ».[695]
L'on est, ainsi, dans un temps de réglementarisation, encore certes hésitante, mais réelle de la basse police communale. Lisible par exemple dans la volonté marquée de l'Etat entre 1806 et 1815, et particulièrement en 1811-1812 pour le Val-de-Travers, de mettre les communes en règle en ce qui concerne leurs possessions immobilières[696], cette attitude nouvelle se traduit par nombre de décisions sur des cas particuliers, qu'il convient ici de rappeler pour en montrer l'importance.
Dans les années 1808 à 1810 déjà, l'Etat édicte de nouvelles mesures générales dans des domaines voisins de l'assistance communale et/ou prend, en matière d'assistance, des décisions ponctuelles susceptibles d'être généralisées.
En avril et en juillet 1808, ainsi, il autorise, tacitement ou expressément, les communes de Couvet et de Fleurier à continuer à percevoir la taxe des pauvres pour financer l'assistance[697].
C'est en juillet 1808 également qu'il édicte, en réaction aux règles françaises en matière de domicile d'assistance, un arrêt général au sujet des pauvres ressortissants en même temps d'une commune neuchâteloise et d'une commune de l'Erguël.[698] En novembre, enfin, le *souci des pauvres* le conduit à proposer au canton de Vaud, sans succès, de conclure « un accord général réglant la question de l'assistance des indigents ressortissants de l'un des deux Etats domiciliés dans l'autre ».[699] Le même mois de novembre, mesure générale dans un domaine voisin, l'on ordonne aux chefs de juridiction de réaliser un recensement « de tous les enfans illégitimes et de leurs descendans », dans le but d'« aviser aux moyens d'améliorer le sort des enfans illégitimes ».[700]
En 1809, l'on peut rappeler, en janvier, le refus vaudois de conclure « une convention réciproque relative à l'entretien des pauvres des Etats respectifs »[701], ainsi que l'adoption, en novembre, de mesures « au sujet des formalités qu'observent les Allemands lors de leurs mariages et de la naissance de leurs enfans » et, en décembre, d'un ordre plus général destiné à éviter la célébration de mariages qui ne seraient pas reconnus par les Etats d'origine et le baptême d'enfants de parents dont le mariage est irrégulier.[702] En 1810, le Conseil d'Etat est appelé à traiter deux affaires relatives à la taxe des pauvres. Dans la première affaire, en janvier, le gouvernement se borne à une décision ponctuelle[703] ; dans la seconde affaire, d'octobre à décembre 1810, concernant Le Grand-Bayard, il ordonne à la commune, à laquelle il donne tort sur le cas particulier, de lui soumettre « un projet de règlement général pour l'assistance de ses pauvres ».[704]
C'est en 1811 et, surtout, en 1812 que le nombre d'affaires est le plus important. Le ton sur lequel l'Etat intervient vis-à-vis des communes est, alors, particulièrement impératif. C'est le cas en 1811 déjà. Après avoir confirmé, en mars, une décision antérieure au sujet de la taxe

---

695 AEN, *Série Assistance 2/Ib* : Brouillon de rapport du châtelain de Gorgier de Meuron de Corcelles, s.d. [>27.04.1813<14.10.1816]. Cf. chap. III/IV/3.

696 Chap. III/IV/1.

697 Chap. II/IV/2.

698 *MCE 156*, 5 juillet 1808, p. 467 (chap. III/IX/5).

699 *MCE 156*, 22 novembre 1808, p. 831-832 (chap. III/IX/3).

700 *MCE 156*, 7 novembre 1808, p. 751-752 (chap. III/VII/1).

701 *MCE 157*, 7 janvier 1809, p. 17-18 (chap. III/IX/3).

702 *MCE 157*, 20 novembre 1809, p. 869-870 et 19 décembre 1809, p. 968-969 (chap. III/IX/4).

703 Il s'agit du conflit entre La Côte-aux-Fées et le Grand-Bourgeau (qui obtient gain de cause). Cf. chap. II/V/2.

704 *MCE 158*, 15 octobre 1810, p. 802 (chap. II/V/2 et III/IV/2).

des pauvres dans le conflit entre La Côte-aux-Fées et le Grand-Bourgeau[705], autorisé, en avril, la commune de Fleurier « à faire les taxes pour la graine de pauvres »[706] et accordé, pour la dernière fois, mettant ainsi fin à une pratique de plus de vingt ans, une subvention à la chambre de charité des Brenets[707], il remet, ce même mois d'avril, sévèrement à l'ordre Le Grand-Bayard, qui menaçait, au cas où on lui refusait l'autorisation de taxer ses communiers externes pour financer l'assistance, de ne plus consacrer à l'assistance que le revenu d'un petit capital : le Conseil d'Etat lui signale sèchement que cette façon de faire est « contraire au devoir imposé à tous les membres d'une commune de pourvoir par leurs moyens privés au secours des pauvres, lorsque ceux de la commune ne suffisent pas ».[708] Par ailleurs, plusieurs autres affaires importantes débutent cette même année 1811.

En janvier, informé « que les pauvres de l'ancienne châtellenie du Landeron ne sont point assistés comme le permettraient les ressources de leurs communes respectives », le Conseil d'Etat ordonne de rassembler « des informations exactes sur les biens de toutes les communes de la châtellenie du Landeron, sur la manière en laquelle ils sont administrés, sur l'assistance qu'en reçoivent les pauvres ».[709] En juillet, le gouverneur exige du Conseil d'Etat un rapport « sur les enfans illégitimes qu'il importe de remettre aux frais des communes pour l'avantage des mœurs et pour le bien même de ces enfans ».[710] En octobre, enfin, débute une longue affaire d'ayants droit à l'assistance à La Sagne ; initialement, il s'agit d'une plainte particulière pour assistance insuffisante, à l'occasion de laquelle le Conseil d'Etat ordonne au maire « de faire au Conseil un rapport détaillé sur les différents fonds de charité qui existent dans ce lieu, et sur le mode suivi pour la distribution des secours ».[711]

L'année 1812, enfin, est celle où l'Etat agit le plus fermement, le plus directement aussi, en matière de contrôle et de contrainte envers les communes. A côté d'une affaire de taxe des pauvres à Belleperche, en octobre[712], l'action du Conseil d'Etat se caractérise par une ingérence marquée dans la gestion des finances des communes.

En mars, cette commune demandant, en vain, à pouvoir s'approprier un legs, il ordonne à Buttes de « livrer un état exact et spécifique de ses revenus annuels et de leur emploi » ; en mai, la commune obtient l'autorisation de réunir aux ressources de sa chambre de charité un fonds particulier, mais seulement après que le Conseil d'Etat s'est « fait rendre compte de l'état des finances de la requérante ».[713]

Le même mois de mars 1812, les châtelains du Landeron et de Gorgier sont chargés « de régler les finances de toutes les communes, chambres des pauvres, hôpitaux et autres corporations » et « de pourvoir à ce que les pauvres » de la juridiction du Landeron « soyent assistés selon les ressources de leurs communes ».[714] En septembre, l'ambition est élargie : les

---

705 *MCE 159*, 18 mars 1811, p. 223-225 (chap. II/V/2).

706 *MCE 159*, 29 avril 1811, p. 384-385 (chap. II/V/2).

707 Cf. chap. III/VIII/3.

708 *MCE 159*, 8 avril 1811, p. 309-310 (chap. II/V/2 et III/IV/2).

709 *MCE 159*, 15 janvier 1811, p. 33-34 (chap. III/IV/3).

710 *MCE 159*, 15 juillet 1811, p. 575 (chap. III/VII/1).

711 *MCE 159*, 28 octobre 1811, p. 832 (chap. III/IV/3 et VII/II/5).

712 *MCE 160*, 6 octobre 1812, p. 918-919 ; *MCE 160*, 13 octobre 1812, p. 946-949 : le Conseil d'Etat donne, contre La Côte-aux-Fées, raison à Belleperche qui, n'ayant d'autre choix que « d'imposer les membres de la commune proportionnellement à leur fortune », est autorisée à faire contribuer ses communiers domiciliés à La Côte-aux-Fées. Cf. chap. II/V/2 et III/IV/3.

713 *MCE 160*, 17 mars 1812, p. 248, et 11 mai 1812, p. 437-439 (chap. II/III/4 et IIII/IV/3).

714 *MCE 160*, 2 mars 1812, p. 182.

chefs des juridictions du Landeron, de Rochefort et de Vaumarcus sont chargés de s'assurer que les communes de leur ressort placent « d'une manière solide » les sommes payées par les nouveaux communiers, « afin de former un fonds qui dans la suite puisse être uniquement appliqué au soulagement des individus dans le besoin »[715] ; en octobre, l'on remet au rapport des châtelains du Landeron et de Gorgier le cas de la commune de Wavre, dans les finances de laquelle « il règne un grand désordre ».[716]

Visant parfois plus particulièrement une commune donnée, l'inquisition paraît être devenue la règle : en mai, ainsi, suite à la requête « de divers particuliers de la commune de La Sagne, se plaignant du système exclusif adopté par la chambre de charité du dit lieu », le maire est chargé de « donner communication au Conseil de toutes les pièces qui pourront jeter quelques lumières sur la fondation et l'organisation de la dite chambre de charité ».[717] En août, de même, lorsque la commune de Brot se plaint que ses ressources sont insuffisantes pour assister ses pauvres, le maire de Rochefort est chargé d'examiner la situation réelle de la commune, et le Conseil d'Etat saisit l'occasion pour rappeler le principe général voulant que « que partout où les besoins des pauvres l'emportent sur les ressources de la commune, les communiers sont appellés à fournir de leurs propres moyens de quoi soutenir les pauvres ».[718]

C'est, enfin, en 1812 également, en mai, qu'intervient au sujet des enfants illégitimes une décision qui, premier signe, peut-être, d'une nouvelle et hypothétique modération vis-à-vis des communes, est favorable à ces dernières. Le Conseil d'Etat défend en effet le maintien du système en vigueur : les enfants illégitimes doivent rester à la charge de l'Etat ; l'on renonce, donc, à « charger les communes des enfans illégitimes » et à « en décharger le prince ».[719]

Cette mansuétude, pourtant, reste encore rare, ainsi que le montre l'énumération des affaires traitées en 1813, année durant laquelle, jusqu'à l'automne au moins, l'attitude envers les communes reste empreinte de fermeté. En janvier, ainsi, à la chambre de charité des Brenets qui ne sait comment « s'y prendre pour que ses ressources suffisent à ses besoins toujours croissants », le Conseil d'Etat répond en lui interdisant d'« attaquer ses fonds capitaux » et en rappelant le principe général voulant que si les revenus pour l'assistance sont insuffisants, « les particuliers doivent y subvenir, soit par leurs contributions, soit en recevant chez eux les pauvres à tour de rôle comme cela se pratiquait anciennement ».[720]

En mars, une affaire particulière servant de raison ou de prétexte à l'ingérence, le procureur-général est chargé d'examiner l'usage abusif que plusieurs communes font de leurs ressources, en payant « à la décharge de leurs membres et au grand détriment de leurs pauvres, les frais occasionnés par la prise des taupes et autres insectes ou animaux destructeurs ».[721] Les renseignements collationnés suite à cet ordre débouchent, en juillet, sur l'ordre donné à une commission du Conseil d'Etat « de s'occuper des moyens d'abolir » les pratiques en vigueur « dans diverses communes où l'on paye de la caisse publique, diverses dépenses qui concernent les particuliers » ; l'enquête est conçue pour concerner toutes les communes, et l'on ne renonce qu'à regret à « une mesure prompte et générale » pour faire

715 *MCE 160*, 22 septembre 1812, p. 884-885.

716 *MCE 160*, 20 octobre 1812, p. 963. Sur cette volonté d'enquêtes sur les finances des communes, cf. chap. III/IV/3.

717 *MCE 160*, 12 mai 1812, p. 443 (chap. VII/II/5).

718 AEN, *Série Assistance 3/IV* : Arrêt du Conseil d'Etat, 17 août 1812 (chap. II/V/2).

719 *MCE 160*, 12 mai 1812, p. 448 (chap. III/VII/1).

720 *MCE 161*, 26 janvier 1813, p. 68 (chap. II/V/2, III/IV/3 et III/VIII/3).

721 *MCE 161*, 9 mars 1813, p. 188-189. Le point de départ est un « projet de répartition » de la commune d'Enges pour les « frais occasionnés par la prise des taupes pendant l'année 1812 ». Cf. chap. III/IV/3.

prévaloir le principe général voulant que les biens communaux ne doivent servir qu'« aux dépenses d'une utilité générale » et « aux secours nécessaires aux pauvres ».[722]
Cette fermeté se manifeste également en avril, lorsque l'on impose un nouveau règlement communal à Cressier, en arguant, ici aussi, du fait que les biens communaux sont « destinés principalement à subvenir aux charges publiques et au soulagement des pauvres »[723], ou en septembre, lorsque l'on remet à l'ordre la commune d'Engollon pour avoir permis à l'un de ses communiers, sous curatelle, d'assister aux assemblées communales.[724]
Dès la fin de l'année 1813, certes, et en 1814, la volonté de contrainte envers les communes, d'emprise sur la basse police communale est moins nette : en novembre 1813, par exemple, l'on renonce à l'idée d'étendre, fût-ce sur le mode non contraignant de l'incitation, à tout l'Etat l'exemple du comité de mendicité de La Chaux-du-Milieu[725] ; pour l'année 1814, l'on ne peut mentionner que le rappel, en août 1814, à l'occasion d'une plainte pour assistance insuffisante, du « principe que si les fonds des établissements charitables et des communes ne suffisent pas à l'entretien des pauvres, les membres des communes doivent y suppléer ».[726]
Les années 1806 à 1815, et tout particulièrement les deux années 1811-1812, sont, ainsi, caractérisées par une attitude nouvelle à l'égard des communes : l'emprise de l'Etat sur la gestion communale se fait plus directe, plus impérative, plus inquisitive.

UN VOLONTARISME PROTÉIFORME

L'assistance communale et, plus généralement, la basse police communale ne sont pas les seules cibles d'une attitude nouvelle de l'Etat. Ce dernier manifeste également son intérêt pour des initiatives privées en matière d'utilité publique et de bienfaisance. C'est ainsi qu'en février 1810, une fois encore sur la proposition du procureur-général, le Conseil d'Etat émet un « arrêt d'approbation » en faveur de deux frères ressortissants de La Chaux-de-Fonds, François et David Bourquin, qui ont fait à leur commune des dons pour une somme de 66'000 £[727], appliqués à des établissements locaux d'utilité publique :

> « le Conseil considérant avec un intérêt particulier, la conduite digne des plus grands éloges de ces citoyens bienfaisants, témoigne par le présent arrêt au sieur David-Pierre Bourquin la satisfaction qu'il éprouve des actes généreux par lesquels lui et son frère défunt se sont aussi éminemment distingués, et ordonne que la spécification de leurs dons soit portée sur ses manuels, dans le but d'honorer leur patriotisme et de transmettre à la postérité les actes de charité et de bienfaisance par lesquels ils se sont acquis les droits les plus réels à la reconnaissance de leurs concitoyens. »[728]

---

722 *MCE 161*, 12 juillet 1813, p. 532-533 (chap. III/IV/3).

723 *MCE 161*, 27 avril 1813, p. 335-336 (chap. III/IV/3).

724 *MCE 161*, 27 septembre 1813, p. 736 (chap. II/VI/2).

725 Cf. chap. V/II/3 : « Autour de Sandoz-Rollin (…) ».

726 *MCE 162*, 15 août 1814, p. 742 (plainte des enfants de la veuve de David-Henri Grospierre contre les communes de La Sagne et de Plamboz ; cf. chap. II/V/2).

727 Le total des dons se monte à 65'936.12 £, dont une petite part pour l'assistance (2'000 £ « pour être distribué (…) aux pauvres honteux » ; 1'680 £ « à la chambre de charité »), le solde étant donné à la chambre d'éducation (14'000 £), à la commune « en augmentation de son fond » (1'680 £) ou consacré à des tâches d'édilité communale (21'989.2 £, essentiellement pour la « maison de ville »), paroissiale (15'992.12 £), judiciaire (7'754.18 £ pour les « salles de justice ») ou autre (840 £ pour la « route neuve de Neuchâtel »). *MCE 158*, 26 février 1810, p. 141-144 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-de-Fonds »* : « Etat des sommes consacrées à des objets d'utilité publique par les frères Bourquin de La Chaux-de-Fonds », 5 juillet 1809 ; *MB*, 1811, p. 44-45.

728 *MCE 158*, 26 février 1810, p. 141-144.

Le mois suivant, toujours sur la proposition du procureur-général, le Conseil décide

> « l'établissement d'un registre où seront inscrits les actes de patriotisme et de bienfaisance qui ont contribué et contribueront dans la suite au bien-être de l'Etat ou d'une partie de l'Etat et de ses habitants. »[729]

Il est vrai que cette décision, selon Charles-Godefroy de Tribolet, serait restée sans suite : l'ancien chancelier, qui a pourtant fait partie de la commission sur le rapport de laquelle l'établissement de ce registre a été décidé, voit dans cet arrêt une preuve supplémentaire des « élans d'imagination et de sentiment, ainsi que de la présomption dominatrice qui caractérisent le procureur-général, et en même temps de la déférence que son crédit inspirait au Conseil ». Selon lui, la mise en œuvre de cet arrêt aurait rendu de Rougemont « comme examinateur et rapporteur des informations des communes, l'arbitre et le dispensateur de la renommée dans ce pays ».[730]

Le volontarisme de l'Etat se manifeste également dans un autre domaine, qui ressort plus directement de sa sphère de compétences : les tutelles et curatelles, où, en 1811-1812, se fait, clairement, jour une volonté de réformer le système.

En 1808 déjà, la commune de La Brévine avait demandé l'autorisation « de faire un règlement relatif à l'établissement de curateurs à ceux de ses membres qui sont dans le cas d'être interdits ». La demande avait, certes, été refusée, mais l'on avait permis à la commune de déroger à la coutume en matière de mises sous tutelle : partageant la préoccupation de La Brévine, le Conseil d'Etat justifie son refus en signalant que cette autorisation est donnée « provisoirement et en attendant qu'il soit pris sous un point de vue général » des mesures à cet égard.[731]

Outil, telle qu'elle est organisée par la coutume, de portée limitée, la mise sous tutelle aurait pu gagner en efficacité répressive au début des années 1810. En septembre 1811, en effet, informant le Conseil de la façon dont « il a procédé à la rédition des comptes de tutelle de sa juridiction », le maire de Valangin demande « une direction sur l'organisation et la compétence du tribunal qu'il se propose de charger dans la suite des matières de ce genre » ; il songe à « établir une chambre des orphelins devant laquelle les tuteurs et curateurs de sa juridiction rendront leurs comptes ».[732] La question est renvoyée à une commission chargée de s'en occuper « sous un point de vue général à tout le pays ».

Il ne semble pas, néanmoins, être question de modifier les procédures mêmes de mise sous tutelle, mais uniquement le contrôle de la gestion des tuteurs et curateurs, en établissant « une chambre des orphelins » sur le modèle, vraisemblablement, de la ville de Neuchâtel, où les comptes de tutelles et curatelles se rendent devant cette instance et non devant une délégation de la cour de justice.[733]

Le projet, pourtant, n'aboutit pas. Pour le cas particulier de la juridiction de Valangin, le dossier se clôt en avril 1812 : le maire de Valangin présente au Conseil d'Etat le résultat d'un travail d'apuration qu'il a réalisé. Il a fait rendre leurs comptes à tous les tuteurs établis dans sa juridiction depuis 1801, libéré « ceux dont la gestion était finie » et signale qu'il reste en tout cinquante familles ou individus sous tutelle, le total de leurs biens s'élevant à 140'000 £. Prenant note de l'information, le Conseil d'Etat se borne à donner « toute son approbation à

---

729 *MCE 158*, 26 février 1810, p. 141 et 7 mars 1810, p. 196-197.

730 Charles-Godefroy de TRIBOLET, *Mémoires sur Neuchâtel…*, p. 33.

731 *MCE 156*, 26 septembre 1808, p. 646 et 7 novembre 1808, p. 751-752 ; cf. chap. II/VI/2.

732 *MCE 159*, 9 septembre 1811, p. 674-675. Le Manuel ne fait pas mention de chambre des orphelins, mais la *Tables MCE 1811-15*, s.v. « Tutelles », résume l'affaire de cette façon.

733 Cf. chap. II/VI/2 : « 'Mettre le reste de leurs biens en sûreté' (…) ».

l'idée qu'a eue le sieur maire de Valangin de faire le relevé qu'il a présenté », mais sans ordonner de mesure ultérieure et plus générale.[734]
Avant 1815, il ne sera, ainsi, donné aucune suite au projet de mesure générale évoqué en septembre 1811. La seule mention ultérieure de l'existence de la commission nommée à cette occasion date de décembre 1812 : se plaignant de « l'interdiction prononcée contre lui », Ezaye Perrenoud demande « d'être rétabli dans ses droits et admis à se défendre devant le tribunal compétent contre ceux qui ont provoqué cette interdiction » ; sa requête est renvoyée à la commission chargée, en septembre 1811, de « s'occuper de l'organisation des tribunaux pour la rédition des comptes de tutelles » ; cette commission reçoit pour mandat de « prendre aussi en considération dans leur travail et sous un point de vue général l'objet de la requête » en question, ce qu'elle ne fit jamais.[735]
La question ne sera reprise, dans un contexte différent, qu'en 1816, lorsque les Audiences générales demanderont au Conseil d'Etat « de porter son attention sur l'important objet des tutelles et curatelles, et sur la convenance d'établir dans tout l'Etat des chambres d'orphelins ».[736]
Au ton nouveau adopté par l'Etat envers les communes, au volontarisme qu'illustre la création d'un registre officiel des « actes de patriotisme et de bienfaisance », au projet, aussi, d'une mesure générale en matière de surveillance des tutelles et curatelles, s'ajoute le fait que l'Etat intervient désormais de manière impérative dans des domaines qui ne ressortent pas à ses compétences strictes de haute police. Le meilleur exemple, étudié en détail plus bas, en est la création de la Chambre d'assurances contre les incendies : pensée d'abord par la SEP, mise en place ensuite par la SJ, cette institution nouvelle reçoit, en mars 1810, la caution de l'Etat, qui, à cette occasion, supprime brutalement, et effectivement, une composante importante de l'organisation de la protection sociale d'Ancien régime, en abolissant complètement les quêtes et collectes en cas d'incendies et, plus généralement, d'événements privant une ou plusieurs personnes de leurs ressources.[737]
Les mesures prises en 1812-1813 pour lutter contre la crise commerciale qui frappe alors la principauté constituent un second exemple de ce volontarisme nouveau d'un Etat qui intervient dans des domaines qui lui étaient auparavant étrangers.

« SOUS LES AUSPICES DU GOUVERNEMENT » : LES MESURES CONTRE LA CRISE COMMERCIALE

Dès 1811, l'industrie neuchâteloise, en particulier l'horlogerie, est victime d'une crise commerciale grave, due au protectionnisme français.[738] Dans ce contexte, l'Etat est, de 1811 à 1813, amené à intervenir à grande échelle pour tenter de ranimer le commerce et l'industrie, en cherchant à favoriser l'introduction de nouvelles productions dans le pays et en venant en aide aux ouvriers touchés par la crise commerciale.
En septembre 1811, préoccupé par « la détresse dont sont menacés les habitants des Montagnes par le déchet du commerce et de l'industrie », il renvoie à l'examen d'une

734 *MCE 160*, 13 avril 1812, p. 333.

735 *MCE 160*, 15 décembre 1812, p. 1142.

736 *MCE 164*, 12 mars 1816, p. 298. Cf. chap. VII/I/1.

737 Cf. dessous, chap. V/IV.

738 Pour le contexte économique des années 1806-1815, cf. chap. I/III/6 : « 1806-1815 : 'La stagnation du commerce (…) » et Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 46-58, 79-81 et 313-342. Pour l'épisode particulier des mesures contre la crise de 1811-1812, cf. *Ibid.*, p. 334-340 ; Frédéric SCHEURER, *Les crises de l'industrie horlogère…*, p. 14-16, 21-26 et, qui n'épuise pas le sujet, François JEQUIER, « L'action… ».

« commission d'industrie » un mémoire « sur quelques moyens de parer à la misère existante et de ranimer l'industrie ».[739] Le mois suivant, cette commission, chargée « des mesures à prendre pour soutenir l'industrie des habitants des Montagnes et soulager la misère dont ils sont menacés », propose d'adresser

> « une invitation au public de contribuer à cette oeuvre patriotique au moyen d'actions de trois cents francs dont le produit serait employé à l'achat de bons modèles en instruments de mathématiques et de chirurgie et en articles de coutellerie et de quincaillerie, aussi bien qu'à venir au secours des ouvriers qui travailleraient à ces objets en leur faisant sur leur travail les avances qu'exige le retard de la vente des objets manufacturés (…). »[740]

La semaine suivante, la proposition est acceptée : la « commission d'industrie » est autorisée

> « à inviter les personnes animées d'un sentiment d'esprit public et de charité à concourrir au moyen d'actions de cent livres chacune, à la formation d'un fonds destiné à ranimer l'industrie et à soulager les besoins les plus pressants auxquels la saison rigoureuse et le manque de travail exposent un nombre considérable des habitants des Montagnes (…). »[741]

La participation de l'Etat demeure cependant modeste : disposant d'une grande liberté d'action, le Conseil d'Etat lui laissant « le choix des moyens les plus propres à former le fonds par actions dont il s'agit et à l'appliquer », la commission d'industrie coordonne en réalité l'action de « comités d'industrie » locaux déjà existants[742], à Neuchâtel, au Locle, à La Chaux-de-Fonds et au Val-de-Travers. En décembre 1811, ainsi, elle est autorisée à « appeler dans son assemblée » deux membres de chacun de ces comités locaux « pour conférer avec la commission sur les moyens les plus propres à mettre en activité les mesures qui font l'objet de ses délibérations ».[743] Même s'il est un temps question de détourner de son affectation initiale le fonds d'environ 50'000 £ créé en 1809-1810 au Locle « dans le but d'établir une maison de travail » pour les pauvres[744], l'on procède en fait en cherchant à obtenir des souscriptions de particuliers, l'Etat contrôlant les opérations sans s'engager ni financièrement ni dans la recherche de fonds. Ainsi, en décembre, suite aux « conférences » de la commission d'industrie « avec les députés des comités d'industrie » locaux :

> « Pour donner plus d'activité aux souscriptions, les comités d'industrie seront autorisés à annoncer que les sommes destinées à retarder ou à prévenir la chute de l'horlogerie seront appliquées à venir au secours des ouvriers horlogers du pays qui manquent d'ouvrage, en leur facilitant les moyens de travailler à la branche d'industrie qui leur est familière, ou autant que les fonds pourront le permettre à telle autre branche d'industrie pour laquelle ils auront le plus d'aptitude. »[745]

A côté de cette action de coordination et d'incitation, l'Etat intervient auprès du prince « pour l'instruire de la position fâcheuse où se trouvent la plupart des horlogers de sa

---

739 *MCE 159*, 24 septembre 1811, p. 742.

740 *MCE 159*, 21 octobre 1811, p. 816.

741 *MCE 159*, 28 octobre 1811, p. 830-831. L'appel public est lancé par la commission d'industrie le 7 novembre ; texte in François JEQUIER, « L'action… », p. 107-108, sans indication de source.

742 Cf. *MCE 159*, 7 octobre 1811, p. 763 (adresses de reconnaissance de la commune et « du comité d'industrie de La Chaux-de-Fonds »).

743 *MCE 159*, 24 décembre 1811, p. 1020-1021.

744 *1bid*. Cf. chap. IV/III/3 : « Chronologie ».

745 *MCE 159*, 30 décembre 1811, p. 1027. Pour la ville, le maire doit suggérer aux Quatre-ministraux de charger « quelques personnes de se rendre chez tous les particuliers en état de souscrire, pour les inviter à cette oeuvre charitable et patriotique ».

principauté »[746] ; en vain : en mars, Lespérut ne peut que transmettre la réponse faite à Berthier par le « ministre des manufactures et du commerce » et portant que « l'intérêt des fabriques françaises commanderait de provoquer, si elle n'existait pas déjà, la prohibition des ouvrages en horlogerie venant de l'étranger ».[747]
Ces mesures sont en vigueur en 1812-1813, puis les opérations de remboursement des actions durent trois ans. En mai 1814, considérant, avec un optimisme un peu prématuré, « que le retour de la paix et de l'ordre en Europe donnent les plus grandes espérances que l'industrie des Montagnes reprendra son ancienne prospérité », le Conseil d'Etat, « après avoir entendu l'avis des comités d'industrie établis dans les différentes parties de l'Etat », ordonne le remboursement, pour le mois même[748], du 80% des actions, le solde devant être remboursé en fonction du produit de la vente de « divers objets fabriqués ».[749] En septembre 1814, les opérations de remboursement, qui ne se déroulent pas sans problèmes[750], ne sont pas terminées ; elles reprennent en mai 1816[751], et en octobre, le Conseil d'Etat en fixe la clôture au 15 juin 1817.[752] Le montant total des souscriptions réunies s'est élevé à 44'752.2.6 £, et les actions ont été remboursées à hauteur de 98.7%. Les souscripteurs, ainsi, ne perdent presque rien, et le Conseil d'Etat peut légitimement les remercier « pour leur coopération à une mesure qui, sans presque causer de sacrifices, n'a pas laissé que d'avoir des résultats utiles ».[753]
L'objectif était double : inciter, d'une part, à l'innovation et, d'autre part, accorder des secours aux horlogers. Il s'agissait « de parer à la misère existante et de ranimer l'industrie »[754], de « soutenir l'industrie des habitants des Montagnes et soulager la misère

---

746 *MCE 159*, 30 décembre 1811, p. 1027.

747 *MCE 160*, 16 mars 1812, p. 229-230. Le mois suivant, le Conseil d'Etat demande au prince « d'intervenir auprès du gouvernement français aux fins d'en obtenir le transit des produits de l'industrie du pays de Neuchâtel destinés pour l'Amérique ». *MCE 160*, 27 avril 1812, p. 388-389.

748 Cf. *MCE 162*, 30 mai 1814, p. 502-503 (ordre pour le remboursement du 80% de la valeur des actions, par le biais des officiers de juridiction).

749 *MCE 162*, 5 mai 1814, p. 376-368.

750 En mai, le « comité d'industrie de La Sagne » demande, sans succès, à pourvoir rembourser immédiatement l'entier des dix-neuf actions souscrites à La Sagne (*MCE 162*, 5 mai 1814, p. 369 et 10 mai 1814, p. 394). Cf. aussi *MCE 162*, 5 septembre 1814, p. 802-803 (souscripteurs qui ont égaré leurs actions, n'en ont pas demandé, ne se sont pas présentés ou ont abandonné leur part aux pauvres). Cf. enfin *MCE 162*, 20 septembre 1814, p. 845 (avance de £ 1'058.16 tournois par la trésorerie de l'Etat au comité d'industrie de La Chaux-de-Fonds en attendant « la réalisation des objets manufacturés à La Chaux-de-Fonds »).

751 *MCE 164*, 14 mai 1816, p. 534-536 : un « arrêt (…) pour la liquidation définitive de la souscription faite en 1811 pour soutenir l'industrie des Montagnes » règle les détails de la vente aux enchères, les 3 et 5 juin, des « machines, outils et livres qui ont servi à la manufacture des instruments de mathématiques, et les instruments manufacturés » au Locle et à La Chaux-de-Fonds.

752 *MCE 165*, 14 octobre 1816, p. 1134-1137 : le Conseil d'Etat ordonne la publication du « compte des souscriptions faites en 1811 en faveur de l'industrie des Montagnes » et le remboursement partiel du 20% restant de la valeur des actions jusqu'au 15 novembre. Le délai pour les « actionnaires en retard » est fixé au 15 mai 1817 ; les actions non réclamées seront publiées le 15 juin 1817 « par la voye des feuilles d'avis de Neuchâtel et des Montagnes », pour être ensuite allouées aux pauvres.

753 Cf. *MCE 165*, 14 octobre 1816, p. 1134-1137 (remboursement « de £ 18.14 pour les £ 20 que reste valoir chaque action de £ 100 »). Les souscriptions les plus importantes ont été faites à Neuchâtel (12'832 £), à La Chaux-de-Fonds (11'110 £) et au Locle (env. 8'857 £). Cf. aussi *MB*, 1817, p. 41, qui rapporte le résultat de la vente aux enchères de juin 1816 : les intéressés ont « la satisfaction d'avoir efficacement aidé la classe industrielle de leurs concitoyens, et retiré à peu près en plein le capital qu'ils avaient destiné à cette oeuvre patriotique sans trop compter sur sa rentrée ».

754 *MCE 159*, 24 septembre 1811, p. 742.

dont ils sont menacés ».[755] Organe très proche du gouvernement, le *Messager boiteux* insiste également sur cette double dimension : la somme rassemblée

> « employée en partie en *secours alimentaires pour les plus nécessiteux* ou *en moyens de travail appropriés aux circonstances individuelles*, et en partie mise en réserve pour les besoins à venir, aura utilement soutenu l'activité de ceux de nos compatriotes qui s'adonnent aux travaux des arts, et facilité peut-être *l'introduction au milieu de nous de nouvelles branches d'industrie* propres à remplacer celles qui languissent ou qui tombent. »[756]

L'impact effectif de ces mesures est, par contre, plus difficile à mesurer. La dimension d'assistance, néanmoins, ne paraît pas avoir été dominante, ce que le résultat financier final tend à montrer : l'on ne peut pas voir dans ces mesures une opération organisée par l'Etat pour aider les communes à faire face aux charges d'assistance générées par la situation économique du moment ; il est, même, difficile de savoir si les moyens rassemblés ont, parfois au moins, servi à assister directement des horlogers ou des indienneurs victimes de la crise commerciale.
L'opération a plutôt pris la forme d'avances destinées à favoriser l'introduction de nouvelles productions proches de l'horlogerie, à la fois par le financement de l'achat du savoir-faire et par l'acquisition des objets ainsi produits et qui ne trouvent pas (encore) d'acheteurs. En octobre 1811 déjà, pour encourager les souscripteurs, l'on insiste sur cette dimension. Il s'agit de créer un fonds

> « dont le produit serait employé à l'achat de bons modèles en instruments de mathématiques et de chirurgie et en articles de coutellerie et de quincaillerie, aussi bien qu'à venir au secours des ouvriers qui travailleraient à ces objets en leur faisant sur leur travail les avances qu'exige le retard de la vente des objets manufacturés (…). »[757]

L'appel public du 7 novembre 1811, de même, ne fait pas mention du volet « assistance » de la souscription : il s'agit de favoriser l'introduction de « diverses branches d'industrie » et, surtout, d'acheter des instruments de mathématique « afin de servir de modèle aux ouvriers forcés d'abandonner l'horlogerie, qui se sentiroient de l'aptitude à les imiter ».[758]
Rétrospectivement, le *Messager boiteux* insiste également sur la dimension d'incitation à l'innovation. Les mesures destinées à « secourir et ranimer l'industrie de nos Montagnes » seraient à l'origine de l'introduction d'une nouvelle production industrielle durable, soit les instruments de physique :

> « Une nouvelle branche, inconnue jusqu'ici à nos artistes, mais intéressante et précieuse, vient de s'y introduire et promet d'y prospérer. C'est la fabrication des instruments de physique et de mathématiques. A La Brévine, au Locle, à La Chaux-de-Fonds surtout, on a fabriqué des étuis de mathématiques, des boussoles, des compas à verge, des compas de

---

[755] *MCE 159*, 21 octobre 1811, p. 816. Cf. aussi *MCE 159*, 28 octobre 1811, p. 830-831 : il s'agit de créer « un fonds destiné à ranimer l'industrie et à soulager les besoins les plus pressants auxquels la saison rigoureuse et le manque de travail exposent un nombre considérable des habitants des Montagnes ».

[756] *MB*, 1813, p. 43. Nous soulignons.

[757] *MCE 159*, 21 octobre 1811, p. 816. Cf. aussi *MCE 159*, 30 décembre 1811, p. 1027, cité plus haut (n. 745), avec une insistance moindre sur l'innovation : « les sommes destinées à retarder ou à prévenir (…) ».

[758] Appel au public du 7 novembre 1811, cité par François JEQUIER, « L'action… », p. 107. Les « branches d'industrie » citées sont : coutellerie, serrurerie, « filature des laines, du lin, du chanvre, et leurs divers tissus ».

> proportion, des sextans de poche, des microscopes, alidades, pantographes, etc. (…) dont le débit promet un gain suffisant pour indemniser du temps, de la peine et des frais. »[759]

Ce qu'il importe de constater, pour notre propos, et quel qu'ait été, en définitive, l'impact de ces mesures[760], c'est que le Conseil d'Etat, fût-ce par l'intermédiaire d'une commission, intervient, dès la fin de l'année 1811, pour susciter et fédérer des initiatives visant à lutter contre la crise commerciale du moment, en favorisant l'introduction de nouvelles industries dans le pays et en venant en aide aux ouvriers touchés par la crise.
Ce sont, certes, les comités locaux qui rassemblent les souscriptions et utilisent les fonds à disposition, mais ils le font avec l'appui, et sous le contrôle, de l'Etat. Celui-ci, ainsi, incite les particuliers « à concourrir (…) à la formation »[761] du fonds « en faveur de l'industrie des Montagnes », donne son appui aux démarches des comités locaux[762] et, surtout, organise le remboursement des actions, dont il fixe les modalités et qu'il fait effectuer par l'intermédiaire des chefs de juridiction. En mai 1816, ainsi, il centralise le résultat des enchères, et les comptes finaux de l'opération émanent non des comités locaux, mais de l'Etat :

> « Les enchères terminées, les comités d'industrie feront parvenir à Monsieur le secrétaire d'Etat 1. Le compte de ces enchères. 2. L'état des actions biffées, avec le nom de leurs porteurs. 3. L'état des débiteurs de l'établissement, s'il en existe et celui de ses créanciers qui le seraient en vertu d'autres titres que leurs actions. 4. Toutes les pièces qui pourront servir à régler le compte définitif de la souscription. (…) 7. Il sera dressé un compte sommaire de l'emploi des fonds produits par la souscription pour l'industrie ; et ce compte, vérifié par un membre des comités d'industrie de Neuchâtel, du Locle et de La Chaux-de-Fonds, et attesté par le secrétaire d'Etat, sera rendu public. »[763]

Présentant l'opération au public, le *Messager boiteux* accentue encore le rôle de l'Etat :

> « Pour venir au secours de la classe industrieuse, que le manque de travail allait priver de tout moyen de subsistance, *il* [le gouvernement] *a proposé au public* (…) une souscription en forme d'actions de £ 100 chacune, dont les fonds, administrés *sous sa*

---

759 *MB*, 1814, p. 43. Cf. aussi *MB*, 1815, p. 37-38 : « (…) un genre d'ouvrage qui leur [ouvriers] avait été inconnu jusqu'à ce jour, en a occupé un grand nombre et ouvert à plusieurs une source durable de gain. Une nouvelle branche utile et précieuse à cultiver, a été ajoutée à celles dont se composait notre industrie nationale : c'est la fabrication des instruments de physique et de mathématiques, qui s'allie tout naturellement aux divers travaux de l'horlogerie et dont il est permis d'espérer que les produits seront permanents chez nous. » Cf. enfin *MB*, 1817, p. 41 : « Il s'est formé dans ses atteliers des ouvriers habiles en un genre de fabrication auparavant inconnu à nos artistes (les instruments de physique et de mathématiques) (…). » Sur ceci, cf. Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 243. L'impact effectif de ces mesures est contesté par François JEQUIER (« L'action… », p. 118), selon lequel l'introduction de nouvelles industries est un « échec ».

760 Pour apprécier l'utilisation effective des sommes réunies, il conviendrait de recourir à d'autres sources que celles que nous exploitons. Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 337, n.1 signale, par exemple, que le plumitif de la commission d'industrie de La Chaux-de-Fonds se trouve déposé aux AEN, *Série Horlogerie*, série utilisée bien partiellement par François JEQUIER, « L'action… », qui se base aussi sur les archives du comité local de La Chaux-de-Fonds et sur des archives de famille pour le Val-de-Travers.

761 *MCE 159*, 28 octobre 1811, p. 830-831.

762 *MCE 159*, 30 décembre 1811, p. 1027.

763 *MCE 164*, 14 mai 1816, p. 534-536. Cf. aussi *MCE 165*, 14 octobre 1816, p. 1134-1137 : « Le Conseil d'Etat ayant pris connaissance du compte sommaire ci-joint des souscriptions faites en 1811 pour l'industrie des Montagnes, a approuvé ce compte et ordonné sa publication conformément à l'arrêté du 14 mai dernier. » Cf. aussi le texte de l'appel au public du 7 novembre 1811 (in François JEQUIER, « L'action… », p. 107-108) : la souscription durera « jusqu'au moment où le Conseil ne jugeant plus ce secours nécessaire, ordonnera la répartition du produit de l'opération au prorata de l'intérêt que chaque actionnaire y aura pris ».

> *surveillance immédiate*, par des comités créés à cet effet, seraient destinés à procurer de l'ouvrage à ceux qui n'en avaient plus. »[764]

Présentée ainsi, la souscription est une initiative de l'Etat, qui serait à l'origine de la création des comités locaux[765] ; il s'agirait d'une tâche qu'il assume directement. Cette description est exagérée, mais elle comprend une part de réalité : ce n'est, certes, pas l'Etat lui-même qui conduit concrètement les opérations, mais, encadrant ou relayant des initiatives privées, il agit à l'égard des comités locaux comme il le fait en matière de basse police depuis quelques années : en inscrivant dans un cadre cantonal des tâches qui restent assumées localement.[766] La formulation adoptée en 1817 par le *Messager boiteux* rend bien compte du fait :

> « L'association formée sous les auspices du gouvernement, il y a quelques années, pour venir au secours de l'industrie de nos Montagnes en souffrance, (…) a continué ses travaux avec activité et avec succès. »[767]

Très semblable à celle qu'il adopte, entre 1810 et 1812, dans la mise en place de la Caisse d'épargne et, surtout, de la Chambre d'assurance contre les incendies[768], cette attitude nouvelle de l'Etat n'équivaut pas à une surveillance de nature exhortative : les mesures qu'il adopte mettent en œuvre sa compétence d'ordonner.
C'est en ceci, très exactement, que réside le changement : certes prises « après avoir entendu l'avis des comités d'industrie établis dans les différentes parties de l'Etat », les décisions sont bien des ordres[769] ; l'Etat intervient, ici, sur le mode impératif dans un domaine qui ne ressort pas de son pouvoir strict de haute police : l'aide aux victimes de la crise et, surtout, l'incitation à l'innovation industrielle.

2. CHRONOLOGIE ET CONTENU DE LA PROPOSITION DE ROUGEMONT

La proposition de Rougemont est soumise à deux reprises au Conseil d'Etat : en février 1810 et en février 1812. Dans les deux cas, elle est, une fois implicitement, une fois explicitement, repoussée.
La première tentative du procureur-général est faite dans le cadre d'une réflexion plus générale : « L'Etat du trésor public permettant de proposer » au prince « quelqu'établissement utile à ses sujets », la chambre de comptes a chargé deux de ses membres, dont de Rougemont, d'examiner

---

764 *MB*, 1813, p. 43. Nous soulignons.

765 Cf. aussi *MB*, 1815, p. 37-38 (nous soulignons) : « le but de la souscription étant rempli, *l'administration qui a si heureusement conduit toute cette affaire*, a jugé convenable de rembourser les actionnaires », qui « peuvent (…) se féliciter d'avoir, par une généreuse assistance, et sans qu'il y ait à prévoir de perte sensible pour eux, *secondé les vues paternelles du gouvernement* (…). »

766 Cf. aussi le texte de l'appel au public du 7 novembre 1811 (in François JEQUIER, « L'action… », p. 107-108 ; nous soulignons) : l'opération est menée par « un comité central qui auroit la *direction générale* de l'entreprise, et quelques comités particuliers, qui entr'autres seroient chargés de faire des avances aux ouvriers sur les objets de leur travail » ; ces mesures « ont reçu *l'approbation du Conseil d'Etat*, et comme leur exécution exige des fonds assez considérables, *il a autorisé* la commission à ouvrir une souscription par actions de £ 100 (…). »

767 *MB*, 1817, p. 41.

768 Chap. V/IIII-IV.

769 *MCE 162*, 5 mai 1814, p. 376-368 : « Le Conseil (…) adopte et ordonne la publication de l'arrêté dont la teneur suit (…). » *MCE 164*, 14 mai 1816, p. 534-536 : « Le Conseil d'Etat (…) a (…) arrêté les articles suivants (…). » *MCE 165*, 14 octobre 1816, p. 1134-1137 : « Le Conseil (…) a adopté l'arrêt suivant (…). »

> « quel est dans notre organisation sociale, celui des établissements les plus utiles qu'on doit proposer de préférence à la sollicitude de notre souverain. »[770]

Le 6 février 1810, avec des mesures en matière d'éducation et l'établissement de « prisons aussi saines que sûres », les deux commissaires proposent de demander au prince 15'000 écus pour financer un vaste projet centralisateur, visant à « abolir la mendicité en pourvoyant aux besoins des pauvres ».[771] La question est renvoyée à l'examen de la chambre des comptes, sur le rapport de laquelle, le 8 février, le Conseil d'Etat porte son choix, sans évoquer les deux autres objets, sur « la construction de prisons sûres et saines à Neuchâtel, à Valangin et au Val-de-Travers ».[772]

Le procureur-général revient à la charge en février 1812 : le 11, proposant à nouveau des mesures visant à centraliser l'assistance, il soumet au Conseil d'Etat un rapport « sur les maux dont la mendicité menace cet Etat et sur les mesures préliminaires à prendre pour que l'administration soit en état de travailler un objet aussi important ».[773] Six jours plus tard, ce projet visant à « améliorer le sort de la classe indigente » est renvoyé à l'examen d'une commission à laquelle de Rougemont est intégré.[774] En janvier 1813, cette dernière rend son rapport, à la suite duquel le projet du procureur-général est explicitement rejeté :

> « Le Conseil après en avoir délibéré arrête : qu'il n'y a pas lieu pour le moment à s'occuper ultérieurement de cet objet. »[775]

LE CONTENU DU PROJET

L'objectif affirmé est d'« abolir la mendicité en pourvoyant aux besoins des pauvres », de « secourir les pauvres sans encourager la fainéantise ». Le projet est explicitement dirigé contre le traitement exhortatif et inefficace des dysfonctionnements de l'assistance communale par l'Etat d'Ancien régime qui, bornant son action à réitérer des mesures de haute police qu'il sait sans effets, refuse ou n'envisage pas même une quelconque emprise sur la manière dont les communes assistent leurs indigents. En des termes frappants, de Rougemont dit ce qu'est l'Etat ancien ; il s'agit, écrit-il en 1810, d'arriver à

> « l'abolition de la mendicité non par des arrêts qui l'interdisent sans diminuer les besoins des pauvres, mais par des mesures qui satisfaisant à ces besoins dispensent presque d'interdire la mendicité (…). »

En 1812, il qualifie le refus implicite de 1810 dans des termes semblables :

---

770 Pour le texte des rapports du procureur-général, cf. annexe IV/9. L'autre commissaire, cousin de Rougemont, est Jean-Frédéric de Montmollin (1740-1812 ; n° 3, cf. annexe V). Selon Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier*..., p. 367, il s'agit « de présenter un objet à la sollicitude du prince après la naissance d'un héritier ».

771 En matière d'éducation, ils suggèrent de demander 1'500 écus pour introduire à Neuchâtel les méthodes de Pestalozzi, chez qui l'on enverrait des « jeunes gens qui se familiariseroient avec sa méthode et qui reviendroient la pratiquer dans leur pays ».

772 *MCE 158*, 6 février 1810, p. 95 et 8 février 1810, p. 99. Pour le contexte et la suite de l'affaire, cf. Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier*..., p. 366-368.

773 *MCE 160*, 11 février 1812, p. 116.

774 *MCE 160*, 17 février 1812, p. 136-137 (double de l'arrêt : AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « 17 février 1812 »). Les autres membres de la commission sont (cf. annexe V pour le n^{os}) : Charles-Louis de Pierre (n° 7), François de Sandoz-Travers (n° 34), Charles-Louis de Sandoz (1748-1834, administrateur des sels), Sigismond de Meuron (1783-1857, châtelain de Gorgier) et Louis Courvoisier (1769-1847, maire des Verrières), tous conseillers d'Etat, ainsi que Henri-Alphonse de Sandoz-Rollin (n° 21), « ci-devant conseiller d'Etat s'il peut s'y prêter ».

775 *MCE 161*, 26 janvier 1813, p. 67.

> « On s'en est tenu [en 1810] aux anciennes mesures qui défendent la mendicité sans l'abolir parce qu'il serait aussi ridicule qu'odieux d'interdire les aumônes partielles sans avoir pourvu aux besoins des pauvres en général. »

Bien affirmé, le souci de « diminuer les besoins des pauvres », d'y pourvoir prend la forme d'une insistance moins sur l'utilité de l'assistance ou sur l'obligation, morale ou chrétienne, de l'Etat ou de la société vis-à-vis des pauvres que sur les obligations auxquelles il faut soumettre les indigents ; leur droit à l'aide est moins affirmé que leur devoir de travailler le plus qu'ils le peuvent :

> « 1. Toute persone, quel que soit son sexe et son âge, doit gagner ce qu'elle peut avant d'avoir droit à aucune assistance publique. 2. Toutte persone en état de travailler doit trouver de quoi s'occuper quelque soit sa vocation. » (1810) « tout ce qu'on donne aux pauvres, sans exiger d'eux qu'ils commencent par épuiser leurs moyens personnels de pourvoir à leurs besoins, est un encouragement à la fainéantise et à toutes ses suites (…). » (1812)

En même temps, donc, qu'il convient de pourvoir aux besoins des pauvres, il faut les contraindre au travail : défendant son projet, le procureur-général insiste sur « la nécessité où seront les pauvres de travailler ». Il les divise ainsi en deux groupes : d'une part, « les pauvres émérites et sans aucune ressource personelle », que « la société [doit] entretenir en totalité », mais auxquels « elle ne (…) doit que ce qui est nécessaire à leur existance » ; d'autre part, « tous ceux qui peuvent gagner leur vie en tout ou en partie » et qui se divisent en deux catégories : les *working poors*, les « ouvriers industrieux » qui, malgré « le travail le plus opiniâtre », ne parviennent que mal à « pourvoir aux besoins de leurs familles » et qui méritent d'être assistés, au contraire de celui qui, pourtant « dans la force de l'âge, « veut gagner beaucoup en travaillant peu et mal » et qu'il convient d'obliger à travailler.
Les pauvres qui en ont réellement besoin étant assistés, les paresseux étant contraints au travail, l'aumône manuelle et la mendicité pourront être interdites. Cette conceptualisation du problème est, certes, peu originale, mais elle se double d'un programme d'exécution en rupture complète avec le système existant. L'idée maîtresse est la centralisation de la gestion de tous les fonds existant dans la principauté :

> « 1. Qu'il y eût à Neufchâtel un committé central qui auroit l'administration de tous les fonds destinés dans tout l'Etat à secourir les pauvres.
> 2. Qu'il y eût, unis à lui mais soumis à sa direction, des comités disséminés en nombre suffisant dans l'Etat, pour connoître les pauvres et leurs besoins, les faire travailler et leur distribuer les secours qu'on leur destinera. »

De Rougemont insiste explicitement sur le fait qu'à son sens, « secourir les pauvres sans encourager la fainéantise » exige une attitude nouvelle de la part de l'Etat à l'égard de la basse police communale : les buts qu'il assigne à son projet « ne peuvent être que le résultat de mesures générales » ; l'Etat doit réglementer l'assistance communale. Il propose, en réalité, une véritable péréquation intercommunale conduite par l'Etat : les « comités disséminés » dans tout l'Etat n'auront qu'un rôle d'exécution. Ils feront valoir les fonds disponibles, évalueront les besoins des pauvres de leur secteur et distribueront les secours, mais la répartition des moyens entre les communes sera décidée par le « committé central ». Cœur de la réforme, avec la mise des pauvres aux travail, cette quasi-incamération des biens communaux est, preuve de sa signification, le seul point de son projet que de Rougemont défend en 1812[776] :

[776] Les autres mesures proposées en 1810 ne sont, en 1812, que mentionnées : « [En 1810,] j'estimai que l'on pouvait adopter pour règles celles mentionnées dans mon rapport du dit jour. »

> « Pour prévenir une objection importante je dois expliquer ce que j'entends par l'administration des fonds destinés dans tout l'Etat au soulagement des pauvres. Chaque commune conserverait l'administration et à plus forte raison la propriété des capitaux, elle ne ferait passer au comité central que l'intérêt de ses fonds et le montant des souscriptions dans son district, et encore, chaque commune ayant son comité de charité, n'enverrait-elle que l'excédent de ce qui lui serait adjugé, tout comme elle pourrait non seulement ne rien délivrer au comité central, mais recevoir de lui le supplément nécessaire à ses besoins, déduction faite de ses propres ressources. »

Les communes, ainsi, n'auront plus aucune compétence en matière d'utilisation des ressources : l'allocation des moyens sera en main de l'Etat, du « comité central ». Le procureur-général propose une telle mesure parce qu'il est convaincu qu'en réalité, les moyens d'assister les pauvres sont suffisants, et que seule leur mauvaise gestion, jusqu'ici, explique que le nombre de pauvres « s'accroît chaque année » et que beaucoup ne soient pas suffisamment assistés :

> « Ces ressources [de toutes les communes], réunies aux aumônes des particuliers, à ce qu'on obtiendrait en argent et en protection du prince, suffiraient pour qu'il n'y eût pas un pauvre ni oisif ni réduit à mendier. » « (…) les fonds publics et les aumônes destinés à soulager les pauvres, bien distribués, suffiraient et bien au-delà à subvenir à tous les besoins réels de nos pauvres (…). »

Cette centralisation de la gestion des ressources est accompagnée de quatre mesures complémentaires. Les deux premières mesures relèvent de l'organisation de l'assistance. Il s'agirait, premièrement, pour servir « d'azyle aux pauvres qui n'en ont point » et aux « enfants qu'il conviendroit de soustraire à la pernicieuse influence » de leurs parents, d'établir « une maison de travail » et, deuxièmement, pour les indigents auxquels l'on fournirait du travail à domicile, d'établir « des magazins [qui] offrent les matières premières destinées aux travaux des pauvres » et recueillent ensuite les produits de ces mêmes travaux, dont la vente serait assurée par le « comité central ».
« Toutte personne en état de travailler » trouvant, ainsi, « de quoi s'occuper », les ressources disponibles, en elles-mêmes suffisantes, étant désormais bien gérées, l'on aura « pourvu aux besoins des pauvres en général », et il ne sera plus, alors, « ridicule » ou « odieux » d'interdire aux pauvres de mendier ou aux particuliers d'accorder des « aumônes partielles ». La mendicité, dans ce système, ne sera en effet plus « qu'un moyen de vivre dans l'oisiveté », et que l'on pourra l'interdire « sous des clauses pénales » : le procureur-général propose d'établir « une maison de force [qui] servît de réclusion aux fainéants qui oseroient refuser de travailler ». La réclusion serait prononcée sur la base d'« un règlement de police sous la forme d'un mandement », qui fixerait « les peines à infliger aux mendiants ». Sans recourir à des mesures pénales, de Rougemont demande également que l'on punisse d'une amende, sur la base du même règlement, « ceux qui favoriseront la mendicité en faisant inconsidérément la charité aux mendiants ».

MOTIVATION ET MISE EN OEUVRE

Si le système proposé est bien compréhensible et ne connaît pas, de 1810 à 1812, d'inflexions, il n'en va pas de même de la mise en œuvre imaginée par le procureur-général. En 1810, il s'agirait de proposer au prince d'accorder 15'000 écus et d'ordonner au Conseil d'Etat de s'« occuper de l'exécution de ce vaste projet ». Il n'est pas même question de prendre l'avis des communes concernées, auxquelles, bon exemple des « tendances absolutistes et

centralisantes » de Rougemont et de « son mépris des droits acquis »[777], la mesure serait imposée. En 1812, par contre, l'attitude est bien plus prudente : au lieu de « commencer par s'adresser au prince », il propose des mesures préliminaires, sous la forme d'une enquête sur les ressources de l'assistance, chaque commune devant fournir des informations sur ses revenus (total et part consacrée à l'assistance), sur le capital de la chambre de charité, sur le produit des « sachets ou troncs » et des souscriptions particulières, ainsi que sur le nombre de pauvres assistés et la façon dont ils sont secourus. Ensuite seulement, l'on s'adresserait au prince pour lui annoncer

> « quelles sont en général des dispositions de ses sujets, les moyens qu'ils offrent pour cette entreprise et ce que, d'après ces deux données, nous sommes appellés à demander de secours, soit en argent, soit en mesures ultérieures à prendre. »

Le contraste entre la prudence de 1812, peut-être attribuable à une perte d'influence de de Rougemont au sein du Conseil d'Etat[778], et le volontarisme autoritaire de 1810 se retrouve dans la motivation du projet, fort différente d'une fois à l'autre.

Ce ne sont pas, en 1810, les circonstances économiques du moment qui motivent un projet dont l'utilité et l'urgence relèvent de deux ordres de considérations. C'est, tout d'abord, sans ancrage chronologique net, l'existence même de pauvres à assister qui est évoquée : la liberté de commerce et d'industrie, la sûreté des personnes et des biens, des impôts très faibles devraient exclure qu'existent, à Neuchâtel, « la mendicité et la misère morale et pécuniaire dont elle est le résultat ». Toutes deux, pourtant, « s'y rencontrent, sous les formes les plus révoltantes » de la pauvreté arrogante ou honteuse. L'organisation de la production, certes, est mentionnée au rang des causes de la pauvreté, et la « tyrannie » des « riches négociants » qui ne « payent que le moins possible » les ouvriers de la manufacture dispersée neuchâteloise est stigmatisée, mais l'accent est mis, sur le mode de la condamnation morale, sur le cas du mauvais pauvre : celui qui, « tourmenté de désirs et de besoins factices », « veut gagner beaucoup en travaillant peu et mal ». Est, alors, dénoncé le « scandaleux spectacle », la « vicieuse disposition » de manœuvres qui, « assistés des fonds publics », « pass[ent] leur temps à boire, jouer ou à ne rien faire » parce qu'ils estiment insuffisants les salaires offerts. L'argumentaire, ici, motive l'un des deux axes essentiels du projet : mettre les pauvres au travail, les contraindre à « épuiser leurs moyens personnels de pourvoir à leurs besoins », à gagner ce qu'ils peuvent « avant d'avoir droit à aucune assistance publique ».

Mais l'indignation se dirige aussi, surtout peut-être, en direction de l'organisation de l'assistance : alors que les secours fournis aux indigents sont considérables, « leur nombre s'accroît chaque année », et « cette pauvreté progressive est on ne peut plus allarmante ».

A cette double motivation décontextualisée, qui permet au procureur de qualifier son entreprise d'« utile », s'ajoute, la rendant « urgente », le projet « de la maison de travail ou d'éducation » du Locle[779] ; cette commune va « jeter les fondements » de « son établissement particulier » au printemps 1810 encore : « il n'y a donc pas de temps à perdre », si l'on veut éviter que cette réalisation ne compromette la maison de travail dirigée par l'Etat dont le procureur-général fait l'un des éléments de son système de réforme. Il faut que l'établissement du Locle soit « intimement lié à l'établissement central », qui doit être créé non dans les Montagnes, mais « dans le vignoble », « dans la capitale et autour d'elle » : il

---

777 Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 190, citation extraite du journal de Charles de Marval (1802-1880), à propos du journal de son père Samuel (conseiller d'Etat, 1768-1839).

778 Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, affirme (p. 189) que le procureur-général est, sous le règne de Berthier, « le Neuchâtelois le plus actif et jouissant de l'influence la plus soutenue » ; est-ce vraiment le cas durant toute la période Berthier, et en particulier de 1811 à 1813 ?

779 Cf. chap. IV/III/2-3.

faut faire « tourner ses moyens au profit de celui qu'on formerait à Neufchâtel » ou, à tout le moins, obtenir que les autres communes des Montagnes soient associées à l'établissement loclois.
Motivé en 1810 en termes généraux ou en référence au Locle, le projet l'est, en 1812, par les circonstances économiques. La crise industrielle et commerciale du moment, augmentant le nombre d'indigents, menace de faillite les communes des Montagnes :

> « la stagnation du commerce et le dépérissement de l'industrie appauvrissent les particuliers et augmentent le poids du fardeau qui pèse de tout côté sur les fonds publics. Ceux-ci s'épuisent, il n'est pas de commune qui n'entrevoit l'extinction certaine quoique plus ou moins éloignée de ses ressources (…). »

Bien qu'il ne mentionne que les communes des Montagnes, le procureur est convaincu que toutes les communes seraient disposées « aux plus grands sacrifices », c'est-à-dire à remettre à l'Etat la gestion de leurs fonds d'assistance, à l'exception de la ville de Neuchâtel, « avec laquelle il faudrait s'entendre ou prendre des mesures qui l'empêchent de croiser l'établissement général ». Les « circonstances où se trouvent le commerce et l'industrie » sont, ainsi, avec un opportunisme certain, instrumentalisées pour motiver un projet de réforme plus générale : l'on ne rencontrera que très peu d'obstacles

> « parce que le moment est aussi favorable que possible, que les besoins des pauvres deviennent, chaque jour plus urgents et que les ressources qui leur sont destinées diminuent chaque jour. »

LA PORTÉE DU CHANGEMENT PROPOSÉ

Projet pour lequel les modalités d'exécution et les arguments varient d'une occurrence à l'autre, la centralisation proposée par de Rougemont, ainsi, ne s'explique pas par le contexte économique du moment. Elle est bien une alternative, pensée comme telle par son auteur, « aux anciennes mesures qui défendent la mendicité sans l'abolir », au rapport coutumier de l'Etat à la pauvreté et à l'assistance, alternative à la justification de laquelle le procureur-général ne porte, en définitive, que peu d'intérêt.
Si, ainsi, le contexte économique du moment ne suffit pas à expliquer l'apparition du projet du procureur-général, trois autres facteurs, par contre, doivent être mentionnés, sans qu'il soit, sur la base de nos sources, possible de comprendre de manière plus fondée la genèse du projet.
En premier lieu, l'on ne peut qu'être frappé par la similitude entre le projet de Rougemont et le second projet de réforme de l'assistance au Locle entre 1810 et 1812[780] : tous deux proposent, comme à Hambourg et comme dans l'*Essai*… de PENEVEYRE, un système de *magasins de secours* et une maison et école de travail, le tout étant placé sous la conduite, au Locle, d'un comité ou d'une direction à qui les organes déjà existants (chambre de charité, commune, consistoire) remettront leurs revenus et qui sera aidé par les « commis » de quartier, et, dans le projet de Rougemont, d'un « comité central » qui décidera de l'utilisation de toutes les ressources communales d'assistance dans la principauté et sera aidé, pour connaître les besoins des pauvres et distribuer les secours, par des comités locaux.
Tout se passe comme si de Rougemont avait simplement généralisé à tout l'Etat le système envisagé au Locle. Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'il a joué un rôle central dans l'élaboration du projet loclois de 1810-1812 : en juillet 1809, sur son rapport, il est chargé par le Conseil d'Etat d'« assurer le succès le plus complet » du projet ; c'est sur son rapport également qu'en juillet 1810, le Conseil d'Etat approuve les règlements qui lui sont soumis et

780 Chap. IV/III/3.

c'est lui, une fois encore, qui est, en mai 1811, chargé de reconstituer la commission nommée par le Conseil d'Etat en juillet 1809. Durant l'année 1812, enfin, entre le moment où il a soumis son second projet au Conseil d'Etat (février 1812) et la décision, négative, de ce dernier (janvier 1813), c'est à son instigation, à nouveau, que Le Locle tente, une dernière fois, de réactiver son projet de réforme de l'assistance.

L'on peut, donc, légitimement penser que le projet loclois de 1810 constitue plus qu'un élément de contexte dans la genèse du projet de Rougemont : la chronologie tend, à notre sens, à montrer que le projet élaboré au Locle et suivi de près par le procureur-général a directement inspiré à ce dernier l'idée d'élaborer un projet similaire pour tout l'Etat.

Inaccessible sur la base de notre documentation, le second élément pouvant expliquer la genèse du projet tient aux liens personnels, aux amitiés du procureur-général. L'on peut, ainsi, supposer qu'il en a discuté avec celui qui, depuis 1803, est le pasteur de St-Aubin, domicile habituel de Rougemont : le pasteur Charles-Daniel Vaucher (1760-1855).[781] Pasteur de Lignières entre 1790 et 1803, ce dernier, dans sa réponse à l'enquête de 1802-1803 sur l'assistance, fait montre de sa connaissance de la littérature européenne du temps, de « la *Bibliothèque britannique* surtout et (…) d'autres ouvrages », de « ce qui a été fait à Munich et ailleurs d'après les idées de Rumfort », idées qu'il songe à mettre en œuvre dans sa paroisse.[782] Après avoir mis en place, à Lignières, un *magasin de secours* privé, sous la forme de « ritte et du lin » donné à filer aux « pauvres femmes ou filles du lieu », le pasteur Vaucher met en place, à une plus large échelle, une entreprise similaire dans sa nouvelle paroisse de St-Aubin : un capital de 20 louis, dont il reste, en 1810, 13 à 14 louis, a permis d'occuper « 73 familles, qui sans cela auraient vécu dans le désœuvrement et se seraient vues réduites à la mendicité ».[783] Or, le procureur-général, sans que l'on sache si c'est par la lecture du *Messager boiteux* ou par un contact personnel avec le pasteur[784], a connaissance de l'entreprise, qu'il mentionne dans son rapport de février 1812, en priant le Conseil d'Etat « de se rappeller ce que je lui ai dit mainte fois, ce que je ne puis trop répéter », soit le fait « que dans la paroisse de St-Aubin, depuis 7 à 8 ans, un capital primitif de 20 louis dont il reste encore 15 a sauvé de la mendicité 71 ménages en achetant de la rite, la faisant filer et vendant la toile pour racheter de la rite, et ainsi de suite ».

Le troisième contexte expliquant le projet est la référence à la littérature européenne de la fin des années 1790 et du tout début des années 1800. Les modèles étrangers, en effet, le paradigme allemand en particulier, sont bien présents. En 1810, ainsi, hautain et méprisant, se comptant lui-même sans modestie au nombre des hommes supérieurs, il somme ses collègues d'en faire de même :

> « L'on ne peut ni ne doit se dissimuler les difficultés qu'offre cette utile et grande entreprise, mais le Conseil n'ignore pas que c'est le sort de toutte entreprise grande, utile et fondée sur des principes libéraux, qu'il en est peu que le vulgaire n'ait envisagé dans leur début comme chimériques, auxquelles il n'ait ensuite aplaudi, finissant même, dans l'oubli de ses premières impressions, par les trouver toutte simples. C'est ce que nous avons vu depuis peu d'années à Munich et à Hambourg où le comte de Rumford et Monsieur <>[785] ont exécuté relativement aux pauvres ce qu'on croyoit impossible. Le

781 Cf. ci-dessous, chap. VI/I/4.

782 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Lignières, 12 février 1803.

783 *MB*, 1811, p. 40-42. Cf. chap. VI/I/4 pour la citation complète.

784 Le *MB*, 1811, p. 40, ne cite pas nominativement la paroisse concernée : « Dans une autre paroisse considérable de ce pays (que nous ne nommerons pas de peur de blesser la modestie de personnes, qui aiment à faire le bien pour le bien même, et non pour en être louées) (…). »

785 <> : lacune. Vraisemblablement Caspar von VOGHT (1752-1839), diffuseur du modèle hambourgeois.

> vulgaire doit penser comme il pense, d'abord parce que sa vue ne porte pas plus loin, puis parce qu'absorbé par ses petits interrets et ses habitudes de mollesse, il a besoin d'un oreiller de paresse sur lequel il puisse endormir sa conscience et ses facultés ; l'homme actif, éclairé, habitué aux idées libérales et à l'exercice de ses facultés éloigne de lui ce repos plein de langeur intellectuele et morale, et ne désespère jamais ni des hommes ni des circonstances. »

Le projet est, ainsi, explicitement inspiré par la littérature européenne (et neuchâteloise ?)[786] sur l'assistance. Le procureur-général voit, dans les circonstances du temps, l'occasion d'implémenter à Neuchâtel les expériences allemandes auxquelles il fait allusion, et la congruence entre ses arguments et le discours européen de la fin du XVIII^e^ siècle est forte.
Comme les réformateurs anglais ou allemands, il admet que les moyens existants suffisent « à subvenir à tous les besoins réels de nos pauvres » et qu'il suffit d'en réorganiser la distribution. De même, son système se base sur la volonté de mettre les pauvres au travail : il faut n'assister qu'en échange de travail, exiger des pauvres « qu'ils commencent par épuiser leurs moyens personnels de pourvoir à leurs besoins », car « toute personne (…) doit gagner ce qu'elle peut avant d'avoir droit à aucune assistance publique ». Mais, en même temps, comme Liancourt en 1790, et la similitude des textes est frappante[787], il affirme le devoir de l'Etat de veiller à ce que « toutte persone en état de travailler doit trouver de quoi s'occuper » ; alors seulement, lorsque l'on aura « [aboli] la mendicité en pourvoyant aux besoins des pauvres », l'on pourra interdire à la fois la mendicité et l'aumône individuelle.
En raison, vraisemblablement, du rôle joué par le projet loclois dans la genèse du système qu'il propose, la centralisation qu'il propose est assez proche du modèle hambourgeois. Pour l'assistance à domicile, il imagine un comité central à Neuchâtel et, « soumis à sa direction, des comités disséminés en nombre suffisant dans l'Etat » pour assister les pauvres. Pour l'assistance par le travail, de même, il suggère la création de « magazins » offrant « les matières premières destinées aux travaux des pauvres » et se chargeant ensuite d'écouler les produits finis. Par ailleurs, il propose « une maison de travail » qui paraît surtout être, sur le modèle munichois, un « azyle » destiné aux enfants, vieillards et infirmes, de même que, peut-être sur le modèle français des dépôts de mendicité, « une maison de force » destinée à contraindre les paresseux au travail.
Ainsi, en refusant ou en acceptant le projet de Rougemont, c'est bien par rapport aux modèles européens, à l'innovation anglaise ou allemande, que le Conseil d'Etat prendra position. Il faut, enfin, insister sur le fait que par rapport aux projets loclois et à ce que nous savons du projet de la ville de Neuchâtel en 1802-1805, le système proposé par de Rougemont est le plus complet. Il satisfait à toutes les conditions de possibilité de l'innovation que nous avons identifiées.
1. Le projet prend en considération les *pauvres qui travaillent*, les « ouvriers industrieux » qui, malgré « le travail le plus opiniâtre », ne parviennent pas à « pourvoir aux besoins de leurs familles : ils auront, clairement, dans le système envisagé, droit à une aide gratuite, à condition d'accepter le système des *magasins de secours*.
2. Le tabou pénal ou policier n'est pas esquivé : sans, certes, approfondir les conséquences de la proposition sur le droit criminel ou correctionnel en vigueur (qui condamnera, à quelles peines,…), il prévoit, pour les mendiants rénitents, « une maison de force » et des peines

[786] Il n'y a pas de référence explicite aux écrits de DARDEL et PENEVEYRE.

[787] Cfr. 1. De Rougemont en 1812 (annexe IV/) : « Le 6 février 1810 (…) sans avoir pourvu aux besoins des pauvres en général. » 2. La Rochefoucauld-Liancourt, cité ci-dessus, chap. IV/I/4 : « Il serait injuste de promulguer (…) à qui il est nécessaire pour subsister. »

pécuniaires contre « ceux qui favoriseront la mendicité en faisant inconsidérément la charité aux mendiants ».
3. Les rapports de pouvoir sont également pris en compte : le procureur-général imagine que le nouveau système sera imposé par l'Etat aux communes ; il ne fait, ainsi, contrairement aux autres projets, pas l'économie d'une emprise, très marquée ici, de l'Etat sur la basse police communale.
4. Il ne s'agit pas d'une proposition théorique émise par un pasteur ou un instituteur impatient d'implémenter à Neuchâtel les idées circulant alors en Europe : la proposition est le fait de l'homme politique le plus influent à Neuchâtel sous le régime Berthier.
Le seul élément imprécis dans le projet est l'acquisition de nouvelles ressources. De Rougemont, certes, prévoit, en en étatisant l'utilisation, d'utiliser à meilleur escient les ressources communales existantes, et il entend également doter le système de ressources nouvelles : l'aumône individuelle serait interdite, et l'on s'attend à ce que les sommes précédemment données de la main à la main soient désormais distribuées par l'intermédiaire du nouveau système d'assistance ; il affirme, ainsi, que les ressources communales existantes « réunies aux aumônes des particuliers » suffiront à financer le système. Il n'est, néanmoins, pas prévu que la contribution des particuliers prenne la forme d'une taxe obligatoire : donner à sa porte sera interdit, mais rien n'obligera à donner à l'Etat ou aux communes.

LE REFUS DU PROJET PAR LE CONSEIL D'ETAT (1812-1813)

L'adoption du projet de Rougemont eût constitué une rupture totale : au lieu de décisions, exhortatives ou impératives, au cas par cas, au lieu de mandements généraux interdisant, sur le mode de la réitération inefficace, la mendicité sans régler l'assistance, l'Etat eût non seulement adopté une réglementation effective d'un domaine important de basse police communale, mais aussi, par le « comité central » et la maison de travail prévus par de Rougemont, pris directement en charge une tâche de cette nature.
En 1810, le projet est traité très rapidement, et le procureur-général, dans une certaine mesure, obtient gain de cause, puisque l'une de ses trois propositions, relative aux prisons, est adoptée. En 1812, par contre, le projet est considéré avec bien plus d'attention : la décision de janvier 1813 est bien un refus du système proposé par de Rougemont.
Nous n'avons malheureusement pas retrouvé le rapport fait en Conseil d'Etat en janvier 1813. Les seules traces retrouvées des travaux de la commission nommée en février 1812 attestent du fait qu'elle a essayé de réaliser elle-même l'enquête préalable suggérée par le procureur : il s'agit d'une tentative de chiffrer les moyens existant dans tout l'Etat pour l'assistance des pauvres[788], réalisée par l'un des membres de la commission (Sigismond de Meuron) et basée sur les réponses à l'enquête réalisée par la SJ sur l'assistance en 1802-1803[789] ; le résultat du travail est transmis au procureur-général en avril 1812. L'on s'est également appuyé, dans le même but, sur des listes de répartition du « grain des pauvres » de la seigneurie dans la juridiction de Valangin.[790]
C'est, donc, sur la base d'un travail de commission approfondi et en mesurant la portée du projet de Rougemont que le Conseil d'Etat le rejette en janvier 1813 :

---

788 AEN, *Série Assistance 1/II* : « Apperçu des fonds et des sommes annuelles employées au soulagement des pauvres dans la principauté de Neuchâtel », s.d. et lettre d'accompagnement pour l'envoi du document par Sigismond de Meuron à « Monsieur de Rougemont, conseiller d'Etat et procureur-général », 8 avril 1812.

789 Pour la congruence entre les documents, cf. ci-dessous, chap. II/III/1 et annexe II/2.

790 AEN, *Série Assistance 1/II* : « Rapport de Monsieur le procureur-général du 11 février 1812 ». Feuille collée à l'intérieur, s.d. : « Répartition des huit muids de froment de recette que la seigneurie délivre pour les pauvres ; ceci pour l'année 1805 ». Cf. chap. II/III/5 : « Les rentes assignées (…) ».

> « La commission nommée le 17 février dernier pour s'occuper du sort de la classe indigente des sujets de l'Etat a fait son rapport sur cet objet ; et la grande majorité de ses membres pensant qu'il y aurait les plus grands inconvénients à ce que le gouvernement prescrivît des mesures générales dans le but de centraliser cette partie de l'administration, et qu'il serait de beaucoup à préférer que les réformes partissent des communes ou des établissements charitables eux-mêmes lorsque l'urgence des circonstances ou les lumières qu'on chercherait à y répandre y engageraient ces corporations. Le Conseil (…) arrête : qu'il n'y a pas lieu pour le moment à s'occuper ultérieurement de cet objet. »[791]

Quels sont les « grands inconvénients » auxquels il est fait allusion ? En quoi est-il « de beaucoup à préférer » que l'initiative soit le fait des communes ? Le Conseil estime-t-il que l'assistance publique n'est pas un objet d'importance suffisante pour risquer de provoquer la mauvaise humeur des communes, en particulier de la ville de Neuchâtel ? Juge-t-il qu'un tel système, pour être imposé, nécessiterait une intervention d'autorité du prince dont il préférait se passer ? Craint-on de réactiver la question pénale ? Estime-t-on que le système ne pourrait se mettre en place sans un financement nouveau, qui devrait prendre la forme d'une taxe ?
Les raisons du refus du Conseil d'Etat ne sont pas cernables ; la portée de la décision, et ses modalités, par contre, sont décisives, et suffisamment claires pour légitimer de notre part quelques affirmations.
Il convient, en premier lieu, et surtout, d'observer, ce qui eût été impossible auparavant, que l'idée même de prendre « des mesures générales dans le but de centraliser » une tâche de basse police est prise en considération : ce que l'on refuse, c'est de recourir pour le cas spécifique de l'assistance à un geste, par ailleurs, désormais possible et, de fait, effectif.[792]
Le texte atteste, ainsi, définitivement que l'assistance a elle aussi été exhaussée au rang de préoccupation de l'Etat : le « sort de la classe indigente des sujets de l'Etat » est bien devenu une « partie de l'administration », a été intégré au nombre des domaines qu'il peut/pourrait réglementer et surveiller directement, de la même manière que, pour les indigents ressortissants de deux Etats différents, « l'entretien des pauvres respectifs » devient, dès 1804-1805, une tâche dont on peut envisager de faire la matière d'une « convention réciproque ».[793]
En second lieu, et parce que le projet même du procureur-général insiste sur la rupture qu'il propose, parce que, aussi, dans d'autres domaines l'on a procédé par « mesures générales », le refus de janvier 1813 a valeur de nouvel équilibre : l'on est, définitivement, sorti du temps des mandements de haute police d'Ancien régime, réitératifs, inefficaces et phatiques, mais l'on en sort pour refuser d'organiser l'assistance. En même temps qu'émerge, documenté par le traitement des conflits entre commune ou des plaintes pour assistance insuffisante, le *souci des pauvres*, l'on refuse de lui donner la forme d'une garantie générale par l'Etat d'un accès à l'assistance égal pour tous les indigents.
Car c'est, *in fine*, bien ce que propose de Rougemont : partant de la conviction que les moyens à disposition sont suffisants et que seul leur mauvais usage et leur inégale répartition entre les communes explique que le système ne puisse pas satisfaire « aux besoins des pauvres », il veut introduire, par le biais d'une gestion centralisée des moyens, une véritable péréquation entre communes pauvres et communes aisées. Les considérants de l'arrêt qu'il propose pour

---

791 *MCE 161*, 26 janvier 1813, p. 67.

792 Pour des exemples d'uniformisation, de réglementation cantonale de plusieurs « partie[s] de l'administration », cf. Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 236-264 : dès 1806, malgré une mauvaise volonté évidente de la part des communes, le Conseil impose, ou tente d'imposer, un régime uniforme d'exploitation des forêts ou d'entretien des routes. Cf. aussi chap. II/VI (contrôle des communes), IV/IV/1, V/IV ou, encore, III/IX/4 : « 'Pour qu'on soit assuré de pouvoir les renvoyer' (…) ».

793 Cf. chap. III/IX/3.

ordonner une enquête préalable sur les moyens existants et sur les pauvres le disent de manière implicite :

> « Le Conseil considérant que le nombre des pauvres, assistés des caisses publiques, augmente dans une proportion qui cesse d'être en rapport non seulement avec l'intérêt des fonds destinés à les secourir, mais même avec les nombreuses charités des particuliers ; qu'un grand nombre de communes, plusieurs chambres de charité et des paroisses diminuent chaque année leurs fonds des pauvres pour satisfaire aux besoins présents, qu'il peut en résulter la ruine de ces communes (…). »

C'est en faveur d'« un grand nombre de communes », essentiellement des Montagnes, que la mesure serait prise : celles qui, par contre, ne sont pas menacées de « ruine » seraient, ainsi, contraintes à aider les autres. Cela eût constitué une forme décisive du *souci des pauvres* : jusqu'alors, en effet, bien qu'effectif et se traduisant par une attitude impérative à l'égard des communes, il ne prenait la forme que d'ordres donnés au cas par cas et éludait, sauf exceptions[794], les différences de moyens entre les communes. Avec le projet de Rougemont, l'inégalité des pauvres face à leur pauvreté eût disparu : ils eussent été assistés non selon les ressources de leur commune, mais selon leurs besoins.
C'est, peut-être, ici que réside la raison du refus du Conseil d'Etat : une telle mesure eût enlevé aux communes aisées une partie de leurs fonds au profit des communes pauvres. Un tel geste était-il, en 1812-1813, envisageable ? Vingt ans plus tard, étatisant le financement de l'Eglise, l'Etat, reculant devant une spoliation des communes aisées, devra lui-même venir en aide aux paroisses ou communes pauvres[795] ; c'est ce qu'il eût dû faire, en 1813, s'il avait réellement souhaité « abolir la mendicité en pourvoyant aux besoins des pauvres » ; c'est ce qu'écrivait, en 1803 déjà, le pasteur de Lignières :

> « Mais il faudrait pour abolir la mendicité d'autres règlemens que nos mandemens de seigneurie. (…) Il faudrait donner des directions à toutes les communautés ; s'assurer si elles peuvent secourir leurs pauvres ; les y obliger quand elles le peuvent, venir au secours de celles qui ne le peuvent point, etc., etc., et alors punir les pauvres qui mendieraient par paresse ou libertinage. »[796]

AVANT DE ROUGEMONT : LE PASTEUR DE CORNAUX

Refusant le projet de Rougemont, le Conseil d'Etat choisit, en janvier 1813, contre la solution des « mesures générales », de ne pas « centraliser cette partie de l'administration » qu'est l'assistance : il juge préférable « que les réformes partissent des communes ou des établissements charitables eux-mêmes ». Si nous verrons, ultérieurement[797], que, ce faisant, il choisit un modèle défendu par l'un de ses anciens membres, Sandoz-Rollin, qui a été informellement associé aux travaux de la commission sur le rapport de laquelle le projet de Rougemont a été refusé, il convient, pour conclure, de montrer que cette attitude de l'Etat n'est pas unique : ce qui, en janvier 1813, est confirmé, c'est bien une position de fond, ainsi que le montre l'exemple, en 1809-1810, du sort réservé aux propositions de réforme de l'assistance émises par le pasteur de Cornaux, Samuel Peter.
Lorsqu'en février 1812, proposant pour la seconde fois son projet, le procureur-général déplore qu'en 1810, l'on s'en soit « tenu aux anciennes mesures qui défendent la mendicité

794 Cf. chap. III/V.

795 Sur ceci : Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », p. 231-245.

796 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponses de Lignières, 12 février 1803.

797 Chap. V/II/3.

sans l'abolir », il fait, certainement, allusion au refus implicite du Conseil d'Etat en février 1810 ; il fait aussi, peut-être, allusion à l'affaire suivante.

En septembre 1809, le vignoble neuchâtelois, dans les juridictions de Thielle et du Landeron, subit des dégâts très importants dus à la grêle. C'est dans ce contexte que le 29 novembre 1809, le pasteur de Cornaux, Samuel Peter, s'adresse au directeur de la gendarmerie, maire de Neuchâtel et conseiller d'Etat de Pierre, qui est, alors, l'un des hommes forts du gouvernement.[798]

Lui rappelant « que la très grande majorité des vignes de la paroisse a été ravagée par la grêle du mois de septembre dernier »[799], arguant « de la situation véritablement allarmante, où les pauvres de la paroisse de Cornaux ne peuvent manquer de se rencontrer cet hiver », il demande à son interlocuteur d'obtenir du Conseil d'Etat qu'il ordonne « au moins aux communautés qui ont été grêlées, si l'ordre ne peut être général, de nourrir et d'entretenir leurs pauvres » et qu'il défende « aux particuliers de donner à leurs portes aux pauvres des communautés voisines ». Persuadé que la grande majorité de ceux qui, à Cornaux, seraient en état de contribuer volontairement à l'assistance des pauvres ne le feront pas sans « un ordre supérieur », bornant, au besoin, sa demande à ce que cet ordre ne soit valable que pour l'hiver en cours, il attend, en fait, d'un ordre du Conseil d'Etat qu'il incite les « particuliers riches de réunir les charités qu'ils donnent au hazard à leurs portes à toutes sortes de pauvres ».

La demande, ainsi, paraît ne concerner que la paroisse de Cornaux. Vraisemblablement joint à ce courrier, pourtant, un autre document montre que l'ambition est beaucoup plus large.[800]

Ce texte commence par exposer combien la mendicité constitue l'une des formes possibles et habituelle d'aide aux pauvres : elle consiste, pour ceux qui en ont besoin, à aller « de portes en portes implorer les secours de la charité » et obtenir, ainsi, « ce qu'il leur manquait pour vivre ». Appuyant l'affirmation d'exemples frappants, le texte vise ensuite à montrer que cet usage légitime pour « se procurer de quoi vivre » fait désormais l'objet d'abus et propose, pour y remédier, plusieurs mesures générales, valant pour tout l'Etat et qui devraient être imposées par le gouvernement. La principale suggestion consiste à interdire l'aumône individuelle, l'interdiction, visant celui qui donne et non celui qui demande, devant être accompagnée de mesures policières :

> « Dans ces tems où personne n'est plus surpris des nouveautés en fait d'administration, il me paraît que le gouvernement pourrait faire une défense générale et rigoureuse à tous les particuliers du pays d'accorder aucun secours à quelque mendiant que ce fût qui demanderait l'aumône aux portes ; on pourrait même infliger une peine à ceux qui y contreviendraient. »

Il propose, par ailleurs, d'ordonner aux communes « de nourrir et d'entretenir convenablement » leurs pauvres, de faire ramener les mendiants dans leurs communes aux frais de ces dernières et de faire « une chasse générale de tous les vagabonds étrangers qui existent dans le pays ». A ces mesures, peu innovatrices par rapport au mandement de 1773, il ajoute une proposition consistant à créer une commission du Conseil d'Etat qui aurait la compétence « de décider des plaintes que pourraient former les pauvres contre leurs communes respectives ». Enfin, il ajoute « à ces moyens généraux » d'autres suggestions pour, écrit-il, « la paroisse de Cornaux en particulier », mais qui paraissent valoir pour toutes les communes :

---

798 Charles-Louis de Pierre (1763-1824) ; cf. annexe V, n° 7.

799 Cf. annexe IV/10-documents n° 1-3 pour le texte des propositions du pasteur Peter ; il s'agit ici du document n° 2.

800 Annexe IV/10-document n° 1.

- Créer, sur le modèle de ce qui existe dans les Montagnes et que, ancien pasteur des Ponts, il connaît bien, un « comité de charité » rassemblant et distribuant aux pauvres les aumônes individuelles désormais interdites.
- Interdire les « distributions », soit la pratique voulant que « les communiers se partagent chaque année une partie des revenus de la communauté ».
- « Etablir un impôt sur cette multitude de chiens inutiles que l'on garde ».
- « Engager les communautés à mettre plus d'économie dans l'administration de leurs affaires et de leurs revenus ».
- Autoriser ou obliger les communes à « ôter l'administration de leurs biens à ceux dont il est évidemment prouvé par leur mauvaise conduite qu'ils se ruinent et qu'ils privent leurs enfans de leur patrimoine ».

En sus d'un changement important dans le système des tutelles ou curatelles, il propose, ainsi, en particulier, une ingérence marquée de l'Etat dans le fonctionnement des communes, qu'il s'agirait de contraindre à « plus d'économie », en renonçant, en particulier, aux « distributions ».

Saisi de ces propositions à la fin du mois de novembre 1809, de Pierre répond à son correspondant en lui suggérant de s'adresser au secrétaire du Conseil d'Etat, et futur chancelier, de Sandoz-Travers[801], dans le but de demander à ce dernier de soumettre le cas des pauvres de Cornaux au Conseil d'Etat.

Le courrier du pasteur Peter au secrétaire d'Etat[802] est, en ce qui concerne les propositions de réforme, en retrait par rapport aux deux documents précédents : rappelant « les ravages qu'a fait dans nos contrées la grêle du mois de septembre dernier », il suggère que le Conseil d'Etat engage « les communautés, dont les terres ont été ravagées par la grêle à nourrir leurs pauvres respectifs et à se cotiser pour pourvoir à leurs besoins les plus pressans pendant cet hiver » ; il ne s'agirait pas, dans son esprit, d'une taxe obligatoire : il se dit convaincu « qu'un ordre du gouvernement à cet égard, ou du moins une invitation paternelle et pressante produirait tout l'effet désirable ».

Le courrier du pasteur au secrétaire d'Etat se termine, certes, par la demande « de vouloir intéresser Messieurs du Conseil d'Etat, en faveur des pauvres de Cornaux », en les priant de se préoccuper « des moyens de venir à leur secours, au moins pendant cet hiver » : il s'agit d'une demande ponctuelle, pour les seuls pauvres de Cornaux et pour le seul hiver 1809-1810 ; mais les deux autres documents, envoyés au directeur de la gendarmerie, ont été traités ensemble par de Sandoz-Travers et/ou par le Conseil d'Etat[803] : c'est, donc, bien sur les propositions générales du pasteur de Cornaux que l'Etat va se prononcer en traitant le dossier.

Conscient de la portée de ses propositions, le pasteur Peter est néanmoins convaincu, en référence vraisemblablement au ton nouveau adopté vis-à-vis des communes, circonstance qu'il résume en recourant à la formule frappante de « ces tems où personne n'est plus surpris des nouveautés en fait d'administration », qu'elles auront quelques chances d'être entendues et discutées. Or, le traitement de la demande aboutit à évacuer complètement les propositions de réforme.

Le courrier du pasteur est daté du 9 décembre 1809 ; Sandoz-Travers le reçoit le 12 et le renvoie, de sa propre autorité, « à l'examen et au rapport de la comission des charités ».[804]

---

801 François de Sandoz-Travers (1771-1835) ; cf. annexe V, n° 34.

802 Cf. annexe V/10-document n° 3.

803 Cf. annexe V/10, indications de source : le document n° 1 porte la date du 29 novembre 1809 comme indication de classement.

804 Cf. annexe V/10-document n°3, indication de source.

Cette dernière soumet l'affaire au Conseil d'Etat le 18 décembre ; ce dernier, alors, prend une décision qui passe entièrement sous silence la demande du pasteur consistant à inciter, sinon à contraindre, la commune de Cornaux à organiser une « cotisation » entre les communiers aisés.[805] Il ordonne, en effet, deux choses. En premier lieu, mais sans que cela ne débouche sur une décision ultérieure du Conseil d'Etat, le châtelain du Landeron reçoit l'ordre de fournir à la commission des charités « des renseignements exacts et circonstanciés sur les ressources qui peuvent exister pour le soulagement des pauvres dans les diverses communes de sa juridiction et sur l'état et le nombre des pauvres des dites communes ». En second lieu, il ordonne une collecte « dans toutes les paroisses du vignoble qui ont été exemptes de la grêle », soit les juridictions de La Côte, Colombier, Rochefort, Boudry, Cortaillod, Bevaix et Gorgier, pour le dimanche 7 janvier 1810, les Quatre-ministraux étant invités à en faire de même pour leur ressort. Le résultat de la collecte est communiqué au Conseil d'Etat le 5 février 1810[806] : elle se monte à 1'478.13.6 £, soit une somme importante, nettement supérieure au produit moyen des collectes partielles, qui est de 747 £[807] ; l'Etat y ajoute 161.6.6 £, ce qui fait un total de 1'640 £ ; ce montant est réparti entre un particulier de La Coudre (40 £) et les paroisses du Landeron (320 £), de Cressier (640 £) et de Cornaux (640 £). L'on décide, par ailleurs, de demander au prince un secours pour les ecclésiastiques auxquels la grêle a causé, endommageant « les vignes dépendantes de leurs cures », des pertes importantes, soit le pasteur Peter (Cornaux) et les curés Sansonnens (Cressier) et Bevalet (Landeron) : l'on demande 300 £ pour le pasteur Peter et le curé Bevalet et 450 £ pour le curé Sansonnens. Berthier répond en avril et en juin 1810, en accordant 500 £ « pour être distribuée en aumônes dans le cours de l'année 1810 à l'occasion de la grêle qui a dévasté les vignobles de la partie orientale du pays » et 150 £ au curé Bevalet[808], puis, après une recharge, en janvier 1811, en accordant 750 £ au curé Sansonnens et 300 £ au pasteur Peter.[809]

Entre les secours aux ecclésiastiques (1'200 £) et aux sinistrés directement (661 £), l'engagement financier de l'Etat n'est, certes, pas négligeable ; l'essentiel, pourtant, pour notre propos, est le fait que la suggestion initiale du pasteur de Cornaux, consistant à réformer l'assistance, notamment en contraignant les communes à assister leurs pauvres et en rendant punissable le fait de donner l'aumône, à supprimer, aussi, les « distributions » de bénéfices communaux et à rendre plus économique la gestion communale, est entièrement écartée du traitement de l'affaire par le Conseil d'Etat ; l'on peut supposer, ici, que la responsabilité en incombe à la commission des charités, qui a eu connaissance des écrits du pasteur Peter et qui, manifestement, n'a soumis au Conseil d'Etat que le cas particulier des victimes de la grêle à Cornaux, pour qui l'on recourt, alors, à l'instrument éprouvé de la collecte dans les églises.

Un tel geste n'était, certes, pas possible à l'occasion de la proposition du procureur-général en janvier 1813 : le Conseil d'Etat a, alors, dû se prononcer sur les mesures générales proposées ; mais le précédent que constitue, en 1809-1810, le traitement réservé aux propositions du pasteur Peter montre clairement le refus de principe du Conseil d'Etat de réglementer l'assistance communale : la décision de janvier 1813 n'est pas isolée ; elle est bien la position assumée plusieurs années durant, jusqu'en 1815, par l'Etat neuchâtelois, en une période où,

805 *MCE 157*, 18 décembre 1809, p. 953-955.

806 *MCE 158*, 5 février 1810, p. 88-89 ; *MCE 158*, 6 février 1810, p. 97.

807 Cf. chap. II/VII/3.

808 *MCE 158*, 23 avril 1810, p.~320 ; *MCE 158*, 21 juin 1810, p.~480.

809 *MCE 158*, 29 novembre 1810, p. 952 (demande de 840 £ pour le curé de Cressier et de 300 £ pour le pasteur de Cornaux « en indemnité des pertes que leur ont fait éprouver les calamités de plusieurs années ») ; *MCE 159*, 28 janvier 1811, p. 59-60.

pourtant, dans d'autres domaines, il n'a pas reculé en matière de « nouveautés en fait d'administration ».

V. L'INNOVATION EN ÉCHEC

Du projet de maison de travail de la ville de Neuchâtel entre 1802 et 1805 aux projets du tout-puissant procureur-général de Rougemont en 1810-1812 en passant par les deux projets de réforme de l'assistance au Locle entre 1808 et 1812, les tentatives sont nombreuses qui, à Neuchâtel entre 1800 et 1815, visent à implémenter concrètement les modèles diffusés par la littérature européenne aux alentours de 1800 et relayés, à Neuchâtel, par les concours de la SEP et les écrits que ceux-ci ont suscités.

Par rapport au système ancien de la protection sociale à Neuchâtel, caractérisé par la perdurance d'une mendicité légitime et par une emprise, en dépit d'un naissant et croissant *souci des pauvres*, presqu'inexistante de l'Etat sur l'assistance communale, ces projets auraient constitué une réelle innovation, une modernisation effective, un changement important : tout en supprimant la mendicité, en punissant et celui qui demande et celui qui donne, il se serait agi de réglementer, de manière uniforme dans tout l'Etat, par des « mesures générales », le financement et le fonctionnement de l'assistance communale. En même temps, l'on aurait atteint l'objectif central de tous les projets de réforme : les pauvres valides mais paresseux auraient été contraints au travail.

Les projets théoriques formulés à Neuchâtel entre 1798 et 1802 permettent de mettre en évidence les conditions de possibilité de l'innovation (financement, tabou pénal, emprise de l'Etat), analyse dont les projets de la ville de Neuchâtel et du Locle montrent, par leur échec, pleinement le caractère opératoire. Visant à assister réellement les pauvres (Le Locle en 1810) et/ou à les contraindre au travail (Le Locle en 1808), ces projets butent en effet sur la question du financement et des enjeux de pouvoir (Le Locle) ou sur la question pénale (Neuchâtel).

L'échec, par contre, du projet de Rougemont ne peut s'expliquer par le fait qu'il aurait fait l'économie d'une réflexion sur les enjeux pénaux, sur le rôle de l'Etat ni même, nous semble-t-il, sur le financement : le refus vient du Conseil d'Etat, qui aurait pu répondre favorablement, mais qui, en matière d'assistance communale, refuse les « nouveautés en fait d'administration ».

Ce refus, parce que, dans d'autres domaines, l'Etat n'hésite pas à prendre des mesures générales, parce que, en d'autres termes, l'immobilisme a été choisi, doit donc être considéré comme constituant le cadre à l'intérieur duquel doit se faire l'innovation. Elle ne pourra exister qu'en contournant l'Etat et les communes, elle devra trouver son propre financement, en dehors des ressources communales existantes et sans recourir à des taxes, et, enfin, parce que le pénal est intangible à Neuchâtel vers 1815, elle devra abandonner toute velléité de contrainte envers les pauvres.

CHAPITRE V.
L'INNOVATION EN MARGE DE L'ETAT : LA SOCIETE D'EMULATION PATRIOTIQUE ET LA SOCIETE DU JEUDI

En 1791, quelques membres de l'aristocratie neuchâteloise se regroupent en une société dite « d'émulation patriotique »[1] ; en 1802, une partie des membres de cette société, s'adjoignant d'autres personnes provenant du même milieu social, commencent à se réunir de façon informelle le jeudi, alternativement chez l'un des membres, pour former ce qui est connu par l'historiographie neuchâteloise sous le nom de *Société du jeudi*.[2] Pour notre domaine, l'activité de ces sociétés, formées en grande partie de membres du Conseil d'Etat, doit être examinée sous un angle double.

En premier lieu, elles sont à l'origine de tentatives, avortées ou non, dans des domaines que l'on croirait devoir ressortir de la compétence du Conseil d'Etat, tels, en particulier, la création d'une caisse d'épargne (1812) et d'une chambre d'assurance contre les incendies (1810) ou la réalisation d'une enquête sur l'assistance publique dans toutes les communes de l'Etat (1802-1803), débouchant sur des propositions de réforme de l'assistance publique (1811-1816). Or, en second lieu, on est encore, jusqu'en 1805-1810 au moins, dans une phase caractérisée par l'absence de volonté de la part du gouvernement d'intervenir en termes de mesures générales dans ces domaines, suivie, en 1813, par le refus du projet du procureur-général de Rougemont.

Comment, donc, se fait-il que des sociétés composées pour beaucoup de membres du gouvernement prennent des initiatives en matière de protection sociale alors qu'en même temps, ce même gouvernement, d'abord, n'envisage pas d'intervenir en matière de basse police, puis, en 1813, refuse des mesures générales en matière d'assistance ? Pourquoi la seule innovation effective avant 1815 est-elle le fait d'instances que leur recrutement permet de qualifier de para-étatiques ?

Il s'agit, dans ce chapitre, après avoir étudié la constitution et la composition de ces deux sociétés, d'examiner le contenu et les modalités de leur intérêt et de leurs tentatives, réussies ou non, en matière de protection sociale, soit l'enquête de la SJ en 1802-1803 sur l'assistance et les propositions de l'ancien secrétaire d'Etat Sandoz-Rollin, la création d'une caisse d'épargne et d'un établissement d'assurance contre les incendies et, enfin, de manière plus large, la façon dont le milieu émulatif neuchâtelois s'est ou non approprié les modèles élaborés ou mis en oeuvre dans d'autres cantons ou pays.

Il s'agit, donc, au-delà de l'exposition factuelle des activités de ces deux sociétés, de centrer le propos sur les liens avec l'Etat, sur l'articulation entre ce qui relève de l'initiative privée, fût-elle le fait de membres du gouvernement, et l'action, attendue ou absente, du pouvoir. Il s'agit, ainsi, de mieux comprendre les raisons de l'absence de volonté de la part du Conseil d'Etat de régler par des mesures générales l'assistance publique ou de prendre l'initiative dans la création d'une caisse d'épargne ou d'une chambre d'assurance contre les incendies.

---

[1] Ci-apr. : SEP. 1. Littérature : Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 7-27 ; Samuel de CHAMBRIER, *Description topographique et économique…*. 2. Archives : *RGSEP*.

[2] Ci-apr. : SJ. 1. Littérature : Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 27-37. 2. Archives : *SJPV*.

I. CONSTITUTION ET COMPOSITION DE LA SOCIÉTÉ D'ÉMULATION PATRIOTIQUE ET DE LA SOCIÉTÉ DU JEUDI

L'initiative de la création[3] de la Société d'émulation patriotique (SEP) serait due au pasteur Henri-David Chaillet[4], ancien rédacteur du *Journal helvétique* : suite à une lettre du 8 mai 1790 du ministre résident du roi à Turin Chambrier d'Oleyres[5], il réunit six personnes, qui constituent la société proposée par Chambrier d'Oleyres, que l'on nomme membre honoraire et à qui l'on demande d'intervenir auprès de la cour pour obtenir une subvention ; le 6 juin 1791, le roi accorde à la société son approbation, sa protection, le droit de faire frapper des médailles à son effigie et une subvention, qui sera renouvelée jusqu'en 1848.[6]

Aux termes de son règlement[7], la société se donne pour but de s'occuper « de tout ce qui peut contribuer à l'utilité publique dans cet Etat » (article I). L'un de ses principaux moyens d'action est le lancement de concours sur des sujets divers et dont elle publie ceux qu'elle prime. Statutairement, elle se compose du président et de seize membres, le président étant le plus ancien des conseillers d'Etat membres de la société. Il y a deux assemblées ordinaires par année (articles II-IV et VII). Dans l'intervalle des réunions, les mémoires envoyés en réponse aux concours circulent parmi les membres de la société, et l'on désigne celui qui remporte le premier prix, à défaut une mention, lors des assemblées ordinaires, où l'on fixe également le titre du prochain concours ; le public en est informé par la *Feuille d'avis* de Neuchâtel, la *Gazette de Berne* et le *Journal de Lausanne* et, dès 1805, le *Messager boiteux de Neuchâtel* ; la société publie également des *Précis* de ses séances.

Le changement de régime de 1848 sera fatal à la SEP : composée d'hommes de l'ancien régime, tenant ses réunions au château, siège du gouvernement, utilisant les services du messager d'Etat, présidée statutairement par un conseiller d'Etat, subventionnée dès sa fondation par le roi, composée environ pour moitié de conseillers d'Etat, la SEP, quand bien même le Conseil d'Etat n'intervint jamais dans le choix des membres, apparaît comme une émanation du gouvernement, et elle sera considérée par le nouveau Conseil d'Etat comme une simple commission d'Etat. Sommée de changer ses statuts et de les faire approuver par le nouveau pouvoir exécutif[8], elle préférera se dissoudre le 14 janvier 1850 ; dès lors, même si la liquidation dure jusqu'en 1866, la SEP a cessé d'exister.

Le statut de la Société du jeudi (SJ) diffère sensiblement de celui de la SEP : active de 1802 à 1816, regroupant de manière informelle des membres de la magistrature, des pasteurs, elle ne

---

3 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 8-27.

4 Henri-David Chaillet, 1751-1823 ; cf. annexe V/1, n° 1.

5 Pour le texte de la lettre de Chambrier d'Oleyres, cf. ci-dessous, chap. V/V.

6 *RGSEP*, p. 3 ; Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 10-11. Dès 1801, la subvention est annuelle (rescrit royal du 15 juillet 1801, mentionné in *BGC 5*, 1 décembre 1849, p. 294-296).

7 Reproduit in Samuel de CHAMBRIER, *Description topographique et économique…*, p. 132-133.

8 *BGC 5*, 1 décembre 1849, p. 292-302 et *BGC 5*, 20 décembre 1849, p. 391-398. Même si l'objet de notre travail n'est pas de refaire le procès de la SEP, notons qu'au début du siècle, il semblait clair à ses membres qu'elle avait été fondée par le roi ; cf. 1. « Sa majesté Frédéric Guillaume II fonda, en 1791, une société d'émulation patriotique, composée de 16 membres, pour s'occuper de tout ce qui peut contribuer à la prospérité de la principauté (…) ». Henri-Alphonse DE SANDOZ-ROLLIN, *Essai statistique sur le Canton de Neuchâtel*, Genève, Slatkine, 1978 (repr. de l'éd. de Zurich, 1818), p. 107. 2. « Sociétés pour l'encouragement des arts et des sciences. Une seule société de cette nature existe. Elle a été fondée en 1791 par le roi de Prusse Frédéric Guillaume II, sous le nom de Société d'émulation patriotique. » *Essai sur l'état actuel…*, p. 214.

chercha jamais ni reconnaissance officielle auprès de la cour ni subvention ; ses activités, contrairement à la SEP, ne reçurent aucune publicité, elle n'est, en tant que telle, à l'origine d'aucune publication, même si, de fait, elle fonctionna comme comité de rédaction du *Messager boiteux* dès 1805.
Sa mise sur pied remonte au mois de février 1802 : le procureur-général de Rougemont réunit autour de lui, à titre privé, entre autres, le secrétaire d'Etat de Sandoz-Rollin, le professeur de Meuron et le chapelain du roi Dupasquier ; progressivement élargi, le cercle prend l'habitude de se réunir chaque jeudi chez l'un des membres, qui assume alors les fonctions de président de séance. Les procès-verbaux de la société s'ouvrent par ce paragraphe significatif :

> « Le désir de s'instruire réciproquement et de faire le bien d'une manière plus directe et plus efficace que ne le font communément dans le cours de la vie et le vide des conversations ordinaires la plupart de ceux même qui auraient le plus à cœur d'y contribuer, a fait naître le projet d'une réunion où, par des entretiens sérieux et des discussions suivies, on tâcherait surtout d'*acquérir et de répandre des connaissances utiles et des lumières sur les arts, l'agriculture, les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique*. »[9]

Certaines préoccupations n'ont, donc, rien de propre à la SJ (arts, agriculture) ; l'intérêt, par contre, porté aux « diverses branches de police et d'administration » doit nous arrêter : il est le fait de personnes qui, pour beaucoup, sont à la tête des affaires de l'Etat, qui auraient, donc, dans ce cadre-là, la possibilité de faire valoir leurs propositions en matière de police et d'administration et qui, pourtant, affirment la nécessité de la création d'un cercle à cet effet ; n'est-ce pas dire, ainsi, que l'activité du gouvernement ne consiste pas (encore) à réfléchir en termes généraux et à introduire pratiquement les « connaissances utiles » et les « lumières » dans les réalités administratives de l'Etat ?
Les procès-verbaux de la société sont tenus par le pasteur Dupasquier ; les réunions sont loin d'être hebdomadaires, en particulier en 1806-1807, où elles diminuent fortement, et en 1813-1814, où elles s'interrompent en raison des circonstances politiques. La dernière séance date du 29 mars 1816 : les réunions de la SJ cessent abruptement, sans que le procès-verbal mentionne aucune explication.

1. LE POUVOIR, LE SAVOIR ET LA FORTUNE : LE PROFIL DES MEMBRES

Trente-six membres composent ces deux sociétés[10] durant la période que nous examinons : vingt-neuf pour la SEP et dix-huit pour la SJ.[11] Bien que la SJ soit composée de membres un peu plus jeunes que ce n'est le cas pour la SEP[12], les deux cercles se recoupent (cf. schéma n° 8) : pour un total de vingt-neuf (SEP) et dix-huit (SJ) membres, onze font partie des deux

[9] Cité in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 28. Nous soulignons.

[10] Sur la composition de la SEP et de la SJ : Nathalie GUILLOD, *Société et culture au XVIII^e siècle : Les élites neuchâteloises des Lumières*, mémoire de licence, Neuchâtel, 2004 (condensé in *RHN*, 2007, p. 107-124, sous le titre de : « Une esquisse de l'élite culturelle neuchâteloise dans la seconde moitié du XVIII^e siècle »), malheureusement très pauvre en matière d'informations effectives.

[11] Cf. annexe V/1, à laquelle notre numérotation renvoie. Nous prenons en compte tous les membre de la SJ et les membres de la SEP reçus entre 1791 et 1811.

[12] L'âge moyen d'entrée à la SEP est de 42.2 ans, avec une concentration entre 38 et 48 ans (14 cas). A la SJ, l'âge moyen est de 37.7 ans, avec une concentration entre 33 et 41 ans (8 cas).

sociétés ; chacune compte un nombre sensiblement égal de conseillers d'Etat.[13] L'on peut, donc, considérer que les trente-six personnes qui composent ces deux sociétés forment un groupe homogène, que l'on peut étudier comme un tout.

SCHEMA N° 8 : MEMBRES DE LA SJ ET/OU DE LA SEP (REÇUS JUSQU'EN 1811)[14]

SEP														
1	**7**	11	**16**											
2	8	12	**17**	26	**5**	14	20	**22**	**25**	**29**	**30**	**32**	**34**	36
3	**9**	13	18	**27**	6	19	**21**	24	28		**31**	33	35	
4	10	15	23											

SJ

Le recrutement des membres obéit à trois logiques, dont l'addition fait de ce milieu émulatif un concentré des élites neuchâteloises du temps.

Le pouvoir est le premier facteur explicatif : sur trente-six personnes, l'on compte dix-sept membres du Conseil d'Etat. Treize des vingt-neuf conseillers d'Etat en exercice sous le régime Berthier y sont[15], dont les plus influents[16] : le procureur-général de Rougemont (n° 5), le maire de Neuchâtel et directeur de la gendarmerie de Pierre (n° 7), le comte Louis de Pourtalès (n° 29), le secrétaire du Conseil d'Etat de Sandoz-Rollin (n° 21) et son successeur F.-A. de Montmollin (n° 22), auxquels s'ajoutent le futur gouverneur de la principauté Chambrier d'Oleyres (n° 16) et son fils adoptif Frédéric-Alexandre de Chambrier (n° 27).

Le lien avec le pouvoir se fait également par le biais de la ville de Neuchâtel. Sans prendre en considération le fait que pour beaucoup de conseillers d'Etat, un passage par la ville est attesté, les rapports avec les autorités de la ville sont importants : on trouve trois bannerets ou futur bannerets, soit Charles-Joseph de Meuron (n° 11), banneret de 1793 à 1799, Jean de Merveilleux (n° 20), banneret de 1805 à 1832 et Auguste-François de Meuron (n° 35), membre du Grand Conseil (1798), du Petit Conseil (1824), maître-bourgeois (1826) et, finalement, banneret de 1832 à 1841.

Le service étranger, par contre, en perte de vitesse, ne joue qu'un rôle secondaire : l'on ne trouve que trois officiers pour lesquels un passage par l'émigration militaire est attesté[17] ; dans cinq autres cas, le fait est (aussi) documenté à la génération antérieure.[18] Le service de Hollande (quatre cas) devance nettement ceux de Sardaigne et de France (deux cas chaque fois).[19]

Le second facteur explicatif est le savoir.

---

13 SEP : 13/29 ; SJ : 9/18.

14 En gras : conseillers d'Etat (y. c. n° 16, sans le n° 8).

15 Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 445-448 (n° 3, 4, 5, 5, 7, 17, 21, 22, 25, 27, 29, 32, 34).

16 Selon l'appréciation de Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 168-218.

17 Jean-Frédéric de Chaillet (1747-1839, n° 18), cap(-lt) au service de France ; Jean-Pierre de Chambrier de Travanet (1731-1808, n° 13) : (lt-)col au service de Hollande ; Abram de Pury (1724-1807, n° 9) : au service de Sardaigne.

18 Jean-Frédéric de Chaillet (1747-1839, n° 18) : fils de Jean-Frédéric (1709-1778, lt-col au service de Sardaigne) ; Jean-Pierre de Chambrier d'Oleyres (1752-1822, n° 16) : fils de Charles-Louis de Chambrier (1690-1770, col au service de Hollande) ; Frédéric-Alexandre de Chambrier (1785-1856, n° 27) : fils de Frédéric (1753-1826, au service de France) ; Jean-Frédéric Osterwald (1773-1850, n° 31) : fils de Ferdinand (1724-1781, lt-col au service de Hollande) ; Charles-Lancelot-Godefroy de Tribolet (1752-1843, n° 4) : fils de Jean-Frédéric (1713-1756, cap(-lt) au service de Hollande).

19 A titre de comparaison, cf. Rémy SCHEURER et al., *Histoire du Conseil d'Etat…*, p. 99-140 : dix-sept des nonante-six conseillers d'Etat nommés de 1707 à 1806 ont passé par le service étranger, soit : France (dix), Etats-Généraux (quatre) et Piémont-Sardaigne (quatre).

L'on peut rattacher à cet ordre de considérations l'importance des pasteurs, au nombre de huit, liés dans cinq cas à la ville : Daniel de Meuron (n° 14) est pasteur à Neuchâtel en 1773, Jaques-Louis Dupasquier (n° 19), de 1797 à 1800, H.-D. de Chaillet (n° 1), de 1789 à 1806, Jean-Frédéric Berthoud (n° 33), de 1806 à 1831. Charles-Louis Lardy (n° 26), enfin, est ministre du vendredi à Neuchâtel de 1804 à 1807 et diacre de Neuchâtel de 1818 à 1827. Certains exercent des fonctions dirigeantes au sein de la classe des pasteurs : Chaillet en est doyen en 1798, tout comme, à plusieurs reprises, Lardy, qui exerce également longtemps les fonctions de secrétaire du même corps.
Qu'il s'agisse ou non de pasteurs, plusieurs membres de ces deux sociétés sont liés aux institutions culturelles et éducatives de la ville : Jean-Pierre de Chambrier de Travanet (n° 13) est membre de la commission littéraire de la ville (1788) et actif dans la mise en place de la bibliothèque et du cabinet d'histoire naturelle. Le pasteur Henri de Sandoz-Travers (n° 10) est un membre influent de la commission d'éducation de la ville ; il joue un rôle important dans la mise sur pied du collège et de la bibliothèque. Il en va de même d'un autre pasteur, Béat-François Borel (n° 12), qui est, de 1796 à 1798, inspecteur général des établissements d'éducation de la ville. Ancien pasteur ayant abandonné le ministère en 1777, Henri de Meuron (n° 6) est professeur au collège de Neuchâtel, de 1777 à 1788 et de 1792 à 1798 ; il est également, de 1793 à sa mort, le premier bibliothécaire de la ville de Neuchâtel.
Le capital culturel qu'apportent les membres de la SJ et de la SEP peut aussi être moins lié à la ville et à ses institutions culturelles ou éducatives. Daniel et Henri de Meuron (n° 6 et 14) publient, avec le concours financier de Béat-François Borel (n°12) et de son frère Henry-Louis, les *Œuvres complètes* de Charles Bonnet. Daniel de Meuron, par ailleurs, est correspondant du *Journal littéraire de Lausanne*, et il est, à côté d'articles sur l'agriculture dans le *MB*, l'auteur en 1792 d'un *Mémoire sur l'importance de la culture des pommes de terre dans la principauté de Neuchâtel et Valangin*.
L'on retrouve également, aux côtés d'Henri-David de Chaillet (n° 1), rédacteur du *Journal helvétique* de 1779 à 1782, des représentants de l'aristocratie neuchâteloise s'adonnant aux sciences, tels Auguste de Chambrier (n° 24), qui partage ses préoccupations entre l'agronomie, la météorologie, la géologie et la physique[20], ou Jean-Frédéric de Chaillet (n° 18), qui, après environ vingt-cinq ans passés au service de France, rentre à Neuchâtel pour se consacrer uniquement à la botanique, ou, encore, le commissaire-général Jean-Frédéric Osterwald (n° 31), auteur, en 1806, d'une importante carte de la principauté.
Occupant souvent des fonctions au Conseil d'Etat, d'autres ont des préoccupations qui relèvent du droit ou de l'histoire. Jean-Jaques de Sandoz-Travers (n° 17), auteur d'un traité sur le notariat, traduit en français l'ouvrage de Muller de Friedberg sur « l'intérêt politique de la Suisse relativement à la principauté de Neuchâtel et Vallengin » en 1790 ; dans le même ordre de considérations, Abram de Pury (n° 9) tente, en rédigeant de fausses chroniques ou mémoires, de prouver l'ancienneté des liens entre Neuchâtel et la Suisse.
Jean-Pierre de Chambrier d'Oleyres, en sus de ses fonctions diplomatiques (ministre de Prusse à Turin puis en Suisse) et politiques (gouverneur de la principauté de 1814 à 1822), apporte aussi un fort capital culturel : correspondant très régulier, entre nombreux autres, du secrétaire perpétuel d'Académie de Berlin J.-H.-S. Formey (1711-1797)[21], dont il est membre dès 1792 et dans les *Mémoires* de laquelle, ou ailleurs, il publie, entre 1788 et 1803, une

[20] Liste de ses publications : *FBN*, p. 65 et *JEANNERET-BONHOTE I*, p. 162.

[21] 72 lettres de Chambrier d'Oleyres à Formey, 1779-1790. Cf. Thierry CHRIST, « 'Nous sommes tous faits pour vous avoir des obligations' : Correspondance savante et stratégies familiales à l'exemple des relations épistolaires entre la famille de Chambrier et Jean-Henri-Samuel Formey (1763-1786) », in Philippe HENRY et Jean-Pierre JELMINI (dir.), *La correspondance familiale en Suisse romande aux XVIII^e et XIX^e siècles*, Neuchâtel, Alphil, 2006, p. 161-189.

douzaine d'études historiques. Ses travaux[22] portent en partie sur l'histoire neuchâteloise, telles ces *Notices préliminaires sur des recherches historiques relatives à l'Etat de Neuchâtel et Valangin* (1789) ou des *Mémoires sur l'État de Neuchâtel et Valangin* (1790), traitant des « rapports de Neuchâtel avec la ville de Besançon », de « la législation de l'Etat de Neuchâtel » et du « commerce de la souveraineté de Neuchâtel ». Il s'est également intéressé à d'autres sujets d'histoire européenne, tels « l'Homme au masque de fer » (1794), le rôle des électeurs de Brandebourg dans l'Empire et en Europe jusqu'à la fondation du royaume de Prusse (1794 et 1800), « la conjuration des Espagnols contre la république de Venise » (1801), Henri IV (1801), « le margrave Casimir d'Anspach et Bayreuth, médiateur de la fameuse paix de Bâle, en 1499, entre l'empereur Maximilien I^{er} et les Suisses » (1801 et 1803), « l'invasion de la Provence en 1707 » (1802) ou, encore, « l'expédition de la Grèce, en 1366, et (…) le système politique de l'Europe à cette époque » (1803). On lui doit également un commentaire souvent réédité du *Droit des gens* de son compatriote Emer de VATTEL.[23]

Parent très éloigné d'Oleyres et n'ayant occupé que des charges honorifiques, Jean-François de Chambrier (n° 8) partage avec son parent un intérêt certain pour l'histoire et la diplomatique : entreprenant, dès 1788, d'écrire une histoire de la maison comtale de Neuchâtel[24], il collationne, en 1789, des copies d'actes, en particulier dans les fonds d'archives de l'Ancien Evêché de Bâle et, dès 1790, retiré dans sa propriété de Monruz, il commence ce qui sera son œuvre : inventorier les archives anciennes de l'Etat de Neuchâtel ; inachevés à sa mort, en 1813, son « Inventaire raisonné » et son « Répertoire général » seront continués par son frère Samuel (1744-1823) et son secrétaire. Il fait, en 1811, partie des fondateurs de la « Société suisse des recherches historiques », dans les publications de laquelle paraissent ses deux seules études d'histoire neuchâteloise.[25]

Plusieurs autres membres de la SJ ou de la SEP, enfin, tous conseillers d'Etat, se feront connaître ultérieurement par leurs publications : Sandoz-Rollin (n° 21), en faisant paraître en 1818 un *Essai statistique sur le canton de Neuchâtel*, Frédéric-Alexandre de Chambrier (n° 27), en 1840, par son *Histoire de Neuchâtel et Valangin jusqu'à l'avénement de la Maison de Prusse*, ou, encore, le chancelier de Tribolet (n° 4), dont l'*Histoire de Neuchâtel et Valangin, depuis l'avènement de la maison de Prusse jusqu'en 1806*, paraît en 1846.

---

22 L'activité d'historien de Chambrier d'Oleyres n'a, à notre connaissance, jamais fait l'objet d'une étude. Liste de ses écrits : *FBN*, p. 62 et, surtout, *JEANNERET-BONHOTE I*, p. 166 (liste non exhaustive, *JEANNERET-BONHOTE* signale p. ex., sans précisions des articles dans le *Magasin encyclopédique* et dans le *Calendario georgico della società agraria de Torino*).

23 *Essai sur le droit des gens*, Parme, Bodoni, 1795. Les rééditions du *Droit des gens* en 1838-1839 et 1863 reprennent les commentaires d'Oleyres (rééd. de Paris, Rey et Gravier, 1838-1839 ; rééd. de Paris, Librairie de Guillaumin et cie, 1863).

24 Les *Notices préliminaires sur des recherches historiques relatives à l'État de Neuchâtel et Valangin* (1789) attribuées à d'Oleyres doivent vraisemblablement beaucoup aux recherches de Jean-François de Chambrier. Cf. la correspondance d'Oleyres-Formey (Berlin, Staatsbibliothek, Nachlass Formey) à ce sujet : le 12 décembre 1789, d'Oleyres envoie à Formey « un essai historique sur ma patrie, dont les rédacteurs s'occupent à d'autres recherches patriotiques » ; cet « essai historique sur Neuchâtel », écrit-il le 2 janvier 1790, « est le préliminaire de quelques recherches patriotiques dont plusieurs gens de lettres d'occupent à Neuchâtel ». Deux lettres ultérieures (28 mars et 2 juin 1790) nous apprennent qu'en réalité, seul l'avant-propos et une partie sur la législation sont dues à d'Oleyres.

25 Alfred SCHNEGG, « Jean-François de Chambrier et le classement des archives anciennes neuchâteloises », *MN*, 1977, p. 63-78 ; cf. aussi AEN, *Dossiers particuliers* : Chambrier/Imprimés (compte-rendu du 3.11.1961 d'une conférence d'Alfred Schnegg : « Le voyage de Jean-François de Chambrier à la cour épiscopale de Porrentruy en 1789 »).

L'on peut, enfin, relever, sans pouvoir l'expliquer, que les liens entre le milieu émulatif neuchâtelois et la *Société Helvétique*[26] sont étonnamment faibles : seuls huit[27] des vingt-cinq Neuchâtelois identifiés comme membres ou invités de la *Société Helvétique* ont fait partie d'au moins l'une des deux sociétés neuchâteloises. L'absence des vingt-huit autres membres ne s'explique que partiellement par des questions d'âge : quelques-uns sont manifestement trop jeunes ou ne font pas partie de la tranche d'âge bien représentée à la *Société Helvétique*[28], mais cette explication n'est pas pertinente pour la majorité des cas.[29] Inversement, de nombreux membres de la *Société Helvétique* n'ont pas fait partie de la SEP ou de la SJ, alors qu'ils auraient répondu au profil des membres de ces deux sociétés.[30]
Même si, dans l'histoire de la constitution de la SEP, le rôle de Berlin et, en particulier, d'Oleyres mériterait un réexamen[31], de même que le rôle d'autres réseaux[32], le savoir, en relation ou non avec les institutions culturelles et éducatives de la ville, constitue donc bien l'un des champs qui donne sens à la constitution de la SJ et de la SEP.

---

26 Louis-Edouard ROULET, « La Société Helvétique et les Neuchâtelois », *MN*, 1991, p. 211-223.

27 Membres : n° 5 et 19 ; invités : n° 10, 17, 20, 22, 25, 29, 32.

28 Cette explication vaut, au plus, dans douze cas. En calculant les âges en 1795 : les n° 24, 26, 27 et 28 ont 19 ans ou moins ; les n° 1, 2, 4, 6, 15, 16, 18 et 30 ont entre 42 et 50 ans, âge où l'on n'entre peu à la *Société Helvétique* (Louis-Edouard ROULET, « La Société… », p. 214).

29 Les n° 7, 21, 23, 31, 33, 34, 35 et 36 ont de 22 à 36 ans, âge fréquent de présence à la *Société Helvétique.* L'âge des n° 3, 8, 11, 12, 13 et 14 (55 à 64 ans), ainsi que des n° 10 (68 ans) et 9 (71 ans) est justiciable de la même observation.

30 Vingt des vingt-cinq Neuchâtelois mentionnés par Louis-Edouard ROULET, « La Société… », sont membres de la *Société du Jardin*. Voir à titre d'exemple, parmi les dix-sept qui ne font pas partie de la SEP ou de la SJ : 1. Jérôme-Emmanuel de Boyve (1731-1810), conseiller d'Etat, chancelier, beau-père du n° 36 ; 2. Charles-Henry de Luze (1760-1824), négociant et fabriquant d'indiennes, fils de Jean-Jacques (1728-1779), beau-frère du n° 3, oncle du n° 22 et du n° 29, beau-frère de : 3. Jacques-Louis de Pourtalès (1722-1814), négociant, père du n° 29 ; 4. Samuel de Marval (1768-1839), conseiller d'Etat, fils du n° 2 ; 5. Alexandre de Pierre (1775-1848), frère des n° 7 et 25. Nous n'avons pas effectué de recherche au sujet des douze autres cas, dont plusieurs font partie des familles de l'aristocratie locale (David-François Gaudot, 1756-1836, secrétaire de légation à Berlin, cap. au service de Russie ; Henry de Pury, 1742-1806, médecin ; Jean-Henry de Bosset, 1762-1812, officier au service de France ; Charles-Albert de Pury, 1772-1857, négociant ; Abraham-Samuel Gallot, 1740-1811, magistrat). Quelques cas sont moins nets : Abraham-Louis Droz, 1759-1830 ; Pierre-Frédéric Touchon, 1751-1814, pasteur, président de la *Société Helvétique* en 1797 ; Frédéric Touchon, 1722-1806, maître-bourgeois, père du précédent ; Henry-Elie Bugnot, 1729-1817, négociant, consul à Marseille ; Charles-Louis Roulet, 1779- ?, négociant à Marseille ; Daniel Roulet, 1741-1812, tanneur (père du précédent ?) ; Louis ou Henry Benoît (non identifié).

31 D'où en vient l'idée ? Quels réseaux met-on à profit ? Sur le rôle central joué par d'Oleyres, cf. p ex., à titre d'indice, les lettres d'Oleyres à Formey des 19 février et 2 juin 1790 (Berlin, Staatsbibliothek, Nachlass Formey), ainsi que l'éloge d'Oleyres et de la SEP par l'Abbé Denina, en 1795, cité par E.-H. GAULLIEUR, *L'histoire littéraire de la Suisse française, particulièrement dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, Genève, Gruaz, 1856, p. 184-186.

32 La référence à l'entourage neuchâtelois d'Isabelle de Charrière (1740-1805) constituerait une autre façon de donner sens à la composition de la SJ et de la SEP. Cf. Philippe GODET, *Madame de Charrière et ses amis d'après de nombreux documents inédits (1740-1805)*, Genève, A. Jullien, 2 vol., 1906 (repr. : Genève, Slatkine 1973) et Isabelle de CHARRIERE, *Oeuvres Complètes* [*O.C.*], éd. publiée par Jean-Daniel CANDAUX et al., G.A. van Oorschot, Amsterdam 1979-1984, 10 vol. ; cf. en part. I-VI (correspondance). Henri-David de Chaillet (n° 1) et, à un titre moindre, son parent Henri-Frédéric (n° 18) font partie des proches de l'écrivain, tout comme Chambrier d'Oleyres (n° 16), qu'elle sollicite p. ex. pour l'édition des *Confessions* de Rousseau et avec lequel elle entretient une correspondance suivie (*O.C.*, VI, p. 907-908 : 84 lettres à et 17 lettres de Chambrier d'Oleyres entre décembre 1784 et janvier 1804). L'écrivain est également en relation avec le chancelier de Tribolet (n° 4), sous l'impulsion duquel elle publie en 1793 les *Lettres trouvées dans la neige* (*O.C.*, X), Jean-François de Chambrier (n° 8), Jean-Pierre de Chambrier de Travanet (n° 13) et Auguste de Chambrier (n° 24).

Le troisième champ qu'il convient de mentionner est celui de l'argent. Plusieurs membres de nos deux sociétés proviennent de familles, alliées dans les affaires et par mariages, qui font fortune dans le négoce, en particulier dans la production et la commercialisation des indiennes.[33]

Dans cet ordre de considérations, l'on doit relever tout d'abord la présence de la famille Pourtalès : Louis de Pourtalès (1773-1848, n° 29), dont la fortune, en 1807, se monterait à près de 2.4 millions de francs, et son cousin Jacques-Louis (1761-1835, n° 36), « négociant ».

A leurs côtés, l'on trouve plusieurs négociants ou entrepreneurs liés à l'indiennage : Jean-Frédéric de Montmollin (1740-1812, n° 3), ainsi, allié par son épouse aux familles Deluze et Pourtalès[34], est l'un des fondateurs de la manufacture de la Borcarderie ; il a également des intérêts dans celle des Isles, à Boudry. Jean-Jacques-François Vaucher (1748-1825, n° 15), neveu et beau-fils de Claude-Abram Dupasquier, fondateur de la Fabrique-Neuve de Cortaillod, est, en 1790, le troisième plus important actionnaire de la maison « Pourtalès et Cie », chargé de commercialiser la production de la Fabrique-Neuve.

Autre intéressé au capital de « Pourtalès et Cie », Jean-Jacques de Meuron (1743-1823) est le beau-père d'un autre riche négociant neuchâtelois : Paul-Louis-Auguste Coulon (1777-1855, n° 28). Auguste-François de Meuron (1772-1846, n° 35), fils de Jean-Jacques, renforce les liens entre les deux familles, en épousant la sœur de Paul-Louis-Auguste et en entrant, en 1796, dans la société « Meuron Coulon et Cie », s'associant, ainsi, à son beau-père Paul de Coulon (1731-1820), autre actionnaire important de « Pourtalès et Cie ». A cette constellation liant affaires et familles s'ajoute encore Jean-Pierre Dupasquier (1759-1829, n° 23) : fils de Jean-Jaques (1720-1801) et neveu de Claude-Abram (1717-1783), les deux fondateurs de la Fabrique-Neuve, cousin de J.-J.-F. Vaucher (n° 15), il possède et commercialise la manufacture de Marin. Quant au pasteur F.-B. Borel de Bitche (n° 12), il doit sa fortune à son père Jean-Henry (1706-1791), possesseur d'indiennes au Val-de-Travers ; son épouse, Esther de Meuron (1750-1833), est sœur de Jean-Jacques de Meuron (1743-1823).

Pouvoir, savoir et argent : permettant, avec d'autres que nos sources ne permettent pas d'identifier avec précision[35], de donner sens à la composition de la SJ et de la SEP, ces trois champs sont surdéterminés par un très dense et impressionnant réseau d'alliances familiales.[36]

2. UNE AFFAIRE DE FAMILLES

Le tableau n° 161 chiffre, sans prétention à l'exhaustivité, les relations proches que nous avons identifiées : un sixième seulement des individus n'ont aucune relation familiale proche identifiée avec un autre membre des deux sociétés. Pour trente-six individus, l'on trouve, p. ex., à onze reprises l'oncle et le neveu ou à quatre reprises le père et le fils.

---

[33] Cf. Pierre CASPARD, *La Fabrique-Neuve…*, p. 30-46. Il est malheureusement difficile de chiffrer l'importance des fortunes évoquées ici ; l'on ne peut à cet égard que déplorer, avec François JEQUIER (« Louis de Pourtalès : conseiller d'Etat et diplomate (1773-1848) », *BN II*, p. 265), « la rareté d'études précises sur les patrimoines neuchâtelois au début du siècle dernier ».

[34] Il épouse en 1768 Anne-Marie (ou Marianne-Marguerite) de Luze (1749-1820), fille de Jean-Jaques (1728-1777, l'un des fondateurs des manufactures d'indiennes de Boudry/Cortaillod) et sœur de Rose-Augustine (1752-1791), épouse de Jacques-Louis de Pourtalès (1722-1814), père du n° 29 et oncle du n° 36.

[35] Nous pensons p. ex. aux relations d'amitié ou de collaboration intellectuelle, qui pourraient être cernées par le biais des correspondances ; cf. p. ex. *BN II*, p. 85-86 : Lettre du 5 janvier 1800 de Paul-Louis-Auguste Coulon (n° 28) à Jean-Frédéric de Chaillet (n° 18).

[36] Il n'est pas possible de rapporter ici en détail tous les liens que nous avons identifiés sur la seule base de la littérature existante et qu'un recours aux fichiers de l'état civil des AEN multiplierait encore. Nous nous bornons à quelques exemples qui nous paraissent importants ou frappants.

Ainsi, Abram de Pury (1724-1807, n° 9) épouse en 1750 Julie-Régine de Chambrier (1729-1791), fille de Josué (1686-1763). Il est, ainsi, le beau-frère d'un autre enfant de Josué, Jean-Pierre de Chambrier de Travanet (1731-1808, n° 13), ainsi que l'oncle du fils de ce dernier, Auguste de Chambrier (1776-1811, n° 24). Toujours par son mariage, il est également l'oncle des frères Charles-Louis (1763-1824 n° 7) et Philippe-Auguste de Pierre (1768-1846, n° 25), fils de Jean-Frédéric (1735-1800) et de Charlotte-Philippine de Chambrier (1739-1814), fille de Josué (1686-1763). Enfin, les frères Jean-Frédéric (1740-1812, n° 3) et Georges (1753-1818, n° 30) de Montmollin sont ses neveux : ils sont fils de Georges de Montmollin (1710-1786) et de Magdelaine-Esther (1711-1791), sœur d'Abram de Pury (n° 9).
Autre exemple de forts liens familiaux avec d'autres membres des deux sociétés, neveu d'Abram de Pury (1724-1807, n° 9), Charles-Louis de Pierre (1763-1824, n° 7), frère de Philippe-Auguste (1768-1846, n° 25), est également le neveu de Jean-Pierre de Chambrier de Travanet (1731-1808, n° 13), dont son père, Jean-Frédéric de Pierre (1735-1800), a épousé l'un des sœurs, Charlotte-Philippine de Chambrier (1739-1814). Il est, de ce fait, cousin du fils de Jean-Pierre et de Charlotte-Philippine : Auguste de Chambrier (1776-1811, n° 24). Enfin, Charles-Louis épouse Elisabeth (Isabelle) de Guy d'Audanger (1780-1858), fille de Jean-Pierre-Louis (1742-env. 1794) : il devient, ainsi, le beau-frère de Louis de Pourtalès (1773-1848, n° 29), qui épouse, en 1795, Sophie (1777-1854), fille de Jean-Pierre-Louis (1742-env. 1794).

TABLEAU N° 161 : RELATIONS FAMILIALES PROCHES ENTRES MEMBRES DE LA SJ ET DE LA SEP[37]

Type de relation	Concerne	Total
Oncle-neveu	3-9 ; 3-29 ; 7-9 ; 7-13 ; 9-24 ; 9-25 ; 9-30 ; 10-34 ; 12-35 ; 13-25 ; 22-30	11
Cousins	6-11 ; 2-3 ; 2-5 ; 2-30 ; 3-5 ; 5-30 ; 7-24 ; 15-19 ; 15-23 ; 19-23 ; 24-25 ; 29-36	12
Beaux-frères	1-23 ; 5-31 ; 7-29 ; 9-13 ; 19-20 ; 22-28 ; 22-35 ; 28-35	8
Frères	3-30 ; 7-25 ; 10-17 ; 20-32	4
Père-fils	3-22 ; 13-24 ; 16-27 ; 17-34	4
Gendre et beau-père	13-21	1
6 occurrences	3 ; 9	2
5 occurrences	7 ; 13 ; 30	3
4 occurrences	5 ; 22 ; 24 ; 25	4
3 occurrences	2 ; 19 ; 23 ; 29 ; 35	5
2 occurrences	10 ; 15 ; 17 ; 20 ; 28 ; 34	6
1 occurrences	1 ; 6 ; 11 ; 12 ; 16 ; 21 ; 27 ; 31 ; 32 ; 36	10
0 occurrences	4 ; 8 ; 14 ; 18 ; 26 ; 33	6

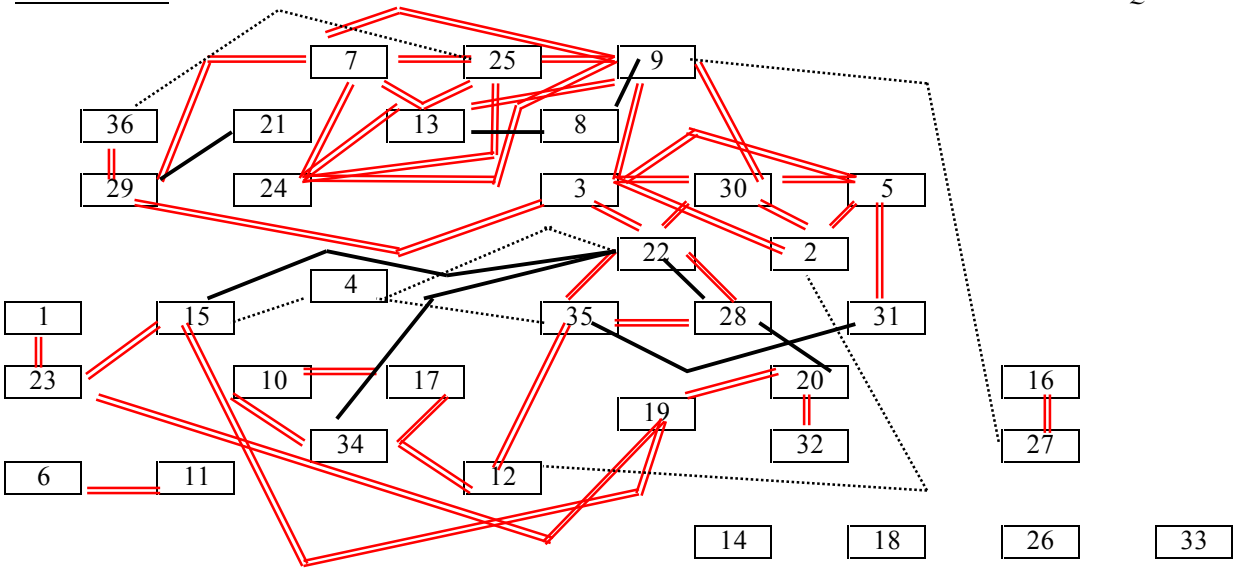
Ces données chiffrées et ces exemples, pourtant, ne disent pas toute la densité des réseaux familiaux. Visualisant les relations de façon synchronique, le schéma n° 9 montre qu'en fait, seules quatre personnes échappent aux réseaux familiaux tels que nos sources nous permettent de les dessiner, alors que plusieurs cumulent entre 4 et 6 relations fortes (n° 3, 5, 7, 9, 13, 22, 24, 25, 30).
Une tentative de visualisation des liens familiaux dans la durée (cf. annexe V/2), sous la forme d'une tableau généalogique partiel, montre également bien comment, à la même génération et d'une génération à l'autre, s'intriquent les familles. Etabli sur la seule base des renseignements que nous avons utilisés (sources secondaires), ce tableau portant sur quatre générations fait apparaître quinze de nos trente-six personnages.[38]
Ce type d'analyses, que l'on pourrait multiplier, démontre à l'envi l'homogénéité des élites neuchâteloises à la fin du XVIII[e] siècle. La densité des liens familiaux, que recoupe une vraisemblable égale densité à la fois des amitiés et des relations d'affaires, n'est pas propre à

[37] Sources : cf. annexe V/1-2.

[38] Annexe V/2 ; n[os] : 2, 3, 4, 5, 9, 12, 15, 21, 22, 28, 29, 30, 31, 34 et 35.

l'échantillon des élites que constituent les membres de la SJ et de la SEP ; elle correspond bien à ce qui a été mis en évidence à propos du Conseil d'Etat lui-même.[39]

SCHEMA N° 9 : LES LIENS FAMILIAUX ENTRE MEMBRES DE LA SJ ET DE LA SEP : VISION SYNCHRONIQUE



: Lien fort : oncle-neveu, cousins, père-fils, beaux-frères, frères, gendre-beau-père
: Lien moyen : mariage des enfants
: Lien faible (autres)

Esquisse d'une improbable prosopographie des milieux dirigeants de la principauté avant 1848, l'étude des liens familiaux entre les trente-six membres de nos deux sociétés unifie néanmoins les trois autres facteurs qui donnent sens au recrutement des membres : le pouvoir, le savoir et l'argent. La SJ et la SEP sont des sociétés essentiellement aristocratiques, à l'image des réalités du pouvoir de la principauté de la fin du XVIII^e^ siècle : aux mains des familles patriciennes ressortissantes de la bourgeoisie de Neuchâtel et s'appuyant sur un clergé et des réseaux d'affaires issus des mêmes familles, la gestion des affaires publiques exclut entièrement le reste du pays, en particulier le Comté de Valangin, ainsi que, plus généralement, la bourgeoisie commerçante liée au négoce horloger.[40]

Mais, et pour conclure, si l'appartenance aux quelques familles qui dirigent l'Etat et la ville est indéniablement une condition nécessaire à l'entrée dans ces deux sociétés, il faut aussi relever, et le constat est particulièrement net pour les conseillers d'Etat, que l'on y retrouve les plus influents ; elles sont le produit du tri que l'élite effectue elle-même en son sein de ceux qu'elle considère comme les meilleurs.

[39] Cf. Rémy SCHEURER et al., *Histoire du Conseil d'Etat…*, p. 99-140, en particulier p. 117 : pour 96 conseillers d'Etat nommés entre 1707 et 1806, l'on trouve 42 fils succédant au père, 24 beaux-fils succédant à leur beau-père (10 fois jumelé à descendance directe et 14 fois par alliance seulement), 12 frères, 35 beaux-frères.

[40] Cf. pour les négociants horlogers : Hugues SCHEURER, *Horlogerie et horlogers…*, en part. p. 116-160. Le milieu des établisseurs/négociants horlogers, aux Montagnes et au Val-de-Travers, est caractérisé par des pratiques d'alliances commerciales et matrimoniales aussi marquées que dans les élites politiques étudiées ici et pour lesquelles l'auteur parle, tentant de les qualifier, de « nébuleuse » ou de « galaxies ».

II. LE SECTEUR PARA-ÉTATIQUE ET L'ASSISTANCE

1. LA SOCIÉTÉ D'ÉMULATION PATRIOTIQUE : UN INTÉRÊT PONCTUEL ET THÉORIQUE POUR LA PAUVRETÉ ET L'ASSISTANCE

Des deux sociétés qui constituent le milieu émulateur neuchâtelois vers 1800-1815, la SEP est celle dont l'intérêt pour les questions d'assistance est le plus aisé à circonscrire et à qualifier : il s'agit d'un intérêt ponctuel, théorique, dicté par la littérature européenne du temps et qui n'ambitionne pas de déboucher sur des projets concrets.
En reprenant la subdivision proposée par Alphonse PETITPIERRE[41], l'on peut distinguer trois phases dans l'histoire de la SEP.
De 1791 à 1815, les préoccupations de la société sont essentiellement d'ordre physiocratique, ce dont témoigne la liste des mémoires couronnés et publiés durant cette période, qui est aussi celle de la plus grande activité de la SEP en matière de publications.[42]
L'on peut mentionner, dans ces travaux, à titre d'exemples, un mémoire sur la culture des pommes de terre (1793), un autre sur le dessèchement de marais des Montagnes (1793), un mémoire « sur les causes de la disette et du renchérissement du bois » (1794), un quatrième sur l'utilisation des terres avoisinant une rivière du Val-de-Travers (1795) ou encore un travail couronné en 1798 et répondant à la question de savoir « jusqu'à quel point les arts et le commerce peuvent (…) être exercés utilement dans ce pays ; et quels seraient les moyens les plus propres à porter ses habitants à se contenir dans les limites qu'on aurait indiquées, et à tourner principalement leurs vues du côté de la culture des terres ». Par ailleurs, la société couronne quatre travaux portant sur la culture de la vigne (1798, 1800, 1801, 1817), sur les pauvres (1801 et 1802), sur les écoles de campagne (1811), sur l'entretien des chemins (1803) ou sur l'abolition de la vaine pâture (1806, 1806). En sus de cela sont également publiées des « Descriptions topographiques et économiques » de juridictions, écrites également dans des vues physiocratiques.
Entre 1816 et 1841, la société se tourne vers l'industrie et l'agriculture, qu'elle « encourage » par des primes, par des concours ; son activité de publication se ralentit considérablement.[43]
De 1842 à 1850, enfin, elle se réoriente vers l'histoire et les sciences naturelles.
C'est surtout entre 1798 et 1805 que la SEP porte son attention sur des questions touchant à la protection sociale, en lançant des concours sur les maisons de travail et sur le meilleur système d'assistance publique (1798-1802) et en se préoccupant de projets de caisse d'épargne pour les domestiques et ouvriers (1801-1805) et d'assurance contre les incendies (1797-1798 et 1809-1810).
En avril 1798, elle décide, ainsi, de proposer comme sujet de concours, doté d'une médaille de 20 ducats, la question suivante :

---

41 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 14-16.

42 Une liste des publications de la SEP figure dans Samuel DE CHAMBRIER, *Description topographique et économique…*, p. 124-131, que l'on complétera par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 24-27.

43 De 1793 à 1845, la SEP publie trente-sept titres : vingt-quatre entre 1793 et 1817, huit entre 1824 et 1835 et cinq entre 1840 et 1845.

> « Est-il possible et convenable d'instituer dans ce pays une maison de travail pour seconder nos établissements charitables, et quels seraient les meilleurs moyens d'y parvenir ? »[44]

Un seul mémoire est envoyé. En 1799, jugé insuffisant, il reçoit une « mention honorable »[45], et l'on propose à nouveau la question pour le premier prix de l'année, en accordant en sus une médaille de 12 ducats comme accessit au second meilleur travail[46] ; le registre de la société ne mentionne aucun mémoire rentré suite à cette question. En 1800, la SEP revient à la charge, en proposant comme sujet pour le premier prix, doté de deux médailles de 20 et 12 ducats pour les deux meilleurs travaux, la question suivante :

> « Quel serait le meilleur moyen de soulager la pauvreté sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables ? »[47]

Le concours rencontre plus d'écho qu'en 1798 et en 1799 : l'on reçoit trois mémoires. Le premier prix n'est pas décerné, mais le travail d'un instituteur du collège de la ville, Henri PENEVEYRE, obtient, en 1801, un accessit[48], et la question posée en 1800 est à nouveau proposée comme sujet pour un premier prix[49], accordé, en mai 1802, une fois encore à Henri PENEVEYRE.[50]

Ce même mois de mai 1802, l'on propose comme sujet du premier prix, doté d'une médaille de 20 ducats, la question suivante, portant également sur l'assistance publique :

> « Quelles doivent être les habitations des pauvres pour réunir les avantages de l'économie, de la salubrité, d'une commodité raisonnable, et surtout de la sûreté contre le feu ? Et quels soins peut prendre une sage administration à cet égard ? »[51]

Ce sujet ne suscite aucun mémoire ; dès lors et jusqu'à sa dissolution, à l'exception de la question de la création d'une caisse d'épargne de 1802 à 1805, la SEP ne se préoccupe plus que ponctuellement d'assistance publique.[52]

C'est, donc, en fait, surtout entre le printemps 1798 et le printemps 1802 que la SEP fait preuve d'un intérêt soutenu pour la question de l'assistance publique. Le propos s'élargit d'un concours à l'autre, pour ensuite se restreindre et faire passer l'assistance publique dans l'ordre des préoccupations secondaires.

Dans un premier temps, en 1798-1799, la préoccupation est de créer « dans ce pays une maison de travail » ; dans un deuxième temps, en 1800 et 1801, la question posée est plus ouverte : il ne s'agit plus explicitement d'« instituer dans ce pays une maison de travail », mais de « soulager la pauvreté sans favoriser la paresse ». Dans un troisième temps, enfin, l'assistance n'est plus la préoccupation première, mais bien la police du feu et des constructions, la prévention des incendies : les habitations pour les pauvres désirées devront, certes, être économiques, salubres et raisonnablement commodes ; mais elles devront « surtout » être « [sûres] contre le feu ».

---

44 *RGSEP*, 20 avril 1798, p. 17.

45 *RGSEP*, 1 mars 1799, p. 18-19.

46 *RGSEP*, 1 mars 1799, p. 19.

47 *RGSEP*, 15 mars 1800, p. 20.

48 *RGSEP*, 7 avril 1801, p. 21. PENEVEYRE, *Mémoire…* ; cf. chap. IV/II.

49 *RGSEP*, 7 avril 1801, p. 22.

50 *RGSEP*, 6 mai 1802. p. 23. PENEVEYRE, *Essai…* ; cf. chap. IV/II.

51 *RGSEP*, 6 mai 1802, p. 23.

52 Pour la période 1815-1848, cf. chap. V/VI.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé plus haut[53], cet évident intérêt pour l'assistance à Neuchâtel ne s'explique pas par des motivations conjoncturelles : les années difficiles de 1794-1796 sont passées[54] ; il ne s'agit pas d'une réaction d'urgence. Le paradigme, en 1798-1802, ce ne sont ni les problèmes de ravitaillement ni la situation effective des « établissements charitables » : ce sont les idées en circulation sur les maisons de travail.
Les concours lancés par la SEP entre 1798 et 1801 suscitent au moins sept mémoires[55] ; dès mai 1802, la société abandonne toute préoccupation directement liée à l'assistance publique, à l'exception, entre 1801 et 1805, d'un projet de caisse d'épargne.[56] Les concours de la SEP sont donc l'incarnation neuchâteloise de la « floraison exceptionnelle d'écrits sur la charité »[57] qui caractérise l'Europe de la fin de l'Ancien Régime, ainsi que le montre bien la comparaison entre la chronologie neuchâteloise et la parution des *Recueils de mémoires sur les établissemens d'humanité* d'Adrien DUQUESNOY.[58]
Le rythme de publication de cette compilation considérable est très proche de la chronologie de l'intérêt de la SEP pour les questions de pauvreté : la très grande majorité des titres (30/39) paraissent entre 1798 et 1802, et les titres mêmes des ouvrages ainsi traduits sont proches des préoccupations de la SEP : *Moyens de réformer les mœurs des pauvres, en prévenant l'indigence, suivis d'un plan pour améliorer la situation des pauvres qui sont à la charge des paroisses, et pour diminuer les frais énormes de leur entretien* ; *Principes généraux sur lesquels doivent être fondés en tous pays les établissemens pour les pauvres ; Dissertation sur les moyens les plus avantageux pour entretenir et employer les pauvres dans les maisons de travail des paroisses* ; *Essai sur les moyens de procurer de l'occupation au peuple*.[59] Au nombre des écrits traduits et publiés dans ce cadre figurent deux cas helvétiques, soit la publication d'un *Compte rendu de l'école des filles de Zurich*[60] et, inséré dans un recueil traitant en outre de villes allemandes, de Barcelone et de l'Angleterre, le cas bernois.[61]
En même temps que ralentit le rythme de parution des *RMEH* de DUQUESNOY, l'intérêt de la SEP pour l'assistance faiblit : ce contexte est celui qui rend le mieux compte de l'émergence et de la disparition de l'intérêt manifesté par la SEP pour cette question de 1798 à 1802.
Pour donner sens à la chronologie et aux modalités de l'intérêt (théorique) de la SEP pour l'assistance, il convient également de mentionner un autre facteur : la confrontation de la chronologie des activités de la SJ et de la SEP montre, en fait, qu'il s'est opéré, au printemps 1802, un véritable transfert des tâches entre les deux sociétés. Entre le 15 avril et le 13 juillet, la SJ commence à s'intéresser aux maisons de travail, se procure divers écrits sur le sujet, puis décide de réaliser une enquête sur la pauvreté et l'assistance dans la principauté ; le 6 mai, la SEP couronne le mémoire de PENEVEYRE et lance un concours sur un sujet dans lequel l'assistance ne tient qu'une place secondaire. Tout se passe, donc, comme si la SEP, société

53 Chap. IV/II/1.

54 Voir sur ceci : chap. I/III/, ainsi que : Philippe GERN, « L'approvisionnement de Neuchâtel pendant la Révolution… », p. 60-70 ; Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 126 ; Charles-Godefroy DE TRIBOLET, *Histoire de Neuchâtel…*, p. 316-319.

55 Pour le détail des travaux reçus par la SEP, cf. chap. IV/II/1.

56 Cf. chap. V/III/1.

57 Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 183.

58 Cf. chap. IV/I/1 (présentation des *RMEH*), ainsi que IV/II/1 (pour les coïncidences chronologiques avec la *Bibliothèque britannique*).

59 John HILL (*RMEH* n°32) ; Benjamin Thompson RUMFORD (*RMEH* n°3) ; John Mason GOOD (*RMEH* n°27) ; Samuel CRUMPE (*RMEH* n°29). Références détaillées : annexe IV/1.

60 *RMEH* n°33.

61 *« Règlemens des établissemens de charité du canton de Berne »*, in *RMEH* n°16.

officielle aux activités publiques, composée de membres du Conseil d'Etat, transmettait le dossier à la SJ, composée des mêmes membres, mais sans statut officiel, sans activités publiques.
L'examen de la place prise par l'assistance dans les préoccupations de la SEP est, ainsi, révélateur des modalités d'action d'une société qui n'entend pas agir elle-même, mais uniquement susciter des travaux : jusqu'en 1815 au moins, elle n'est pas une société d'utilité publique susceptible de fédérer des initiatives ou de les susciter. Elle n'a pas pour vocation d'agir pratiquement ou d'intervenir, par exemple, auprès du gouvernement ; elle agit essentiellement en lançant des concours, en publiant des mémoires, en récompensant des travaux, par ses prix, par des témoignages publics. C'est ainsi qu'en mars 1800, elle encourage un comité qui s'occupe de mettre sur pied une distribution de soupes économiques :

> « La société ayant été informée que quelques personnes étaient occupées à former un établissement, où l'on distribuerait des soupes économiques, connues sous le nom de soupes à la Rumford a arrêté qu'elle donnerait à leur patriotisme charitable un témoignage public de sa reconnaissance. »[62]

2. L'ENQUÊTE DE LA SOCIÉTÉ DU JEUDI SUR L'ASSISTANCE : CHRONOLOGIE, RÉALISATION ET UTILISATION

Les archives de l'Etat de Neuchâtel conservent les résultats d'une enquête de 1802-1803 sur l'assistance publique dans les communes ou paroisses de la principauté. L'intérêt de cette enquête, en sus de ce qu'elle nous permet de savoir sur la pauvreté et l'assistance à Neuchâtel vers 1800[63], réside dans le fait que l'initiative, contrairement à ce que la conservation de ces papiers aux AEN laisserait supposer, en revient à la SJ.[64]
L'histoire de cette enquête est révélatrice de la nature ambiguë de la SJ : composée d'hommes de gouvernement ou d'Eglise agissant à titre privé, elle se mêle, pourtant, de police locale et d'administration, demandant aux paroisses et communes, par le biais de correspondants, des renseignements sur l'assistance publique, soit un domaine qui relève des devoirs des communes. Ce faisant, elle empiète sur les compétences du Conseil d'Etat, dont l'une des tâches est la haute inspection de la basse police des communes.[65]
La matière est exposée en deux temps : un premier chapitre retrace l'histoire de l'entreprise et documente l'échec de la société en matière de réforme de l'assistance communale. Une seconde partie est consacrée à l'examen d'un texte produit dans le cadre de cette enquête et

---

62 *RGSEP*, 15 mars 1800, p. 20.

63 Chap. I et II.

64 AEN, *Série assistance 3/I*. L'histoire de cette enquête est présentée sommairement par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 355-361. L'auteur n'a eu connaissance ni du mémoire du secrétaire d'Etat de Sandoz-Rollin (chap. V/II/3) ni des résultats de cette enquête conservés aux AEN. Après avoir mentionné la décision de lancer cette enquête (p. 357), il dit n'avoir retrouvé que la réponse, qu'il reproduit, de la paroisse de Fleurier ; il n'a utilisé que les archives de la SJ déposées à la BPUN - ce qui explique aussi l'absence de la réponse de Fleurier dans le dossier sus-mentionné aux AEN. La BPUN paraît avoir égaré le document reproduit par PETITPIERRE. Les chiffres rapportés par PETITPIERRE sont repris, sans commentaires, par Beatrice SORGESA MIEVILLE, *De la société traditionnelle…*, p. 24-25.

65 « Le Conseil d'Etat a sous son inspection la conduite des communautés, tant pour la régie de leur bien, que pour l'administration de la police locale qui leur est confiée. » M. TRIPET (publié par), *Exposé de la Constitution…*, p. 13-14. Cf. chap. II/IV.

dont le contenu et les contextes permettent de requalifier le constat d'échec auquel aboutit provisoirement la première partie.

AVANT L'ENQUÊTE : L'ENRACINEMENT CIRCONSTANCIEL DES PRÉOCCUPATIONS DE LA SOCIÉTÉ DU JEUDI

Le point de départ de l'enquête est occasionnel : en avril 1802, la ville de Neuchâtel nomme une commission chargée de s'occuper « des moyens d'établir une maison de travail et d'industrie pour le soulagement des pauvres », commission dont quatre membre de la société font partie. Considérant que « le travail dont s'occupera cette commission [porte] sur un objet d'utilité publique bien reconnu et bien urgent », la SJ décide « d'en faire un sujet de discussion pour quelques-unes de [ses] assemblées ». A cet effet, l'on décide de se procurer le *Mémoire*…du pasteur DARDEL[66],

> « de même que ceux qui, cette année, ont été présentés à la société d'émulation sur un sujet pareil, pour y puiser ce que l'on y trouvera d'adaptable à nos circonstances et à nos localités. »

La SJ se saisit, ainsi, en quelque sorte, d'un dossier jusqu'alors aux mains de la SEP ; la continuité va jusqu'à retourner à ce qui est à l'origine des concours de 1798-1801 : le professeur de Meuron est chargé de se procurer

> « la collection annoncée dans les papiers français en 11 volumes in octavo de tous les mémoires qui ont été publié en Angleterre, en Allemagne et en d'autres pays sur des établissements de ce genre. »[67]

Dès le départ, donc, se présente une ambiguïté que l'on retrouvera dans la suite de la démarche : à un enracinement circonstanciel de la démarche, soit le cas particulier de la commission nommée par le Conseil de ville et dont font partie quelques membres de la SJ, s'ajoute une intention plus générale : c'est en lui-même que le travail dont s'occupe la commission porte sur « un objet d'utilité publique bien reconnu et urgent ». Si l'on désire se procurer les travaux disponibles sur le sujet, ce n'est pas seulement pour l'instruction mutuelle des membres de la commission, c'est aussi pour y trouver matière à une réflexion plus générale sur l'assistance publique dans toute la principauté : on veut ces travaux « pour y puiser ce que l'on y trouvera d'adaptable à nos circonstances et à nos localités » (et pas seulement à la ville de Neuchâtel). L'adjectif « adaptable » résume, d'ailleurs, très bien ce qui fonde en général la démarche de la SJ, l'esprit dans lequel elle est conçue par ses acteurs : comme la constitution d'un interface entre, d'une part, les réalités, les circonstances locales, le travail administratif et exécutif quotidien du Conseil d'Etat et, d'autre part, « les connaissances utiles et les lumières sur les arts, l'agriculture, les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique », soit les idées, les réflexions générales en matière, en l'occurrence, d'assistance publique telles qu'elles peuvent se trouver dans les propositions de réforme ou les comptes-rendus d'expériences faites ailleurs.
Jusqu'au mois de juillet 1802, l'accent est mis sur l'enracinement circonstanciel de la démarche : si, le 22 avril, on lit des extraits de deux mémoires envoyés à la SEP « sur les moyens de soulager l'indigence sans favoriser la paresse » et si l'on désire, une fois encore, dans la même séance, se procurer le *Mémoire*… du pasteur DARDEL « sur l'établissement d'une manufacture de travail », c'est

---

66 DARDEL, *Mémoire*…. Cf. chap. IV/II.

67 *SJPV*, 15 avril 1802, p. 21-22. Il s'agit des *Recueils de mémoires sur les établissemens d'humanité* d'Adrien DUQUESNOY (cf. chap. IV/I/1).

> « afin que la société puisse discuter cette matière simultanément avec la commission nommée pour cela par le Conseil de ville. »[68]

Le 29 avril et le 7 mai, l'on fait lecture, enfin, du texte de DARDEL ; le 3 juin, on décide de lire, dans les séances suivantes, les mémoires présentés à la SEP sur le sujet. Le 10, après communication du contenu d'une séance de la commission de la ville « pour s'occuper de l'établissement d'une maison d'industrie et de travail en faveur des pauvres », on fait lecture de l'un des mémoires adressé à la SEP[69], et un autre de ces travaux est lu.[70] Le 1 et le 13 juillet, enfin, l'un des membres fait lecture du compte-rendu d'un établissement formé à Berne en 1796 et semblable à celui que l'on projette à Neuchâtel.[71]

Jusque-là, la SJ a essentiellement en vue la question particulière d'une maison de travail pour la ville de Neuchâtel : l'intérêt se porte sur le *Mémoire…* de DARDEL dans la mesure où il traite de « l'établissement d'une maison de travail et d'industrie en faveur des pauvres » (29 avril et 7 mai). Si le 3 juin, l'on désire se procurer les mémoires présentés à la SEP, c'est parce que l'on « s'occupera de l'objet concernant l'établissement d'une maison de travail ». Enfin, si l'on lit le 1 juillet « la traduction des comptes-rendus sur l'établissement pour les pauvres formé à Berne en 1796 », c'est que l'on cherche à en tirer des leçons pour la maison projetée pour la ville de Neuchâtel. De la même façon, les travaux que l'on lit sont appréciés par rapport au projet particulier de la ville : on y cherche ce qui peut être applicable pour l'institution à créer. C'est ainsi que l'un des deux mémoires lus le 22 avril « ne paraît pas contenir des choses dont on croie que l'on puisse tirer un grand parti » et que l'autre « paraît présenter des idées neuves et beaucoup de détails intéressants ». Le jugement prononcé au sujet du mémoire lu le 10 juin relève des mêmes préoccupations :

> « parmi des hors d'œuvre et des choses inapplicables à nos circonstances, [il] contient cependant des idées saines et présente des vues utiles dont on pense que l'on pourrait tirer quelque parti *pour l'exécution du projet que l'on médite à cet égard.* » (nous soulignons)

Il en va de même du mémoire lu le 16 juin :

> «[il] n'offre aucun plan et ne présente point d'<ensemble>[72], ne contient d'utile que quelques détails assez minutieux, qui même n'ont pas le mérite de la nouveauté et qui se trouvent mieux développés ailleurs, en sorte que l'on ne peut en tirer aucun parti *pour l'objet dont on s'occupe.* » (nous soulignons)

L'effort documentaire est centré sur le cas particulier de la ville au point que la SJ se préoccupe de la procédure qu'il conviendrait de suivre : le 1er juillet, elle approuve l'idée présentée par l'un de ses membres

> « que la commission pour la maison de travail ne commence ses opérations, que lorsque les différentes branches de l'administration lui auront promis toute l'assistance et tous les secours qui peuvent dépendre d'elles. »

---

68 *SJPV*, 22 avril 1802, p. 24.

69 *Esquisse…* ; cf. chap. IV/I-III.

70 Portant l'épigraphe « l'oisiveté est mère de tout vice » ; cf. chap. IV/I.

71 *SJPV*, 29 avril 1802, p. 25 ; 7 mai 1802, p. 26 ; 3 juin 1802, p. 30 ; 10 juin 1802, p. 31 ; 16 juin 1802, p. 33 ; 1 juillet 1802, p. 34 ; 13 juillet 1802, p. 34. Référence non identifiée. *RMEH* n° 14 et n°16 ne aucune font allusion à un tel établissement.

72 <> : lecture incertaine.

LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE (JUILLET-OCTOBRE 1802)

C'est dans la séance du 13 juillet qu'a lieu le changement de perspective :

> « On a discuté les moyens que la société pourrait employer pour *seconder les travaux de la commission du Conseil de ville sur l'établissement d'une maison de travail*. On pense que tout en cherchant à connaître ce qui se fait à cet égard dans l'étranger pour en prendre ce qui sera applicable à nos localités, il est essentiel de *rechercher aussi ce qui a lieu dans ce pays*, c'est-à-dire, tout ce qui concerne le nombre, l'état et les besoins de nos pauvres, ainsi que les différentes sortes d'assistances qu'ils reçoivent ou peuvent recevoir d'après le caractère national et toutes les autres circonstances qui leur sont propres. En conséquence chacun des membres s'occupera de ces recherches de son côté, et communiquera leur résultat à la société qui en fera l'objet de ses discussions. »[73]

Entre la fin du mois de juillet et la fin octobre, l'on établit un questionnaire à envoyer dans les différentes paroisses de l'Etat, ainsi qu'une liste de correspondants. Le 28 octobre, la « liste des questions sur les pauvres » est distribuée « aux membres qui se sont chargés de les faire passer dans les diverses paroisses du pays ».[74]
Il y a ici très nettement solution de continuité dans les préoccupations : la complémentarité entre les deux démarches évoquées (« tout en cherchant » - « il est essentiel de rechercher aussi ») n'est en effet qu'apparente. La première est bien un moyen « pour seconder les travaux de la commission » : se documenter sur ce qui s'est fait à l'étranger en la matière pour en extraire ce qui peut être « applicable » au cas de la ville ; c'est ce que l'on a fait jusqu'à présent, et que l'on ne fera plus guère par la suite. La seconde démarche, par contre, excède le but avoué : il s'agit de rechercher des renseignements à la fois sur la pauvreté (« le nombre, l'état et les besoins nos pauvres ») et sur l'assistance, et ce, dans tout l'Etat ; il ne s'agit, bien sûr, pas d'effectuer une enquête dans toutes les communes de l'Etat pour en tirer une solution à proposer à la ville. Nous allons, désormais, examiner comment, puis pourquoi, cette entreprise a été réalisée.

Une entreprise non-officielle : Administration publique - renseignements privés

Pour obtenir des renseignements sur « l'état et les besoins de nos pauvres, ainsi que les différentes sortes d'assistances qu'ils reçoivent », la SJ a besoin d'informateurs dans les communes et paroisses. La solution qu'elle trouve pour solliciter des correspondants[75] est révélatrice de l'ambiguïté de la situation : elle n'existe que comme réunion privée d'amis, elle n'a aucun titre justifiant sa démarche auprès de pasteurs ou de notables dans les communes ou paroisses. On recherche les « personnes que l'on croira le plus en état de donner les renseignements que l'on désire », le questionnaire doit être envoyé aux personnes choisies « comme pouvant donner les renseignements dont on a besoin sur les pauvres de ce pays » ; mais la démarche reste de nature privée : les membres qui enverront le questionnaire ne procéderont pas comme aurait pu le faire le Conseil d'Etat, sous la forme d'un ordre, mais ils

---

73 *SJPV*, 13 juillet 1802, p. 35. Nous soulignons.

74 *SJPV*, 22 juillet 1802, p. 35-36 (« projet de tabelle » présenté et discuté) ; 5 août 1802, p. 36 (« projet de tabelle » discuté) ; 12 août 1802, p. 37 (liste des correspondants établie) ; 19 août 1802, p. 37 (version définitive du questionnaire) ; 16 septembre 1802, p. 38 (liste des correspondants revue ; répartition du travail entre les membres) ; 28 octobre 1802, p. 41 (distribution du questionnaire aux membres pour envoi aux correspondants).

75 Pour la liste des correspondants, cf. annexe n°V/3.

établiront une correspondance de nature privée : ils « se sont chargés chacun pour sa part d'entrer en relation avec un certain nombre des personnes indiquées ».[76]
Les réponses à l'enquête confirment bien la nature privée de la démarche. Ce sont, en particulier, les débuts et les fins de réponses qui sont intéressants, dans la mesure où le correspondant y salue le destinataire : l'on voit dans ces salutations, en quelque sorte, le reflet des modalités de la demande faite par la SJ.
Les questions sont adressées aux correspondants à titre privé ; c'est ainsi que la réponse de Cernier est présentée comme une

> « Réponse aux questions faites par écrit *à un particulier* de Cernier, touchant ce que comprend la paroisse de Cernier et la manière d'y secourir les pauvres. »[77]

Dans quelques cas, le membre de la SJ qui a envoyé le questionnaire a utilisé une relation d'amitié entre lui et son correspondant ; ainsi, par exemple, le pasteur de Cortaillod Grellet :

> « Je serai, peut-être, mon très cher, le dernier à te faire parvenir la réponse aux questions que tu m'as remises : (…) au cas que j'eusse oublié quelque chose ou que je pusse donner d'autres éclaircissements, disposes entièrement en cette occasion, comme en toute autre, de celui qui fut et qui sera toujours ton très sincère et très affectionné ami. »[78]

De même, le pasteur de Lignières Vaucher commence son rapport ainsi :

> « Mon très cher ami ! Une suite non interrompue d'occupations toutes pressantes et dont il serait inutile de te rendre compte, m'a mis jusqu'à ce jour dans l'impossibilité presque absolue de répondre aux questions intéressantes que tu m'adressais en novembre dernier. (…). »

Et il le termine dans les termes suivants :

> « Voilà, mon cher ami, tout ce que je puis te dire en réponse à tes 10 questions. J'aurais pu être plus bref ; mais tu m'invitais toi-même à entrer dans beaucoup de détails, et j'ai cru, pour te contenter, devoir m'étendre autant que je l'ai fait. »[79]

Dans d'autres cas, l'émetteur du questionnaire a usé d'une position publique pour obtenir les renseignements désirés. Dans le cas de Couvet, le pasteur Dupasquier s'est adressé à son correspondant en usant de son statut de membre de la commission pour la maison de travail nommée par le ville :

> « Réponses aux questions qui m'ont été adressées par Monsieur le ministre Dupasquier de la part de la commission nommée pour examiner le projet de l'établissement d'une maison de travail pour les pauvres (…). »[80]

A La Chaux-de-Fonds, c'est un officier militaire qui demande des renseignements à son subalterne, capitaine de milice :

> « Réponses aux questions qui m'ont été adressées, par Monsieur le major Tribolet à Neuchâtel concernant les établissements de charité publics ou particuliers de La Chaux-de-Fonds ; sur la quantité de pauvres qui en sont assistés, et enfin sur les *ressources de ces mêmes établissements*. »[81]

---

76 *SJPV*, 5 août 1802, p. 36, 19 août 1802, p. 37 et 16 septembre 1802, p. 38.

77 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Cernier, 13 janvier 1803. Nous soulignons.

78 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Cortaillod, 10/12 décembre 1802.

79 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Lignières, 12 février 1803.

80 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Couvet, 5 novembre 1802.

81 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de La Chaux-de-Fonds, 24 novembre 1802. Souligné dans le texte.

La relation mise en œuvre peut également être celle qui lie, sans rapport d'amitié particulier, un pasteur à un autre pasteur. C'est, ainsi, le cas pour La Chaux-du-Milieu : le questionnaire a été envoyé au pasteur de l'endroit par le ministre Dupasquier. L'adresse et les salutations de la lettre par laquelle le premier s'excuse de ne pas envoyer sa réponse à temps indiquent bien la nature de la relation :

> « Monsieur et très honnoré frère! Votre lettre ne m'est parvenue que plusieurs jours après sa date, mes journées, si courtes en ce tems, sont, comme vous le présumés, presque absorbées par l'instruction de mes catéchumènes (…).
> Agréés ma salutation amicale et fraternelle. Nicolet Pasteur. Chaux-du-Milieu le 24 novembre 1802 avec grande précipitation. »[82]

Envoyant sa réponse, vraisemblablement au ministre Dupasquier, le pasteur de St-Martin s'adresse à lui sur le même mode :

> « Monsieur et très honoré frère, je m'empresse de répondre autant que possible aux questions que vous m'avez adressées dernièrement (…). L'objet Monsieur, dont vous avés à vous occuper, est de difficile exécution (…) ; je vous souhaite les lumières d'en haut, pour y travailler et réussir, et vous prie de me croire dans les sentimens d'une estime et considération très distinguée.
> Monsieur et très honoré frère, St-Martin le 27 novembre 1802. Votre très humble et très obéissant serviteur Brun pasteur à St-Martin. »[83]

Un certain nombre de réponses, enfin, traduisent bien le caractère particulier de la SJ dont les correspondants ignorent l'existence :

> « Le soussigné souhaite avoir répondu à ces questions au gré des personnes qui les lui ont proposées (…). » « Tel est en gros et en général les réponses qu'il nous a été possible de faire sur les diverses questions qui nous ont été proposées, nous aurions désiré pouvoir y répondre d'une façon plus satisfaisante, et de nature à remplir notre devoir et l'attente de la personne qui les nous a proposées. » « J'espère que les personnes à qui ces réponses seront transmises et que j'honore sans les connaître (…). »[84]

La moitié presque des trente-deux correspondants identifiés sont des pasteurs (tabl. n° 162), le solde se partageant entre hommes de justice, militaires, maître-bourgeois et seigneurs.

TABLEAU N° 162 : LES CORRESPONDANTS DE L'ENQUETE DE 1802-1803[85]

Pasteurs	Greffiers, justiciers	Militaires	Seigneurs	Maîtres-bourgeois	Sans qualité identifiée	Total
15	5	3	3	2	4	32

L'importance des pasteurs doit, certes, être mise en relation avec leurs fonctions dans les instances communales et paroissiales d'assistance ; mais, révélatrice en ceci du caractère presque privé et mal avoué de l'enquête, elle tient aussi au rôle actif joué par le secrétaire de la SJ, le pasteur Dupasquier : c'est souvent de lui qu'il s'agit dans les cas où nous pouvons identifier la personne qui envoie les questionnaires.[86] Le pasteur de Boudry intitule ainsi sa réponse :

---

[82] AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de La Chaux-du-Milieu, 13 janvier 1803.

[83] AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de St-Martin, 27 novembre 1802.

[84] AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponses de Cortaillod, 10/12 décembre 1802, de Coffrane, 13 janvier 1803, et de Bevaix, 3 décembre 1802.

[85] Cf. annexe V/3. Pasteurs : dont deux anciens d'Eglise. Seigneurs : le vicomte de Gorgier et Mesdames de Buren et Sandoz-Jeanneret pour Vaumarcus.

[86] Attribution sûre dans quatre cas : Couvet, Boudry, La Chaux-du-Milieu et Lignières. Attribution vraisemblable dans deux autres cas : St-Martin et Les Brenets.

> « Réponse de Samuel Bonhôte pasteur à Boudry aux questions qui lui ont été remises par Monsieur le chapelain Dupasquier le 3 novembre 1802. »[87]

C'est également lui qui est entré en correspondance avec les pasteurs de La Chaux-du-Milieu et de Lignières ; en novembre 1802, il fait part à la société du retard de ses deux réponses :

> « Le secrétaire a communiqué deux lettres, qui lui ont été addressées, l'une par Monsieur Nicollet pasteur à La Chaux-du-Milieu qui annonce qu'il n'a pas pu encore s'occuper des questions concernant les pauvres de sa paroisse, mais qu'il va le faire incessamment ; l'autre de Monsieur Vaucher, qui dit la même chose pour la paroisse de Lignières (…). »[88]

L'importance du secrétaire de la SJ ressort également si l'on considère l'identité des membres qui communiquent les réponses des paroisses lors des séances.[89] Les autres membres apparaissent bien en retrait, à l'exception de Montmollin (n° 22)[90], de Merveilleux (n° 20)[91] et, surtout, de Sandoz-Rollin (n° 21).[92]

« Mon très cher », « Monsieur et très honoré frère » : reflétée dans les modalités discursives des réponses, la nature de l'enquête de 1802, dont la charge est en grande partie assumée par le pasteur Dupasquier, se situe, ainsi, au croisement de deux considérations : la recherche de « renseignemens (…) sur le nombre et l'état de nos pauvres » est « un objet d'utilité publique bien reconnu et bien urgent », qui fait partie des « diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique » constituant le champ d'intérêt de la société. Mais, en même temps, composée pourtant massivement de membres du Conseil d'Etat et des autorités de la ville, la société ne se dévoile pas en tant que telle et use, pour réaliser son enquête, de relations privées, d'artifices entretenant l'ambiguïté sur la nature de l'entreprise, laissant, vraisemblablement, croire à une implication de l'Etat dans le processus ; s'adressant aux « personnes à qui ces réponses seront transmises et que j'honore sans les connaître », le pasteur de Bevaix, ainsi, comme les autres correspondants, ne sait pas à qui il parle.

Cette dimension quasi privée de l'enquête explique, très vraisemblablement, que cette dernière ne couvre qu'une part seulement de la principauté : devant trouver des

---

87 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Boudry, 18 novembre 1802. Il s'agit de Samuel-David Bonhôte, pasteur à Boudry de 1782 à 1823 (*QLT II*, *ad loc.*).

88 *SJPV*, 25 novembre 1802, p. 44-46. Indication confirmée par la réponse elle-même, intitulée : « Réponses du pasteur de La Chaux-du-Milieu aux questions qui lui ont été addressées par Monsieur le ministre Dupâquier. » Cf. aussi la lettre du même au même, annonçant un retard dans la remise de la réponse : elle est adressée « A Monsieur (…) Dupasquier ministre du St-Evangile etc. à Neuchâtel ». AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de La Chaux-du-Milieu, 13 janvier 1803.

89 Identité connue dans onze cas. Dans cinq cas (Boudry, Couvet, St-Blaise, Cortaillod et Lignières), il s'agit de manière certaine du pasteur Dupasquier (*SJPV*, 18 novembre 1802, p. 43-44 ; 11 novembre 1802, p. 42 ; 16 décembre 1802, p. 47-48 ; 16 décembre 1802, p. 47-48 ; 17 février 1803, p. 55) ; dans deux cas (Les Brenets et St-Martin), de manière vraisemblable (*SJPV*, 16 décembre 1802, p. 47-48).

90 Il a demandé les réponses pour Fenin-Vilars-Saules et Lignières : cf. AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Fenin-Vilars-Saules, [s.d.] : « Réponse aux question qui m'ont été adressée par Monsieur Auguste de Montmollin. » Cf. aussi AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Lignières, 12 février 1803 : dans la lettre d'accompagnement, adressée au pasteur Dupasquier, l'auteur s'excuse de son retard en signalant que « Monsieur Auguste de Montmollin (…) m'ayant dit, que pourvu que ma réponse arrivât dans deux mois cela serait suffisant ».

91 « Monsieur de Merveilleux l'aîné » communique les réponses de Bevaix et de La Chaux-de-Fonds (*SJPV*, 9 décembre 1802, p. 47).

92 Sandoz-Rollin est signalé pour La Sagne (*SJPV*, 28 avril 1803, p. 60) et Les Ponts (*SJPV*, 17 février 1803, p. 55 ; cf. aussi AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse des Ponts, 12 février 1803).

correspondants susceptibles d'être sollicités de manière privée, la SJ n'a demandé et obtenu de réponses que pour un peu plus de la moitié des communes et paroisses.[93]

« Il nous faut un moyen de soulager les pauvres qui soit uniforme et général » : Les finalités de l'entreprise

A quoi devait servir, dans l'esprit des membres de la SJ, une telle enquête ? L'ambition, à partir du seul protocole des séances, n'est pas cernable : s'il est possible de savoir comment l'enquête a été réalisée, déterminer, par contre, le but de la démarche est problématique. L'objet de l'enquête est, certes, bien défini : elle porte sur « le nombre et l'état des pauvres dans ce pays », « le nombre et l'état de nos pauvres », « le nombre et l'état des pauvres » ; l'on parle des « renseignements dont on a besoin sur les pauvres de ce pays », des « renseignemens désirés à l'égard des pauvres ».[94] Mais nulle part il n'est dit pourquoi l'on recherche ces renseignements, pourquoi l'on en « a besoin » ; rien, même, ne permet d'affirmer que la démarche serait inspirée des exemples anglais[95] ou français[96] ou d'autres précédents ailleurs en Suisse.[97]

Nous ne disposons, par ailleurs, pas des lettres envoyées aux correspondants dans les paroisses, documents dans lesquels, en raison de la nature privée de la correspondance, l'émetteur devait nécessairement justifier la demande qu'il faisait, dire à quoi allaient servir les renseignements demandés et qui les demandait.

Reflet, néanmoins, de cette source qui nous manque, plusieurs réponses font allusion aux objectifs de la SJ tels qu'ils avaient dû être formulés dans les courriers sollicitant une participation à l'enquête.

Certaines mentions ne parlent qu'en termes généraux du but poursuivi. Le pasteur de Cortaillod, ainsi, dit à son correspondant et ami son souhait d'« avoir répondu à ton attente et au désir que j'aurois de seconder *vos intentions bienfaisantes* » : il souhaite « avoir répondu à

---

93 Cf. annexe V/3. AEN, *Série Assistance 3/I* contient 24 réponses, pour 26 communes ou paroisses ; mentionnées dans *SJPV*, deux réponses, pour trois communes, n'ont pas été retrouvées, de même que la réponse de Fleurier, dont l'existence nous est connue par l'utilisation qu'en fait PETITPIERRE (cf. n. 64). Enfin, n'apparaissant ni dans *SJPV* ni dans les réponses retrouvées, 12 communes (dont la ville de Neuchâtel) et 8 paroisses n'ont manifestement pas été sollicitées. L'enquête recouvre environ la moitié de la population (cf. chap. I/III/1).

94 *SJPV*, 22 juillet 1802, p. 35-36, 5 août 1802, p. 36, 12 août 1802, p. 37, 19 août 1802, p. 37 et 22 juillet 1802, p. 35-36.

95 Cf. Jacques CARRE, « Sir Frederick Morton Eden… », au sujet de la monumentale enquête sur les pauvres réalisée par EDEN et publiée en 1797 (*The state of the poor…*, cf. chap. IV/I/1 et annexe IV/1), en particulier p. 258 (liste des questions posées).

96 Pour un aperçu des diverses enquêtes sur la pauvreté, l'assistance et les hôpitaux en France au XVIII^e siècle : Jean-Pierre GUTTON, *Guide du chercheur…*, p. 87-93. Le comité de mendicité de la Constituante, en particulier, a réalisé en 1790 une très vaste enquête sur la pauvreté et l'assistance, aux termes de laquelle le pourcentage d'indigents (assistés et/ou mendiants) s'élèverait alors en France à 11,6% de la population ; cf. Alan FORREST, *La Révolution…*, p. 52-56. Pour une étude de cas, à l'exemple de l'Yonne, où l'on aboutit à des pourcentages de 8-9% de pauvres : Philippe GUYOT, « Le Comité d'extinction de la mendicité et la pauvreté en Basse-Bourgogne (Yonne) à la fin du XVIII^e siècle », in Jacques CARRE, « Pauvreté et assistance… », p. 245-256 (en particulier, p. 246 : questionnaire envoyé aux communes). Voir enfin : Stéphane MUCKENSTURM, « La quantification d'un phénomène social : L'indigence en France dans la première moitié du XIX^e siècle (1790-1850) », *HES 19*, 2000, p. 345-360 et *Soulager ou éradiquer la misère ? Indigence, assistance et répression dans le Bas-Rhin au XIX^e siècle*, Strasbourg, P.U. de Strasbourg, 1999 (Thèse Strasbourg 2, 1995).

97 Cf. p. ex. : Toni CETTA, *L'enquête sur la pauvreté en 1764 : Un aperçu de la société vaudoise du XVIII^e siècle à travers le regard des pasteurs*, mémoire de licence, Lausanne, 2000 et Jean BORLOZ, *Le recensement des bailliages immédiats de LL.EE. de Berne dans le Pays de Vaud en 1764, et l'enquête sur le paupérisme adressée aux pasteurs*, mémoire de licence, Lausanne, 1983 ; Brigitte STRUB, *Die Situation der Armen auf der Basler Landschaft unter Benutzung der Enquête von 1771*, mémoire de licence, Bâle, 1986.

ces questions au gré des personnes qui les lui ont proposées et avoir pu ainsi leur être de quelqu'utilité dans le *but louable* qu'ils se proposent ». Il en va de même du pasteur des Ponts, qui s'excuse « d'entrer dans des détails ; peut-être sont-ils trop minutieux, mais vous saurez discerner ce qui conviendra au *but que vous vous proposez* ».[98]
Ne faisant allusion qu'aux « intentions bienfaisantes », au « but louable » de la SJ, ces mentions sont tautologiques pour notre propos. L'enquête a dû, en réalité, être présentée comme devant servir à réformer l'assistance communale dans la principauté. Ainsi, promettant à son « très honnoré frère » Dupasquier une réponse « aussitôt que je pourrai », le pasteur de La Chaux-du-Milieu fonde sa promesse sur le but même de l'enquête :

> « Fiés vous-en au zèle d'un homme qui depuis très très longtems soupiroit après *un moien d'assister les pauvres qui ne favorisât pas leurs vices*, qui l'entrevoioit, mais comme impraticable dans la plupart des lieux qu'il a habité. »[99]

Il en va de même du pasteur de St-Martin :

> « Je m'empresse de répondre autant que possible aux questions que vous m'avez adressées dernièrement comme membre d'une commission chargée d'examiner *un plan pour l'amélioration du sort des pauvres* (…). »[100]

La SJ, ainsi, a dû se présenter, peut-être en dissimulant son caractère privé, comme une instance publique disposant du pouvoir de proposer au Conseil d'Etat une réforme de l'assistance communale, « un moien d'assister les pauvres » nouveau, « un plan pour l'amélioration du sort des pauvres » que l'on imposerait dans tout l'Etat.
Les réponses de Lignières et, surtout, de Bevaix, sont plus précises encore. Elles prouvent que les préoccupations de la SJ, telles qu'elles ont dû être expliquées aux correspondants locaux et/ou telles que ceux-ci ont cru les deviner, n'ont plus rien à voir avec le cas particulier de la ville de Neuchâtel : si l'on fait une enquête dans tout d'Etat, c'est que l'on vise à faire des propositions pour améliorer le système de l'assistance publique et lutter contre la mendicité dans tout l'Etat. Le pasteur Vaucher (Lignières) lie ainsi explicitement les renseignements qu'il donne à une réflexion générale sur une réforme de l'assistance, réforme dont le cœur serait une mise des pauvres au travail.[101] Il explique, tout d'abord, comment il a réussi à contraindre un vieillard paresseux à travailler en échange des assistances délivrées par la chambre de charité, en lui faisant faire des « paniers à terre » qu'il lui a payés d'avance et qu'il a vendus lui-même. Il explique, ensuite, avoir procédé de la même manière, durant l'hiver 1801-1802, pour fournir du travail aux indigentes :

> « C'est ainsi encore que l'hyver dernier, ma femme et moi avions eu l'idée, surtout ma femme, d'entreprendre en faveur des pauvres un petit commerce. Nous avions acheté de la ritte et du lin pour occuper toutes les pauvres femmes ou filles du lieu qui n'avaient pas d'ouvrage, nous les fîmes filer, tout l'hyver, à raison d'un crutzer pour cent tours. Croirais-tu que cette ressource fut l'année passée la principale ressource de telle mère de famille, et que par là nous avons fait beaucoup de bien à un assez grand nombre de ménages. On payait le fil à mesure qu'il arrivait. Ma femme en a fait teindre une partie qu'elle a vendu avec quelque profit pour les pauvres ; nous retenons le reste pour notre compte. Cette bonne oeuvre ne nous a rien coûté qu'un peu de soin et la perte de quelques momens (…). Je me félicitais si fort d'avoir trouvé ce moyen que j'avais résolu de le mettre en usage cet

98 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponses de Cortaillod, 10/12 décembre 1802, et des Ponts, 12 février 1803. Nous soulignons.

99 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de La Chaux-du-Milieu, 13 janvier 1803. Nous soulignons.

100 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de St-Martin, 27 novembre 1802. Nous soulignons.

101 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Lignières, 12 février 1803.

> hyver. La chose a manqué (…). Mais je me promets bien que l'hyver prochain, si Dieu me prête vie, nous reprendrons notre petit commerce. »

Ces exemples, à son avis, indiquent ce que pourrait être le contenu d'une réforme générale de l'assistance visant à mettre les pauvres au travail :

> « Ce que je te dis là, mon cher ami, je te le dis pour faire voir *combien il serait facile de soulager efficacement les pauvres*. Quatre ou cinq particuliers, aisés et intelligens, dont l'un pourrait se charger des ouvrages d'un genre, les diriger et les débiter, dont l'autre se chargerait des ouvrages d'un autre genre, et ainsi de suite, et qui s'entendraient pour occuper tous les pauvres d'une paroisse et leur enlever tout prétexte, feraient plus de bien dans leur paroisse que plusieurs cham*bres de charité qui ne font pas travailler ceux qu'elles assistent*, ou qui ne peuvent pas les diriger dans leur travail et leur administration domestique. Et je sais qu'il en coûterait peu ; quelques avances, et voilà tout.
> Que si l'on peut être utile de cette manière aux pauvres, et dès là au public, combien plus ne contribuerait-on pas à l'utilité générale, *quand on ferait usage de ce moyen en grand*, qu'on rassemblerait tous les pauvres dans une même maison, qu'on veillerait à ce qu'ils travaillassent tous, chacun selon son talent, son genre d'industrie et ses forces, qu'il n'y aurait pour eux tous qu'un logement, qu'un feu, qu'un ménage, qu'aucun d'eux ne pourrait se soustraire à l'ordre et qu'on tiendrait la main à ce qu'ils ne fissent aucune dépense mal entendue ?… Je suis convaincu que *former des établissements pareils, c'est rendre à l'humanité, sous tous les rapports, surtout à l'égard des mœurs, l'un des plus grands services qu'on puisse lui rendre*. » (nous soulignons)

C'est la réponse du pasteur Barrelet (Bevaix)[102] qui est la plus claire à cet égard ; l'on y voit plus nettement encore que ce dont il s'agit, ce sont des réformes de l'assistance publique dans toutes les communes de la principauté. C'est, dit-il, très volontiers qu'il a répondu aux questions posées, « parce qu'il s'agit d'être utile à une classe du peuple qui m'a toujours vivement intéressé ». Il termine sa lettre par une série de propositions générales en matière d'assistance et de lutte contre la mendicité. Motivées par un diagnostic d'insuffisance du système existant, par la conviction « que tous les moyens usités parmi nous d'assister les pauvres (…) ne font et ne peuvent faire qu'un bien très médiocre », ces propositions sont introduites dans les termes suivants :

> « J'espère que les personnes à qui ces réponses seront transmises et que j'honore sans les connaître puisque sans doute elles veulent s'occuper d'*améliorer le sort des misérables* me permettront avant de poser la plume quelques réflexions que la matière présente à mon esprit et sur lesquelles ma vocation m'a apelée à réfléchir souvent. » (nous soulignons)

Comme le pasteur de Lignières, il plaide pour une maison de travail et pour une organisation uniforme de l'assistance dans tout l'Etat :

> « Il nous faut *un moyen de soulager les pauvres qui soit uniforme et général*, qui soit non seulement une ressource pour ceux qui le sont mais qui puisse les sortir de cet état et empêcher ceux qui en sont près de le devenir, qui forme les jeunes gens au travail, qui leur procure des métiers utiles et qui leur fournisse l'occasion d'aquérir l'amour de l'ordre, des mœurs et de la piété. Il nous faut un ou plusieurs établissemens où tout home ou femme pauvre trouve à gagner son pain en s'occupant ; où tout père de famille dans l'impossibilité de l'élever sans assistance soit obligé de placer ses enfans.
> S'il y a *un établissement digne de la générosité de notre auguste souverain, de tout l'intérêt de nos magistrats* et des gens de bien et de toute la bénéficence de nos particuliers riches, c'est un établissement ou des établissemens de cette nature. » (nous soulignons)

---

[102] AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Bevaix, 3 décembre 1802.

Il termine en indiquant « quelques moyens qui me sembleraient propres à diminuer la misère ou à la prévenir en partie » : mettre sous tutelle et/ou interdire les « pères débauchés », interdire aux « hommes dissolus » de payer leurs dettes « aux cabaretier et taverniers » en aliénant leurs biens, interdire « les fréquens rassemblemens pour la danse » afin de « réprimer (…) le luxe des femmes », remettre en vigueur « une partie de l'ancienne discipline et administration » des consistoires admonitifs pour censurer « de la part des hommes l'yvrognerie et quelquesfois le jeu » et « de la part des femmes, le luxe des habits ». Il suggère également d'organiser ce qu'il n'appelle pas encore une coopérative de consommation : il faudrait, dans chaque paroisse, sous la direction de la chambre de charité, choisir « un homme probe, capable et salarié qui serait un détailleur exprès pour eux des denrées qui leur [pauvres] sont indispensables et qui seraient achetées avec les fonds de la chambre, laquelle ne retirerait pour bénéfice que l'intérêt au 4 pourcent des sommes qu'elle aurait fournies pour l'achat ».
L'enquête de 1802-1803, ainsi, a été perçue, et, vraisemblablement, présentée dans l'optique d'une implémentation à Neuchâtel de la mise au travail des pauvres, par le biais en particulier des maisons de travail, promue par la littérature européenne du temps : pour les pasteurs de Lignières et de Bevaix, ainsi, soucieux de répondre à l'attente de leurs correspondants, pour « améliorer le sort des misérables », il faut « un moyen de soulager les pauvres qui soit uniforme et général », il faut « faire usage (…) en grand », c'est-à-dire en créant des maisons de travail dans tout l'Etat, de l'expérience tentée à Lignières.
La structure même du questionnaire[103] confirme bien que l'ambition de la SJ est de collecter des renseignements permettant d'apprécier la faisabilité d'un projet qui consisterait à résoudre le problème de la pauvreté en mettant les pauvres au travail.
Les sept premières questions visent à rassembler des informations sur « tout ce qui concerne le nombre, l'état et les besoins de nos pauvres, ainsi que les différentes sortes d'assistances qu'ils reçoivent ou peuvent recevoir »[104] : on demande de délimiter géographiquement la paroisse ou commune concernée (question 1), d'énumérer les institutions d'assistance qui existent, les ressources à disposition et la manière usitée pour assister les pauvres (questions 2, 3), de préciser qui l'on assiste dans le ressort concerné (communiers, non communiers ; question 4), d'évaluer le montant des aumônes privées (question 6), d'apprécier dans quelle mesure le mandement de 1773 défendant la mendicité est appliqué (question 5), ainsi que d'établir une typologie des pauvres (nombre de pauvres, à classer en vieillards, adultes, enfants ; question 7).
Les questions 8 et 9, par contre, sont nettement conçues dans le but mentionné ci-dessus. L'on demandait déjà, à la question 5, si l'on n'avait « jamais essayé de faire travailler les pauvres », et la question 7 sert de transition entre les deux ordres de préoccupations : après une typologie des pauvres, l'on demandait si « les individus de ces différentes classes » ne peuvent réellement rien gagner ou ce qu'ils peuvent « l'un dans l'autre gagner par leur travail ».
Les questions 8 et 9 sont complémentaires. La première vise à établir ce que peut gagner un pauvre, selon qu'il s'agisse d'un adulte, d'un enfant ou d'un vieillard, dans les différentes occupations propres aux classes populaires : le travail de la terre, à la journée ou, pour les domestiques, à l'année, les « métiers non de luxe » et les travaux féminins (filer, coudre,…). L'on demande également d'énumérer « les différentes branches de métiers ou manufactures » exercées dans la paroisse, « y compris les plus simples ». La question 9 a pour but de chiffrer

[103] Il n'est pas reproduit dans le *SJPV* ; les réponses de La Sagne, de Bevaix, du Locle, de Peseux et de St-Aubin reproduisent les dix questions posées (AEN, *Série Assistance 3*/I : Réponses de La Sagne, 28 avril 1803, de Bevaix, 3 décembre 1802, du Locle, 27 janvier 1803, de Peseux, 17 mars 1803, de St-Aubin, 6 janvier 1803). Cf. annexe V/4.

[104] *SJPV*, 13 juillet 1802, p. 35.

le minimum vital, en prenant en compte la nourriture, le logement, les vêtements, le chauffage : il s'agit de déterminer « quel est le moins qu'il leur faille en argent pour vivre avec toute la sobriété et l'économie possible, mais cependant sans s'affautir ». La dixième question, enfin, est plus générale et laisse place à l'appréciation subjective du correspondant local : elle demande « quel est en général le caractère des pauvres de la paroisse ».
Combien y-a-t-il de pauvres dans la principauté ? S'agit-il d'enfants et de vieillards incapables de gagner leur vie ou, au contraire, d'adultes ? Comment sont-ils assistés, quels sont les moyens à disposition pour cela ? Quelles sont leurs ressources ? Quel est le minimum vital ? S'agit-il de « bons » ou de « mauvais pauvres », c'est-à-dire de pauvres paresseux ou laborieux ? Le cœur de l'enquête, formulé à la question 5, est bien de « faire travailler les pauvres » : la démarche de la SJ consiste, à partir du projet de maison de travail de la ville de Neuchâtel, à examiner dans quelle mesure il serait possible d'atteindre un tel objectif dans tout l'Etat. Pour ce faire, il est nécessaire, d'abord, d'apprécier la faisabilité et la nécessité du projet ; c'est ce à quoi doit servir l'enquête effectuée dans tout l'Etat.

L'UTILISATION DES RÉPONSES : DES PROPOSITIONS « SUR LE MEILLEUR MOYEN À ADOPTER POUR SOULAGER LES PAUVRES » (DÉCEMBRE 1802-1809)

Remis « aux membres qui se sont chargés de les faire passer dans les divers paroisses du pays » le 28 octobre 1802, les questionnaires sont envoyés, semble-t-il, au début du mois de novembre[105], avec un délai de deux semaines.[106] Les réponses parviennent à la société durant l'hiver : entre le 11 novembre de la même année et le 28 avril 1803, vingt-six réponses sont ainsi mentionnées dans le procès-verbal de la société.[107]
Laconique, le procès-verbal de la société se borne le plus souvent à signaler que « l'on a lu » la réponse de telle paroisse, en donnant le nom de la personne qui l'a rédigée et en la qualifiant, parfois, sommairement : les réponses de Couvet sont « très bien faites ». Celle de Bevaix « est un mémoire complet, qui ne laisse rien à désirer sur la matière ». Les réponses de Savagnier « ont satisfait la société », alors que celles de La Chaux-du-Milieu « l'ont plus intéressée encore » ; quant aux réponses pour la paroisse de Lignières, « que l'on a entendues avec le plus grand plaisir », elles « donnent tous les détails que l'on peut désirer sur la question ».[108]
Il s'agit, désormais, de déterminer si, initiant une enquête sur la pauvreté et l'assistance dans le but d'inciter, ensuite, l'Etat à réformer l'assistance communale en mettant les pauvres au travail, la SJ a réellement utilisé les informations rassemblées ou si, au contraire, l'ambition initiale a été abandonnée.
Il faut, en premier lieu, relever que la réflexion générale sur l'assistance continue une fois l'enquête lancée : en même temps, en effet, que la société prend connaissance des réponses qui lui parviennent, elle discute à plusieurs reprises du « meilleur moyen à adopter pour

105 Le pasteur Dupasquier remet le questionnaire au doyen Bonhôte, pasteur de Boudry, le 3 novembre 1802 (AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Valangin, 3 février 1803) et au pasteur Vaucher de Lignières le 11 novembre (AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Lignières, 12 février 1803).

106 Cf. AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de La Sagne, 28 avril 1803 : « si des circonstances ou des considérations innattendues ne leur [destinataires du questionnaire] permettoient pas de s'en occuper avant une quinzaine de jours, on les prieroit de vouloir bien en informer la personne de qui elles ont reçu les questions. »

107 Cf. annexe V/3.

108 *SJPV*, 11 novembre 1802, p. 42 ; 9 décembre 1802, p. 47 ; 13 janvier 1803, p. 52 ; 17 février 1803, p. 55. La liste est exhaustive : il s'agit des seules réponses commentées.

soulager les pauvres ». Il n'est, désormais, plus question du cas particulier de la ville de Neuchâtel que dans la mesure où il fournit des éléments de réflexion sur l'assistance en général, en particulier pour le débat sur l'utilité ou non des maisons de travail.
En second lieu, il faut souligner le fait que, d'emblée, se manifeste au sein de la SJ une opposition apparemment unanime à la modernité disciplinarisante des *workhouses* anglaises. Le principal acteur de cette opposition est le secrétaire d'Etat Henri-Alphonse de Sandoz-Rollin (n° 21). En décembre 1802 déjà, alors que l'enquête n'est pas terminée, il intervient pour formuler ce qui sera, jusqu'après 1815, sa position de principe :

> « Monsieur de Sandoz-Rollin a lu des réflexions sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres ; moyen qui lui paraît être non une maison de travail proprement dit, mais un établissement de charité où chaque famille pauvre, sans être déplacée, serait soumise à une inspection journalière, ou plutôt à une tutèle paternelle autant que sévère, et assistée à proportion de ses besoins, avec des arrangements et des précautions qui lui rendrait à peu près impossible l'abus des secours qu'elle recevrait. »[109]

Le scepticisme à l'égard de l'assistance par le travail en institution est partagé par la SJ dans son ensemble : « tous les membres de la société s'accordent à trouver très judicieuses » les « observations » présentées. Les raisons de cette opposition aux maisons de travail sont difficiles à cerner ; nous y reviendrons ultérieurement[110], mais l'on doit relever, à tout le moins, qu'elle s'affirme à plusieurs reprises ; en février 1803, ainsi :

> « Monsieur de Sandoz-Rollin a lu des observations sur les inconvénients qui résulteraient dans ce pays de l'établissement d'une maison de travail et d'industrie, par rapport à nos mœurs publiques et aux prémisses élémentaires de notre constitution. »[111]

Liées au cas particulier de la maison de travail en discussion pour la ville de Neuchâtel, quelques mentions ultérieures confirment cette opposition de principe : en mars, ainsi, l'un des membres communique « des observations sur les maisons de travail et le mode d'assistance des pauvres le plus avantageux à adopter dans ce pays ».[112] Il en va de même en juin : cheville ouvrière de l'enquête de 1802-1803, le pasteur Dupasquier lit

> « l'extrait que la commission du Conseil de ville pour les pauvres l'avait chargé de faire de l'ouvrage de MacFarland sur les maisons de travail, où l'auteur combat par des raisons, au moins très plausibles, ces sortes d'établissements comme plus nuisibles qu'utiles. »[113]

L'on peut, par ailleurs, relever que ces réflexions « sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres » concernent bien tout l'Etat et non la seule ville de Neuchâtel. Ainsi, lorsque Sandoz-Rollin communique, en décembre 1802, pour la première fois sa position sur les maisons de travail, l'on fait allusion au cas du Locle :

> « On encourage Monsieur de Sandoz-Rollin à communiquer ces observations (…) à la communauté du Locle, où l'on s'occupe dans ce moment d'une nouvelle institution de charité, dont le projet lui a fourni l'occasion de mettre par écrit ses idées à ce sujet. »[114]

---

109 *SJPV*, 16 décembre 1802, p. 48.

110 Chap. V/II/3 et V/V.

111 *SJPV*, 23 février 1803, p. 55.

112 *SJPV*, 24 mars 1803, p. 57. L'intervenant est « Monsieur de Montmollin » ; il s'agit vraisemblablement de Frédéric-Auguste (n° 21), impliqué dans l'enquête de 1802-1803, contrairement à son oncle Georges (n° 30).

113 *SJPV*, 1 juin 1803, p. 63. « L'ouvrage de MacFarland » auquel il est fait ici allusion est la traduction française de John MACFARLAN, John, *Inquiries concerning the poor*… ; cf. annexe IV/1 pour la référence détaillée.

114 *SJPV*, 16 décembre 1802, p. 47-48.

Rédigées au moment où la SJ reçoit et discute les réponses à une enquête dans laquelle son auteur est lui-même engagé, prenant position avec deux autres membres influents (de Montmollin et Dupasquier) contre la solution des maisons de travail, rencontrant, manifestement, l'approbation d'une grande majorité des membres de la SJ, les « observations » de Sandoz-Rollin doivent donc être considérées comme l'exploitation des réponses à l'enquête de 1802-1803.
L'on s'attendrait, ainsi, à ce que cela débouche sur une mise en oeuvre rapide, sous la forme d'initiatives directes de la SJ ou, à tout le moins, de suggestions faites au Conseil d'Etat. Or, l'on reste longtemps sans reprendre le sujet.
Depuis le milieu de l'année 1803, en fait, la SJ ne se préoccupe plus qu'occasionnellement de pauvreté et d'assistance. Ainsi, en avril 1804, de Montmollin (n° 22) présente « une notice des établissemens utiles et avantageux formés par diverses corporations de l'Etat » ; en novembre 1805, Auguste de Chambrier (n° 24) communique « une notice de quelques établissemens d'industrie, de charité et d'instruction, nouvellement fondés à Genève » ; estimant que cette communication « présente de vues aussi neuves qu'utiles », la société se borne, pourtant, à relever qu'« il serait bien à désirer que nous sussions tirer parti pour créer quelque chose de pareil dans ce pays ».[115] Il en va de même, en janvier 1806, d'un « morceau » communiqué par le pasteur de Meuron[116] « sur le parti que les communautés pourraient tirer des pauvres en les employant à des travaux publics, comme l'entretien et la réparation des chemins » ; considérant que cela « aurait le double avantage de les soulager avec plus d'économie, et de les occuper d'une manière utile », la société décide, sans rien en faire, « que l'on reprendra cet objet en considération ».[117] Le même mois, un fabricant d'indiennes étroitement apparenté à plusieurs membres du milieu émulatif neuchâtelois, J.-J. Deluze, soumet un projet « pour l'établissement au Bied d'une filature de laine et d'une manufacture de draps, qui serait surtout destiné à procurer du travail et des ressources à un certain nombre d'enfans pauvres ». Vraisemblablement en raison de la similitude avec les projets de maison de travail des années 1802-1803, il ne rencontre qu'un écho mitigé : le procès-verbal note que « ce projet, conçu dans des vues d'utilité publique bien plus que d'intérêt personnel, ne pourrait guère être réalisé tel qu'on le propose ».[118]
Ce désintérêt brutal est mal aisé à expliquer. Le fait que Sandoz-Rollin ait démissionné du Conseil d'Etat en 1807, pour être rappelé en 1814, joue vraisemblablement un rôle ; le fait que la perspective de la création d'une maison de travail par la ville s'éloigne définitivement vers 1805[119] doit également être rappelé, tout comme, peut-être, le changement de régime au printemps 1806.
C'est en février 1809 seulement qu'il est à nouveau question de l'enquête de 1802-1803 : le secrétaire d'Etat et futur chancelier de Sandoz-Travers (n° 34), président du jour, demande, à propos de plusieurs sujets, que l'on détermine « si on s'en occuperait de nouveau ou si on les abandonnerait tout à fait », et il évoque, entre autres, les « recherches sur l'assistance des pauvres dans les différentes communautés du pays ». La décision prise sur cette demande est peu explicite :

---

115 *SJPV*, 26 avril 1804, p. 80 ; 21 novembre 1805, p. 102. Référence genevoise non identifiée.

116 Très vraisemblablement Daniel de Meuron (n° 14). Henri (n° 6), ancien pasteur, est qualifié, lorsqu'il apparaît dans la source, de « professeur ».

117 *SJPV*, 9 janvier 1806, p. 106.

118 *SJPV*, 16 janvier 1806, p. 107. Jean-Jacques Deluze (1753-1838, fabricant d'indiennes) : beau-frère des n° 3, 5 et 31 ; oncle des n° 22 et 29 (cf. annexe V/2).

119 Cf. chap. IV/III/4.

> « on pense que *notre changement politique ayant changé la position où se trouvaient les communautés et le point de vue sous lequel la société pouvait envisager cette question*, il faut renvoyer à la discuter de nouveau jusqu'à ce que l'on sache quel parti pourra prendre à ce sujet l'administration. En attendant Messieurs de Rougemont, de Pierre, de Montmollin et Sandoz-Travers, tous les quatre conseillers d'Etat, sont spécialement chargés de ne pas perdre entièrement de vue cet objet et d'aviser la société du moment où elle devra le reprendre et des mesures qui leur paraîtront les plus propres à atteindre le but. »[120]

En substance, le changement de régime, en 1806, oblige à mettre en sommeil un projet que l'on reprendra quand le moment sera venu. La citation n'est pas aisée à interpréter ; Jean COURVOISIER[121], paraphrasant PETITPIERRE, qui se borne à reproduire la citation que nous venons de donner, n'explique en rien l'abandon du projet.

Il semblerait, en effet, *a priori*, que le régime Berthier, plus centralisateur, défavorable aux prétentions des communes et des bourgeoisies[122] et qui, ainsi, a effectivement « changé la position où se trouvaient les communautés », aurait permis d'imposer plus facilement qu'auparavant des réformes du système de l'assistance publique. Comment, alors, comprendre que la SJ y voie un obstacle à un projet visant à réformer un pan de la basse police communale ?

C'est, peut-être, précisément en raison de cette emprise croissante de l'Etat sur les communes que la SJ hésite à aller de l'avant : l'on peut penser qu'elle appréhende de voir ses propositions suivies de manière trop zélée par un Conseil d'Etat dont elle sait qu'il n'hésitera pas, s'il le juge judicieux, à intervenir de manière autoritaire à l'égard des communes. Il y a, vraisemblablement, au sein de la société, une certaine résistance à l'encontre des tendances autoritaires et centralisatrices du nouveau régime, tout particulièrement lorsqu'il en va des communes. Le fait que les deux autres projets menés à chef par la SJ (Caisse d'épargne et Chambre d'assurance) ne fassent pas intervenir cette composante tend à confirmer l'hypothèse.

Par ailleurs, et surtout, l'attitude prudente, voire de retrait, adoptée en 1809 doit être comprise, à notre sens, comme signe de la conscience que la SJ a du fait que l'Etat, désormais, entend être seul à se saisir du soin de répandre, et d'imposer au besoin, des changements dans « les diverses branches de police et d'administration » : la place dévolue à une société privée, fût-elle constituée d'hommes de gouvernement, se réduit très notablement.

Il convient, néanmoins, de remarquer que cette attitude est accompagnée d'une clause conférant à quatre conseillers d'Etat le soin d'informer la société du moment où elle pourra reprendre en considération le problème : la SJ entend continuer à s'occuper d'objets relevant de la compétence du gouvernement ; elle ne se résigne pas à ce qui apparaît comme une restriction de son espace d'action. Lorsqu'il ne s'agit pas de l'Etat, mais de la ville, en effet, elle ne prend pas de telles précautions. En avril 1807, ainsi, elle discute une proposition du pasteur Dupasquier consistant à donner aux jeunes écoliers des notions de géométrie. La proposition, « qui rentre dans un des détails de la méthode d'enseignement de Pestalozzi », rencontre l'approbation de la société, en particulier pour « la Maison des orphelins, dont tous les élèves sont destinés à des professions méchaniques ». Deux des membres, qui ont des

---

120 *SJPV*, 16 février 1809, p. 133. Nous soulignons.

121 « Sandoz-Rollin, qui met en œuvre une trentaine de rapports, estime qu'il faut une assistance publique raisonnée (…). Les chambres de charité doivent être réorganisées. Le désir de connaître le point de vue de l'administration (le changement de régime a modifié la position des communes) freine les novateurs, en 1809. » Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier*…, p. 396.

122 Cf. chap. III/IV/3 ; pour quelques exemples : Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier*…, p. 349-352, 361-363, 397-398.

fonctions dans la direction de la Maison des orphelins, sont chargés de prendre influence dans ce sens :

> « En conséquence Monsieur le banneret de Merveilleux comme président de la direction de cette maison, et Monsieur Dupasquier comme préposé à l'ordre intérieur, verront comment on pourrait l'y introduire, au moins par forme d'essai. »[123]

VERS UNE MISE EN OEUVRE DES PROPOSITIONS SANDOZ-ROLLIN ? L'ABANDON DES AMBITIONS RÉFORMATRICES DE LA SOCIÉTÉ DU JEUDI (1811-1816)

En 1811, le temps semble venu, que l'on attendait en 1809, où la société peut reprendre la question de l'assistance « et des mesures (…) les plus propres » à mettre en œuvre pour réformer le système. De 1811 à 1813, puis en 1815-1816, les « observations » de Sandoz-Rollin sont, en effet, reprises régulièrement en considération par la SJ.

En avril 1811, l'auteur lit le canevas d'une nouvelle version du travail qu'il avait esquissé en 1802-1803 sur « les meilleurs moyens d'assister les pauvres » ; en mai, il en lit la seconde partie, qui « propose l'organisation d'une chambre de charité conformément aux principes établis dans la première partie ». En février 1813, il fait à nouveau, et à deux reprises, lecture de son travail « sur les principes qui doivent diriger l'assistance des pauvres, et sur les moyens d'appliquer ces principes à nos localités ». En avril de la même année, enfin, le chapelain Dupasquier communique, comme il l'avait déjà fait en juin 1803, un extrait des *Recherches sur les pauvres* de « MacFarland »[124], ouvrage défavorable aux « établissemens de charité industriels ».[125]

L'écho rencontré en 1811 par les propositions de Sandoz-Rollin au sein de la société est très favorable : son travail « présente des vues toutes nouvelles sur cette intéressante matière », et son auteur est incité à mettre « au net ses notes » ; le manuscrit, alors, « devra circuler parmi les membres de la société, et chacun d'eux s'en occuper sérieusement ». En 1813, les avis sont du même ordre : il s'agit d'un mémoire « qui a paru lumineux et profond », « les moyens qu'il indique semblent être pratiquables, et même offrir peu de difficultés », « les principes de l'auteur [sont] d'une application facile à nos circonstances ». La société décide d'« en faire pendant quelque tems l'objet essentiel de [ses] discussions », et le mémoire est mis en circulation afin que chacun puisse « communiquer les observations qu'il lui aura donné lieu de faire sur l'importante matière qui y est traitée ». La lecture d'extraits de l'ouvrage de MACFARLAN par le pasteur Dupasquier est également l'occasion pour la société de formuler son intérêt pour une « matière (…) qui inspire toujours plus d'intérêt à mesure qu'on l'examine de plus près et qu'on l'approfondit davantage ».

En raison des circonstances politiques et militaires, la SJ cesse ses activités entre avril 1813 et janvier 1815, mais la séance de reprise est consacrée une fois de plus au mémoire de Sandoz-Rollin : lecture en est à nouveau faite et l'on estime que l'auteur a traité la question de l'assistance publique « dans son vrai point de vue, tant sous le rapport des principes généraux, que sous celui de leur application à nos circonstances et à nos localités »[126] ; on décide de faire circuler ce travail parmi les membres. En février, il est mis en discussion, mais sans que l'on aboutisse à une décision.

---

123 *SJPV*, 30 avril 1807, p. 119.

124 Pour l'identification de cet ouvrage, cf. annexe IV/1.

125 *SJPV*, 4 avril 1811, p. 165, 16 mai 1811, p. 167-168, 11 février 1813, p. 182-183, 18 février 1813, p. 183, 1 avril 1813, p. 187.

126 *SJPV*, 5 janvier 1815, p. 188-189.

Ce qu'il s'agit, ici, de déterminer, c'est la mesure dans laquelle la SJ envisage de mettre en oeuvre les propositions de Sandoz-Rollin : ambitionne-t-elle toujours une réforme de l'assistance communale dans toute la principauté ? De manière générale, l'on doit constater que l'attitude prudente adoptée en 1809 est reconduite.
Le fait se traduit, d'abord, par la manière dont sont traitées plusieurs propositions portant sur des questions voisines de l'assistance communale : dans aucun cas l'on n'aboutit à une mise en oeuvre concrète. Le premier exemple, à cet égard, est révélateur des limites désormais posées à l'action de la SJ. En février 1813, à la suite des succès de la Chambre d'assurance et de la Caisse d'épargne, F.-A. de Chambrier (n° 27), préoccupé par les « emprunts onéreux auxquels ont fréquemment recours, surtout depuis quelque tems, les habitans de la campagne parmi nous », propose de créer un établissement de crédit pour les classes populaires. Il soumet à la société un projet déjà mis en forme :

> « Monsieur de Chambrier, ayant imaginé que l'on pourrait y remédier en établissant, en faveur des propriétaires gênés, une espèce de *Mont-de-piété,* où ils trouveraient les capitaux dont ils auraient besoin, à un intérêt légal et en donnant des fonds de terre pour sûreté, a fait part de ses idées à la société dans un mémoire qui contient le plan général d'un tel établissement, les moyens d'en créer les fonds, des précautions à prendre pour en prévenir les abus, et la réponse à quelques objections. »[127]

La Caisse d'épargne a été créée sans qu'entre en jeu le pouvoir de basse police de l'Etat, mais il n'en va pas, ici, de même. Si, en 1809, l'on a renoncé, pour un temps que l'on croit être limité, à des projets empiétant sur cette sphère de compétence, l'enjeu, dans le projet de Chambrier, est plus important encore : il touche aux institutions même de la principauté, à la *coutume* qui tient alors lieu de droit civil. Il s'agit d'une limite qu'en 1813, il n'est pas question de franchir :

> « Cette matière à la fois intéressante et délicate, puisque d'un côté elle tient à un objet d'utilité publique bien réel, et que de l'autre elle touche à des questions de législation qui ne sont pas de notre ressort (ce qui concerne les hypothèques entr'autres), devant être examinée à loisir, on a décidé que le mémoire de Monsieur de Chambrier circulerait parmi les membres de la société, et ferait ensuite le sujet de ses délibérations. »[128]

D'autres idées, par contre, n'empiétant pas sur la sphère de compétence de l'Etat, sont suivies avec plus d'assiduité. Ainsi est-ce le cas d'un mémoire de Pierre (n° 25), proposant, sur un modèle anglais,

> « comme moyen propre tout à la fois à faire contracter à la classe des ouvriers des habitudes d'ordre et de bonne conduite et à lui ménager des ressources au besoin, l'établissement dans les ateliers de grande manufacture, comme sont nos fabriques d'indiennes, d'une caisse où chaque ouvrier verserait, dans une proportion qui serait déterminée, une partie de ses gains, pour en former un capital qui serait destiné à les aider dans les temps fâcheux (…). »[129]

Cette proposition de février 1815, dont on estime qu'elle peut « se rattacher soit à la Caisse d'épargne, soit à l'une des branches de l'assistance des pauvres », est mentionnée à nouveau en mars 1815 : le pasteur Dupasquier (n° 19) signale un article du règlement « pour la police intérieure de la fabrique d'indiennes de Marin », dirigée par ses cousins…., tendant à « provoquer l'établissement » « d'un fonds destiné à recevoir les épargnes des ouvriers » ; la société se réjouit du fait « que les propriétaires de cette manufacture [ont], en quelque sorte,

---

127 *SJPV*, 4 février 1813, p. 182-183 (souligné dans le texte).

128 *Ibid*. La question ne sera jamais reprise.

129 *SJPV*, 2 février 1815, p. 192.

prévenu son vœu » sur ce sujet et « espère que cet exemple ne sera pas donnée en vain aux autres grands attelier de ce pays ».[130] En février 1816, on décide de rediscuter dans une prochaine séance le projet de Pierre « pour former dans les grands ateliers de nos manufactures, un fonds provenant des épargnes des ouvriers qui y travaillent, et destiné uniquement à leur usage ».[131] Le mois suivant, on apprend que la Caisse d'épargne, à qui l'on avait proposé « de faire de ce projet une branche de son administration », a combattu l'idée « par des objections plus ou moins spécieuses ». Sur cette information, la société réaffirme « que c'est un objet d'un assez grand intérêt pour que l'on doive s'en occuper de nouveau et chercher les moyens de le réaliser un jour », mais elle n'aura plus le loisir de s'y intéresser : elle cesse ses activités ce même mois de mars 1816.[132]

D'autres propositions éparses sont également discutées. En février 1815, « objet de détail qui [se] rattache assez naturellement » au thème du mémoire de Sandoz-Rollin, l'on évoque la construction de logements pour les pauvres « plus sains, plus commodes et moins chers, que ceux qui leur sont destinés dans cette ville, où le prix des loyers pour les gens de la classe du peuple est hors de toute proportion avec les autres ».[133] La proposition reste sans suite.

Illustrée par les exemples qui précèdent, la prudence, l'attitude réservée de la SJ est plus manifeste encore lorsqu'il s'agit de l'assistance communale proprement dite. En 1815, l'ambition initiale formulée en 1809 et consistant à provoquer des mesures de la part de l'Etat a disparu, tout comme l'unanimité rencontrée en 1811 et 1813 :

> « Plusieurs objections ont été faites et combattues. On sent de plus en plus combien la question est importance et demande à être envisagée sous toutes ses faces avant que l'on ose se flatter de pouvoir la résoudre convenablement. »[134]

C'est entre février 1815 et février 1816 que les propositions de Sandoz-Rollin sont prises en considération de façon directe dans les discussions de la SJ.

Enonçant pour la première fois son projet en décembre 1802, Sandoz-Rollin en formulait déjà l'idée centrale : il préconise un système « où chaque famille pauvre, sans être déplacée, serait soumise à une inspection journalière, ou plutôt à une tutèle paternelle autant que sévère, et assistée à proportion de ses besoins »[135] ; l'idée est précisée dans le mémoire qu'il rédige entre mai 1811 et février 1813 : le cœur du système consiste à « charger une personne bienfaisante de surveiller exactement un ou deux pauvres, de recevoir les secours qu'on leur destine, et en rendre compte, ainsi que des progrès en bien ou en mal de leur situation », au lieu de procéder par des distributions de secours ne prenant pas en compte la situation de chaque assisté.[136]

Or, pour mettre en oeuvre ce principe, la SJ n'envisage plus, comme c'était le cas en 1809 encore, fût-ce, alors, sur le mode hypothétique, de proposer au Conseil d'Etat des mesures générales dictant aux communes l'organisation de cette tâche de basse police qu'est

---

130 *SJPV*, 9 mars 1815, p. 196. La manufacture est dirigée par les frères Charles-Henri et Jean-Pierre Dupasquier (n° 23), beaux-frères du n° 1, cousins des n° 15 et 19.

131 *SJPV*, 22 février 1816, p. 199.

132 *SJPV*, 29 mars 1816, p. 201.

133 *SJPV*, 9 février 1815, p. 193.

134 *SJPV*, 9 février 1815, p. 193.

135 *SJPV*, 16 décembre 1802, p. 48.

136 Thierry CHRIST (texte préparé et commenté par), *Alphonse de Sandoz-Rollin : Essai sur les causes de la pauvreté et les moyens de les faire cesser dans la Principauté de Neuchâtel*, Lyon II, D.E.A. d'histoire religieuse, septembre 1994, p. 16 ; cf. chap. V/II/3 : « Datation du document » pour l'histoire du document et les références archivistiques complètes.

l'assistance. Pour appliquer les idées proposées par Sandoz-Rollin, l'on se borne, en effet, en février 1815, à s'approcher de la chambre de charité de Neuchâtel, en décidant de les soumettre

> « à quelques personnes dont l'opinion peut être de poids, surtout comme membres de la chambre de charité, et si, comme on l'espère, elles en goûtent les principes, on les invitera à assister à l'une de nos séances, pour discuter encore la matière avec elles, et aviser de concert aux moyens de faire adopter ces principes à l'avenir dans notre manière d'assister les pauvres. »[137]

Le mois suivant, le pasteur Dupasquier appuie l'idée directrice du mémoire de Sandoz-Rollin : il présente « sur la question de la surveillance à exercer à l'égard des pauvres et de l'espèce de tutèle à laquelle il conviendrait de les assujettir, un travail qu'il fut chargé de faire en 1805 » par la commission nommée par la ville pour l'établissement d'une maison de travail.[138] Il s'agit, ici, vraisemblablement, à nouveau, du résumé des *Recherches sur les pauvres…* de John MACFARLAN[139], travail déjà présenté à la SJ par Dupasquier en juin 1803 et en avril 1813. Une fois encore, l'exposé rencontre l'approbation de la société : il « ne présente que des idées en rapport avec celles de la partie du mémoire de Monsieur de Sandoz-Rollin, qui traite de cette question », ce qui confirme « la société dans l'opinion où elle est sur la convenance de les adopter ». Pour faire « adopter » ces « idées », l'on continue, pourtant, à se borner à la démarche ponctuelle décidée en février. Il n'est, en effet, plus question de ce projet qu'une seule fois jusqu'à la fin des activités de la SJ, lorsqu'en février 1816, on relève que « le projet de Monsieur de Sandoz-Rollin sur l'assistance des pauvres » a reçu un accueil favorable de la part du comité de charité de la ville, qui a nommé une commission « pour se concerter avec lui [Sandoz-Rollin] sur les moyens d'exécution ». Le ton de la mention laisse entendre que l'assistance publique n'est plus une question essentielle : c'est un sujet dont on s'est « précédemment occupé », et l'on ne mentionne l'accueil fait au projet que parce qu'« aucun objet particulier n'[est] à l'ordre du jour ».[140] On se contente d'ailleurs de prendre acte de cette communication, sans prévoir aucune suite à donner à l'affaire.[141] Le ton sur lequel on prend note de l'information est le même que celui que l'on adopte, le même jour, pour signaler que l'on a pris connaissance « avec bien de l'intérêt » de la création à La Brévine « d'un établissement (…) dans le but de fournir aux catéchumènes pauvres de la paroisse les livres et les autres secours convenables pour les mettre mieux en état de recevoir l'instruction des six semaines qui précèdent l'admission à la communion ».[142] La « formation d'une société biblique à l'usage des classes pauvres de ce pays » est également signalée de la même manière.[143]

---

[137] *SJPV*, 16 février 1815, p. 194.

[138] *SJPV*, 9 mars 1815, p. 196.

[139] Cf. annexe V/1.

[140] *SJPV*, 5 février 1816, p. 198.

[141] De fait, « le projet de Monsieur de Sandoz-Rollin sur l'assistance des pauvres » reçut bien un début de mise en œuvre par la ville, mais sous une forme qui en dénatura l'ambition de mise sous tutelle informelle des familles assistées pour n'en plus retenir que l'accord d'une assistance sans conditions. Cf. chap. VI/I/4.

[142] Il s'agit du *Fonds de la paix* créé par le maire Huguenin ; cf. chap. VI/IV (introduction).

[143] Cf. *MB*, 1817, p. 39, 1822, p. 45-46, 1824, p. 37-38, 1829, p. 39-40. Voir aussi : *Programme pour l'établissement d'une Société biblique dans la Principauté de Neuchâtel, Neuchâtel*, impr. Wolfrath, 1816, 27 p. (BPUN QD 4344) ; *La direction de la Société biblique de Neuchâtel à Messieurs les pasteurs de la Principauté*, Neuchâtel, 1816, 12 p. (BPUN A 784W) ; Rapports de la Société biblique de Neuchâtel, 1817-> (BVCF : CFVNdoc11/34). Selon *JEANNERET-BONHOTE I*, p. 299, le principal instigateur du projet est le chapelain Dupasquier (n° 19).

Au lieu de mesures générales soumises à l'attention du Conseil d'Etat, l'on se borne, donc, à des démarches ponctuelles. Un sort similaire est réservé à une autre des propositions de Sandoz-Rollin, qui, tout en étant opposé aux maisons de travail, préconise, pour les enfants, la création d'écoles de travail dans lesquelles, à côté de l'instruction élémentaire, l'on occuperait les enfants « le reste de la journée de travaux ou d'ouvrages mécaniques » ; ce genre d'établissement, ajoute l'auteur, « est à fonder dans la plupart des communes ».[144] En décembre 1814, le pasteur Berthoud (n° 33), à l'occasion d'un envoi de requêtes de charité pour des enfants illégitimes au secrétaire d'Etat de Montmollin (n° 22), suggère d'en faire la matière de séances de la SJ :

> « J'aurois aimé à m'entretenir avec vous sur le triste état des enfans illégitimes et de leurs malheureuses mères, sur la crainte où je suis que la pénurie des fonds du prince ne prolonge cet état de misère qui entraîne après lui la mauvaise éducation de cette classe d'enfans, leurs vices et partant cette longue succession de misère dont nous appercevons déjà les déplorables effets.
> N'y auroit-il pas moyen d'établir des écoles destinées à ces enfans, dans le genre de celle d'Hofwyl[145] ? Ou bien de fonder, au moyen de la charité publique, des pensions à peu près analogues à celles de la Maison des orphelins ? La Société du jeudi ne pourroit-elle prendre en objet un sujet si important, dans les séances de cet hiver ?
> Je n'ai encore parlé de cela qu'à vous, Monsieur ; daignez y réfléchir, et quand j'aurai l'honneur de vous voir, vous me direz s'il y a quelques probabilités de réaliser quelque bien, en s'en occupant plus sérieusement. »[146]

La SJ reprend l'idée en février 1815, mais, ici aussi, sans avoir en vue des propositions à faire au gouvernement :

> « S'occupant ensuite du mode à suivre pour l'exécution, on a commencé à rechercher quel serait le meilleur parti à prendre à l'égard des enfants des pauvres pour leur donner de bonne heure des habitudes d'ordre et de travail qui les mettent pour la vie à l'abri de la misère, et l'on a été unanime à penser, que rien n'irait mieux à ce but qu'une école de pauvres instituée sur le modèle de celle de Hofwyl et placée dans une ferme dont l'exploitation lui serait confiée. »[147]

---

144 *Essai sur les causes…*, p. 20.

145 « Hofwyl » désigne l'établissement créé par Fellenberg et qui connaît alors une célébrité européenne. En 1799, Philipp Emanuel von Fellenberg (1771-1844), achète son domaine de Hofwil (BE) et y fonde, d'abord, une école d'agriculture, puis une école pour pauvres et plusieurs autres établissements de formation. Son école pour indigents fut dirigée par Johann-Jakob Wehrli. *DHBS III*, p. 80-81 ; Hans-Ulrich GRUNDER, « Philipp Emanuel von Fellenberg », www.dhs.ch ; « Fellenberg », *dicoFB*, document.php?id=2721 ; Kurt GUGGISBERG, *Philipp Emanuel von Fellenberg und sein Erziehungsstaat*, Bern, H. Lang, 1953 ; Georg KÜFFER, *Philipp Emanuel von Fellenberg, der Stifter von Hofwil*, Bern, P. Haupt, 1944 ; Paul SCHMID, *Philipp Emanuel von Fellenberg : Seine paedagogischen Grundsaetze und ihre Verwirklichung*, Aarau, H.R. Sauerlaender, 1937 ; Denise WITTWER HESSE, *Die Familie von Fellenberg und die Schulen von Hofwyl : Erziehungsideale, 'häusliches Glück' und Unternehmertum einer bernischen Patrizierfamilie in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berne, Hist. Verein des Kt. Bern, 2002.

146 AEN, *Série Assistance 4/IV* : Lettre de « Berthoud pasteur » à ?, 27 décembre 1814. Attributions : 1. L'émetteur ne peut être que Jean-Frédéric Berthoud (n° 33), alors pasteur à Neuchâtel et membre de la SJ. 2. Destinataire : il doit s'agir d'un membre de la commission des charités *et* de la SJ ; répondent à cette double qualité en 1814 : le procureur-général de Rougemont (n° 5), le secrétaire d'Etat de Montmollin (n° 22), le chancelier de Sandoz-Travers (n° 34) et Louis de Pourtalès (n° 29). En raison du rôle joué *ex officio* par le secrétaire d'Etat dans le fonctionnement de la commission des charités, il s'agit selon toute vraisemblance de Montmollin.

147 *SJPV*, 16 février 1815, p. 194.

Pour ce faire, on cherche un jeune homme que l'on placera, pour qu'il s'y forme, à Hofwyl même, pour ensuite prendre la direction de l'établissement projeté ; au début mars, de Montmollin et Sandoz-Rollin sont chargés d'examiner un candidat à ce poste.[148] Il ne sera pourtant plus jamais question de l'affaire dans les douze mois d'existence que la société a encore devant elle.

Nous n'avons pas trouvé d'autre trace de tentative de mise en oeuvre des réflexions liées à l'enquête de 1802-1803 sur l'assistance ni, plus particulièrement, des idées développées dans le mémoire de Sandoz-Rollin. PETITPIERRE affirme, certes, que ce travail, proposant « une organisation nouvelle des chambres de charité d'après les principes d'une assistance publique raisonnée » et réclamant « des écoles de pauvres pour les enfants, sur le modèle de celle de Hofwyl, avec une ferme à exploiter et des maîtres préparés dans l'établissement de Fellenberg », aurait été communiqué « à plusieurs comités de charité et soumis au jugement d'un grand nombre de personnes entendues » et que suite à cela, « des améliorations de bien des genres furent alors introduites dans l'exercice de la bienfaisance », malgré la décision attentiste de 1809.[149] L'affirmation est erronée : l'auteur amalgame plusieurs informations d'époques différentes : l'élaboration d'un travail par Sandoz-Rollin sur la base des réponses à l'enquête de 1802, la référence au modèle de Hofwyl, qui n'apparaît dans les travaux de la SJ qu'en 1808, incidemment, et en 1815[150], ainsi que les contacts pris en 1815 avec le comité de charité de la ville.

Le projet Sandoz-Rollin n'a, ainsi, jamais été proposé comme mesure générale ni au Conseil d'Etat ni à l'ensemble des chambres de charité : l'ambition initiale, consistant à susciter des mesures générales de l'Etat en matière d'organisation de l'assistance communale, paraît, donc, avoir complètement échoué. L'enquête de 1802-1803, si elle est, pour l'historien, riche en informations sur la pauvreté et l'assistance à Neuchâtel vers 1800, n'a, ainsi, servi à rien.

LES RAISONS D'UN ÉCHEC : OBJECTIFS INITIAUX DE LA SOCIÉTÉ DU JEUDI ET NOUVELLES MODALITÉS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Ce qui frappe, dans le récit qui précède, c'est l'absence de résultats entre 1811 et 1816. Jusque-là, l'on avait en vue, vraisemblablement, des propositions générales en matière de réforme de l'assistance, mais les idées de Sandoz-Rollin « sur le meilleur moyen de soulager les pauvres », discutées en décembre 1802, ne sont pas reprises en vue de propositions formelles soit au gouvernement soit aux chambres de charité existantes, soit encore en vue d'une création nouvelle. Le changement de domination de 1806, l'exercice désormais plus effectif qu'auparavant de son droit ou de son devoir de surveillance des communes par l'Etat a, peut-être, pour un temps, compromis la mise en oeuvre d'un tel programme. Mais en 1811, 1813 et 1815, les propositions Sandoz-Rollin sont reprises de façon suivie et détaillée, des démarches sont faites en vue d'une application (école de pauvres ; comité de charité de la ville). Pourquoi donc, entre 1815 et 1816, laisse-t-on tomber ce qui est commencé ? Pourquoi, aussi, la SJ cesse-t-elle ses activités en mars 1816 ?

---

148 *SJPV*, 9 mars 1815, p. 197.

149 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 361.

150 Pour 1808, cf. *SJPV*, 4 février 1808, p. 121 : Sandoz-Rollin fait lecture d'un article destiné au *MB* « sur l'établissement d'agriculture de Monsieur Fellenberg à Hofwyl, où il serait à souhaiter que quelques-uns de nos laboureurs allassent prendre des leçons d'économie rurale ». Cet article fut publié dans le *MB*, 1809, p. 58-60 ; il insiste sur le volet technique de l'expérience (nouvelles machines, gestion), sans traiter de l'aspect social. Voir aussi *MB*, 1810, p. 62-64 (description de nouveaux instruments agricoles utilisés à Hofwyl) et *MB*, 1811, p. 51-52 (traduction d'un décret de la Diète en faveur de Fellenberg).

Pour donner sens à l'échec apparent de la SJ, il convient de mentionner deux éléments d'explication, liés aux modalités d'intervention prévues et au changement de nature de l'action gouvernementale qui s'affirme entre 1806 et 1815.
La SJ avait pour but « d'acquérir et de répandre des connaissances utiles et des lumières sur (…) les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique ». Elle se donnait ainsi pour mission d'étudier des mesures de nature administrative, et l'enquête de 1802-1803 répond exactement à cet objectif. En 1809 encore, elle charge quatre de ses membres, par ailleurs conseillers d'Etat, de l'« aviser (…) du moment où elle devra le [le sujet de l'assistance publique] reprendre et des mesures qui leur paraîtront les plus propres à atteindre le but » : la « sévérité envers les communes » dont fait preuve l'Etat est encore perçue comme provisoire, et l'on pense que le moment (re-)viendra où la société pourra « reprendre » en considération, en envisageant des « mesures » générales, un sujet concernant la basse police.
Pourtant, lorsque l'on reprend le sujet en 1811-1815, on procède tout autrement : on veut créer une école de pauvres, on entreprend même des démarches à cet effet (recherche d'un instituteur) et l'on soumet au comité de charité de la ville le travail de Sandoz-Rollin. Alors que ce dernier préconisait la création de telles écoles et l'application de ses principes de réforme des chambres de charité dans tout l'Etat, alors que son travail est un « Essai sur les causes de la pauvreté et les moyens de les faire cesser *dans la principauté de Neuchâtel* », qu'il comprend donc des propositions générales, on se contente, en 1815, de vouloir mettre sur pied *une* école de pauvres et de proposer à *une* chambre de charité particulière des réflexions sur son fonctionnement.
La SJ fonctionne dès lors comme un comité d'initiative comparable à ceux qui, jusqu'en 1848, mettront sur pied des institutions de bienfaisance privée tels que le comité de patronage pour les enfants malheureux ou des détenus libérés ou encore l'institut du Prébarreau[151] ; de ce fait, la société perd sa raison d'être, et l'on comprend mieux pourquoi elle cesse d'exister au printemps 1816. On comprend aussi l'enthousiasme modéré avec lequel elle apprend l'intérêt porté par le comité de charité de la ville au mémoire de Sandoz-Rollin : la discussion de modifications au fonctionnement d'une institution de charité particulière ne rentre pas dans ce qu'étaient, initialement, les objectifs de la société.
Parallèlement à cette évolution, et la conditionnant, se fait jour un changement décisif dans la gestion des affaires de l'Etat par le gouvernement : peu à peu, en matière d'administration et de réglementation de police, le Conseil d'Etat commence à prendre des mesures générales, à régler de manière uniforme des questions relevant de la basse police communale, telle la police des étrangers ou la police du feu[152] ; il cesse de ne plus procéder que par décisions ponctuelles sur des cas particuliers. Dans une telle évolution, la place laissée à une société se donnant pour objectif de proposer des réformes dans « les diverses branches de police et d'administration » s'amuit, et la mutation est plus profonde que le simple changement de souverain : « la position où se trouvaient les communautés », la façon dont l'Etat exerce son droit de contrôle de la basse police et « le point de vue sous lequel la société pouvait envisager cette question » ont changé de manière durable. La basse police, à l'exemple de l'assistance, n'est plus un domaine pour lequel le moment reviendra où une société telle que la SJ pourra « le reprendre » en considération et songer à des mesures générales. Si, en 1816, l'application des idées de Sandoz-Rollin par le comité de charité de la ville est considérée

151 Sur ces trois exemples : chap. VI/IV (introduction) et VI/IV/1.

152 Pour une synthèse sur l'emprise croissante de l'Etat à l'égard des communes, cf. chap. IV/IV/1 ; pour la police du feu : ci-dessous, chap. V/IV/3.

comme une affaire sans plus grand intérêt, c'est que le moment n'est plus où une société privée aurait pu proposer des réformes générales en matière d'administration et de police.
Le récit que nous venons de faire est révélateur d'une place qu'aurait pu prendre avant 1815 la SJ, mais que, au moment où elle semble s'intéresser assidûment à la question, le Conseil d'Etat est en train d'occuper ; ou qu'il a déjà occupée : en 1813, avec le rejet du projet de Rougemont, il avait refusé de prendre des mesures générales en matière d'assistance publique, de régler l'assistance de façon uniforme et centralisée, préférant laisser l'initiative aux communes. Il reste, désormais, à examiner si la position de la SJ au sujet de l'assistance est différente du choix fait par l'Etat en 1813.

3. « PLUTÔT MODIFIER QUE REFONDRE ENTIÈREMENT » : CONTEXTES DE SANDOZ-ROLLIN

Devant renoncer à son ambition d'influencer le traitement par l'Etat des « diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique », ne réussissant pas à mettre en œuvre le contenu des propositions de Sandoz-Rollin, voyant l'Etat s'occuper lui-même de l'organisation de l'assistance, la SJ semble bien avoir, en la matière, échoué.
L'examen, pourtant, du texte et du contexte du mémoire de l'ancien secrétaire d'Etat permet de voir dans cet échec un paradoxal succès. Pour mesurer avec plus de finesse la portée de ce projet et la signification de sa non mise en œuvre, il convient, après avoir daté le document, d'en examiner à la fois le contenu et les contextes dans lesquels son élaboration s'insère.

DATATION DU DOCUMENT

Le mémoire de Sandoz-Rollin ne nous est parvenu qu'à un exemplaire : une version manuscrite datée de 1815 et intitulée *Essai sur les causes de la pauvreté et les moyens de les faire cesser dans la principauté de Neuchâtel par Monsieur Alphonse de Sandoz-Rollin*.[153]
Avant 1811, le mémoire n'existe que sous la forme de « notes » ou de « réflexions » : ce que le secrétaire d'Etat lit en décembre 1802, ce sont des « *observations* », « des *réflexions* sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres » ; deux mois plus tard, c'est d'« *observations* sur les inconvéniens qui résulteraient dans ce pays de l'établissement d'une maison de travail » qu'il est fait mention[154] : il n'est pas encore question d'un travail prenant la forme d'un essai ou d'un mémoire.
Selon toute vraisemblance, même si l'état dont nous disposons est daté de 1815 et même si le sujet préoccupe l'auteur depuis 1802-1803, *l'Essai sur les causes…* a été rédigé entre 1811 et 1813. En avril 1811, Sandoz-Rollin présente à la société

> « le canevas d'un mémoire qu'il a commencé dans le but de rechercher les meilleurs moyens d'assister les pauvres après avoir établi les vrais caractères de la pauvreté et les diverses causes qui la produisent. »[155]

---

[153] BPUN, ms a 690 : cahier de 48 pages, 18,7 x 23,3, sans couverture forte, 1 p. de titre, 1 p. de garde, texte aux p. 3-26 (paginées de 1 à 24), 22 p. vierges ; aucune mention hors teneur. Pour le texte : Thierry CHRIST (texte préparé et commenté par), *Alphonse de Sandoz-Rollin : Essai sur les causes…* (ci-apr. : *Essai sur les causes…*).

[154] *SJPV* 16 décembre 1802, p. 48 et 23 février 1803, p. 55. Nous soulignons.

[155] *SJPV*, 4 avril 1811, p. 165.

Ce qui est présenté au printemps 1811, ce n'est, donc, que le « canevas » d'un texte que l'auteur n'a que « commencé », et la société dit son souhait « que l'auteur y mette la dernière main aussi promptement que faire se pourra ». En mai, il communique « la seconde partie de son mémoire sur le meilleur mode à suivre pour l'assistance des pauvres », et la société décide de mettre le texte en circulation « quand l'auteur aura mis au net ses notes ».[156]
A la fin du printemps 1811, le texte n'existe donc encore qu'à l'état de « notes », qu'il s'agit de mettre « au net ». En février 1813, c'est chose faite : l'auteur lit à deux reprises une version qui semble définitive de son mémoire, qui est « mis en circulation », la société ayant décidé d'« en faire pendant quelque tems l'objet essentiel de [ses] discussions ».[157] Lorsqu'elle reprend ses séances en janvier 1815, c'est le texte « déjà communiqué à la société en 1813 » qui est une nouvelle fois lu par son auteur.[158]
Le texte définitif de l'*Essai sur les causes*... peut donc être daté avec précision: il n'est pas antérieur à mai 1811, puisqu'à ce moment il n'est qu'à l'état de notes à mettre « au net », même si la structure définitive du texte est déjà en place ; en février 1813, par contre, c'est un mémoire mis en forme qui est lu par l'auteur.

LE REMÈDE DANS LE MAL : RÉTABLIR L'ASSISTANCE ET « CONSOLIDER NOS INSTITUTIONS ACTUELLES »

Le texte tel qu'il est présenté dans le protocole de la SJ comprend deux parties : la première est consacrée à « rechercher les meilleurs moyens d'assister les pauvres après avoir établi les vrais caractères de la pauvreté et les diverses causes qui la produisent » ; la seconde propose « l'organisation d'une chambre de charité conformément aux principes établis dans la première partie ».[159] Aux « principes généraux » succède, donc, « leur application à nos circonstances et à nos localités ».[160]
Correspondant bien à cette bi-partition, le document, long de vingt-quatre pages, est divisé par l'auteur lui-même en trois paragraphes, précédés d'une introduction. Le plan est le suivant :

[Introduction] [p. 1-2]
« §. 1°. De la pauvreté et de ses principales causes. » [p. 2-6]
« §. II. De l'assistance. » [p. 6-13]
« §. III. Des moyens d'assistance employés dans la principauté de Neuchâtel et des changemens qui pourroient y être apportés. » [p. 13-24]

Les paragraphes 1 et II correspondent à ce qui a été appelé, en 1811, la première partie du travail : ils traitent des « principes généraux », sans référence au contexte neuchâtelois ; y sont exposés les « vrais caractères de la pauvreté et les diverses causes qui la produisent », puis « les meilleurs moyens d'assister les pauvres ». Le paragraphe III correspond, selon le plan de 1811, à la seconde partie du mémoire, qui traite de l'« application à nos circonstances et à nos localités » des principes généraux de la première partie. L'architecture du texte se veut donc lisible : poser des principes généraux, puis les appliquer au cas neuchâtelois.
L'introduction, destinée à capter la bienveillance du lecteur et à prouver l'importance du sujet traité, est particulièrement intéressante dans la mesure où l'un des principes essentiels y est formulé. Il s'agit, dit l'auteur, « de fixer les idées sur la meilleure manière de remplir les

156 *SJPV*, 16 mai 1811, p. 167-168.
157 *SJPV*, 11 février 1813, p. 182 et 18 février 1813, p. 183.
158 *SJPV*, 5 janvier 1815, p. 188.
159 *SJPV*, 4 avril 1811, p. 165 et 16 mai 1811, p. 167-168.
160 *SJPV*, 5 janvier 1815, p. 188-189.

devoirs de l'assistance » et de « ramener cette grande question à des termes simples » ; il s'agit, « surtout », de

> « *consolider nos institutions actuelles* en leur facilitant les moyens de secourir les pauvres d'une manière plus assurée, plus conforme à l'intérêt général de notre patrie, à la moralité et conséquemment au bonheur de ses habitans. » (nous soulignons)

La citation, ici, dit la nature de la démarche : il ne s'agit pas d'adopter un tout nouveau système, en mettant sur pied, par exemple, une maison de travail pour les pauvres ; il faut améliorer ce qui existe. Sandoz-Rollin craint plus que tout l'innovation qui substitue l'incertain à ce qui existe ; dans ce texte, l'auteur est fort discret sur ce point, mais le procès-verbal des séances de la SJ permet mieux de caractériser l'esprit qui anime les projets de Sandoz-Rollin. En janvier 1815, il présente un mémoire relatif à l'éducation, dans lequel il insiste

> « sur les inconvéniens qu'il peut y avoir à adopter trop facilement les nouveaux systèmes d'éducation proposés et essayés à diverses reprises par quelques philosophes ou philanthropes de nos jours, dans la vue de rendre l'instruction tellement facile aux jeunes gens qu'elle ne fût, en quelque sorte, qu'un jeu pour eux, et cela en opposition aux anciennes pratiques, qui <appelloient> de bonne heure les enfans au travail et à la peine ; l'auteur ne voulant, au reste, que mettre en garde contre la tendance générale du siècle à innover, sans prétendre exclure les améliorations réelles que l'on pourroit apporter dans notre plan d'éducation publique, fautif à trop d'égards pour que la société ne se fasse pas un devoir de travailler à le perfectionner (…). »[161]

Les termes dans lesquels le procès-verbal rapporte sa position sur l'école peuvent, il nous semble, être appliqués à ses propositions en matière d'assistance publique. Insistant sur les « inconvéniens qu'il peut y avoir à adopter trop facilement les nouveaux systèmes », méfiant à l'égard de « la tendance générale du siècle à innover », mais reconnaissant que le système existant, « fautif à trop d'égards », doit être amélioré, il propose, à la séance suivante,

> « quelques idées sur le meilleur système d'éducation publique à adopter parmi nous et sur la manière d'appliquer ses principes aux institutions existantes, qu'il voudrait *plutôt modifier que refondre entièrement*. »[162]

« Plutôt modifier que refondre entièrement » les institutions existantes : l'expression s'adapte exactement aux propositions d'améliorations de l'assistance publique qu'il fait dans l'essai que nous examinons. Ce qu'il y propose, en fait, dans ce mouvement si propre au XVIII^e^ siècle qui consiste à rechercher le remède dans le mal[163], est, en définitive, un retour à l'origine, à la raison d'être de ce qui est, en soi, un remède aux maux de l'état de société : les institutions d'assistance. Il convient ici de suivre l'exposé dans son détail, afin d'en mesurer la portée exacte.

Le point de départ de l'analyse des causes de la pauvreté réside dans une philosophie commune au XVIII^e^ siècle : l'homme a été doté par son Créateur de « toutes les facultés nécessaires pour travailler à la conservation de son existence » et, à la différence des autres créatures, « d'une intelligence supérieure », ainsi que d'un « immense désir de bonheur », moteur de toutes ses activités. Sorti de l'état de nature pour entrer dans l'état de société, il a certes dû sacrifier une partie de ses forces, mais « l'établissement du droit de propriété » l'en a « richement compensé ». En même temps, et parce que les facultés naturelles sont

---

161 *SJPV*, 19 janvier 1815, p. 190-191 ; <> : sic.

162 *SJPV*, 26 janvier 1815, p. 191. Nous soulignons.

163 On lira sur ceci les réflexions toujours stimulantes de Jean STAROBINSKI, *Le remède dans le mal. Critique et légitimation de l'artifice à l'âge des Lumières*, Paris, Gallimard, 1989.

inégalement réparties, il y eut des riches et des pauvres, les premiers ayant les facultés pour se procurer le superflu, les seconds ne pouvant se procurer le nécessaire.
Tous les biens étant soumis au droit de propriété, il ne reste plus au pauvre, pour « combler le déficit » entre ses besoins et ce qu'il peut se procurer, que deux solutions : travailler plus ou recourir à la propriété du riche, par le vol ou la mendicité. La première solution est impraticable : la pauvreté est définie par le fait de ne pouvoir subvenir à ses besoins par le travail, que le pauvre ne puisse pas travailler ou que le produit de son travail soit insuffisant (famille nombreuse, âge, maladie, manque d'ouvrage, paresse et inconduite) ; les pauvres, ce sont « ces hommes qui ne peuvent par leur travail pourvoir à tous leurs besoins » et qui doivent, de ce fait, recourir à la propriété d'autrui. En-dehors du vol, la seule solution est donc la mendicité. Le riche, pourtant, *a priori*, n'a aucune raison de se défaire d'une partie de sa propriété.
Les causes de la pauvreté ainsi déduites, le texte passe à l'étape suivante du développement : l'assistance. C'est la charité qui permet de sortir de l'impasse à laquelle aboutissait le premier paragraphe : elle est « le désir de faire cesser » le sentiment pénible que fait naître la vue de la souffrance de « ceux dont le travail et insuffisant et ceux qui ne travaillent pas ». Le riche y remédie en abandonnant une partie de sa propriété ; il y a soit aumône soit assistance. Les deux termes sont soigneusement distingués par le texte ; la distinction fondera toute l'analyse subséquente, et l'opposition ne renvoie pas à la distinction usuelle entre aumône manuelle et assistance à domicile. Soulager par un léger secours une souffrance momentanée, c'est une aumône ; le vrai exercice de la charité consiste à vouloir faire disparaître les causes de la pauvreté : « assister, c'est secourir avec <persévérence>[164] et dans l'intention de faire cesser la cause de la souffrance ».
L'assistance ainsi définie doit s'exercer à l'égard des « hommes qui ne peuvent pourvoir par leur travail à tous leurs besoins » : les malades, les vieillards, les enfants, les hommes dont le travail est insuffisant pour couvrir leurs besoins, les paresseux et « les hommes vivant dans le désordre et l'inconduite ». Parce qu'assister consiste à faire disparaître la cause de la pauvreté, « les moyens d'assistance seront aussi diversifiés que les causes de la misère » : soigner le malade, pourvoir aux besoins du vieillard, élever l'enfant, punir le vicieux,… Le point essentiel est de ne pas détruire ou de rétablir « le désir qu'a tout homme d'être indépendant d'autrui quant à ses moyens d'existence » : il faut que le pauvre conserve « le sentiment de la nécessité d'efforts soutenus pour parvenir à un mieux ».
Ces principes posés, le texte passe à une reconstitution hypothético-déductive de la genèse des établissements publics de charité. Il existe comme un état de nature de l'assistance, un temps pré-institutionnel : les pauvres ne sont assistés que par des autres particuliers, ils le sont, donc, très inégalement. Parce que cette inégalité est en elle-même contraire à la justice, l'on réunit « tous les moyens de secours » et l'on chargea « des hommes publics d'en faire une égale répartition à tous les pauvres ». Insistons, ici, sur le fait que cette évolution ainsi décrite est a-historique, qu'elle n'est pas conditionnée par des contingences événementielles : des hypothèses sont posées a priori (définitions), les conséquences en sont déduites. L'ordre du discours n'est pas chronologique, mais logique.
La suite de l'analyse, par contre, se déploie sur un mode historique : « Maintenant que l'expérience nous a éclairés », l'on doit constater que les établissements publics de charité, à l'origine remède au mal qu'est l'inégalité dans l'assistance pré-institutionnelle, contiennent en eux-mêmes les causes de leur dénaturation. Parce qu'ils exigent des riches de leur remettre en argent les sommes qu'ils consacraient « auparavant » à assister directement les pauvres, ils les privent « de la vue de la souffrance », qui seule pousse à pratiquer la charité. Inversement, les

[164] <> : sic.

pauvres ont recouru à ces établissements « comme on réclame la portion d'une propriété commune », ce qui a affaibli en eux le « désir de pourvoir par eux-mêmes à la conservation de leur existence ».
D'autres raisons ont contribué à dénaturer ces établissements : parce que les « hommes publics » chargés de répartir également entre tous les pauvres la totalité des moyens de secours étaient trop peu nombreux pour assister, c'est-à-dire chercher à détruire les causes de la pauvreté, ils se sont contentés de distributions « équivalentes à des aumônes ». L'inégalité a été ainsi réintroduite, des pauvres recevant trop, d'autres pas assez, et des riches ont recommencé à faire des aumônes particulières. Certains pauvres, combinant les deux systèmes, « ont ainsi obtenu des moyens d'existence plus abondans que ne pouvoient s'en procurer des hommes laborieux et constamment occupés ». La conséquence de cette dénaturation a été un affaiblissement, chez les pauvres, du « désir de l'indépendance ».
A ce point de l'exposé, qui est entré dans le temps historique, c'est-à-dire le temps de la dénaturation, le texte introduit une première solution au mal ainsi décrit : « les maisons de réclusion et de travail », conçues comme un moyen de remédier aux nuisances engendrées par la dénaturation. Mais c'est pour repousser ce moyen dans le cas de petits Etats ; l'on retrouve, ici, l'opposition de Sandoz-Rollin aux maisons de travail, déjà formulée en 1802-1803 :

> « Dans quelques pays, le mal a été tel que les gouvernemens ont été forcés d'opposer à l'augmentation et à l'audace des pauvres les peines afflictives, les maisons de réclusion et de travail, moyens violens qui confondent souvent l'innocent avec la coupable, qui sont peut-être utiles dans un grand Etat, mais qui sont nécessairement odieux dans une société composée d'un petit nombre de familles unies entr'elles par une foule de rapports. »

Le paragraphe consacré à l'assistance se termine par un alinéa paradoxal : la dénaturation dont le texte vient de décrire les raisons n'est pas « une suite nécessaire de ces fondations ». Alors que les pages précédentes démontrent, au contraire, qu'une telle évolution tient essentiellement à la nature de ces établissements, l'auteur veut réserver la possibilité d'une renaturation, qu'il trouvera dans le mal lui-même : rapprocher les pauvres des riches, alors que la charité publique a éloigné les uns des autres et pallier les conséquences du petit nombre d'hommes publics, qui conduit à l'aumône au lieu de l'assistance.
Le troisième paragraphe de l'essai est consacré à une application au cas neuchâtelois des principes énoncés dans les deux premiers paragraphes. Après une rapide énumération des établissements d'assistance, le texte montre que ces derniers ont effectivement été victimes des causes générales, qui les ont éloignés de leur destination initiale. Il n'est néanmoins pas conclu à la nécessité d'un changement de système : il s'agit de voir comment « modifier sans refondre entièrement » ce qui existe. L'essai se termine par une revue des différentes catégories de pauvres et des manières de les assister, c'est-à-dire de faire cesser la cause de leur souffrance.
Il a été remédié aux inconvénients inhérents à la phase pré-institutionnelle de l'assistance, dans le cas neuchâtelois, par la création des chambres de charité communales, la prise en charge des illégitimes par l'Etat, les fonds destinés aux descendants du Refuge. Tous ces établissements ont été victimes de la dénaturation décrite précédemment : le nombre des pauvres a considérablement augmenté, « les rapports entre les riches et la classe souffrante ont diminué », l'assistance, telle que le texte la définit, n'est plus exercée. Des pauvres reçoivent des secours et des établissements publics et des particuliers, ce qui détruit en eux « le germe de toute moralité et de toute activité » et accroît « le nombre des hommes qui renoncent à pourvoir par eux-mêmes à leurs besoins ».
Pourtant, et c'est ici que s'actualise la possibilité réservée plus haut d'une renaturation de ces établissements, le remède se trouve dans le mal lui-même. Il s'agit de « modifier sans refondre entièrement », d'améliorer ce qui existe :

> « Dans notre situation actuelle, toutes nos idées, toutes nos espérances d'améliorations futures doivent cependant être <ratachées>[165] à ces mêmes chambres de charité. »

Les causes de la dénaturation sont au nombre de trois : « les riches ont été éloignés des pauvres » et privés, ainsi, « de la vue de la souffrance », qui seule meut à la charité ; au lieu d'assister, de s'appliquer à faire disparaître la cause de la souffrance, « les chambres de charité ont dû se borner à répartir des aumônes » ; le nombre d'hommes publics chargés de gérer les chambres de charité est trop faible pour qu'ils puissent faire autre chose que distribuer des aumônes. La solution, la renaturation, réside dans une collaboration entre les chambres de charité et les gens de bien, les « personnes bien nées » :

> « si (…) les hommes et les femmes des premières classes de la société se réunissoient pour offrir aux chambres de charité le concours de leurs efforts, l'assistance seroit réellement exercée dans notre patrie. »

Des particuliers pourraient ainsi être chargés de patronner un ou deux pauvres, de les encourager, de les surveiller, d'exercer sur eux une « tutelle bienveillante ». On éviterait ainsi les abus des pauvres, les riches seraient à nouveau en contact avec eux et l'on pourrait véritablement assister, s'appliquer avec persévérance à faire cesser les causes de la pauvreté.
La fin de l'essai est consacrée, puisque désormais il semble possible, en modifiant, sans les refondre entièrement, les chambres de charité, d'assister au lieu de ne faire que répartir des aumônes, à examiner l'assistance qu'il convient de porter aux pauvres en fonction des diverses causes de leur indigence, au nombre de sept :

1. Assister les personnes qui ne peuvent plus subvenir à leurs besoins pour raison de maladie consistera à les soigner et à les « rétablir (…) dans l'état où ils étaient avant leur maladie ».
2. Assister le vieillard, c'est lui assurer des soins, veiller à ce qu'il soit « vêtu avec propreté, nourri avec abondance, égayé même ». La meilleure solution pour assister ces pauvres, ce sont « des asiles ouverts à la vieillesse », dont l'auteur appelle de ses vœux l'établissement dans la principauté.
3. L'assistance des enfants consiste, le plus souvent, à les séparer de leurs parents, pour « leur inspirer de bonne heure l'amour du devoir, de l'ordre et du travail ». La meilleure manière de les assister serait une « école de travail », sur le modèle, vraisemblablement, de l'établissement de Fellenberg à Hofwil.[166] Un tel établissement, affirme l'auteur, « est à fonder dans la plupart des communes ».
4. Quant à l'homme qui travaille sans pouvoir subvenir à tous ses besoins ou à ceux de sa famille, il faut secourir ses parents âgés et admettre ses enfants dans l'école de travail ou lui procurer des occupations appropriées à ses aptitudes et, si cela ne suffit pas, le secourir matériellement.
5. En cas de manque d'ouvrage, assister le pauvre signifiera lui fournir un travail, que, toutefois, l'on rémunérera moins bien que le travail que le pauvre peut se procurer seul.
6. Lorsque la paresse est la cause de l'insuffisance du produit du travail, il faut contraindre le paresseux, en le laissant souffrir, à travailler : « assister le paresseux, c'est travailler à le rendre actif ». Les enfants de tels parents doivent en être séparés tôt, pour qu'ils ne soient pas contaminés par leurs vices.

---

[165] <> : sic.

[166] La référence à Fellenberg ne se trouve pas dans *l'Essai sur les causes*... ; en 1815, la SJ entreprend des démarches pour mettre sur pied à Neuchâtel une école de travail sur le modèle de Hofwil (cf. chap. V//II/2 : « Vers une mise en oeuvre des propositions Sandoz-Rollin (…) »).

7. Enfin, lorsqu'il s'agit d'hommes vivant dans le désordre et l'inconduite, la palette des moyens d'assistance est quelque peu imprécise : faire jouer en eux l'amour-propre, l'intérêt particulier, la crainte de la honte et des châtiments, voire faire intervenir l'autorité « pour que le vicieux incorrigible soit séparé de la société et surtout de sa famille ».

La revue des causes de la pauvreté et de l'assistance spécifique à apporter se termine par le cas des *pauvres honteux*, des personnes nées dans ou habituées à l'aisance et que le sort réduit au nécessaire.

Les propositions de réforme sont, donc, en définitive, peu nombreuses, parce que l'auteur entend, comme en matière d'éducation, ne pas introduire « les nouveaux systèmes (…) proposés et essayés à diverses reprises par quelques philosophes ou philanthropes de nos jours » et ne pas céder à « la tendance générale du siècle à innover ». Il s'agit de trouver dans la cause du mal elle-même, les chambres de charité, le remède. L'incarnation historique du système hypothético-déductif est la cause d'une essentielle dénaturation, mais les conditions de possibilité d'une renaturation, d'un retour à l'origine, à la raison logique d'être de l'assistance institutionnelle, c'est-à-dire une répartition juste des secours que l'assistance, dans sa phase pré-institutionnelle, ne permet pas, sont inclues dans le mal lui-même. Le but est de « rétabli[r] l'assistance », en rapprochant les riches des pauvres, ce qui permettra d'assister à nouveau véritablement, soit de « secourir avec persévérence et dans l'intention de faire cesser la cause de la souffrance ».

Conservées, mais améliorées, les chambres de charité pourront à nouveau assumer la tâche qui est leur raison d'être, au moyen de l'engagement, comme échelon intermédiaire entre elles et les pauvres, des « personnes bien nées », des hommes et des femmes « des premières classes de la société », de « la partie la plus distinguée de la société ». Il s'agit de soumettre les pauvres à leur « tutelle bienveillante ». Les mesures d'accompagnement de cette amélioration, qui est l'essentiel du projet Sandoz-Rollin, ce sont les écoles de pauvres et les asiles de vieillards, les maisons de travail étant refusées par l'auteur. L'on peut, par ailleurs, relever que l'essentiel du système –refus des maisons de travail et mise de chaque famille pauvre sous une surveillance particulière– était déjà, pour son auteur, en place en hiver 1802-1803, lorsqu'il évoquait les « inconvéniens qui résulteroient dans ce pays de l'établissement d'une maison de travail et d'industrie » et proposait, comme alternative, un système « où chaque famille pauvre, sans être déplacée, seroit soumis à une inspection journalière, ou plutôt à une tutèle paternelle autant que sévère, et assistée à proportion de ses besoins ».[167]

Il faut insister sur le fait que *l'Essai sur les causes…* ne traite pas du tout des modalités politiques de réalisation du projet : rien ne dit que l'auteur imaginait ou désirait une intervention du Conseil d'Etat pour renaturer, comme il le propose, les chambres de charité. L'initiative, en fait, semble laissée entièrement à ces dernières, ainsi qu'aux « personnes bien nées » qui daigneront apporter leur concours. Quant aux « écoles de travail » et aux « asiles ouverts à la vieillesse », rien n'est dit au sujet de leur mise en place : sera-t-elle ordonnée par l'Etat ? Se bornera-t-on à inciter les communes à y recourir ? Le texte évacue, ainsi, soigneusement toute réflexion sur la mise en œuvre, et le fait est plus net encore en matière pénale : comment punira-t-on « le vicieux incorrigible », comment sera-t-il « séparé de la société et surtout de sa famille » ? Qui condamnera, à quelle peine et où enfermera-t-on les condamnés ? Enfin, les questions de financement sont complètement absentes du propos. Le système proposé, ainsi, écarte toute contrainte, toute emprise de l'Etat sur les communes, ne prévoit aucun financement nouveau et, enfin, contourne précautionneusement la question pénale, qui constitue bien le paradigme permettant de comprendre l'opposition aux maisons de travail, qui ont été « lues » sous l'angle pénal, ainsi que le montre l'amalgame significatif

167 *SJPV*, 23 février 1803, p. 55 et 16 décembre 1802, p. 48.

qu'opère Sandoz-Rollin, en signalant que « dans quelques pays, le mal a été tel que les gouvernemens ont été forcés d'opposer à l'augmentation et à l'audace des pauvres les peines afflictives, les maisons de réclusion et de travail ».
En définitive, le texte est donc bien dirigé contre « la tendance générale du siècle à innover » : il écarte, par son silence, toute mesure générale de la part de l'Etat ; le changement, s'il se fait, sera l'œuvre des initiatives locales : il ne sera pas ordonné par l'Etat.

LE PROJET SANDOZ-ROLLIN ET LA POLITIQUE DU CONSEIL D'ETAT : UNE CONCORDANCE FRAPPANTE

L'*Essai sur les causes…*, de Sandoz-Rollin refuse de refondre entièrement le système et exclut, implicitement, des mesures générales de la part du gouvernement pour uniformiser le fonctionnement de l'assistance communale.
Ce qu'il importe, ici, de remarquer, c'est que cette position est remarquablement proche de celle qu'adopte le Conseil d'Etat dans le traitement de la proposition du procureur-général de Rougemont en 1810-1813.[168] Deux considérations, convergentes, démontrent que cette proximité n'est pas accidentelle : refusant le projet de Rougemont, le Conseil d'Etat choisit une solution qui est portée par l'ancien secrétaire d'Etat.
En premier lieu, il faut rappeler que Sandoz-Rollin fait partie de la commission chargée, en février 1812, d'examiner le projet de centralisation de l'assistance communale proposé par de Rougemont au Conseil d'Etat : au nombre des membres de cette commission figure en effet, outre cinq conseillers d'Etat en exercice, « Monsieur Alphonse de Sandoz-Rollin, ci-devant conseiller d'Etat, s'il peut s'y prêter ».[169] La « grande majorité » des membres de la commission, suivie par le Conseil d'Etat, estima inopportunes « des mesures générales » de l'Etat « dans le but de centraliser » l'assistance communale et dit sa préférence pour des réformes partant « des communes ou des établissements charitables eux-mêmes », inspirées soit par « l'urgence des circonstances », soit par « les lumières qu'on chercheroit à y répandre ».[170]
Ne pas prendre de mesures générales, laisser l'initiative partir des communes, se borner à chercher à y répandre des « lumières » : c'est, politiquement, le cœur de la démarche de Sandoz-Rollin dans son *Essai sur les causes…* Il est, certes, difficile de déterminer dans quelle mesure il a influencé le rapport de la commission en janvier 1813 ; la chronologie, néanmoins, tend à montrer que les travaux de la commission ont, à tout le moins, accéléré la rédaction finale du texte.
L'*Essai sur les causes…*, en effet, n'existe qu'à l'état de notes à mettre « au net » en avril-mai 1811 : c'est en février 1813 que Sandoz-Rollin présente à la société un texte définitif. Or, cette lecture suit immédiatement le rejet du projet de Rougemont par le Conseil d'Etat : la décision du Conseil d'Etat date du 26 janvier ; le 3 février, Sandoz-Rollin écrit au secrétaire d'Etat de Montmollin (n° 22), membre de la SJ, en lui demandant de lui communiquer des archives déposées à la chancellerie, soit « une capsule intitulée *pauvres*, dans laquelle sont

168 Chap. IV/IV.

169 *MCE 160*, 17 février 1812, p. 136-137. Les autres membres de la commission sont Charles-Louis de Pierre (n° 7), François de Sandoz-Travers (n° 34), Charles-Louis de Sandoz (1748-1834, administrateur des sels), Sigismond de Meuron (1783-1857, châtelain de Gorgier) et Louis Courvoisier (1769-1847, maire des Verrières).

170 *MCE 161*, 26 janvier 1813, p. 67.

déposés des rolles de pauvres, des anciens projets d'ordonnance »[171], et deux semaines plus tard, il lit à la société le texte définitif d'un mémoire dont la rédaction apparaît, ainsi, bien comme une réponse au projet de Rougemont. Plus généralement, la genèse même des deux textes montre une concurrence certaine entre les deux hommes : en février 1810, le procureur-général soumet une première fois son projet au Conseil d'Etat ; en avril et mai 1811, Sandoz-Rollin présente à la SJ le « canevas » de son mémoire ; en février 1812, de Rougemont soumet pour la seconde fois son projet au Conseil d'Etat, qui le renvoie à une commission dont Sandoz-Rollin fait partie et qui a utilisé les résultats de l'enquête de 1802-1803, enquête dont nous avons montré que le texte de Sandoz-Rollin constitue l'exploitation.

En deuxième lieu, et bien que la coïncidence des dates soit moins frappante, le nouvel intérêt de la SJ pour l'assistance communale en avril-mai 1811 est vraisemblablement lié au projet d'établissement d'une « maison de travail » au Locle[172] et à l'attention prêtée par Sandoz-Rollin à ce projet.

En février 1810, pour défendre son premier projet de centralisation, de Rougemont affirme que les travaux au Locle vont commencer incessamment ; en juillet 1810, le Conseil d'Etat approuve les règlements du nouvel établissement ; en 1811-1812, enfin, le projet est brièvement réactivé : le 13 mai 1811, une requête relative à la « maison de travail » projetée au Locle est présentée au Conseil d'Etat, qui y répond en juin 1812, sur le rapport du procureur-général. Il est vraisemblable que la lecture par Sandoz-Rollin du « canevas » de son mémoire à la SJ en avril-mai 1811 a été motivée par la réactivation du projet loclois, patronné par de Rougemont et défendant le principe des maisons de travail. Il convient, en effet, de rappeler que, présentée à la SJ en décembre 1802 et formulant déjà, contre la solution des maisons de travail, le principe d'une assistance à domicile sous la surveillance « paternelle autant que sévère » de gens de bien, la première esquisse de l'*Essai sur les causes…* a été conçue en lien avec le cas particulier du Locle « où l'on s'occupe dans ce moment d'une nouvelle institution de charité[173], dont le projet lui a fourni l'occasion de mettre par écrit ses idées à ce sujet ».[174]

Sandoz-Rollin, ainsi, prête depuis une dizaine d'années au moins attention aux projets en cours au Locle. L'on peut, pour cette raison, supposer que le fait qu'en 1811-1812, le projet loclois, sous l'impulsion de Rougemont, ait été réactivé l'a incité à achever de mettre « au net » ses réflexions sur l'assistance qui, en avril-mai 1811, n'existent qu'à l'état de « notes », de « canevas ». L'on peut, à cet égard, signaler, dernier signe de l'attention inquiète avec laquelle il suit les tentatives locloises et de son opposition à l'assistance fermée, que lorsqu'en 1823, la chambre de charité du Locle lance une souscription destinée à financer la création de l'hospice ouvert en 1826 et qui constitue la suite du projet de 1808[175], Sandoz-Rollin répond en redisant ses réticences :

> « *Vignoble*. Monsieur de Sandoz chancelier, m'a remis sa souscription en L 16.16. Monsieur de Sandoz-Rollin ne se refusera pas à coopérer à l'œuvre charitable que l'on se

171 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : Billet de « Sandoz-Rollin » adressé à « Monsieur de Montmollin conseiller et secrétaire d'Etat ». Souligné dans le texte. Datation : « Mercredi matin » [de la main de Sandoz-Rollin] et « 3 février 1813 » [ajout, vraisemblablement par de Montmollin]. Le 3 février 1813 est un mercredi.

172 Chap. IV/III/2-3.

173 Soit une « maison d'industrie » ; cf. chap. IV/III/1.

174 *SJPV*, 16 décembre 1802, p. 47-48.

175 Cf. chap. VI/III/1.

> propose si l'on y persiste, mais il la croit hors de place et au-dessus des ressources de la communauté du Locle, à laquelle il porte le plus grand intérêt. »[176]

L'activation des réflexions sur l'assistance de la SJ et, tout particulièrement, de Sandoz-Rollin est donc étroitement liée aux projets de réforme de l'assistance que sont les propositions de Rougemont en 1810 et 1812 et les projets loclois de 1802-1803 et 1808-1812. Il faut par ailleurs rappeler que l'enquête de 1802-1803 est liée à l'origine au projet de maison de travail de la ville de Neuchâtel en 1802-1805.

En référence à ces coïncidences chronologiques multiples, l'on peut affirmer que l'attention prêtée par la SJ à l'assistance est loin de s'être traduite par un échec. Paradoxalement, en effet, l'absence de résultats, la non mise en œuvre des rares propositions effectives auxquelles se résume l'*Essai sur les causes…* de Sandoz-Rollin sont en elles-mêmes un succès : en matière d'assistance au moins, c'est, en fin de compte, l'opposition aux projets de réforme qui motive l'intérêt de la société. Les maisons de travail du Locle et de Neuchâtel ainsi que le projet de Rougemont sont abandonnés ; dans cette mesure, la SJ atteint bien son objectif : « contre la tendance générale du siècle à innover », elle réussit à s'opposer aux « nouveaux systèmes (…) proposés et essayés à diverses reprises par quelques philosophes ou philanthropes de nos jours », et l'ambition affirmée de « modifier plutôt que refondre entièrement » les institutions existantes passe au second plan.

Dans cette perspective, le rejet du projet de Rougemont par le Conseil d'Etat est bien l'événement décisif : il y a, entre le refus par le gouvernement d'une réforme conduite par l'Etat au moyen de mesures générales et l'attitude de la SJ, résumée par l'*Essai sur les causes…*, une coïncidence très forte, et le rôle joué par Sandoz-Rollin après 1814, dans les questions liées à l'assistance publique[177], confirme bien le constat. Rentré au Conseil d'Etat en 1814, c'est, ainsi, lui qui, en août 1817, propose avec succès au Conseil d'Etat de renouveler la publication du mandement de 1773 contre la mendicité, et il fait partie, avec deux anciens membres de la SJ, le chancelier de Sandoz-Travers (n° 34) et le secrétaire du Conseil d'Etat de Montmollin (n° 22), de la commission sur la proposition de laquelle le mandement est renouvelé[178] : le refus d'une organisation de l'assistance par l'Etat s'impose à nouveau. En décembre 1817, il fait partie de la commission chargée par le Conseil d'Etat « de s'occuper, sous un point de vue général, de la question de l'entretien des pauvres de l'Etat »[179], commission à laquelle est également renvoyée, en juin 1818[180], une adresse des Audiences générales demandant au Conseil d'Etat de « revoir les ordonnances relatives à l'assistance des pauvres » et de proposer des « mesures législatives ou administratives ».[181] Cette commission élabore un projet de loi relatif aux désordres des pauvres assistés qui est soumis aux Audiences en juin 1819 et ne débouchera sur aucune mesure effective, ainsi que l'ordonnance

---

176 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 53 : extrait des carnets de souscriptions. L'expression « Monsieur de Sandoz chancelier » désigne non pas Sandoz-Rollin (il a été, et n'est alors plus, secrétaire d'Etat), mais François de Sandoz-Travers (n° 34, 1771-1835, nommé chancelier en 1811).

177 Pour l'histoire détaillée des mesures réglementaires et législatives en matière d'assistance publique et de lutte contre la mendicité entre 1815 et 1830, cf. chap. VII/I-II et VII/III/1.

178 *MCE 166*, 18 août 1817, p. 710 et 25 août 1817, p. 728.

179 *MCE 166*, 2 décembre 1817, p. 1016. Autres membres : le procureur-général de Rougemont (n° 5) ; Sigismond de Meuron (1783-1857, châtelain de Gorgier) ; Frédéric-Alexandre de Chambrier (n° 27) ; Charles-Adolphe-Maurice de Vattel (1765-1827, châtelain du Val-de-Travers) ; le chancelier de Sandoz-Travers (n° 34).

180 *MCE 167*, 29 juin 1818, p. 544.

181 *PVAG I*, 24 juin 1818, p. 231-233.

relative à l'assistance des pauvres que le Conseil adopte en février 1819[182], dans laquelle l'organisation de l'assistance communale reste très largement aux mains des communes.

AUTOUR DE SANDOZ-ROLLIN : LA CHAUX-DU-MILIEU EN 1811-1813

Un dernier élément atteste de la très nette convergence entre la politique de la majorité du Conseil d'Etat et les idées de Sandoz-Rollin : il s'agit d'un arrêt de novembre 1813 par lequel le gouvernement exprime au pasteur de La Chaux-du-Milieu son « intérêt » et sa « satisfaction » à propos du « comité de charité » de l'endroit. Or, la description du fonctionnement de ce comité est très proche de la « tutelle bienveillante » que Sandoz-Rollin souhaite voir instaurée comme principe directeur de l'assistance.
En avril 1813, le pasteur Auguste de Pury[183], à l'invitation, vraisemblablement, du secrétaire d'Etat F.-A. de Montmollin, à l'occasion d'une demande de secours à la commission des charités en faveur d'une famille sans commune, décrit longuement et à deux reprises le fonctionnement du *comité de charité*[184] de sa paroisse créé en 1801.[185]
Financé uniquement par des souscriptions annuelles, ce comité de treize membres, dirigé par le pasteur et « le justicier-président de la paroisse », comprend, outre un secrétaire-boursier, un « commis » par « voisinage ou quartier » de la paroisse ; chaque mois, ces commis sont chargés de recueillir les promesses de souscriptions et de distribuer les secours accordés aux indigents de leurs quartiers. Menacé de disparaître durant l'hiver 1812-1813 en raison de la crise industrielle et commerciale, le comité est réorganisé au moyen de l'instauration d'un patronage strict des assistés par les « commis », conçu comme une nécessité pour, d'une part, convaincre « quelques-uns des particuliers les plus aisés (…) à augmenter leurs secours proportionnellement à leurs moyens » et, d'autre part,

> « affoiblir l'objection de ceux qui, animés par un motif plus ou moins pur, alléguoient la mauvaise conduite connue de quelques-uns des pauvres qu'assiste le comité, pour se dispenser de contribuer, ou d'augmenter leur contribution. C'étoit le moment de proposer *l'établissement d'une surveillance générale et sévère, exercée sur la conduite des pauvres, surtout sous le rapport du travail, de la part de ceux qui sont chargés de les assister*. »[186]

Couplée à une recherche active de secours en faveur des indigents originaires d'autres communes, cette mesure, selon le pasteur, a évité la « chute du comité », qui a vu, au contraire, ses ressources augmenter considérablement[187], ce qui a permis « d'arrêter ici momentanément la mendicité ».

---

182 *MCE 168*, 8 février 1819, p. 92, 20 février 1819, p. 139-142 et 22 février 1819, p. 148-149.

183 Vraisemblablement : Charles-Auguste de Pury (1788-1861), fils de Charles-Albert (1752-1833) et de Sarah-Marguerite de Pury ; ép. Sophie-Marie-Anne de Pourtalès (1792-1877), fille de Samuel-Henri (1759-1810, pasteur) et de Marianne-Charlotte Petitpierre (1764-1842).

184 Pour une description du fonctionnement de ces « comités de charités » créés dans plusieurs paroisses ou communes à la fin du XVIII[e] siècle, cf. chap. II/II.

185 AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-du-Milieu »* : Lettres du pasteur de La Chaux-du-Milieu de Pury, 16 et 19 avril 1813. Faisant partie de la commission des charités, le destinataire est, vraisemblablement, le secrétaire d'Etat de Montmollin (n° 22), la correspondance relative aux assistés de la commission étant le plus souvent adressée au secrétaire d'Etat.

186 AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-du-Milieu »* : « Rapport de Monsieur de Pury pasteur à La Chaux-du-Milieu, sur la chambre de charité du dit lieu », 16 avril 1813. Nous soulignons.

187 Contributions recueillies en 1812 : 471.16 £ ; contributions promises pour 1813 : 899.7.6 £. Le comité assiste 37 ménages. AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-du-Milieu »* : Lettre du pasteur de La Chaux-du-Milieu de Pury, 19 avril 1813.

L'existence de ces deux documents s'explique, certes, par une demande de secours de la part du pasteur de Pury : il prie son correspondant d'« interposer [ses] bons offices en faveur de cette famille, auprès de la commission des charités du gouvernement ».[188] Mais, en même temps, il répond à une demande antérieure de son correspondant, ainsi que le montre le début de la lettre du 16 avril :

> « Puisque vous avez bien voulu m'inviter à vous adresser quelques considérations relatives au comité de charité de ce lieu, je vais vous présenter d'abord un apperçu de sa constitution. »

L'on peut supposer que l'invitation faite au pasteur de Pury est liée aux préoccupations de la SJ en matière d'assistance. La coïncidence chronologique, à tout le moins, est frappante : la première lettre du pasteur est datée du 16 avril ; deux semaines auparavant, le 1er avril, la société avait pris connaissance des notes de lecture du pasteur Dupasquier à propos « de l'ouvrage de MacFarland », opposé aux « établissemens de charité industriels » et favorable à un système de « pensions à domicile » :

> « Cette lecture a naturellement conduit à parler de la matière qui en fait l'objet, matière dont la société s'est récemment occupée et devra s'occuper de nouveau, et qui inspire toujours plus d'intérêt à mesure qu'on l'examine de plus près et qu'on l'approfondit davantage. »[189]

Rappelons aussi qu'en février, la société avait entendu la version définitive de l'*Essai sur les causes…* de Sandoz-Rollin et décidé de faire de ce travail « pendant quelque tems l'objet essentiel de [ses] discussions ».[190]
Etablissant « une surveillance générale et sévère (…) sur la conduite des pauvres » très proche de la « tutelle bienveillante » prônée par Sandoz-Rollin, la description du système mis en place à La Chaux-du-Milieu suscite l'intérêt de la commission des charités, au point qu'elle propose au gouvernement un arrêt manifestant au pasteur de Pury l'approbation de l'Etat. A la similitude déjà relevée entre *l'Essai sur les causes…* et la réorganisation de l'assistance dans la paroisse des Montagnes s'ajoute la genèse même du texte de l'arrêt[191], dont la version finale élimine soigneusement toute allusion à une éventuelle généralisation de ces principes qui serait ordonnée ou suggérée par l'Etat : la convergence, ici aussi, est forte avec la position de Sandoz-Rollin et la décision de janvier 1813 au sujet de la proposition de Rougemont. Une première version de l'arrêt était en effet ainsi conçue :

> « Le Conseil ayant été informé par la commission des charités, qu'elle a pris connoissance d'un rapport que lui a adressé le sieur de Pury pasteur à La Chaux-du-Milieu, sur l'état actuel de la chambre de charité du dit lieu, et que ce rapport lui a paru contenir *des vues sages et libérales, sur des mesures dont l'adoption aura pour résultats nécessaires l'abolition de la mendicité, et un soulagement mieux entendu des nécessiteux* : après en avoir délibéré, ordonne que le rapport du sieur de Pury soit conservé à la chancellerie, et lui annonce, ainsi qu'à ses estimables collaborateurs, que le Conseil a vu avec satisfaction

---

188 AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-du-Milieu »* : « Rapport de Monsieur de Pury pasteur à La Chaux-du-Milieu, sur la chambre de charité du dit lieu », 16 avril 1813. Le pasteur demande des secours en faveur d'une famille Piaget, sujet de l'Etat sans commune.

189 *SJPV*, 1 avril 1813, p. 187.

190 *Ibid.*, 11 février 1813, p. 182-183 et 18 février 1813, p. 183.

191 AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-du-Milieu »* : « Raport de la commission des charités : novembre 1813 » [brouillon de l'arrêt du 22 novembre 1813]. Deux paragraphes, soit deux versions d'une proposition d'arrêt ; le premier paragraphe, soit la première version, est biffé de quatre traits obliques. Le texte finalement adopté (*MCE 161*, 22 novembre 1813, p. 899-900) ne diffère de la seconde rédaction (second paragraphe) que par quelques détails.

> la manière en laquelle est géré l'établissement dont il s'agit, et qu'il lui accordera tout l'appui <>[192] » (nous soulignons)

Or, la seconde version, qui sera adoptée par le Conseil d'Etat, supprime toute allusion à l'« adoption » de « mesures » pour « l'abolition de la mendicité et un soulagement mieux entendu des nécessiteux ». Le texte se cantonne étroitement au cas particulier dont il s'agit :

> « La commission des charités ayant fait mention au Conseil d'un rapport par lequel le sieur de Pury pasteur de La Chaux-du-Milieu rend compte à la ditte commission de la marche suivie maintenant par la chambre de charité de sa paroisse pour l'extinction de la mendicité, et pour le soulagement des indigens : des effets satisfaisans qu'a eus cette marche, et des dispositions charitables et libérales par lesquelles les habitans de La Chaux-du-Milieu ont concouru aux vues de la chambre : délibéré le Conseil annonce au sieur de Pury, et aux membres de la chambre de charité de sa paroisse, qu'il a vu avec satisfaction et intérêt les soins qu'ils donnent à un établissement aussi utile que l'est celui dont il s'agit : et qu'il soutiendra cet établissement autant qu'il est en lui : le Conseil ordonnant que le rapport de Monsieur de Pury reste déposé à la chancellerie. »

Le Conseil d'Etat, ainsi, adhère bien à l'esprit de l'*Essai sur les causes…* et confirme son refus de mesures générales et contraignantes en matière d'assistance ; comme Sandoz-Rollin, il évite soigneusement toute allusion à une mise en œuvre générale.
Il faut relever que ce conservatisme, ce refus d'organiser l'assistance est, en même temps, un refus de mesures répressives à l'encontre des « mauvais pauvres », question que Sandoz-Rollin, dans son essai, évitait déjà soigneusement. Dans sa seconde lettre d'avril 1813, le pasteur de La Chaux-du-Milieu dit, en effet, bien le défaut d'autorité qui nuit à une surveillance effective des pauvres :

> « je fus interrompu par le surveillant de l'un des quartiers du Cachot, qui venoit m'informer de l'inutilité de ses efforts pour détourner de la boisson un indigent de ce lieu (nommé Jean-Jqs.-Henri Huguenin-Richard) qui n'est pas membre de la paroisse. C'est un cordonnier fort habile, qui, s'il l'eût voulu, auroit gagné facilement sa vie et celle de sa famille. Il s'abandonnoit déjà habituellement à l'ivrognerie, du vivant de son fils qu'il envoyoit mendier et pour lequel on avoit acheté des outils pour travailler aux chaînes de montres ; mais le père finit par les lui enlever et les vendre, afin d'avoir de quoi satisfaire son pendant déréglé. Cet homme, qui n'est pas fort âgé, étant en état de travailler et n'ayant plus d'enfant, le comité n'a pas cru devoir le faire participer directement à ses distributions, mais il destina à sa femme une assistance, que le commis fut chargé de remettre successivement et avec beaucoup de précaution. (…) Le surveillant voyant son mari oisif, qui venoit de boire et qui entroit, pour continuer à se satisfaire à cet égard, dans un lieu où l'on n'auroit pas dû l'admettre, l'y suivit pour l'exhorter à quitter l'eau-de-vie pour le travail ; mais il n'en reçut que des réponses insultantes pour le comité, qui d'ailleurs, ajoutoit-il, ne faisoit rien pour lui, et il finit par déclarer qu'il vouloit continuer de boire autant qu'il lui plairoit. (…) L'homme estimable qui l'avertissoit, est venu spontanément me faire sa déclaration et me demander s'il devoit encore se croire dans l'obligation de surveiller et de reprendre cet individu ? Je regarde ceci comme d'autant plus fâcheux que ce premier exemple, surtout s'il étoit suivi par d'autres, seroit décourageant pour les surveillans, et que *l'espèce d'autorité qui leur est nécessaire dans l'exercice de leur nouvelle fonction*, étant ainsi publiquement et impunément méprisée, ne pourra qu'en être affoiblie. »[193]

---

[192] <> : le texte s'interrompt.

[193] AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-du-Milieu »* : Lettre du pasteur de La Chaux-du-Milieu de Pury, 19 avril 1813. Nous soulignons.

Or, l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 novembre passe complètement sous silence cet aspect du rapport du pasteur de Pury : ce dernier souhaiterait que l'autorité des personnes chargée d'exercer une « tutelle bienveillante » sur les indigents ne puisse pas être « impunément » bafouée, que, donc, l'on se dote des moyens de punir les pauvres. Le Conseil d'Etat refuse, implicitement, une telle innovation.

4. CONCLUSION

L'intérêt de l'enquête sur la pauvreté et l'assistance réalisée par la SJ en 1802-1803, au-delà des renseignements qu'elle nous fournit sur la pauvreté et l'assistance en pays neuchâtelois au début du XIX^e^ siècle, réside dans l'ambivalence, révélatrice des mutations de l'Etat entre 1800 et 1815, des intentions et des modalités qui président à sa réalisation et à son utilisation.
Bien que jamais thématisée de façon structurée, l'intention initiale de la SJ, en 1802, est, sur la base de la conviction de l'urgence de la tâche, d'élaborer des propositions pour améliorer, réformer ou refondre le système de l'assistance publique dans tout l'Etat, réforme dont le paradigme est la mise au travail des pauvres. « Objet d'utilité publique bien reconnu et bien urgent », une telle réforme de l'assistance dans la principauté doit être examinée à la lumière de « ce qui se fait à cet égard dans l'étranger pour en prendre ce qui sera applicable à nos localités », en même temps que les réalités de la pauvreté et de l'assistance doivent au préalable être établies : c'est le sens de l'enquête lancée en novembre 1802 dans le but de « rechercher (…) ce qui a lieu dans ce pays, c'est-à-dire, tout ce qui concerne le nombre, l'état et les besoins de nos pauvres, ainsi que les différentes sortes d'assistances qu'ils reçoivent ou peuvent recevoir ».
L'enquête a, pour les correspondants dans les paroisses dont nous admettons que les affirmations reflètent les ambitions de la SJ, pour but de réfléchir à « un moien d'assister les pauvres qui ne favorisât pas leurs vices », à « un plan pour l'amélioration du sort des pauvres ». Suggérant divers moyens d'y parvenir, des pasteurs insistent sur le fait que la réforme doit être générale dans tout l'Etat : il faudrait faire « usage de ce moyen en grand », « il nous faut un moyen de soulager les pauvres qui soit uniforme et général ». Exploitant les réponses, la société raisonne, en 1802-1803, également en termes de réforme générale : contre la solution des maisons de travail, elle discute de « réflexions sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres », d'« observations sur (…) le mode d'assistance des pauvres le plus avantageux à adopter dans ce pays ».
Le concept, enfin, même de recherche de renseignements dit bien la marge d'action dont la société dispose alors : bien que dépourvue de toute existence publique et officielle, elle peut (encore) réaliser une enquête sur une question communale, soit un sujet relevant du droit ou du devoir de surveillance de l'Etat. Les modalités de réalisation de l'enquête disent l'existence d'un espace encore inoccupé par l'Etat, et que la SJ peut investir, fût-ce au prix de l'usage de relations privées ou de positions officielles détournées de leur signification.
Emblématisé par la décision de février 1809, le tournant à cet égard est essentiel : on décide de « renvoyer à (…) discuter de nouveau » la question de l'assistance communale parce que « la position où se trouvaient les communes » a changé et, par conséquent, « le point de vue sous lequel la société pouvait envisager cette question » également. A tort, l'on envisage alors le changement comme temporaire, et la société attend le « moment où elle devra » ou pourra reprendre le sujet en considération. Or, ce « moment » ne reviendra pas : en 1811 et 1813, puis en 1815-1816, lorsque le thème est repris, il n'est plus question de réforme générale de l'assistance, mais uniquement de projets ponctuels : démarches en vue de la création d'une « école de pauvres » sur le modèle de Hofwil, tentatives de convaincre la chambre de charité

de la ville d'« adopter (…) à l'avenir dans notre manière d'assister les pauvres » les principes formulés dans l'*Essai sur les causes…* de Sandoz-Rollin.
Il n'est, et ne peut plus être, question pour la société de porter une réforme générale, « de répandre des connaissances utiles et des lumières sur (…) les diverses branches de police et d'administration » dès lors qu'entre en jeu le pouvoir de l'Etat envers les communes. Preuve du caractère durable de l'emprise désormais effective de l'Etat sur la basse police, sur les communes, cet amuissement du champ d'action de la SJ rend impossible la réalisation des ambitions initiales qui ont présidé à la réalisation de l'enquête de 1802-1803.
En même temps, pourtant, la façon dont l'Etat, pour l'assistance, investit l'espace que la SJ ambitionnait en 1802 d'occuper, constitue, pour cette dernière, un paradoxal succès. Le refus, en 1813, du projet de Rougemont, l'échec, bien que l'attitude de l'Etat à cet égard ne soit pas documentée, des projets de maison de travail à Neuchâtel et au Locle et, plus généralement, l'attitude de l'Etat en matière de réglementation de l'assistance après 1815 présentent de très nettes coïncidences, lisibles jusque dans la chronologie des événements, avec les conceptions de la majorité des membres de la société en la matière et dont l'*Essai sur les causes…* constitue, par son contenu et par l'importance même de son auteur, la meilleure formulation.
Contre « les nouveaux systèmes (…) proposés et essayés à diverses reprises par quelques philosophes ou philanthropes de nos jours », « contre la tendance générale du siècle à innover », Sandoz-Rollin, comme la majorité des membres de la société et comme le Conseil d'Etat, refuse les réformes générales : il admet, certes, que le système existant, « fautif à trop d'égards », a besoin d'« améliorations réelles » et qu'il convient « de travailler à le perfectionner », mais il faut conserver les « institutions existantes, qu'il voudrait plutôt modifier que refondre entièrement » ; le but est de « consolider nos institutions actuelles ». Les propositions concrètes de réforme, ainsi, sont en définitive peu nombreuses : contre la solution des maisons de travail, elles se résument à suggérer une collaboration entre les chambres de charité et les gens de bien, les « personnes bien nées », chargées chacune d'exercer une surveillance, une « tutelle bienveillante » sur quelques assistés, soumis ainsi « à une inspection journalière, ou plutôt à une tutèle paternelle autant que sévère ». Cette renaturation du système devrait s'accompagner de la mise sur pied d'écoles de pauvres, sur le modèle de Hofwil, et d'asiles de vieillards.
Parce qu'il n'aborde pas la question des modalités de réalisation du projet, l'*Essai sur les causes…*, implicitement, exclut qu'il soit procédé par mesures générales de l'Etat : y préside la volonté politique de ne pas toucher à l'organisation de l'assistance publique dans la principauté, de ne pas intervenir par des mesures de portée générale qui uniformiseraient cette partie de l'administration qu'est devenue l'assistance ; y préside aussi, enfin, le respect du tabou qui, alors, à Neuchâtel, interdit d'envisager un quelconque changement en matière de régime des peines, ainsi que Sandoz-Rollin, en décembre 1803, le relève en qualifiant les maisons de travail de contraires « aux prémisses élémentaires de notre constitution ».[194]
Il s'agit d'une position qui est à l'exact opposé de la proposition de refonte complète et de centralisation du procureur-général de Rougemont en 1812. L'opposition entre Sandoz-Rollin et de Rougemont, si elle se double de, et se traduit par, une forte antipathie entre les deux hommes[195], correspond, ainsi, bien à une divergence essentielle dans la conception du rôle de

[194] *SJPV*, 23 février 1803, p. 55.

[195] Cf. le Journal de Rougemont, à la date du 17 mars 1817, cité par Anne JEANNERET-DE ROUGEMONT, *Le procureur général Georges de Rougemont : 'L'homme privé, l'homme public' (1817-1821)*, mémoire de licence, Neuchâtel, 1988, p. 68-69 : « Monsieur de Sandoz-Rollin au lieu de sentir que, lorsque l'on déserte la manœuvre au commencement de l'orage pour ne rejoindre l'équipage que lorsque le ciel est serein, l'on devroit au moins faire en toute occasion preuve de modestie et surtout éviter de contrarier ceux qui, par leur courage et leur savoir-faire, ont sauvé le vaisseau au plus fort du danger, se livre à la plus misérable ambition (…). » Cité

l'Etat, et le premier, dès 1813 au moins, l'a emporté sur le second. Le refus de centraliser, d'uniformiser et de contraindre en matière d'assistance communale, qui caractérise la position de Sandoz-Rollin, est en effet remarquablement proche de la politique du Conseil d'Etat entre 1813 et 1819. De plus, Sandoz-Rollin est présent dans toutes les commissions qui ont eu, dans ces années, à traiter de l'assistance, même en 1812-1813, alors qu'il est pourtant « ci-devant conseiller d'Etat ». Plus généralement, ses conceptions, reprises après 1815, coïncident de façon frappante avec l'attitude de l'Etat neuchâtelois qui, de 1815 à 1848, n'essaya jamais de réglementer avec précision l'assistance communale, en introduisant des nouveautés ou même en se contentant de codifier la coutume.
Le Conseil d'Etat voyait, en 1813,

> « les plus grands inconvénients à ce que le gouvernement prescrivît des mesures générales dans le but de centraliser cette partie de l'administration, et qu'il seroit de beaucoup à préférer que les réformes partissent des communes ou des établissements charitables eux-mêmes lorsque l'urgence des circonstances ou les lumières qu'on chercherait à y répandre, y engageraient ces corporations. »

Ne pas prendre de mesures générales, laisser l'initiative partir des communes, se borner à chercher à y répandre des « lumières » : n'est-ce pas, politiquement, la nature même de la démarche de Sandoz-Rollin dans son *Essai sur les causes…* ?

> « Dans notre situation actuelle, toutes nos idées, toutes nos espérances d'améliorations futures doivent cependant être <ratachées>[196] à ces mêmes chambres de charité. »

La place laissée à l'intervention de l'Etat est, ainsi, très réduite. Dans le contexte durablement nouveau d'une emprise effective désormais possible de l'Etat sur les communes, la SJ, soit Sandoz-Rollin, réussit à faire prévaloir ses vues. Il n'en demeure pas moins, certes, qu'une telle société voit son espace d'action se réduire au point de disparaître en 1816, mais cette disparition, précédée du repli sur des projets ponctuels en 1815-1816, se double de ce qui apparaît, ainsi, comme un paradoxal succès.

également (texte presque identique) par Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 179 (cf. aussi *Ibid.*, p. 179, n. 2).

196 <> : sic.

III. LA CRÉATION DE LA CAISSE D'ÉPARGNE (1801-1812)

La création des caisses d'épargne a lieu, en Suisse et en Europe, à la fin du XVIII[e] siècle et durant le premier quart du XIX[e] siècle. En Suisse[197], le premier établissement est la « *Diensten-Zinz-Cassa* » de Berne, ouverte en 1787, et dès le début des années 1800, les créations se font à un rythme soutenu : Zurich (1805), Bâle (1810), St-Gall (1811), Argovie, Schwyz et Neuchâtel (1812) ou encore Genève (1816), Schaffhouse (1817) et Lucerne (1818) se dotent, avec ou sans l'appui des communes et des cantons, d'établissements de ce type. Leur nombre s'élève, pour toute la Suisse, à quarante-cinq en 1828 et à cent-cinquante en 1850.[198]

Constitué en champ d'histoire en France[199] ou en Allemagne[200], objet de comparaisons à l'échelle européenne[201], l'histoire des caisses d'épargne, au croisement de l'histoire des

---

197 Pour la Suisse, il n'existe pas, à notre connaissance, de travaux de synthèse récents. Cf. Willy JENNE, *Die Spar- und Leihkassen der Schweiz*, Zurich, Orell Füssli, 1914 et Peter PÜNTENER, « Caisses d'épargne et de crédit », www.dhs.ch. Pour les cas bernois et zurichois, qui servent de référence aux fondateurs neuchâtelois, cf. Hans Rudolf RAHN, *Die Sparkasse der Stadt Zürich 1805-1944*, Zurich, Juris-Verl., 1946 et Eduard SALZMANN, *Die erste Sparkasse in der Schweiz : Die hochobrigkeitlich genehmigte Diensten-Zinz-Cassa in Bern, 1786-1877*, Berne, Verbandsdr., 1953. Pour Genève : Jules COUGNARD, *La Caisse d'épargne du canton de Genève, 1816-1916*, Genève, impr. A. Kundig, 1917 ; David HILER, *Caisse d'épargne de la République & [et] Canton de Genève, 1816-199*, Genève, CEG, 1991 et « De la caisse d'épargne à la banque universelle : L'exemple de la Caisse d'Epargne de Genève », in *Banques et crédit en Suisse (1850-1930)*, Zurich, Chronos, 1993, p. 185-198. Pour un cas voisin de Neuchâtel : S. SCHWAB, *La caisse d'épargne du district de Courtelary*, St-Imier, impr. Ernest Grossniklaus, 1879. Le bureau fédéral de statistique a publié, jusqu'à 1914, à quatre reprises une *Statistique des caisses d'épargne de la Suisse* (*1852/62*, Berne, 1864 ; *1862/72*, Berne, 1875 ; *1881/82*, Berne, 1889 ; *1908*, Berne, 1912). Pour l'année 1918, cf. *Schweizerische statistische Mitteilungen*, Jg. 1 (1919), H. 3 ; Jg. 2 (1920), H. 4 ; Jg. 3 (1921), H. 5.

198 Selon Philippe GODET, *La caisse d'épargne de Neuchâtel 1812-1912*, Neuchâtel, Attinger, 1912, p. 10-11. Autres créations jusqu'en 1817 citées par l'auteur : Vevey (1814) et Lausanne (1817). Nombre de caisses : selon S. SCHWAB, *La caisse d'épargne…*, pour 1828, et Peter PÜNTENER, « Caisses d'épargne… », pour 1850.

199 En France, où la première création date de 1818, le mouvement est un peu plus tardif et caractérisé par un fort lien avec l'Etat, en particulier dans le placement, en rentes d'Etat, et la garantie des fonds déposés. Cf. Séverine DE CONINCK, *Banquiers et philanthropes : La famille Delessert (1735-1868) aux origines des Caisses d'épargne françaises*, Paris, Economica, 2000, Catherine DUPRAT, *Usages et pratiques…*, p. 813-884, et les travaux d'André GUESLIN : « Aux origines de l'Etat-providence : La mise en place du modèle français des Caisses d'épargne », *RHMC 38*, 1991, p. 231-250 ; « L'invention des Caisses d'épargne en France : Une grande utopie libérale », *RH 282*, 1989, p. 391-409 ; *Gens pauvres : Pauvres gens dans la France du XIX[e] siècle*, Paris, Aubier, 1998, p. 204-216.

200 Pour l'Allemagne, cf. (n.v.) p. ex. plusieurs monographies régionales ou d'établissements : Marcus GRÄSER, *Das Mathildenstift in der Wetterau. Sparkassengeschichte und Regionalgeschichte*, Darmstadt, Gesellsch. für hessische Wirtschaftsgesch., 1995 ; Marion HRUSCHKA, *Die Entwicklung des Geld- und Kreditwesens : Unter besonderer Berücksichtigung der Sparkasse im Raum Straubing-Bogen : 1803-1972*, Straubing-Bogen, Sparkasse, 1990 ; Marlis LIPPIK, *Die Entstehung des Sparkassenwesens in Schleswig-Holstein 1790-1864*, Neumünster, Wachholtz, 1987. Cf. aussi les publications jubilaires : *150 Jahre Sparkasse Speyer*, Speyer, Kreis- und Stadtsparkasse Speyer, 1979 ; Ernst Joachim HAAS, *Stadt-Sparkasse Düsseldorf 1825-1972*, Berlin, Dunker & Humblot, 1976 ; Bernd KAPPELHOFF, *'wohltätig-nutzlich-segensreich'. Die 150jährige Geschichte der Kreissparkasse Stade und ihrer Vorgängerinstitute*, Selbstverl. Kreissparkasse Spode, 1993 ; Richard MERZ, *Stadtsparkasse Augsburg : 1822-1997 : Ein Beitrag zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Stadt Augsburg*, Stadtsparkasse Augsburg, 1997.

201 Cf. les quatre tomes de *L'histoire des Caisses d'épargnes européennes*, Paris, éd. de l'Epargne, 1991-1999, en particulier le t. 1 : Bernard VOGLER (dir.), *Les origines des Caisses d'épargne : 1815-1848*, 1991 et le t. 2 : Manfred PIX et Hans POHL (dir.), *La diffusion de l'idée de Caisses d'épargne au XIX[e] siècle*, 1994.

banques et de l'histoire sociale, entre en relation avec notre sujet dans une double mesure. Le rôle de l'Etat, tout d'abord, est fort variable : de quelle nature est sa présence, qu'il s'agisse de réglementer l'existence de ces établissements, de prendre l'initiative de leur création ou de contribuer à leur financement ? D'un pays à l'autre, et dans un même pays, d'une région ou d'un canton à l'autre, la part de l'Etat et des communes varie considérablement, entre, pour la Suisse, modèle bernois (financement de départ par l'Etat, qui contrôle la gestion) et modèle zurichois (initiative purement privée).

En second lieu, et c'est dans cette mesure précise que le sujet a sa place dans une étude consacrée à la pauvreté et à l'assistance, les caisses d'épargne, « grande utopie libérale » selon l'heureuse expression d'André GUESLIN[202], sont conçues –ou présentées– par les élites ou les pouvoirs publics qui les mettent en place comme une puissante contribution au problème de la pauvreté. Partout, le constat est le même : les domestiques, artisans ou journaliers n'ont aucun moyen de mettre de côté de manière assurée ce qui peut leur rester de leurs gains une fois leurs besoins couverts ; les montants dont ils peuvent disposer sont trop bien trop faibles pour être acceptés par les maisons de banque. L'idée qui est à la base des caisses d'épargne est de permettre aux classes populaires de déposer en tout temps de très petites sommes dans un établissement dont la gestion, souvent bénévole aux débuts, n'est pas axée sur le profit, qui leur serve un intérêt et dans lequel les sommes déposées soient garanties. Mettant l'épargne à la portée des paupérisables, les caisses d'épargne doivent favoriser les vertus que sont l'économie, la responsabilité individuelle et la prévoyance : en lieu et place de l'assistance publique, le capital placé doit permettre de faire face à la maladie, à l'accident, au chômage ou à la vieillesse.[203]

A Neuchâtel, c'est en 1812 qu'est créé un tel établissement.[204] La SEP (1801-1805), puis surtout la SJ (1811-1812), sont à l'origine de cette création. Fondée, initialement au moins, dans un but essentiellement philanthropique, cette institution est, avec l'Hôpital Pourtalès en 1809 et la Chambre d'assurance contre les incendies en 1810, la seule création durable en matière d'utilité publique d'envergure cantonale jusqu'en 1815. Nous nous proposons, dans ce chapitre, d'examiner, en commençant par établir une chronologie aussi exacte que les sources utilisées le permettent[205], comment l'initiative du secteur para-public s'est, en l'occurrence, articulée avec ce que l'on attendait de l'Etat ou de la ville. Nous n'abordons pas ici l'histoire

---

202 « L'invention des Caisses d'épargne… ».

203 Il s'agit, ici, des motivations proclamées et dont l'on peut supposer qu'elles sont effectives. L'usage des caisses d'épargne par les classes populaires et moyennes constitue l'un des champs de l'historiographie de ces établissements, et l'on souligne souvent la discordance existant entre destinataires théoriques des caisses (domestiques, journaliers, ouvriers non qualifiés) et usagers effectifs (paysans, petite bourgeoisie, artisans). Cf. p. ex. Marcus GRÄSER, *Das Mathildenstift*…. Quoique la remarque excède notre sujet, l'on peut relever qu'à Neuchâtel, le problème paraît être le même. Cf. p. ex. Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle*…, p. 77-78, 91-100, et Philippe GODET, *La caisse d'épargne*…, p. ex. p. 150-151, 281-287.

204 La Caisse d'épargne ne survit pas à la crise financière consécutive à la Première guerre mondiale : elle disparaît en 1920. L'histoire de cette institution est, en fait, encore à écrire ; les archives de la Caisse sont aux AEN. L'étude la plus complète reste celle de Philippe GODET, *La caisse d'épargne*… ; écrit sur le ton de la conversation, cet ouvrage plagie, pour les années de création (1799-1812, p. 10-38), Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle*…, p. 39-113 (en particulier, pour la création : p. 39-71). Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier*…, p. 278-279, reprend sans document nouveau, PETITPIERRE et GODET.

205 Nous basons ce chapitre essentiellement sur les archives de la SEP et de la SJ, ainsi que, avec prudence, sur PETITPIERRE et GODET. Une étude plus détaillée devrait aussi prendre en considération les archives mentionnées à la note précédente, ainsi que les Archives de la ville de Neuchâtel (pour les tractations avec la ville entre 1802 et 1805).

ultérieure de la Caisse[206] ni d'autres problématiques, telle que la politique de placement de l'établissement.[207] Quant aux motivations des créateurs de la caisse, semblables à celles de leurs homologues bernois, zurichois ou, plus tard, français, nous ne les mentionnerons que rapidement.

1. LES TENTATIVES DE LA SOCIÉTÉ D'ÉMULATION (1801-1805) : L'INERTIE DES AUTORITÉS DE LA VILLE ET DU CONSEIL D'ETAT

Selon Philippe GODET, qui reprend Alphonse PETITPIERRE, la première idée de création d'une caisse d'épargne à Neuchâtel remonterait à 1799. Dans nos sources à tout le moins, c'est un peu plus tard, en avril 1801, que l'idée est mentionnée pour la première fois : lors de la séance du 7 avril 1801, la SEP charge deux de ses membres, Louis de Marval (n° 2) et J.-J.-F. Vaucher (n° 15) de travailler au projet, présenté par de Marval, d'« une caisse où les domestiques et ouvriers pussent placer sûrement le fruit de leurs travaux et de leurs peines ».[208]

En avril 1801 encore, les deux commissaires rédigent un mémoire[209], consacré en particulier au problème de la garantie des dépôts. Trois solutions sont envisagées : une prise en charge par la ville de Neuchâtel, le recours à la générosité du roi ou la création d'actions-cautionnements souscrits par des particuliers bienveillants. Selon GODET/PETITPIERRE, ce projet est ensuite soumis au gouverneur de Béville, qui se déclare disposé à faire accorder par les caisses du roi un prêt de 500 £, à condition que l'on s'assure préalablement du concours de la ville, à laquelle l'on demande, alors, de souscrire la moitié des fonds de garantie ; le 17 août 1801, le Conseil de ville refuse son concours.

Le 6 mai 1802, de Marval et Vaucher rendent compte des démarches entreprises « relativement à l'établissement d'une banque pour les domestiques et ouvriers ». Relevant que « le magistrat de la ville [n'a] pas voulu concourir avec le gouvernement pour cet établissement », la société décide de revenir à la charge auprès de la ville avant d'envisager « d'autres mesures ».[210] En juillet 1803, la décision est confirmée : le procureur-général de Rougemont (n° 5) et le maire de Neuchâtel de Pierre (n° 7) sont priés

> « de saisir le premier moment favorable pour obtenir l'intervention du Conseil de ville dans l'établissement projetté d'une caisse d'assurance pour les domestiques et les ouvriers,

---

206 Pour donner une idée de l'importance prise par cette Caisse dans le canton, mentionnons simplement qu'au 31 décembre 1860, elle compte 11'055 déposants, dont 10'643 domiciliés dans le canton, pour une population cantonale de 87'847 habitants. Elle compte 148 déposants à la fin de 1812, 1'115 en 1824, 3'084 en 1834, 6'332 en 1844, 9'943 en 1854 et 13'683 en 1864. Le montant des dépôts dépasse les 100'000 francs en 1816, le million en 1831, les dix millions en 1863 (Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 93-95 et 100).

207 Cf. pour ceci Philippe GODET, *La caisse d'épargne…*, p. 294-296 : jusqu'en 1848, près de 75% des fonds sont placés à l'étranger, en particulier en France, en fonds publics, en actions et en hypothèques en Franche-Comté ; après 1848, les placements sont massivement rapatriés dans le canton.

208 *RGSEP*, 7 avril 1801, p. 22.

209 « Quelques idées pour l'établissement d'une banque en faveur des domestiques », 13 avril 1801. Ce travail n'est pas signalé dans *RGSEP* ; le contenu en est résumé par Philippe GODET, *La caisse d'épargne…,* p. 12-13. Nous reprenons à GODET et PETITPIERRE les éléments du récit entre le 7 avril 1801 et le 6 mai 1802.

210 *RGSEP*, 6 mai 1802. p. 23.

> et dans le cas où l'on n'en pourroit rien obtenir d'ici à notre prochaine assemblée, on s'occupera des moyens de l'établir d'une autre manière. »[211]

En vain : en août 1803, la ville conditionne à une décision favorable de l'Etat une intervention qu'elle limite à une éventuelle souscription d'actions de garantie.[212]
Parallèlement, en décembre 1802, l'on s'adresse au gouvernement, en lui demandant soit de souscrire à un certain nombre d'actions, soit de verser une somme fixe pendant les dix premières années (couverture des frais, garantie des actions) ; la demande est renvoyée à l'examen de la chambre des comptes.[213] En février 1805, le Conseil d'Etat se prononce négativement sur la demande de la SEP : il « n'estime pas que dans le moment actuel l'on puisse proposer à sa majesté de prendre part à l'établissement de la caisse dont il s'agit ».[214]
Se heurtant à de telles réticences, la société va bientôt abandonner le projet. En juillet 1804, le procureur-général annonce que les démarches auprès de la ville et de l'Etat n'ont pas « eu le succès qu'on avoit lieu d'en attendre ». Il est décidé de reprendre la question en janvier 1805, et l'on envisage « de proposer cette question pour sujet d'un prix »[215], mais en février 1805, onze jours après la réponse négative de l'Etat, la SEP abandonne définitivement l'idée :

> « L'établissement d'une caisse d'assurance pour les domestiques et les ouvriers, ayant offert des difficultés auxquelles on ne s'était pas attendu, il a été décidé qu'on abandonnerait ce projet et qu'on ne proposerait point de question là dessus. »[216]

Cette première phase du récit montre que la SEP conçoit une entreprise dans laquelle les risques financiers, sur le modèle bernois, sont assumés par les pouvoirs publics, soit l'Etat et/ou la ville.[217] Ces derniers ne sont pas prêts à entrer en matière : la ville, tout au plus, souscrirait quelques actions, mais ne prendrait jamais de responsabilité financière importante ; l'Etat n'a pas ou ne veut pas engager les moyens financiers nécessaires à une participation durable à l'établissement proposé. Mais en même temps, la SEP n'entend pas non plus prendre elle-même de risques ; lorsque le soutien attendu fait définitivement défaut, on recourt, sans suite, à la formule du lancement d'un concours sur la question, sans envisager l'option évoquée en avril 1801 de la création d'actions-cautionnements souscrits par des particuliers.
Pour que le projet aboutisse, il faudra, donc, que ses initiateurs le prennent totalement en charge, à titre privé, et qu'ils ne comptent en rien sur le soutien de l'Etat : l'initiative privée seule pouvait alors être à l'origine d'un tel établissement.

---

211 *RGSEP*, 2 juillet 1803, p. 25.

212 La décision du Conseil de ville du 1 août 1803 est citée par Philippe GODET, *La caisse d'épargne…*, p. 15. La clause finale est révélatrice de l'attitude de la ville : « Il a été dit que si la chose se met en train par voie de souscriptions, le Conseil se réserve de décider l'intérêt qu'il pourra y prendre, lorsqu'il verra le parti que le gouvernement de son côté prendra à cet égard. »

213 Selon Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 44-45.

214 *MCE 153*, 11 février 1805, p. 138.

215 *RGSEP*, 3 juillet 1804, p. 26.

216 *RGSEP*, 22 février 1805. p. 27.

217 En référence, peut-être, au modèle bernois : le gouvernement bernois avait avancé à la caisse d'épargne créée en 1787 une somme de 60'000 francs, se réservant la nomination des administrateurs de la caisse (Philippe GODET, *La caisse d'épargne…*, p. 10).

2. LA CRÉATION DE LA CAISSE D'ÉPARGNE PAR LA SOCIÉTÉ DU JEUDI (1811-1812) : UNE INITIATIVE PUREMENT PRIVÉE

En mars 1811, l'idée de créer « une caisse destinée à recevoir les épargnes des domestiques » est reprise par la SJ, sur la proposition de Sandoz-Rollin, qui se réfère à « ce qui a eu lieu dans quelques autres pays, à Berne entr'autres ».[218] Dès lors, le projet va rapidement aboutir.

Dans un premier temps, en mars-avril 1811, la réflexion se base sur un projet élaboré par un particulier extérieur à la société, mais étroitement lié à plusieurs de ses membres, Jean-Jaques de Meuron.[219] Il n'est plus, désormais, question de financement public de la garantie des dépôts : l'on envisage un système de souscriptions par des particuliers ; avant d'être soumis à la SJ et repris par elle, le projet aurait été discuté en 1810 dans un cadre privé.[220] Le mémoire de Meuron est lu en mars ; en avril, on prend connaissance des « papiers (…) qui se trouvent dans les archives de la société d'émulation » sur ce sujet, et il est décidé que des « observations » de J.-F. Osterwald (n° 31) tendant à « simplifier » le projet seront communiquées pour avis à de Meuron.[221]

Le projet est repris et mené à chef de février à mai 1812. Le 13 février 1812, en effet, un nouveau plan, « plus simple (…) qu'aucun de ceux qui ont été précédemment examinés » est présenté par F.-A. de Chambrier (n° 27) ; l'on décide de s'occuper à nouveau de cette question « d'une manière suivie » et de reprendre les différents modèles proposés jusqu'ici.[222] Le 27 février 1812, le projet prend véritablement forme : J.-F. Osterwald (n° 31) et le futur premier directeur de la Caisse d'épargne, P.-L.-A. Coulon (n° 28), présentent un plan, proposant, entre autres, comme garantie financière, d'établir une association « de 15 à 20 personnes, ou plus s'il est possible d'en trouver davantage », qui s'engageraient à couvrir d'éventuelles pertes pour une somme de chacune de 400 à 500 £. Toutes les fonctions seraient exercées gratuitement, et la caisse serait destinée à « recevoir les épargnes des domestiques, des manœuvres et vignerons ».[223] Ce projet est pris en considération le mois suivant, et une commission de trois membres (Sandoz-Rollin, P.-L.-A. de Coulon et F.-A. de Chambrier) est chargée de « faire à ce sujet un travail, en prenant pour base le plan présenté par Monsieur Coulon ».[224]

Les discussions durent encore jusqu'au mois de mai. On se réfère désormais à l'exemple de la Caisse d'épargne de Zurich, « accessible à toutes les classes d'habitants », système que l'on juge « préférable à celui que l'on avait d'abord en vue, puisqu'il serait d'une utilité plus

---

218 *SJPV*, 21 mars 1811, p. 163-164.

219 Jean-Jaques de Meuron (1743-1823), fils de Pierre (1712-1800), négociant, intéressé au capital de « Pourtalès & Cie », ép. Marianne de Tribolet (1746-1789), fille de Charles-Samuel (1716-1756) et nièce du n° 4. Il est père du n° 35, beau-frère du n° 12 et beau-père des n° 22 et 28.

220 Le projet de Meuron est absent de nos sources. Il aurait été discuté hors de la SJ en 1810 par un groupe de douze personnes (n° 5, 14, 19, 21, 22, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 36) toutes membres de la Société à une exception près (n° 27). Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 46-47.

221 *SJPV*, 28 mars 1811, p. 164, 11 avril 1811, p. 165 et 25 avril 1811, p. 166.

222 *SJPV*, 13 février 1812, p. 169 et 20 février 1812, p. 170.

223 *SJPV*, 27 février 1812, p. 171 ; le projet est inséré entre les p. 170-171 ; le texte en est reproduit in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 49-51 et Philippe GODET, *La caisse d'épargne…*, p. 25.

224 *SJPV*, 5 mars 1812, p. 171 et 19 mars 1812, p. 173.

générale »[225] ; le 2 avril, la commission nommée en mars communique son travail « sur le projet d'un établissement à former dans ce pays, à l'instar de la caisse d'épargnes du canton de Zurich », en proposant en même temps un projet de règlement[226] ; le 19 avril, ce projet est discuté, mais l'on bute à nouveau sur la garantie à donner à l'établissement.[227] On demande leur avis à deux personnes extérieures à la société[228], et le 7 mai, de Chambrier propose, « comme moyen de concilier les opinions », une solution de compromis, qui admet « les deux modes » en concurrence, soit au début des engagement personnels, puis ensuite des dons ou legs, mais la question de la garantie reste en suspens.[229]
Le 14 mai enfin, trois principes sont adoptés définitivement :

> « 1°. Que les personnes qui se chargeront de la gestion, devront non seulement le faire gratuitement, mais encore se porter garantes en faveur de l'établissement, soit pour la vie, soit à terme, d'une somme suffisante pour répondre de leur fidélité et leur assurer la confiance de tous les intéressés.
> 2°. Que l'on recevra tous les dons ou legs qui pourront être faits à l'établissement, pour en former un fonds d'amortissement qui présente une plus grande sûreté et serve à couvrir les pertes qu'il faut toujours prévoir lors même que l'on prend toutes les précautions convenables pour les prévenir.
> 3°. Que les pertes, si l'on en éprouve, seront d'abord réparées par ce fonds d'amortissement et par les sommes qu'auront garanties les gérants, avant que l'on puisse toucher aux capitaux confiés, lesquels ne devront être entamés qu'autant que ces deux fonds n'y suffiront pas. »[230]

La solution proposée par de Coulon en février (garantie personnelle des gérants) est, en fait, acceptée. L'on a donc mis de côté le modèle bernois de subvention par l'Etat, sous forme de garantie, ainsi que le modèle zurichois, qui ne prévoyait aucune garantie autre que des assurances de bonne gestion des fonds confiés. Dès lors, la SJ en tant que telle n'intervient plus ; selon PETITPIERRE, les futurs gérants de la caisse élaborent le règlement général de l'établissement durant l'été, puis le soumettent au Conseil d'Etat en octobre 1812, qui accorde sa sanction le 2 novembre :

> « Lecture faite d'un mémoire et d'un règlement relatifs à l'établissement d'une caisse d'épargne en faveur des domestiques, artisans et journaliers de cet Etat, présentés à l'approbation du Conseil par Messieurs de Sandoz-Rollin [n° 21] ancien conseiller d'Etat et secrétaire du Conseil et de Pourtalès [n° 29] conseiller d'Etat et capitaine général des chasses de son altesse sérénissime et par les sieurs George de Chaillet, Jean-Jaques Meuron, Frédéric de Chambrier [n° 27], Dupaquier ministre [n° 19], Charles-Henri Dupasquier, Jean-Jaques-François Vaucher [n° 15], Jaques-Louis de Pourtalès-Boyve [n° 36], Paul-Louis-Auguste Coulon [n° 28], ces deux derniers membres du Grand Conseil de cette ville, Philippe-Henri DuBois[231], et Jean-Pierre Robert ; délibéré le Conseil loue les

---

225 *SJPV*, 26 mars 1812, p. 174.

226 *SJPV*, 2 avril 1812, p. 174-175.

227 *SJPV*, 19 avril 1812, p. 175. Selon Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 53-54, il a été à nouveau question, sur le modèle bernois, d'une garantie de l'Etat ; nos sources ne font aucune allusion à cette solution.

228 *SJPV*, 23 avril 1812, p. 176 et 7 mai, p. 176. Il s'agit de : 1. Georges de Chaillet, ép. Julie de Mézerac, négociant, fils de Jean-Frédéric (1709-1778) et, donc, frère du n° 18 (*JEANNERET-BONHOTE I*, p. 127). 2. Charles-Henri Dupasquier (1765-1835), fabricant d'indiennes, frère du n° 23, beau-frère du n° 1 et du n° 20, cousin du n° 15, cousin et beau-frère du n° 19.

229 *SJPV*, 7 mai 1812, p. 176.

230 *SJPV*, 14 mai 1812, p. 177.

231 Très vraisemblablement : Philippe-Henri DuBois, 1766-1825, fils de Philippe (1738-1808), négociant en horlogerie (Hollande, Italie, Allemagne). Famille du Locle, mais aussi bourgeoise de Neuchâtel. Son père

> vues bienfaisantes des auteurs du projet qui lui a été présenté, et annonce qu'il accordera sa protection la plus spéciale à l'établissement qui en est l'objet. »[232]

Le 10 décembre, les douze fondateurs de l'établissement publient un « avis au public »[233], l'informant à la fois de son existence, de la composition de son comité et des règles présidant aux dépôts et aux retraits ; l'établissement ouvre ses portes le 1er janvier 1813.
Les liens avec la SJ, dès lors, se distendent : après mai 1812, l'établissement est de fait né, et la société ne s'en occupera plus, si ce n'est, en janvier 1813, pour prendre connaissance du début officiel des opérations, et en février 1813, pour remarquer avec satisfaction que l'état des dépôts à la « caisse d'épargne qui vient de se former en faveur des gens de la classe du peuple », communiqué par le caissier (n° 36), « s'élève déjà plus haut qu'on n'aurait osé l'espérer ce qui prouve que l'établissement prend faveur dès son origine, et semble être le présage de sa pleine réussite pour l'avenir ».[234] Au niveau des personnes, également, les liens se distendent : si le premier groupe, en 1810-1811, se composait presqu'uniquement de membres de la société[235], ce n'est plus le cas des douze fondateurs effectifs.[236] Les termes mêmes dans lesquels le procès-verbal de la société signale l'entrée en force de la Caisse révèlent bien ce progressif éloignement :

> « Monsieur de Sandoz-Rollin a rendu compte verbalement de la mise en activité de la caisse d'épargne qui a fait l'objet des travaux de la société pendant la plus grande partie de l'hyver dernier. Cet établissement fondé sur les bases qu'elle avait posées et auquel on a intéressé comme gérens *concuremment avec quelques-uns de ses membres, plusieurs personnes respectables tant de la ville que de la campagne*, après que le projet en a été présenté au gouvernement, qui a bien voulu l'approuver et lui promettre sa protection, a commencé au 1 janvier de cette année et paraît dès son origine prendre faveur dans le public. »[237]

L'histoire de la création de la Caisse d'épargne démontre que cet établissement n'a pu être mis sur pied que parce que ses promoteurs, agissant dans le cadre de la SJ, se sont passés de toute participation de l'Etat. C'est également l'image qu'ils cherchent à donner d'eux-mêmes au public : le *Messager boiteux*, dont la SJ constitue le comité de rédaction, informe régulièrement ses lecteurs, jusqu'au début des années 1840, de la marche de la Caisse d'épargne.[238] Le numéro pour 1814, paru à l'automne 1813, présente le nouvel établissement dans ces termes :

---

acquiert vers 1792 le Château de Bevaix, alors propriété de la famille de Chambrier. Il se retire tôt des affaires, fortune faite. Hugues SCHEURER, *Horlogerie et horlogers…*, p. 142 et 149.

232 *MCE 160*, 2 novembre 1812, p. 1002-1003. Le texte du mémoire et règlement, datés du 24 octobre 1812, est reproduit par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 58-63 et par Philippe GODET, *La caisse d'épargne…*, p. 339-346. Cf. aussi *Mémoire et réglement relatifs à l'établissement d'une Caisse d'épargne en faveur des artisans, domestiques et journaliers*, Neuchâtel, impr. de C.-H. Wolfrath, 1812, 23 p.

233 Reproduit par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 69-70.

234 *SJPV*, 14 janvier 1813, p. 178 et 4 février 1813, p. 181-182.

235 Onze des treize membres font partie de la SJ.

236 Cf. n. 233. Les membres de la SJ y sont en minorité (n° 19, 21, 28, 29 et 36) ; deux autres personnes sont membres de la SEP, mais non de la SJ (n° 15 et 27), cinq autres sont étrangères aux deux sociétés (Charles-Henri Dupasquier ; Georges de Chaillet ; Jean-Jaques de Meuron ; Jean-Pierre Robert, de La Chaux-de-Fonds ; Philippe-Henri DuBois, du Locle).

237 *SJPV*, 14 janvier 1813, p. 178. Nous soulignons. La présence de la « campagne » est limitée à deux membres venant du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

238 Articles de promotion de la Caisse d'épargne : *MB*, 1814, p. 41-42 ; 1815, p. 38 ; 1819, p. 4-5 ; 1820, p. 5-6 ; 1821, p. 36-37 ; 1822, p. 38 ; 1823, p. 5-6 ; 1824, p. 6 ; 1825, p. 6 ; 1828, p. 4-5 ; 1833, p. 4-6 ; 1844, p. 49-51 ; 1863, p. 48-49 ; 1922, p. 53-54. Extraits du rapport annuel de la Caisse d'épargne (comptes) : *MB*, 1817, p.

> « Fondation d'une caisse d'épargne. Un nouvel établissement d'une autre nature que les institutions de charité proprement dites, mais qui pourtant s'y rattache bien à quelques égards, puisqu'il tend à fournir des moyens d'économie aux classes de la société qui sont le plus sujettes à tomber à leur charge, est la caisse d'épargne, que viennent de fonder, avec l'approbation du gouvernement, et l'encourageante promesse d'une protection spéciale de sa part, *quelques particuliers animés du désir d'être utiles, et sans autre intérêt que celui du bien public*, en faveur des artisans, domestiques et journaliers de cette principauté. »[239]

L'image que l'on entend donner est donc sans équivoque : la Caisse d'épargne a été fondée par « quelques particuliers » motivés uniquement par un désir d'utilité publique, de philanthropie ; le gouvernement n'a fait que donner son approbation et accorder « une protection spéciale » sans portée pratique aucune.
La Caisse d'épargne a donc été constituée à l'envers des principes admis entre 1801-1805 : sans aucune participation ni subvention officielle, si ce n'est « [la] protection la plus spéciale » du Conseil d'Etat, ce qui ne l'engageait à rien, mais avec un engagement personnel des gérants.[240] La SJ est à l'origine de cette création, dans laquelle aucune autorité n'a pris part, et plusieurs de ses membres jouèrent dans la direction et la gestion de la caisse un rôle essentiel : Sandoz-Rollin, ainsi, en sera le président de 1812 à 1849 et président honoraire de 1849 à 1862 ; P.-L.-A.Coulon, chargé de la tenue des livres de 1812 à 1840, cheville ouvrière de fait de l'établissement, est directeur du comité de 1841 à 1849, puis président de la direction générale de 1849 à 1855. Par ailleurs, ni la ville ni l'Etat n'interviennent dans la nomination des membres de la direction, qui se recrute elle-même en cas de vacance.[241]

3. « TOUS LES GENS À PETITS GAINS » : LES MOTIVATIONS DES FONDATEURS

Le but avoué des créateurs de la Caisse d'épargne est de permettre à tous ceux qui n'ont que leur travail pour vivre de placer de façon sûre de très petites sommes et de contribuer, ainsi, à moraliser ces classes de la population en leur inculquant le sens de l'économie ; l'on espère aussi, par là, résoudre partiellement le problème de l'assistance publique.
Jusqu'en mars 1812, sous l'influence vraisemblable du modèle bernois, l'établissement est conçu pour être destiné aux « domestiques » et aux « ouvriers », le second terme, imprécis, devant être compris comme se référant aux manœuvres et journaliers sans qualification et, peut-être, aux ouvriers artisans, soit à la frange inférieure des classes populaires.

4-5 ; 1818, p. 4-5 ; 1826, p. 6 ; 1827, p. 4-5 ; 1829, p. 5 ; 1830, p. 5-6 ; 1831, p. 37 ; 1834, p. 4-5 ; 1835, p. 4-5 ; 1836, p. 4-5 ; 1837, p. 4-5 ; 1838, p. 4-5 ; 1839, p. 4-5 ; 1841, p. 6.

239 *MB*, 1814, p. 41. Nous soulignons.

240 Selon le règlement soumis au Conseil d'Etat, les gérants s'engagent pour une somme de 200 £ pour une durée de six ans ; en cas de perte, ce fonds d'amortissement devait être épuisé avant de toucher aux dépôts. Articles 9 et 10 du règlement du 24 octobre 1812, reproduits in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 63-68.

241 « Une direction composée de douze membres gèrera la Caisse d'épargne. Cette direction choisira dans son sein un président, un teneur des livres, un caissier, deux surveillants de la comptabilité (…). Elle remplacera ses membres morts ou libérés de leurs fonctions (…). » Article 12 du règlement du 24 octobre 1812. Le premier comité est constitué ainsi à l'ouverture de l'établissement : Sandoz-Rollin (président) ; Chaillet et Vaucher (surveillants de la comptabilité) ; Coulon (tenue des livres) ; Pourtalès-Boyve (caissier). Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 67 et 104-106.

TABLEAU N° 163 : LES DESTINATAIRES DE LA CAISSE D'EPARGNE (1801-1813)[242]

	1801-1805	1811-19.3.1812	26.3.1812-1813	Total
Domestiques et ouvriers	5	0	0	5
Domestiques	1	8	0	9
Domestiques, manœuvres et vignerons	0	1	0	1
Artisans, domestiques et journaliers	0	0	3	3
«Toutes les classes d'habitans», «la classe du peuple»	0	0	3	3
Total	6	9	6	21

Ainsi, la SEP parle exclusivement d'un établissement « pour les domestiques et les ouvriers » ; désignant le projet, auquel il refuse de prêter son appui, le Conseil d'Etat parle, en février 1805, « d'une caisse destinée à recevoir les épargnes des domestiques ».[243] Reprenant, en 1811, le projet, le SJ le désigne, jusqu'à la fin de mars 1812, sous l'expression de « caisse en faveur des domestiques », en visant le même public que la SEP en 1801-1805 : les « domestiques, manœuvres et vignerons ».[244]

Avec l'adoption du modèle zurichois, en mars 1812, c'est, désormais, l'entier des classes populaires que l'on vise. L'établissement zurichois est « accessible à toutes les classes d'habitans du canton »[245] ; l'élargissement, en fait, concerne les artisans. La Caisse d'épargne, ainsi, est destinée à recevoir « les économies faites et à faire par les artisans, les domestiques et les journaliers de la principauté ».[246] L'on englobe, ainsi, à la réserve implicite, mais notable, des horlogers, l'ensemble de ceux qui n'ont pour vivre que leur travail : l'établissement est créé « en faveur des gens de la classe du peuple »[247] par ceux qu'une fortune immobilière ou commerciale place en-dehors, et au-dessus, du « peuple ».[248] Plusieurs expressions, frappantes, disent bien à la fois la perception que l'on a des réalités sociales et la position des fondateurs de la Caisse d'épargne. Elle est créée pour les « gens de la classe peu aisée », c'est-à-dire

---

242 Occurrences dans les sources suivantes : *RGSEP*, *SJPV*, *MCE*, *MB*, Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 64 et 69 (Règlement du 24 octobre 1812 et Appel au public du 10 décembre 1812).

243 *RGSEP*, 7 avril 1801, p. 22, 6 mai 1802. p. 23, 2 juillet 1803, p. 25, 3 juillet 1804, p. 26, 22 février 1805, p. 27 ; *MCE 153*, 11 février 1805, p. 138.

244 Cf. *SJPV*, 27 février 1812, p. 171 : « Messieurs Osterwald et Coulon ont communiqué de nouvelles observations sur les divers projets concernant l'établissement d'une caisse en faveur des domestiques (…). » Le projet de Coulon, inséré dans le registre de la Société, précise le public visé : « Le but que nous nous proposons est de former une association qui se chargerait de recevoir les épargnes des domestiques, manœuvres et vignerons (…). »

245 *SJPV*, 26 mars 1812, p. 174.

246 Règlement du 24 octobre 1812 (Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 64). Cf. aussi l'appel au public du 10 décembre 1812 (*Ibid.*, p. 69 : l'établissement est destiné aux « artisans, domestiques et journaliers ») et l'arrêt d'approbation du Conseil d'Etat (*MCE 160*, 2 novembre 1812, p. 1002-1003 : « en faveur des domestiques, artisans et journaliers de cet Etat »).

247 *SJPV*, 19 avril 1812, p. 175. Même expression (« en faveur des gens de la classe du peuple ») in *SJPV*, 4 février 1813, p. 181.

248 A titre d'illustration de cette posture discursive, cf. l'article 7 du règlement du 24 octobre 1812, au sujet de la garantie des dépôts : « Les dépôts versés à la Caisse d'épargne seront confiés avec une attention scrupuleuse à *des propriétaires et à des négociants, dont la fortune* et la probité ne permettent aucun doute sur leur exactitude à remplir leurs engagements ». Cf. aussi l'usage de la première personne du pluriel dans le mémoire au Conseil d'Etat de la même date : « (…) n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que presque tous *nos* ouvriers, et même *nos* artisans, se trouvent obligés de recourir à l'assistance publique dès qu'ils éprouvent quelque chômage ? (…) Frappés de ces inconvénients, *nous* nous sommes occupés des moyens de rappeler à des habitudes d'ordre et d'économie cette classe nombreuse de la société (…). » Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 65 et 59. Nous soulignons.

> « pour les domestiques, les artisans, les journaliers, pour tous ceux qui ne réussissent à amasser quelque chose que péniblement, à la longue, et pour ainsi dire sol après sol (…). »[249]

Les « personnes de la classe du peuple à l'usage desquelles elle est particulièrement destinée », « les domestiques, les artisans et les journaliers », ce sont les « classes travaillantes de la société », celles qui n'ont pour vivre que le produit de leur travail : « tous les gens à petits gains, artisans, journaliers, vignerons, etc. qu'avaient particulièrement en vue ceux qui l'ont fondée », « l'artisan, le journalier, tout homme appelé à gagner son pain quotidien par l'ouvrage de ses doigts ».[250] L'établissement semble ne pas parvenir à attirer l'épargne des horlogers : un avis au public, en juillet 1819, relayé par le *MB* de 1820, se félicite du fait « que le but de l'établissement est parfaitement rempli pour ce qui concerne les domestiques et les agriculteurs », mais déplore « qu'il est fort éloigné de l'être relativement à la classe beaucoup plus nombreuse des ouvriers occupés aux diverses branches de notre industrie ».[251]
Aux domestiques et aux journaliers, d'abord, puis aux artisans également, il s'agit de permettre de « placer sûrement le fruit de leurs travaux et de leurs peines »[252], de « placer les fruits de leurs économies d'une manière à la fois commode et solide ».[253] Créer une caisse d'épargne, affirme le mémoire qui soumet, en octobre 1812, le projet au Conseil d'Etat, serait « un des plus efficaces moyens »

> « qui procurerait à tout ouvrier, laborieux et économe, la facilité de placer ses épargnes, quelque chétives qu'elles fussent, avec tout la sûreté que la prévoyance humaine peut procurer ; et même les augmenter par l'accumulation des intérêts. »[254]

Le point de départ est un double diagnostic qui, affirmant, certes, l'imprévoyance des classes populaires, l'attribue en même temps largement à l'absence de moyen de placer leurs maigres éventuelles économies :

> « Nous n'ignorons pas qu'ici, comme ailleurs, l'ivrognerie, la débauche, le défaut d'ordre et d'économie, et surtout le luxe, absorbent ce qu'une sage prévoyance devrait faire mettre en réserve pour les temps fâcheux. – Mais ces vices mêmes seraient-ils absolument sans remède, et ne serait-ce point porter un jugement trop rigoureux que de les attribuer toujours à la corruption du cœur ? N'auraient-ils point dans bien des cas une autre cause, qui, pour être presqu'inaperçue, n'en est pas moins très active ? Nous parlons de l'extrême difficulté qu'éprouvent les gens de cette classe à faire valoir leurs épargnes. »

Mais offrir aux classes populaires les moyens de placer de petites sommes de façon sûre, c'est, en même temps, les « rappeler à des habitudes d'ordre et d'économie », et le discours peut alors insister moins sur le manque de possibilité de placement que sur l'imprévoyance

---

249 *MB*, 1814, p. 42.

250 *MB*, 1815, p. 38, 1823, p. 5-6 et 1821, p. 36-37. Cf. aussi *MB*, 1824, p. 6 (« en faveur des gens de la classe peu aisée »).

251 Avis du 7 juillet 1819, reproduit par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 77-78. Cf. aussi *MB*, 1820, p. 5-6.

252 *RGSEP*, 7 avril 1801, p. 22.

253 *SJPV*, 21 mars 1811, p. 163-164.

254 Cité par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 59-61. Cf. aussi p. ex. : 1. *MB*, 1823, p. 5-6 : La Caisse d'épargne offre à « tous les gens à petits gains, artisans, journaliers, vignerons (…) la facilité (…) de placer à intérêt et sûrement, les moindres épargnes qu'ils peuvent faire sur le produit de leur travail ». 2. *Ibid.*, 1824, p. 6 : « Cet établissement créé en faveur des gens de la classe peu aisée pour leur faciliter les moyens de placer sûrement, et à intérêt, leurs moindres épargnes ». 3. *Ibid.*, 1815, p. 38 : le texte encourage « les domestiques, les artisans et les journaliers, en faveur desquels elle a été instituée, à profiter de ce moyen facile qui leur est offert, de mettre en sûreté et de faire produire annuellement le fruit de leurs épargnes. »

des « gens de la classe peu aisée » et sur les bonnes habitudes qu'un tel établissement leur donnera. La Caisse d'épargne est un outil de réforme morale :

> « Ce ne sont pas, en général, les grosses sommes que l'on a peine à conserver. Elles ont assez d'importance, elles se recommandent assez d'elles-mêmes pour que l'on en prennent naturellement soin ; on trouve aisément à les placer, on les fait valoir et elles profitent. Mais ces petites sommes à peine perceptibles (…), échappent, se dissipent, se perdent bien vite si l'on n'en surveille attentivement l'emploi (…).
> Il nous semble que la Caisse d'épargne, en fournissant aux gens de la classe peu aisée la facilité de placer sûrement ce qu'ils peuvent mettre de côté, comme l'on dit vulgairement, doit *inspirer à beaucoup d'entr'eux le désir de tirer un fruit permanent de leur travail*, leur faire apporter quelque esprit de suite dans leurs petites affaires, et *contracter*, par conséquent*, des habitudes d'ordre et d'économie qui influent sur toute leur conduite* et les feront arriver peut être à un état de bien-être et d'aisance qu'ils ne connaîtront certainement jamais sans elles. »[255]

En même temps, elle est un instrument de réforme sociale. Permettre « aux gens de la classe peu aisée » de « placer sûrement ce qu'ils peuvent mettre de côté » aura, certes, un effet « sur toute leur conduite » et les moralisera ; cela fera, aussi, baisser les charges pesant sur l'assistance publique. C'est, très précisément, en ceci que le projet a pu très justement être qualifié d'« utopie » : il est perçu comme le moyen d'abolir ce qui constitue les classes populaires en tant que telles, soit l'absence de réserves que pallie le recours à l'aide sociale. Dans cette utopique mesure, la Caisse d'épargne est un élément de protection sociale : elle permet aux déposants « d'avoir ainsi *toujours en réserve quelque chose* pour les temps fâcheux et des ressources toutes prêtes pour les cas imprévus ».[256]
L'établissement, ainsi, est conçu, en quelque sorte, comme une assurance contre tous les risques de précarisation.[257] Il permet, d'abord, de se prémunir contre les « cas imprévus » ou les risques structurels, tels que le manque de travail, la maladie, la vieillesse, les dépenses de formation aussi :

> « n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que presque tous nos ouvriers, et même nos artisans, se trouvent obligés de recourir à l'assistance publique dès qu'ils éprouvent quelque chômage ? (…) Au moyen de cet établissement, un père de famille économisant quelques batz par semaine, trouvera tout prêt, au moment du besoin, l'argent nécessaire pour payer l'apprentissage d'un fils, pour marier sa fille, ou subvenir à des frais imprévus. Un célibataire préparera insensiblement l'aisance de sa vieillesse. Les enfants même, par le placement de leurs petites épargnes, s'assureront une ressource pour perfectionner leurs talents, ou pourvoir aux frais de leur établissement dans un âge plus avancé. »[258]

Il est aussi un instrument qui devrait amortir l'impact des crises de subsistances pour les classes populaires. Déplorant la faible utilisation de la Caisse par les « ouvriers occupés aux diverses branches de notre industrie », la direction de l'établissement voit dans la crise de 1816-1817 une preuve de son utilité :

> « Les années calamiteuses de 1816 et 1817 auraient cependant dû leur faire sentir la nécessité de ne pas dépenser la totalité de ce qu'on gagne, lorsque le bas prix des denrées permet de vivre avec moins : elles auraient dû lever tous leurs doutes sur le grand avantage qu'ont des ouvriers, de pouvoir déposer dans une caisse une partie de leurs

---

255 *MB*, 1814, p. 42. Nous soulignons.

256 *Ibid.*

257 Le terme même d'« assurance », dans l'expression « caisse d'assurance pour les domestiques et ouvriers », est utilisé à trois reprises (*RGSEP*, 2 juillet 1803, p. 25, 3 juillet 1804, p. 26 et 22 février 1805, p. 27).

258 Mémoire au Conseil d'Etat du 24 octobre 1812, in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…,* p. 59-61.

> gains, avec la certitude de le retrouver lorsque, comme cela arrivera nécessairement, la cherté ou la disette succéderont à l'abondance. »[259]

L'usage par les classes populaires de la Caisse d'épargne devrait, certes, faire l'objet d'une étude qui tenterait de cerner à la fois le profil des déposants et l'utilisation qu'ils font de leurs économies : qui dépose ? Retire-t-on pour faire face à la maladie, au chômage, aux périodes de « cherté » ? Utilise-t-on les sommes déposées pour financer des apprentissages ou faire face à la vieillesse ? A tout le moins, il faut, pour conclure, constater, en ce qui concerne les motivations avouées, sinon effectives, des fondateurs, la conformité[260] du cas neuchâtelois avec le mouvement de création de caisses d'épargne en Suisse et en Europe à la fin du XVIII^e^ et au début du XIX^e^ siècles : « à l'instar de ce qui a lieu dans quelques autres pays »[261], la création de 1812 est bien conçue comme le moyen d'une réforme à la fois morale et sociale.

IV. LA CRÉATION DE LA CHAMBRE D'ASSURANCE CONTRE LES INCENDIES (1797-1810)

Si l'exemple de la Caisse d'épargne montre une création dans laquelle le gouvernement n'intervient pas du tout et qui, pris isolément, pourrait laisser entendre qu'en ces années 1800-1815, l'initiative privée est seule porteuse de nouvelles réalisations, la création, en 1810, d'un établissement d'assurance contre les incendies montre que lorsqu'entrent en jeu des questions de basse police, l'initiative, si elle est massivement privée, ne peut néanmoins pas se concrétiser sans s'inscrire dans un cadre étatique.
« Assurance contre les incendies » ou « assurance immobilière, « Gebäudeversicherung », « Gebäudebrandversicherung » ou « Brandversicherung », selon la région linguistique, l'assurance incendie, secteur le plus précoce et le plus abouti de l'assurance choses, apparaît en Suisse à la fin du XVIII^e^ et dans le premier quart du XIX^e^ siècle, dans un cadre cantonal, par ou sous le contrôle des autorités cantonales. Des premières tentatives sont faites à Zurich et Berne dans les années 1780, mais c'est entre 1805 et 1812 que se crée la majorité des établissements : en huit ans, l'on dénombre quatorze créations, dont, en 1810, Neuchâtel.[262]

---

259 « Avis du 7 juillet 1819 » cité par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 77-78. Texte presque identique in *MB*, 1820, p. 5-6. Cf. aussi *Ibid.*, 1821, p. 36-37 : placer ce que l'on peut économiser à la Caisse permet de « prévenir les funestes effets » des temps de cherté, « en se précautionnant contr'eux par l'ordre et l'économie ». Il faut « ménager » et « mettre en réserve pour le trouver au besoin » le produit de son travail.

260 Il existe également d'autres points de conformité, tels que la volonté de réserver l'établissement aux petits déposants (cf. le règlement du 24 octobre 1812, art. 1-4, in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 64-65 : un montant annuel maximal est fixé pour les dépôts, soit 168 £, et les comptes ne peuvent excéder 3'000 £) ou le caractère bénévole de la gestion de l'établissement à ses débuts.

261 *SJPV*, 21 mars 1811, p. 163-164.

262 Les treize autres cantons concernés sont : AG (1805), BE et TG (1806), Bâle et SG (1807), Zurich (1808), SH et SO (1809), FR, GL, LU (1810), VD (1811) et ZG (1812). Martin KÖRNER, « Assurances », www.dhs.ch, et *Banken und Versicherungen…*. Pour la Suisse, la littérature existante est ancienne ; il s'agit souvent de publications à l'occasion d'anniversaires des établissements. Au niveau suisse : Hans SEILER, *Entwicklungsgeschichtliche Darstellung der Gebäudebrandversicherung in der Schweiz*, s.l., s.n., 1950 ; Karl WELLISCH, *Die Entwicklung des staatlichen Feuerassekuranzwesens sowie der kantonalen Versicherungsgesetzgebung auf dem Gebiet der Gebäude- und Mobiliarversicherung bis zum Erlass des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908,* Zurich, Juris-Verl., 1951 ; *Die kantonale Brandversicherung auf Gegenseitigkeit in der Schweiz, 1805-1925*, Berne, Vereinigung kantonal-schweizerischer Feuerversicherungsanstalten, 1926. Au niveau cantonal, p. ex. : Fritz BACHMANN, *Die*

Le 5 mars 1810, en effet, le Conseil d'Etat adopte un règlement pour l'assurance des bâtiments incendiés, interdit les quêtes pour cause d'incendie et crée ainsi la Chambre d'assurance contre les incendies (CAI).[263] C'est l'acte final d'une histoire de plus de dix ans, divisée en trois phases bien distinctes (1796-1798 ; 1804 ; 1809-1810), lors desquelles la SJ et la SEP ont joué, mais chacune de façon fort différente, un rôle essentiel.

Pour notre propos, une étude de la création de la CAI pourrait répondre à trois ordres de considérations. Tout d'abord, créée, comme ailleurs en Suisse, sur des bases mutuelles, elle est, dit PETITPIERRE en 1871, « la plus grande de nos sociétés mutuelles »[264], la plus ancienne de celles qui ont été créées au XIX^{e} siècle.

Deuxièmement, elle représente un pas important dans la mise en place d'un système de prévoyance : on passe d'une situation où le seul recours face à l'accident imprévu qu'est l'incendie est la charité publique, sous la forme de quêtes, autorisées au cas par cas par le Conseil d'Etat ou la ville de Neuchâtel, à une situation où les quêtes pour cause d'incendie sont interdites et où l'incendié, en payant une prime annuelle proportionnelle à la valeur assurée de son immeuble, est certain d'être dédommagé en cas d'événement imprévu. Le sentiment de sécurité des personnes concernées change ainsi totalement de nature.

Mais l'histoire de la création de la CAI, et c'est sous cet angle que nous l'examinerons, est révélatrice aussi de ce que sont la SJ et la SEP, de leur statut par rapport au Conseil d'Etat. L'articulation de leurs initiatives avec l'action gouvernementale représente, après les exemples de l'enquête sur les pauvres et de la Caisse d'épargne, un troisième cas de figure, caractérisé cette fois par une présence plus forte d'un pouvoir que l'on verra non seulement approuver et protéger les initiatives des deux sociétés, mais encore les relayer et les prendre sous son contrôle direct.

---

thurgauische Brandversicherungsanstalt für Gebäude, 1806-1930, Frauenfeld, Huber, 1936 et Balthasar HELFENSTEIN, *Die Gebäude-Brandversicherung des Kantons Luzern, 1810-1920*, Lucerne, A. Bucher-Räber, 1921. Quelques exemples de publications jubilaires : Kurt BÄCHTOLD, *150 Jahre Kantonale Gebäudeversicherung Schaffhausen, 1809-1959*, Schaffhausen, [s.n.], 1959 ; Herbert ESSEK, *Die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich : 175 Jahre im Dienste der Sicherheit*, Zurich, 1983 ; Gerold GUGGENBÜHL, *150 Jahre Gebäudeversicherung des Kantons Glarus : [1811-1961]*, [Glaris], Gebäudeversicherungsanstalt, 1961 ; Karl HIMMEL (et al.), *150 Jahre Gebäudeversicherung im Kanton Zürich*, Zurich, [s.n.], 1958 ; *Die kantonale Gebäudeversicherung in Baselland : 1833-1906*, Liestal, Gebr. Lüdin, 1907. Pour les pays voisins : Jean-Laurent VONAU, *Contribution à l'histoire de l'assurance en France : L'assurance-incendie en Alsace : 19^{e}-20^{e} siècles*, Grenoble, SRT de l'Université des sciences sociales de Grenoble, 1982 et Martina SPIES, « 'Feuersnoth' und die Entstehung der Gebäudebrand-Versicherung in Schwaben », *Zschr. des Hist. Vereins f. Schwaben 83*, 1990, p. 163-216.

263 I. Sources : *RGSEP* ; *SJPV* ; *MCE*. Le *MB* donne régulièrement des informations sur la marche de l'établissement à ses lecteurs ; voir en particulier 1811, p. 45-46, 1812, p. 40, 1821, p. 40-41, 1824, p. 44-45, 1826, p. 4-6. II. Littérature : Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 114-150 ; Jean COURVOISIER, *L'établissement cantonal d'assurance immobilière (Chambre d'assurance), 1810-1960*, La Chaux-de-Fonds, Haefeli & Co, 1960 ; Louis EVARD (et al.), *La Chambre d'assurance de la République et canton de Neuchâtel en Suisse, 1810-1910*, Neuchâtel, Seiler, 1910 (reproduit, sans référence aux fonds d'archives, quelques-uns des documents essentiels ; ci-apr. : *La chambre d'assurance…*) ; Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 276-278 et « La lutte contre les incendies… ». Les archives de cet établissement se trouvent aux AEN. Pour une version abrégée de cette étude, cf. Thierry CHRIST, « 'La classe nombreuse et respectable… ».

264 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 119.

1. LE CONCOURS DE LA SOCIÉTÉ D'ÉMULATION (1796-1798) : « POUR RÉPONDRE AUX DÉSIRS DE NOTRE GRACIEUX SOUVERAIN »

Selon PETITPIERRE, l'origine de l'établissement est le fait qu'en 1797, « l'opinion commence à se prononcer en faveur d'un établissement d'assurance contre les incendies », raison pour laquelle le Conseil d'Etat « invite » alors la SEP à s'occuper de ce sujet, ce qui conduit cette dernière à proposer cette question comme sujet de son concours annuel au printemps 1797 ; aucun mémoire ne fut envoyé, et seul le travail de l'un des membres fut communiqué au gouverneur.[265]

Cet exposé des faits et les expressions utilisées sont révélateurs des intentions d'un auteur[266] soucieux de défendre l'Ancien régime et, en particulier, d'exonérer la SEP des accusations qui furent portées contre elle dès après la révolution de 1848. Le moyen qu'il utilise fréquemment[267] consiste à ne pas mentionner les documents attestant les liens entre la société et le Conseil d'Etat. Dans le cas examiné ici, le procédé est flagrant.

En effet, la SEP propose, certes, le 12 avril 1797, comme sujet de concours, doté d'un prix de vingt ducats, la faisabilité du projet d'établissement d'une chambre d'assurance contre les incendies dans la principauté. Mais c'est parce que le gouvernement avait renvoyé cette question, suite à un rescrit du roi, « à l'examen de la société », et non, comme l'affirme PETITIPIERRE, parce qu'elle a été « invitée à s'en occuper » par un Conseil d'Etat soucieux de « satisfaire » « les vœux du pays »[268] :

> « On a pris en objet le rescrit de sa majesté touchant l'établissement d'une chambre d'assurance pour les incendies, qui avait été renvoyé par le Conseil d'Etat à l'examen de la société, et il a été décidé, que pour répondre aux désirs de notre gracieux souverain, toujours occupé du bien de ses peuples, la société proposerait un prix sur cette question, dont le comité devra incessamment s'occuper.
> Sur le rapport du dit comité, la société a jugé ne pouvoir mieux répondre aux intentions bienfaisantes de sa majesté et à l'attente du gouvernement, qu'en proposant pour sujet d'un prix, qui sera une médaille d'or, du poids de 20 ducats, les questions suivantes. (…) ».[269]

La SEP est, donc, une société à qui le Conseil d'Etat renvoye une question comme il pourrait la renvoyer à une commission de quelques conseillers. Le seul travail qui fut livré est un mémoire du professeur de Meuron (n° 6) ; la décision de la société est alors significative de ce que nous venons de dire :

---

265 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 114-116.

266 Alphonse Petitpierre (1812-1888) est consacré au ministère en 1837 ; pasteur à Mulhouse, puis suffragant à St-Aubin, il y épouse la fille du pasteur de la paroisse. Il est nommé pasteur à St-Aubin en 1844, démissionnaire en 1858, puis suffragant à Neuchâtel ; directeur des écoles municipales de la ville de 1865 à 1877. A collaboré au *MB*. *MB*, 1890, p. 44-45 (nécrologie) ; *QLT*, 1893, p. 498, 1898, p. 236-237 et 1912, p. 919.

267 Cf. p. ex. Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 17-20, pour le récit des démêlés entre la SEP et le Conseil d'Etat en 1849-1850, à comparer avec *BGC 5*, 1 décembre 1849, p. 292-302 et *BGC 5*, 20 décembre 1849, p. 391-398.

268 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 115.

269 *RGSEP*, 12 avril 1797, p. 15-16 ; cf. aussi 6 janvier 1797, p. 15 : « Le gouvernement ayant présenté à l'examen de la société le projet d'une chambre d'assurance pour les incendies, tous les membres ont été invités à s'occuper de cet objet et à présenter leurs idées à la prochaine assemblée. »

> « il a été arrêté que son mémoire serait remis à son excellence notre gouverneur, comme une marque de la soumission de notre société aux ordres de la cour et de son zèle pour tout ce qui peut contribuer au bonheur public. »[270]

La SEP ne prend donc, en l'occurrence, aucune initiative ; elle ne fait qu'obéir aux ordres du Conseil d'Etat ; une fois son travail transmis au gouverneur, elle ne s'occupe plus de la question pendant plus de dix ans. Quant au Conseil d'Etat, ses registres ne font pas mention de la réception de ce travail.
L'ordre du roi, dont le Conseil d'Etat s'est déchargé sur la SEP, n'a abouti à aucune réalisation ; cet ordre, pourtant, est clair. Le point de départ est constitué par l'incendie qui, le 15 avril 1796, frappe Chézard et St-Martin. Il s'agit, après La Chaux-de-Fonds en 1794, du plus important incendie décrit par nos sources : les dégâts sont évalués à 131'530.8 £. Le Conseil d'Etat réagit en ordonnant une collecte dans toutes les églises de l'Etat, qui produit, avec un don du roi de 4'000 £, un total de 20'935.19.3 £, soit un taux, habituel en pareille circonstance, de couverture des pertes s'élevant à 16%.[271] Le produit de la collecte et le don du roi sont répartis par l'Etat aux incendiés en automne 1796 et au printemps 1797.[272]
C'est en fait la demande de secours au roi, en juillet 1796[273], qui est à l'origine du rescrit du 3 août « touchant l'établissement d'une chambre d'assurance pour les incendies » renvoyé par le Conseil d'Etat à la SEP. Si une telle demande de secours n'est pas inhabituelle, la somme demandée, par contre, est élevée ; c'est, vraisemblablement, ce dernier élément qui incite le roi ou son cabinet, avant d'accorder un secours, à exiger non seulement des informations complémentaires sur le cas particulier, mais également d'étudier la possibilité d'établir une assurance en cas d'incendie dans toute la principauté. Le Conseil d'Etat reçoit l'ordre

> « de prendre en considération s'il ne serait pas convenable d'établir dans ma principauté de Neuchâtel une société pour les incendies en laissant cependant à chaque habitant la liberté d'y entrer ou non. L'utilité d'un pareil établissement reconnue presque dans tous les pays d'Europe, me donne lieu d'espérer, que chez vous, vous trouverez aussi un assez grand nombre d'intéressés, pour établir une société dont le but est si bienfaisant (…). »[274]

Le 1er septembre, le Conseil obéit en renvoyant la question à la SEP :

> « Sa majesté par un gracieux rescrit du 3e août dernier ayant ordonné au Conseil d'Etat de prendre en considération s'il ne seroit pas convenable d'établir dans cette souveraineté une chambre d'assurance pour les incendiés et laissant à chaque particulier la liberté d'y prendre part : le Conseil croit ne pouvoir mieux remplir les intentions bienfaisantes de notre souverain, qu'en chargeant la société d'émulation de s'occuper de cet intéressant objet, et de présenter ses idées au gouvernement 1. sur les avantages et les inconvéniens propres à ce pays, qui résulteroient d'un semblable établissement. 2. sur le plan le plus convenable à lui donner pour engager les particuliers à y prendre part. »[275]

---

270 *RGSEP*, 20 avril 1798, p. 17. Cf. la manière dont Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 116-117, en donne la substance, escamotant soigneusement la référence à la « soumission » de la société « aux ordres de la cour » : ayant reçu le mémoire de Meuron, « elle s'empressa de le communiquer à Monsieur de Béville, comme une marque de sa déférence et de son zèle pour le bien public ».

271 Cf. annexe II/V et chap. II/VII/3.

272 *MCE 142*, 18 avril 1796, p. 389-392, 25 avril 1796, p. 425-426, 26 avril 1796, p. 430-431, 21 juin 1796, p. 626, 26 septembre 1796, p. 861-862 ; *MCE 143*, 21 mars 1797, p. 327-329 et 21 mai 1798, p. 550.

273 *MCE 142*, 4 juillet 1796, p. 672, 14 juillet 1796, p. 692.

274 Rescrit du roi du 3 août 1796, reproduit in *La chambre d'assurance…*, p. 10-11.

275 *MCE 142*, 1 septembre 1796, p. 818-819.

L'attitude du Conseil d'Etat est manifestement dilatoire. En décembre 1796, il prend connaissance du rescrit du roi du 23 novembre[276] qui, tout en accordant les 4'000 £ demandées, « manifeste sa surprise du silence qu'a gardé le Conseil sur le projet d'établir une société d'assurance pour les incendiés, projet dont il étoit fait mention dans le rescrit du 3e août ». Se préoccupant surtout de la répartition du don aux incendiés, renvoyée « à la prudence et diligence » de deux de ses membres, le Conseil d'Etat informe le roi, en janvier 1797, du fait que la question générale a été renvoyée à la SEP :

> « quant à la seconde partie du dit rescrit, le Conseil attend le préjugé qu'il a demandé à ce sujet par arrêt du premier septembre dernier à la société d'émulation patriotique, ce qui sera annoncé en réponse à sa majesté en la remerciant du don en faveur des incendiés de St-Martin. »[277]

En janvier 1797, le roi approuve cette façon de faire et annonce son intention, « si ce projet peut s'effectuer », d'assurer ses propres bâtiments.[278] Or, ce n'est qu'en avril 1797 que la SEP met le sujet au concours, et le Conseil d'Etat ne se préoccupe pas du résultat. L'on ne peut s'empêcher d'admettre qu'ayant obtenu ce qu'il veut, soit un subside pour les incendiés, le gouvernement a volontairement laissé de côté la question générale.
La même année encore, pourtant, un autre cas particulier, va le contraindre à se justifier auprès de la cour. Le 20 novembre 1797, le village de Brot-dessous subit un grave incendie : les dégâts sont évalués à 19'261.14 £. Le 28 novembre, le Conseil d'Etat ordonne une collecte dans toutes les églises de l'Etat et demande en même temps un secours de 500 £ au roi.[279] Si ce dernier accorde, le 11 avril, le secours demandé, il rappelle également au Conseil ses rescrits précédents du 3 août et 23 novembre 1796 « relatifs à l'établissement d'une chambre d'assurance pour les incendies ». C'est le 1er mai 1798 que l'on prend connaissance du rescrit du roi ; tout en réglant la répartition du don accordé, le Conseil affirme ne pas avoir perdu de vue la question générale :

> « le Conseil charge la commission des charités d'aviser à la répartition de cette somme en faveur des incendiés de Brod. Au reste et à mesure que l'on remerciera sa majesté de ce secours on l'informera que la société d'émulation patriotique s'occupe du projet de la dite chambre d'assurance et ne tardera pas à faire rapport du résultat de son travail. »[280]

C'est, pourtant, le 20 avril 1798 que la SEP a décidé de remettre au gouverneur le travail du professeur de Meuron, ce que le Conseil d'Etat, où siègent plusieurs membres de la société, ne peut alors ignorer ; il n'en fait pourtant aucune mention dans sa réponse au roi. Ce dernier n'insistant plus sur cette question, le gouvernement ne s'en occupa plus, ayant obtenu le secours demandé.
Dans cette première phase de l'histoire de la création de la CAI, la SEP apparaît, donc, comme un instrument aux mains d'un Conseil d'Etat décidé à ne pas prendre de mesures générales et pour qui la principale préoccupation est d'obtenir des secours ponctuels du roi. L'on comprend ainsi mieux qu'aucune réalisation n'ait vu le jour en 1796-1798.

---

[276] Rescrit du roi du 23 novembre 1796, reproduit partiellement in *La chambre d'assurance…*, p. 12.

[277] *MCE 142*, 26 décembre 1796, p. 1137. Cf. aussi *MCE 143*, 2 janvier 1797, p. 14 : le Conseil approuve la lettre remerciant le roi pour son don et l'informant « que le projet d'établissement d'une chambre d'assurance a été renvoyé à l'examen de la société d'émulation ».

[278] *MCE 143*, 21 février 1797, p. 207-208.

[279] *MCE 144*, 28 novembre 1797, p. 651-652. Pour le produit et la répartition de la collecte, cf. *MCE 145*, 12 janvier 1798, p. 83-84, 5 février 1798, p. 185 et *MCE 146*, 9 août 1798, p. 207-208. Avec le don du roi, la collecte produit 4'935.15 £, soit un taux de couverture des pertes très élevé (26%).

[280] *MCE 145*, 1 mai 1798, p. 491-492.

La même attitude de refus à l'égard de mesures générales est perceptible dans la question d'une réglementation par l'Etat de la police du feu. En avril 1796, en même temps qu'il décide d'ordonner une collecte générale en faveur des incendiés de St-Martin, le Conseil d'Etat, de sa propre initiative, envisage de réglementer ce qui constitue alors une question de basse police. Faisant, vraisemblablement, allusion à l'incendie de La Chaux-de-Fonds en 1794, « dans la vue de prévenir de fréquents incendies qui depuis quelque tems ont causé des pertes très considérables à cet Etat », le Conseil d'Etat charge trois de ses membres

> « de travailler à un projet de règlement pour être adressé à toutes les communautés de l'Etat dans l'objet d'établir une police uniforme relativement aux mesures et aux précautions les plus propres à se préserver des dangers du feu, et arrêter promptement un incendie qui a éclaté (…). »[281]

Une année et demie plus tard, « considérant l'urgence de prendre des mesures efficaces pour prévenir les incendies qui se multiplient d'une manière allarmante dans l'Etat », et une fois encore à l'occasion d'un cas particulier, le Conseil d'Etat rappelle aux trois commissaires leur mandat, en les chargeant « de s'occuper du projet de règlement qu'ils avoient eu la commission de rédiger sur cet objet ».[282] L'ordre, pourtant, est resté sans suite.

2. « PROVOQUER L'ADOPTION DANS CE PAYS D'UNE MESURE GÉNÉRALE » : UN PROJET SANS SUITE DE LA SOCIÉTÉ DU JEUDI EN 1804

En janvier 1804, la SJ reprend, brièvement, le projet à son compte, en axant ses préoccupations sur une réglementation de la basse police en matière de prévention et de lutte contre les incendies.
Le 5 janvier, en effet, la société prend connaissance d'un mémoire du lieutenant de Couvet Henriod[283] sur les incendies « et sur les usages qu'il faudrait mettre en usage pour les

---

281 *MCE 142*, 18 avril 1796, p. 389-392.

282 *MCE 144*, 28 novembre 1797, p. 651-652. Cet ordre est donné le même jour qu'est ordonnée la collecte générale en faveur des incendiés de Brot.

283 Henry(ou Henri)-François Henriod, 1754-1830, fils de Daniel-Olivier et de Judith Roy, ép. 1 (1778) Marie-Ezabeau Borel, ép. 2 (1787) Suzanne-Marie Motta. Menuisier, notaire, puis négociant (dentelles) ; secrétaire de commune de Couvet, justicier et lieutenant de la juridiction du Val-de-Travers de 1803 à 1830. Auteur de la réponse de Couvet à l'enquête sur les pauvres (AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Couvet, 5 novembre 1802), il intervient aussi à la SJ en 1805 lors de la discussion d'un projet de caisse d'assurance pour le bétail et de réglementation de la lutte contre les épizooties (ci-dessous, chap. V/IV/4). Auteur de quatre mémoires publiés par la SEP : *Mémoire sur les causes de la disette et du renchérissement du bois dans le Comté de Neuchâtel et Valangin, et sur les moyens de remédier à ces inconvéniens*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, 1794, 96 p. ; *Mémoire sur les moyens de prévenir totalement ou en partie les débordemens de la Reuse dans le Val-de-Travers, et de tirer le parti le plus avantageux des terres qui avoisinent cette rivière*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, 1796, 80 p. ; *Mémoire (...) sur cette question (...) : jusqu'à quel point les arts et le commerce peuvent-ils être exercés utilement dans ce pays ; et quels seroient les moyens les plus propres à porter ses habitans à se contenir dans les limites qu'on auroit indiquées, et à tourner principalement leurs vues du côté de la culture des terres ?*, Neuchâtel Louis Fauche-Borel, 1799, 74 p. ; *Mémoire sur cette question : quels sont les avantages et les inconvéniens qui résultent de l'abolition de la vaine pâture et quel est le meilleur parti à prendre à cet égard*, Neuchâtel, Madame Fauche-Borel, 1807, 75 p. Sur ce personnage, cf. G. HENRIOD, « Une figure d'il y a cent ans : Henry-François Henriod : 1754-1830 », *MN*, 1913, p. 7-18. On lui doit aussi un mémoire, ms, sur l'abolition de la mendicité, en avril 1818 (cf. chap. VII/I et annexe VII/4).

prévenir ». L'on décide alors de demander au professeur de Meuron communication de son mémoire de 1798[284], travail dont il fait lecture deux semaines plus tard :

> « Monsieur le professeur de Meuron a lu son mémoire sur les incendies, dans lequel il examine la question de l'établissement d'une caisse d'assurances, en proposant pour y réussir divers moyens dont il pèse les avantages et les inconvéniens, et où il indique des précautions à prendre pour prévenir les incendies ou en diminuer les ravages. »[285]

Plus qu'à l'établissement d'une caisse d'assurance, c'est à des mesures générales en matière de police du feu que l'on songe.[286] Le même jour, en effet, un autre membre, de Chambrier (n° 24), lit, « sur le même sujet », des extraits « d'un mémoire couronné par la Société économique de Berne », et l'on décide alors

> « de se procurer les règlements de police établis dans diverses villes concernant les incendies, et quelques ouvrages publiés sur cette matière, en chargeant Monsieur le professeur de Meuron et de Chambrier de présenter à la société un plan d'après lequel elle puisse *provoquer l'adoption dans ce pays d'une mesure générale à ce sujet*. » (nous soulignons)

Le procès-verbal de la société ne fait, certes, plus aucune mention de cette question jusqu'en 1809, et nous ne saisissons pas les raisons de ce brusque désintérêt. Il n'en demeure pas moins que ce projet de 1804 est un nouvel exemple frappant de la volonté de la société d'introduire des réformes dans « diverses branches de police et d'administration ».
Contrairement à 1797-1798, l'initiative est cette fois le fait de la SJ et non du roi ou du Conseil d'Etat. La première phase de la démarche prévue est claire : sur la base de ce qui a été écrit sur le sujet et de ce qui existe ailleurs, il s'agit d'établir un projet comprenant à la fois des mesures de police du feu et l'établissement d'une chambre d'assurance. Ce qui est visé, c'est « une mesure générale ». La source ne dit pas comment l'on entendait « provoquer » une telle mesure ; l'on peut supposer que, pour la question de la police du feu, l'on pensait s'adresser au Conseil d'Etat (mais à quel titre ?), alors que la chambre d'assurance pouvait être conçue sur des bases privées. Si le projet n'eut aucune suite, peut-être est-ce parce que l'idée même de « mesure générale » était encore trop étrangère au Conseil d'Etat ; peut-être aussi attendait-on, pour la chambre d'assurance, de voir les résultats d'entreprises naissantes dans des cantons voisins.

3. LA CRÉATION DE LA CHAMBRE D'ASSURANCE CONTRE LES INCENDIES (1809-1810) : ENTRE INITIATIVE PRIVÉE ET CAUTIONNEMENT ÉTATIQUE

Comme la Caisse d'épargne, la CAI, après des années d'hésitations vers 1800, se crée très rapidement dès le moment où existe une réelle volonté de mettre l'établissement en place : de l'initiative initiale, à l'été 1809, à la mise en fonction de la CAI, en août 1810, à peine une année s'écoule.

284 *SJPV*, 5 janvier 1805, p. 67.

285 *SJPV*, 19 janvier 1804, p. 71.

286 Cf. déjà, sans suite, *SJPV*, 25 novembre 1802, p. 44-46 : la police du feu et des constructions est mentionnée au nombre des sujets auxquels la Société pourrait s'intéresser.

L'initiative en revient à la SJ. En juillet 1809, certes, la SEP lance un concours comparable à celui de 1797, en le dotant d'un prix de 20 ducats :

> « Quels seraient les moyens les plus convenables à employer dans la principauté de Neuchâtel pour réparer les pertes causées par les incendies ? L'établissement qui serait trouvé le meilleur, devrait-il être formé par les administrations, par une association de particuliers, ou par les propriétaires de maisons ? Et dans tous les cas quelle forme et quelle garantie faudrait-il lui donner pour en assurer la réussite ? »[287]

Au moment de juger les trois mémoires qui lui ont été envoyés, en mai 1810, elle renonce à leur accorder un prix et à s'occuper plus longtemps de l'affaire « vu que, dans le moment où ils lui sont parvenus, le gouvernement avait déjà ordonné l'impression d'un ouvrage relatif au même objet »[288] : dans l'intervalle, en effet, la SJ s'est saisie du dossier et l'a mené à chef.
De fait, il s'est passé, en moins d'une année, le même transfert du dossier entre la SEP et la SJ que lors de la création de la Caisse d'épargne de 1801-1805 à 1811-1812 et lors de l'enquête sur les pauvres au printemps 1802 : la SEP, dont les activités sont publiques, qui veut apparaître distincte du Conseil d'Etat, n'a pas pour vocation essentielle de faire des propositions au Conseil ou de prendre elle-même en charge une nouvelle institution. La SJ, au contraire, n'est qu'« une société de personnes qui s'occupent d'objet d'utilité publique »[289] : de par la position de ses membres, elle est en mesure de proposer au Conseil d'Etat des mesures générales ; ne faisant pas partie d'une société constituée, ses membres peuvent prendre part à titre privé à la création de nouveaux établissements d'utilité publique.
En juillet 1809, donc, la SEP décide de faire de la mise en place d'une assurance contre les incendies le sujet de son concours annuel. Durant l'été encore, la SJ s'empare du dossier : F.-A. de Chambrier (n° 27) rédige un mémoire

> « sur les moyens de former dans ce pays un établissement d'assurances contre les incendies, à l'instar de ce qui s'est fait dans quelques cantons de la Suisse notamment dans ceux de Berne et de Zurich. »

L'auteur a ensuite communiqué son travail à l'un des membres de la SJ[290], qui l'a « fait circuler parmi les divers membres de la société qui étaient en ville ». Lorsqu'en novembre 1809, la société reprend ses réunions, interrompues durant l'été, elle entend lecture à la fois de ce texte, de l'ordonnance par laquelle le gouvernement bernois a fondé, en 1806, un tel établissement et des deux premiers rapports annuels de cet établissement ; l'on estime, alors, « que ces diverses pièces [fournissent] des données suffisantes pour que l'on pût s'occuper sans délai des moyens d'organiser parmi nous une institution semblable ».[291] La semaine suivante, une seconde lecture de ces pièces convainc définitivement la société « qu'il convient de chercher sans délai les moyens de réaliser quelque chose de semblable dans ce pays », et l'on décide de nommer, à la prochaine réunion,

> « un comité de deux ou trois membres pour préparer un travail d'après lequel on puisse en proposer le plan au gouvernement. »[292]

---

287 *RGSEP*, 1 juillet 1809, p. 34.

288 *RGSEP*, 4 mai 1810, p. 35.

289 Selon l'expression utilisée par le Conseil d'Etat dans son arrêt de satisfaction à ces particuliers le 5 mars 1810. *MCE 158*, 5 mars 1810, p. 171-185.

290 « de Montmollin ». Il s'agit soit de Georges (n°30), premier président de la CAI, ou F.-A. (n° 22).

291 *SJPV*, 23 novembre 1809, p. 142.

292 *SJPV*, 30 novembre 1809, p. 143.

Le 7 décembre, le comité est nommé en la personne de Sandoz-Rollin et de F.-A. de Chambrier, et l'on convient que leur travail, une fois approuvé par la société, sera remis au procureur-général, « avec prière de proposer la chose au gouvernement ».[293] La semaine suivante déjà, ils remettent à la société leur travail consistant

> « 1° en un projet de règlement qui paraît avoir prévu tous les cas ; 2° en un exposé des motifs qui auront décidé la formation de l'établissement et des raisons qui doivent engager les propriétaires à y prendre part ; 3° en une note addressée à Monsieur le procureur-général, comme à l'homme qui par son office doit naturellement être chargé de présenter ce projet au gouvernement. »[294]

La semaine suivante, quelques observations sur ce travail sont faites à l'attention des auteurs, et l'on décide également de demander son avis au professeur de Meuron (n° 6), auteur du mémoire de 1798 qui avait déjà été rediscuté en janvier 1804.[295]
Mené avec une rapidité peu commune, le projet paraît, alors, s'enliser : le 23 décembre, en transmettant les observations du professeur aux deux rédacteurs, l'on doit constater que le projet, « paraissant devenir plus difficile à mesure que l'on examine de plus près la matière, ne pourra pas se faire aussi promptement qu'on l'avait d'abord espéré ».[296] L'obstacle, pourtant, est rapidement contourné : le 24 janvier, une nouvelle rédaction, due à Sandoz-Rollin, est mise en circulation et adoptée la semaine suivante. Le 8 février, le projet est remis au procureur-général, « qui s'est chargé de le présenter en Conseil d'Etat »[297], ce qu'il fait effectivement le 26 février.[298] Le 5 mars 1810, le Conseil d'Etat adopte le projet, et le 8, la société prend connaissance de cette décision favorable et du fait « que toutes les mesures ont été prises pour le mettre promptement à exécution ».[299]
La question qui se pose désormais est celle de la nature de l'établissement ainsi créé et de la position du gouvernement : ce dernier se contente-t-il de sanctionner, au nom de son droit de surveillance générale, le règlement d'une société privée ou émet-il en son nom les statuts d'une nouvelle institution ?
Le 5 mars 1810, donc, il adopte le règlement proposé par la SJ, en ordonne la publication, ainsi que celle d'un « mémoire sur l'établissement d'une assurance contre les incendies ».[300] Ces deux documents nous permettent de saisir la nature de l'établissement ainsi créé. Aux yeux du public ne disposant que de ces deux publications, c'est clairement le Conseil d'Etat qui a pris l'initiative :

> « Le gouvernement de cette principauté s'est occupé plusieurs fois d'un objet aussi important. Attentif surtout aux mesures adoptées dans plusieurs cantons suisses, voisins de notre patrie, il a encore voulu s'assurer si l'expérience confirmait tout ce que ces mesures paraissaient avoir de sage et de paternel. Aujourd'huy que des comptes

---

293 *SJPV*, 7 décembre 1809, p. 144.

294 *SJPV*, 14 décembre 1809, p. 145.

295 *SJPV*, 14 décembre 1809, p. 145 et 21 décembre 1809, p. 145-146.

296 *SJPV*, 23 décembre 1809, p. 146.

297 *SJPV*, 24 janvier 1810, p. 149, 1 février 1810, p. 150, 8 février 1810, p. 150.

298 *MCE 158*, 26 février 1810, p. 141.

299 *SJPV*, 8 mars 1810, p. 152.

300 *MCE 158*, 5 mars 1810, p. 171-185. Le *Mémoire sur l'établissement d'une assurance contre les incendies* (ci-apr. : *Mémoire sur l'établissement…*) est reproduit in *La chambre d'assurance…*, p. 17-19 et in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 119-123. Cf. aussi *La chambre d'assurance…*, p. 27-32 (Règlement du 5 mars et la version modifiée par Berthier) et Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 123-132 (Règlement du 5 mars).

> publiquement rendus pendant plusieurs années, ne peuvent laisser aucun doute sur les avantages d'un établissement pareil, il se fait un devoir de mettre tout propriétaire de bâtiment à portée d'en jouir. »[301]

Ces affirmations sont, certes, trompeuses : ce n'est pas le Conseil d'Etat qui s'est préoccupé depuis longtemps de cet objet, ce n'est pas lui non plus qui a élaboré le projet publié, mais bien la SJ ; elles montrent, pourtant, que le gouvernement, aux yeux du public, entend reprendre à son compte l'initiative de la SJ et en faire un projet gouvernemental, ce que confirment également le mode discursif sur lequel le gouvernement adopte le règlement, de même que son implication dans la marche de l'établissement.
Tout d'abord, il ne s'agit pas de la simple sanction du règlement d'une société particulière ; l'émetteur du texte est le Conseil d'Etat. Ceci ressort nettement de l'armature syntaxique qui entoure les considérants du règlement :

> « Le Conseil d'Etat (…) a (…) résolu de fonder un établissement d'assurance (…) et il a fixé par les articles ci-après les règles de cet établissement. »

Le contenu même du règlement confirme ce constat : « L'établissement d'assurance fondé (…) sera sous l'inspection et direction immédiate du gouvernement », qui se donne la compétence de décréter sa mise en activité (art. I et VI). Les différents organes locaux du pouvoir sont également sollicités : pour déterminer le moment de la mise en activité de l'établissement, les secrétaires de commune doivent recueillir les souscriptions des particuliers, souscriptions que les officiers de juridiction doivent réunir et transmettre à la chancellerie (art. III). Les évaluations de bâtiments assurés seront présidées par les officiers de juridiction ou un justicier par eux délégué, les greffiers de juridiction devant tenir un registre des procès-verbaux d'évaluation (art. VI). En cas de sinistre, c'est l'officier de juridiction qui fait procéder à l'évaluation juridique du dommage et doit adresser au Conseil un rapport sur les causes de l'incendie (art. VIII). Les mêmes officiers de juridiction sont chargés de transmettre dans les communes la note de ce que chaque assuré doit payer chaque année (art. XII). La direction de l'établissement, comprenant douze membres, sera présidée par un conseiller d'Etat ; en cas de contestation de ses décisions, le seul recours réservé est le Conseil d'Etat (art. XIII). Enfin, le Conseil d'Etat, vu l'existence de cet établissement, n'accordera plus aucune collecte pour cause d'incendie (art. XIV).
Il est, ainsi, erroné, comme le fait PETITPIERRE, d'affirmer que l'Etat « n'envisageait pas l'institution comme ressortissant du pouvoir souverain, et voulait au contraire lui conserver un caractère privé et plus indépendant ».[302] Très vive, la réaction de Berthier, à cet égard, est révélatrice.
Le 11 juillet 1810, le Conseil lui écrit « pour l'informer de l'établissement dont il s'agit et lui proposer d'y prendre part », c'est-à-dire d'assurer ses propres bâtiments.[303] Berthier renvoya

---

[301] *Mémoire sur l'établissement…* Annonçant la création de l'établissement, le *MB* relaie aussi cette présentation des faits : « Une autre mesure de l'administration (…), qui offre une preuve bien sensible de la sollicitude paternelle de ceux qui nous gouvernent, et qui leur acquiert de nouveaux droits à la reconnaissance publique, c'est un établissement d'assurance contre les incendies (…). » *MB*, 1811, p. 45-46.

[302] Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 132-133. Cette appréciation est révélatrice de la volonté de l'auteur de prouver que l'initiative privée est à l'origine de toutes les initiatives bienfaisantes dans le canton. Cf. p. ex. : 1. p. 4 : « Dans notre pays, la liberté individuelle a plus produit que ne l'aurait fait le pouvoir le plus centralisateur (…). » 2. p. 2 : « L'association libre, sous les formes les plus variées, occupe une place prépondérante dans notre vie publique et devient toujours davantage l'un des principaux facteurs de notre nationalité. »

[303] *MCE 158*, 11 juillet 1810, p. 547-548. La lettre au prince est reproduite in *La chambre d'assurance…*, p. 19-20 et Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 133-134.

la demande au rapport de son gouverneur (Lespérut). La réponse de ce dernier, datée du 24 juillet, mérite que l'on s'y arrête. Lespérut approuve sans réserve l'établissement ainsi créé et recommande au prince d'assurer ses bâtiments. Par contre, il désapprouve en termes fermes la conduite du Conseil d'Etat en la circonstance : ce dernier a outrepassé ses compétences en faisant en son propre nom imprimer le règlement, en s'arrogeant le droit d'ordonner de son propre chef la mise en activité de la Chambre d'assurance, en confiant dans ce cadre des tâches aux officiers de juridiction, en se mettant à la tête de la direction de l'établissement et en se constituant seul juge en cas d'appel. Lespérut termine ce catalogue de reproches dans les termes suivants :

> « On peut concevoir, dans quelques pays, des chambres d'assurance formées seulement par des particuliers et qui exercent la direction de leur établissement sans avoir d'autre rapport avec l'autorité que celui de la surveillance générale qu'elle a le droit d'exercer sur tout ce qui peut intéresser l'ordre public ; mais on n'a vu nulle part sans l'approbation du prince un Conseil d'Etat publier des règlements pour former un établissement nouveau, diriger cet établissement, mettre en action à cet effet diverses classes de magistrats, arrêter des défenses, et *ordonner des mesures en quelques sorte législatives*. Si un projet d'établissement devait être soumis au souverain avant d'être publié, c'est, sans contredit, celui dont il s'agit. »[304]

Ce document nous éclaire singulièrement sur la nature de l'établissement dont il s'agit et sur l'évolution de l'attitude du Conseil depuis 1796-1798. Alors que douze ans plus tôt, on répondait au roi par des manœuvres dilatoires, en 1810, au contraire, l'on reprend l'initiative de la SJ pour créer une nouvelle institution et édicter des mesures générales, des mesures, comme l'écrit Lespérut, « en quelques sorte législatives ». Nous avons ici une attestation très explicite du passage d'un pouvoir tenant à l'Ancien régime, procédant soit par « mandements » généraux et inappliqués soit par décisions sur des cas particuliers, à un pouvoir procédant par mesures générales précises, fixant des missions claires aux échelons inférieurs, prévoyant des mesures de contrôle, des délais.
Le prince, reprenant le contenu de la lettre de Lespérut, répond au Conseil le 31 juillet, en approuvant la création de l'établissement en question, mais en remettant le Conseil à l'ordre :

> « Le zèle qui a porté mon Conseil d'Etat à s'occuper de cet objet d'utilité publique mérite des éloges ; mais j'improuve la forme qu'il a suivie. Un règlement pour un établissement nouveau, où mon Conseil d'Etat exerce des fonctions, préside par l'un de ses membres une compagnie particulière, dirige une comptabilité, se constitue juge en dernier ressort, ajoute de nouvelles fonctions aux obligations de mes agents, modifie un ancien droit de collecte pour les incendies, ne pouvait ni être imprimé ni être publié sans avoir reçu mon approbation. »[305]

Le prince charge ensuite le Conseil d'Etat de rectifier et de soumettre à sa sanction le règlement de l'établissement. La conduite du gouvernement, à cette occasion, est à tout le moins étrange : cette lettre est lue le 20 août[306] ; le 21, on répond au prince, en se justifiant, en insistant sur la nature privée de l'établissement :

> « Le projet de cet établissement avait été conçu par de simples particuliers et accueilli par plusieurs autres avant que nous en eussions connaissance, aussi l'avions-nous (…) envisagé comme une mesure dictée par des intérêts privés (…). »

---

304 La lettre de Lespérut, datée du 24 juillet 1810, est reproduite in *La chambre d'assurance…*, p. 20-22 (nous soulignons).

305 Lettre reproduite in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 134-135 et in *La chambre d'assurance…*, p. 22-23.

306 *MCE 158*, 20 août 1810, p. 643.

Reconnaissant que les dispositions du règlement du 5 mars « auraient dû émaner directement de Votre Altesse Sérénissime », le Conseil envoie une nouvelle version du règlement, transformé en décret émanant du prince.[307] Le 31 août, Berthier répond en renvoyant, approuvé, le nouveau règlement et en ordonnant au Conseil de le mettre en exécution avec « toute la célérité que commandent les avantages qui doivent résulter de cet établissement ».[308]

Il est, pourtant, déjà trop tard : les opérations ont commencé sans attendre la sanction définitive du prince. Le 11 juillet, constatant que le nombre de souscriptions est suffisant, le Conseil décrète la mise en activité de la Chambre et ordonne aux chefs de juridiction de lui indiquer, après consultation des communes, « quels sont ceux de leurs justiciables qu'ils estiment les plus recommandables pour entrer dans l'élection que le Conseil fera des membres de la chambre d'assurance des maisons », dont il nomme, le même jour, le président. Le 6 août, il nomme les douze autres membres et le secrétaire, salarié, de la Chambre[309] et le 13 août, ayant reçu les rapports des officiers de juridiction sur les souscriptions, le Conseil « annonce (…) la mise en activité » de l'établissement pour le 1er janvier 1811 et charge la Chambre d'assurance de débuter ses travaux[310], ce qu'elle fait le 21 août, soit le jour même où le Conseil répond à la lettre du prince du 31 juillet. Le 21 août, en effet, la Chambre d'assurance tient sa première assemblée et prend des mesures pour procéder aux évaluations des bâtiments assurés.[311]

La volonté du Conseil d'Etat de mettre l'établissement en activité, et de le faire sous la conduite de l'Etat, est ainsi marquée au point qu'il lance les opérations alors même qu'il n'a pas satisfait à l'exigence du prince, voulant que le règlement que l'on met en vigueur émane de son autorité. Entrée en activité en janvier 1811, la CAI continue d'être l'objet de l'attention et de la surveillance de l'Etat. En février 1812, ainsi, le président de la Chambre présente au Conseil d'Etat le compte-rendu pour l'année 1811, qui est envoyé pour avis au prince et au gouverneur.[312] Si, en novembre 1813, la Chambre reçoit la compétence de choisir elle-même son secrétaire[313], le Conseil d'Etat continue à en nommer les membres : en janvier 1815, il nomme Sandoz-Rollin à la présidence de l'établissement[314] et repourvoit la place ainsi devenue vacante en nommant F.-A. de Chambrier, « auquel a été due dans le tems l'idée de cette utile institution ainsi qu'une grande partie du travail nécessaire pour son

---

307 *MCE 158*, 21 août 1810, p. 652. La lettre du Conseil d'Etat au prince, du même jour, est reproduite in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 137-138 et in *La chambre d'assurance…*, p. 23.

308 Lettre reproduite in *La chambre d'assurance…*, p. 26 ; le nouveau règlement reproduit in *Ibid.*, p. 27-32, avec, en regard, le règlement du 5 mars 1810. Le Conseil prend connaissance de cette lettre le 13 septembre (*MCE 158*, 13 septembre 1810, p. 691-692).

309 *MCE 158*, 9 juillet 1810, p. 546, 11 juillet 1810, p. 547-548, 30 juillet 1810, p. 590, 6 août 1810, p. 624-625. Le premier président est Georges de Montmollin (n° 30), conseiller d'Etat, dont la charge de directeur des bâtiments explique vraisemblablement le choix du Conseil d'Etat. Les douze autres membres viennent de tout l'Etat, soit de la ville (3, dont Sandoz-Rollin), du Locle (2), de La Chaux-de-Fonds (2) et, avec à chaque fois un membre, de St-Blaise, Colombier, Fleurier, La Sagne et Valangin.

310 *MCE 158*, 13 août 1810, p. 635-636.

311 Selon Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 136. La commission divise le pays en arrondissements pour procéder aux évaluations des bâtiments et nomme des experts, auxquels elle remet des directives.

312 *MCE 160*, 24 février 1812, p. 152 ; cf. aussi *MCE 160*, 30 mars 1812, p. 296 (lettre du gouverneur du 4 mars faisant part au Conseil de la « satisfaction » du prince). Les comptes de 1812 sont présentés au Conseil d'Etat, qui les approuve et les envoie au prince et au gouverneur, en février 1813 (*MCE 161*, 15 février 1813, p. 124).

313 *MCE 161*, 29 novembre 1813, p. 919 (le premier secrétaire avait été nommé par le Conseil d'Etat).

314 *MCE 163*, 21 janvier 1815, p. 54-55. Sandoz-Rollin préside la CAI jusqu'en 1832.

établissement ».[315] Le même mois, se souvenant opportunément « que l'établissement pour les assurances avait été projeté par la cour de Berlin », le Conseil d'Etat informe Hardenberg de son existence.[316]

Par ailleurs, la police du feu et des constructions, objets de basse police pour lequel en 1804 déjà la SJ entendait « provoquer (…) l'adoption d'une mesure générale », fait en mars 1812, en lien avec les débuts de la CAI, la matière d'un règlement cantonal. Le point de départ est un rapport du président de la Chambre, en décembre 1810, signalant au Conseil

> « que les personnes chargées de l'inspection et de l'évaluation des bâtimens assurés, ont eu lieu de se convaincre que la police pour le feu est mauvaise et insuffisante dans un grand nombre de communes, et qu'il serait nécessaire de travailler à un *règlement général* pour la police du feu dans cet Etat. »[317]

C'est l'occasion d'une enquête dans tout l'Etat : les chefs de juridiction sont chargés de rassembler et d'envoyer à la chancellerie « les règlemens concernant la police du feu, de toutes les communes de leurs ressorts », et la CAI « est chargée de l'examen des règlemens concernant la police du feu des différentes communes de l'Etat, et de travailler à un projet de règlement général sur cet objet ». C'est en réalité Sandoz-Rollin, qui n'est alors plus membre du Conseil d'Etat, qui se charge du travail : en février 1811, il présente à la SJ

> « la première partie d'un règlement de police à l'égard des incendies, *général pour tout le pays*, qu'il a été chargé de rédiger par la Chambre d'assurance, à l'examen de laquelle il sera soumis avant d'être présenté à la sanction du gouvernement. »[318]

Le projet est ensuite transmis à la Chambre, qui l'approuve et le présente, en novembre 1811, au Conseil d'Etat, qui le renvoie à l'examen d'une commission composée trois conseillers d'Etat membres de la SJ, en invitant « Monsieur de Sandoz-Rollin, ci-devant conseiller d'Etat », à s'occuper « conjointement avec Messieurs les commissaires (…) de l'examen d'un travail auquel il a eu la plus grande part ».[319] Le 9 mars 1812, enfin, le Conseil d'Etat ordonne la publication de l'*Ordonnance de police pour prévenir et arrêter les incendies*, qui établit une organisation uniforme dans les communes en matière de police du feu et des constructions.[320]

Les leçons à tirer du récit qui précède se situent à quatre niveaux : la nature de l'action de la SEP, le changement d'attitude du Conseil d'Etat durant la période considérée, les modalités de l'action de la SJ et la disparition de cette dernière après 1816.

La SEP apparaît, en 1797-1798, comme ne jouant aucun rôle-moteur : si elle lance un concours sur la création d'une « société pour les incendies », c'est parce qu'elle est utilisée par le Conseil d'Etat pour gagner du temps vis-à-vis du roi qui réclame la mise sur pied d'un tel établissement. En 1809-1810, si elle lance bien, semble-t-il, de sa propre initiative un concours semblable, elle est vite dépossédée de la question par l'entrée en scène de la SJ. La SEP apparaît ainsi singulièrement dépourvue de moyens de provoquer des innovations.

---

315 *MCE 163*, 23 janvier 1815, p. 62.

316 *MCE 163*, 21 janvier 1815, p. 54. Cf. *MCE 163*, 13 mars 1815, p. 212 (lettre de Hardenberg du 22 février « annonçant avoir vu avec plaisir l'établissement d'une chambre d'assurance contre les incendies »).

317 *MCE 158*, 24 décembre 1810, p. 1035-1036. Nous soulignons.

318 *SJPV*, 14 février 1811, p. 160. Nous soulignons. La semaine suivante, il lit la seconde partie « de son projet de règlement pour la police générale des incendies ». *SJPV*, 21 février 1811, p. 161.

319 *MCE 159*, 11 novembre 1811, p. 888. Les commissaires sont le président de la Chambre G. de Montmollin (n° 30), le chancelier de Sandoz-Travers (n° 34) et le secrétaire du Conseil de Montmollin (n° 22).

320 Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 140. Texte in *RPO I*, p. 190 sq.

Le Conseil d'Etat, entre 1798 et 1810, a pris un tournant très clair dans la manière de concevoir son rôle. En 1796-1798, son objectif est d'obtenir des subsides ponctuels du roi : il reste, ainsi, en deçà des exigences du roi ; en 1810, il est de supprimer les collectes pour cas d'incendie et de régler de façon uniforme la prise en charge des dégâts causés par le feu par une assurance mutuelle. Le rappel à l'ordre du prince apparaît, dans cette perspective, comme le signe du fait que l'on se trouve dans une période d'innovation : n'ayant encore que peu l'expérience d'« ordonner des mesures en quelque sorte législatives », l'Etat n'endosse encore qu'en tâtonnant sa nouvelle posture.
Dans cette occasion, pourtant, le projet a encore été « conçu par de simples particuliers », certes très proches du pouvoir, mais agissant au début à titre privé. L'arrêt du 5 mars 1810, par lequel l'Etat reprend à son compte le projet, est à cet égard explicite ; il dit clairement que ce n'est pas une commission du Conseil qui a élaboré le règlement de la CAI :

> « Le Conseil informé (…) que le projet d'un établissement d'assurances des maisons, relativement aux pertes causées par les incendies, est dû aux vues patriotiques *d'une société de personnes qui s'occupent d'objets d'utilité publique*, se fait un plaisir de témoigner à cette société, et en particulier à Messieurs de Sandoz-Rollin, *ancien conseiller et secrétaire d'Etat* et de Chambrier *conseiller de légation de Prusse*, qui en sont membres, et qui ont minuté le projet de règlement adopté aujourd'huy par le Conseil, la satisfaction qu'il éprouve de leur zèle pour le bien public, et la reconnaissance que méritent les soins dont cet établissement utile est le résultat. »[321]

Il en va de même du règlement de police du feu de mars 1812, dû à Sandoz-Rollin, alors « ci-devant conseiller d'Etat » et présenté d'abord dans le cadre privé de la SJ. Mais, en même temps, les propositions de la SJ de réformes ou de création de nouveaux établissements dans les « diverses branches de police et d'administration » ne peuvent trouver d'insertion dans les réalités administratives de l'Etat que si elles sont relayées par le Conseil d'Etat. Si, en effet, l'initiative de 1804 ne connut aucune suite immédiate, n'est-ce pas que le Conseil d'Etat n'était pas encore prêt à prendre des mesures administratives générales ? En 1810, les deux éléments coexistent : changement d'attitude générale du Conseil et initiative de la SJ. Nous avons ici un exemple de ce qu'auraient pu devenir les propositions de Sandoz-Rollin sur l'assistance aux pauvres si elles avaient été relayées par le Conseil d'Etat en 1813-1816. Dans ce cadre, la disparition de la SJ après 1816 s'éclaire singulièrement : en présence d'un gouvernement qui prend lui-même l'initiative de mesures générales, qui fait établir des projets par des commissions nommées en son sein, il n'y a plus de place pour une société telle que la SJ.

4. L'ÉMERGENCE DES ASSURANCES : LA FIN DES SOLIDARITÉS ANCIENNES

LA GRÊLE ET LE BÉTAIL : DEUX PROJETS INABOUTIS DE LA SOCIÉTÉ DU JEUDI

En Suisse, l'assurance choses ne se met en place, au début du XIX^e^ siècle, que pour les bâtiments. Contre le risque d'épizooties, pour le bétail, ou contre la grêle, les projets établis sur une base mutuelle et/ou dans un cadre public n'aboutissent pas avant la seconde moitié du

[321] Dernier paragraphe de l'arrêt du 5 mars 1810 (*MCE 158*, 5 mars 1810, p. 171-185). Nous soulignons. F.-A. de Chambrier (n° 27) est effectivement, alors, conseiller de légation pour la Prusse auprès du Corps helvétique ; il n'est nommé conseiller d'Etat qu'en 1813.

siècle.[322] Il en va de même à Neuchâtel : le premier établissement d'assurance mutuelle contre la grêle ne se crée qu'en 1875[323], et pour le bétail, il n'existe, en 1880, que deux caisses mutuelles locales.[324]
En 1803-1805, pour le bétail, et en 1811-1812, pour la grêle, pourtant, la SJ, étudie la création de caisses mutuelles. Encadrant la création de la CAI, ces projets attestent bien de l'émergence de l'idée d'assurance en pays neuchâtelois au début du XIX^e^ siècle. L'on y retrouve également trois éléments qui marquent la création de la CAI : le lien avec des mesures de police, la référence aux exemples étrangers et la dimension non-spéculative des projets.
A l'origine d'un projet d'« établissement d'*assurances* pour le bétail », l'on trouve, une fois encore, Sandoz-Rollin : en janvier 1803, il propose à la société de travailler à un projet

> « au moyen duquel on puisse dans chaque communauté indemniser celui qui perdra quelque pièce de bétail par maladie, en lui bonifiant les deux-tiers de la perte par une imposition répartie entre les divers propriétaires de bétail à proportion de la quantité qu'ils en possèdent. »[325]

Invité « à rédiger incessamment le mémoire qu'il annonce avoir l'intention de présenter là-dessus à la société », Sandoz-Rollin ne semble pas s'y atteler de façon suivie. C'est en décembre 1804 qu'il soumet à nouveau le sujet à l'attention de ses amis, en leur présentant non pas son travail, mais celui de J.-J. de Meuron,

> « Monsieur de Sandoz-Rollin a communiqué à la société un projet formé par Monsieur Jean-Jaques de Meuron-Tribollet[326] pour l'établissement dans ce pays d'une chambre d'assurance pour le bétail qui périrait par l'épizootie : établissement au moyen duquel la perte essuyée par les effets de cette redoutable maladie, et par les mesures de sûreté qu'elle exige de la part du gouvernement pourrait toujours être réparée ou en tout ou en partie. »[327]

Comme pour les incendies, il est désormais question de coupler la création d'un « établissement d'assurances » et de « mesures de sûreté (…) de la part du gouvernement ». La société décide d'en faire « l'objet essentiel de la discussion pour la prochaine assemblée ». En janvier 1805, en effet, Sandoz-Rollin propose un autre plan pour « l'établissement d'une caisse d'assurances pour le bétail », plan

---

322 Martin KÖRNER, « Assurances », www.dhs.ch. Pour la grêle, une première compagnie, bernoise puis suisse, est active de 1825 à 1863 ; une seconde compagnie suisse d'assurance grêle se crée en 1879/1880. Cf. les plaquettes jubilaires : Emil FÄH, *L'assurance grêle en Suisse autrefois et aujourd'hui*, [Zurich], [s.n.], 1954 ; *100 ans : Société suisse d'assurance contre la grêle, 1880-1980*, [Zurich], [Société suisse d'assurance contre la grêle], [1980]. Pour le bétail, avant la première guerre mondiale, n'existent que des caisses mutuelles locales ou le recours à des établissements français ou allemands. Un établissement suisse, créé à Bâle en 1846, cesse ses activités en 1850.

323 *Le Paragrêle, Association d'assurance mutuelle contre la grêle entre les propriétaires de vignes du canton de Neuchâtel : Rapport (...) à l'occasion du cinquantenaire de l'Association (1875-1925)*, Neuchâtel, J. Guinchard, 1926.

324 Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 110-112, mentionne une « association pour l'assurance du bétail, dit Fonds du bétail », à Fontaines, formé « par quelques familles de communiers de Fontaines », et une « association pour l'assurance du bétail à Gorgier ».

325 *SJPV*, 20 janvier 1803, p. 53. Souligné dans le texte.

326 Jean-Jaques de Meuron (1743-1823). Sur cet « homme éclairé et ami du bien public » (*SJPV*, 27 décembre 1804, p. 89), à qui l'on doit le projet d'avril 1811 qui débouchera sur la création de la Caisse d'épargne, cf. chap. V/III/2.

327 *SJPV*, 27 décembre 1804, p. 88-89.

> « qui atteindrait le même but sans favoriser autant l'avidité des spéculateurs, puisque la perte serait supportée non par une société d'actionnaires simples particuliers, mais par tous les propriétaires de bétail dans l'arrondissement où l'épizootie aurait éclaté, à proportion du nombre de bêtes que posséderait chacun d'eux. »[328]

Le même jour, un mémoire du lieutenant Henriod[329] sur les moyens de lutter contre l'introduction de l'épizootie est également discuté. Ces deux textes relatifs aux « mesures à prendre, soit pour empêcher l'introduction de l'épizootie dans ce pays, soit pour réparer les pertes qu'elle y occasionne » sont repris en considération à la séance suivante, où l'on décide « que la société devra s'en occuper de nouveau dans ses premières séances »[330] ; il n'en sera, néanmoins, plus question jusqu'en février 1809, date à laquelle le projet est définitivement abandonné :

> « Monsieur le président (Sandoz de Travers) du jour a remis sous les yeux de la société divers objets perdus de vue depuis longtems et desquels il pouvait être important de savoir, si on s'en occuperait de nouveau, ou si on les abandonnerait tout à fait, tels que le projet d'une caisse d'assurances pour le bétail dans les cas d'épizootie (…). (…) A l'égard du premier article, on a observé que *le gouvernement ayant, depuis que la société d'en était occupée, pris des mesures qui paraissent suffisantes pour prévenir ou réprimer le désordre*, il serait maintenant superflu de le reprendre en considération. »[331]

Projet inabouti, donc, la « caisse d'assurances pour le bétail dans les cas d'épizootie »[332] est à mi-chemin, en ce qui concerne l'articulation de l'initiative privée avec l'intervention étatique, entre le cas de l'assistance, qui ne débouche ni sur des mesures générales ni sur une nouvelle création, d'une part, et la réussite de la CAI, cas dans lequel non seulement un établissement est créé, mais encore, des mesures générales sont prises.
Pour la grêle, c'est en janvier 1811 qu'il est question pour la première fois de créer un établissement similaire à la CAI, dont les activités ont débuté le même mois. Le point de départ est un mémoire du châtelain du Val-de-Travers de Vattel[333] au Conseil d'Etat, proposant

---

328 *SJPV*, 10 janvier 1805, p. 90.

329 Sur ce personnage : cf. chap. V/IV/2.

330 *SJPV*, 17 janvier 1805, p. 91.

331 *SJPV*, 16 février 1809, p. 133. Nous soulignons.

332 Le sujet réapparaît occasionnellement plus tard. Ainsi, en 1821 : « Qu'il nous soit permis (…) d'inviter les amis du bien public et toutes les personnes qui ont un intérêt direct à la chose, à s'occuper sérieusement de cet objet, et à voir s'il serait absolument impossible d'établir parmi nous une sorte d'assurance pour le bétail comme on en a établi une pour les bâtiments contre les incendies. Si nous sommes bien informés, il existe, à peu de distance de chez nous, (dans quelques communes du district de Grandson) une association analogue entre les propriétaires de bestiaux (…). » *MB*, 1821, p. 42. Cf. aussi *MB*, 1825, p. 46, à propos de la Société d'agriculture : « (…) elle n'a point négligé de s'occuper aussi d'un projet d'assurance contre l'épizootie, institution désirée depuis longtemps, tentée avec succès dans quelques districts de notre voisinage, plus d'une fois proposée parmi nous, et toujours ajournée à cause des difficultés qu'elle présente (…). » La question fera l'objet de débats au Corps législatif : en 1843, le Conseil d'Etat propose, sans succès, un projet de loi d'assurance mutuelle obligatoire entre les propriétaires de bétail. Berlin accepte, en avril 1844, de porter au budget de l'Etat, pour indemniser les propriétaires de bétail abattu sur ordre de l'Etat lors d'épizooties, une somme annuelle 340 £ « destinée à former une caisse de prévoyance pour les cas d'épizootie ». *LASM 102*, 26, 308-312, 19 février 1844 et *LDSM 125*, 53, 105, 20 avril 1844.

333 Charles(-Adolphe-Maurice) de Vattel (1765-1827), fils d'Emer (1714-1767), officier au service de Hollande, avocat-général en 1797, châtelain du Val-de-Travers (1803), conseiller d'Etat et receveur des parties casuelles en 1816. *FBN*, p. 239 ; *JEANNERET-BONHOTE II*, p. 415-416.

> « de former dans ce pays, à l'instar de ce qui a lieu dans quelques contrées méridionales de la France, un établissement d'assurances contre les ravages de la grêle, en répartissant la perte entre tous les propriétaires de vignes qui prendraient part à l'association comme on le fait dans l'assurance contre les incendies. »[334]

Le 11 janvier, le Conseil d'Etat renvoie le mémoire au rapport du procureur-général, en l'autorisant « à en faire connaître le contenu aux personnes qu'il jugerait convenable de consulter à ce sujet ». Il s'agit, très vraisemblablement, dans l'esprit du gouvernement, de la SJ, à laquelle de Rougemont communique effectivement, le 17 janvier, le mémoire de Vattel. Bien que manifestement sceptique à l'égard d'un projet qu'elle estime « impraticable dans notre vignoble », la société, « pour répondre à la confiance qu'on lui témoigne en cette occasion », décide de demander des renseignements au professeur de Candolle, à Montpellier, « que l'on sait être instruit de ce qui se pratique en Languedoc à cet égard ».[335]
La réponse de Candolle parvient à la société en avril 1811[336], mais c'est en mars 1812 seulement que la question du « projet d'établissement d'une assurance contre la grêle » est discutée à nouveau, et essentiellement parce que l'on tient à fournir au procureur-général « au moins un aperçu qui le mette à même de faire un rapport au Conseil d'Etat à ce sujet, puisque c'est à sa réquisition que la société s'en était occupée ».[337] L'opinion définitive de la société est défavorable au projet :

> « on est unanime à penser que la différence des localités autant que celle des institutions rend à peu près impossible un établissement pareil dans un vignoble aussi restreint que le nôtre, qui, situé sur la même lisière de montagnes, dans une direction parfaitement égale, pourrait être ravagé en entier par une même colonne de grêle, et vu la division des propriétés en une multitude de petits morceaux et l'extrême diversité de leurs produits dans les quartiers même les plus rapprochés <>[338]rait les plus grandes difficultés à l'appréciation des dommages causés par la grêle. »[339]

Le 25 mai de la même année, le prévis de la SJ, transmis par de Rougemont, est suivi par le Conseil d'Etat, et, malgré quelques velléités dans les années 1820[340], l'idée d'une assurance

---

334 *SJPV*, 17 janvier 1811, p. 156-157 (traitement par le Conseil d'Etat : selon Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 278, n. 3).

335 *Ibid.* Il s'agit d'Augustin-Pyramus de Candolle (1778-1841), médecin, botaniste, zoologue genevois. Suppléant au Collège de France (1803), puis professeur à Montpellier (1806), il retourne en 1816 à Genève, où il occupe jusqu'en 1834 la chaire d'histoire naturelle (botanique et zoologie). René SIGRIST, « Augustin-Pyramus de Candolle », www.dhs.ch et E. DUFOUR-KOWALSKI, « Augustin-Pyramus de Candolle, l'aristocrate éclairé de la Restauration », *Revue du Vieux Genève,* 1998, p. 66-83.

336 *SJPV*, 25 avril 1811, p. 166-167. Avec sa réponse, Candolle a envoyé « le plan et le règlement imprimé d'un établissement de cette nature formé dans l'un des départemens méridionaux de la France ».

337 *SJPV*, 5 mars 1812, p. 171.

338 <> : illisible.

339 *SJPV*, 12 mars 1812, p. 172.

340 En 1825, le *MB* incite la Société d'agriculture à se préoccuper « de rechercher par quelle mesure on pourrait combattre le redoutable fléau de la grêle, soit en formant des associations d'assurance pour en réparer les désastres, comme on sait qu'il en existe dans les départements méridionaux de la France, et comme on vient de l'essayer dans un des cantons limitrophes du nôtre ; soit en prévenant ses ravages par des précautions qu'on dit être employées avec succès dans d'autres pays, où l'on a recours à des *Para-grêle* (…). » (*MB*, 1825, p. 46). L'année suivante, le même almanach se félicite de la réalisation d'essais de « paragrêles » sous l'impulsion de la Société d'agriculture et des communes du Littoral (*MB*, 1826, p. 44), pour déplorer, l'année suivante, leur peu d'efficacité et informer ses lecteurs « de la création en Suisse d'une société d'assurance pour les cas de grêle ». Le Conseil d'Etat a pris des mesures pour faciliter les démarches des propriétaires désireux d'assurer leurs récoltes. *MB*, 1827, p. 37-38. Il s'agit très vraisemblablement de la compagnie bernoise fondée en 1825 (cf. n. 322).

mutuelle contre les dégâts de la grêle ne sera reprise que soixante ans plus tard, avec la création, en 1875, du « Paragrêle ».[341]
Ce qu'il importe, ici, de relever, au-delà du fait documentaire, ce sont les modalités de traitement de la question. Pour la Caisse d'épargne, la CAI et le projet d'assurance pour le bétail, l'initiative vient de la SJ, et trouve, ensuite, un relais dans l'action de l'Etat. Ici, l'emprise de l'Etat, réduisant la place laissée à l'action de la SJ en matière de basse police et d'administration, est plus réduite encore : c'est le Conseil d'Etat qui a été saisi en premier du projet et l'a, ensuite, transmis à la SJ, priée de l'examiner et de donner son avis ; dans ce qui est le dernier projet d'envergure dont la société s'occupe est inscrit comme en filigrane ce qui, quelques années plus tard, causera sa disparition : le temps n'est plus où l'Etat laisse des privés, fussent-ils membres du gouvernement, prendre l'initiative dans « les diverses branches de police et d'administration ».

« LA CLASSE NOMBREUSE ET RESPECTABLE DES PROPRIÉTAIRES AISÉS » VS « LE PAUVRE » : LA FIN DES QUÊTES

La mise en place de la CAI et les tentatives pour le bétail et la grêle attestent bien de l'émergence, à Neuchâtel vers 1810, d'un nouveau rapport aux risques de pauvreté que sont l'incendie, les épizooties ou la grêle, risques auxquels, jusqu'ici, le système de protection sociale existant permettait de faire face par le biais de l'outil des quêtes et collectes.[342] Ce dont il s'agit, désormais, pour nous, c'est de qualifier le changement : remplaçant les solidarités anciennes, l'assurance met-elle les paupérisables dans une situation meilleure ? Quelles catégories sociales le nouveau système privilégie-t-il ?
Le point de départ de l'analyse est l'article XIV du règlement de la CAI :

> « Article 14. Abolition des collectes pour les cas d'incendie.
> Comme l'établissement d'une chambre d'assurance donne à tous les propriétaires les moyens de se soustraire aux pertes causées par les incendies, le Conseil d'Etat déclare que dès la date de sa mise en activité, il ne sera accordé pour dommages de feu aucune collecte, à moins de cas tout à fait extraordinaires et qui exigent nécessairement une exception. »[343]

Cette disposition est surprenante, à double titre. En premier lieu, dernier article du règlement, elle ne traite pas du fonctionnement de la CAI, objet pourtant unique du règlement : la solution de continuité, en termes de contenu, est frappante. En second lieu, et alors que nos sources ne nous livrent aucune trace d'une quelconque réflexion à ce sujet, il convient de relever que le Conseil d'Etat, en quelques lignes, introduites dans un texte réglant le fonctionnement d'un établissement particulier, se décharge d'une compétence qui fait partie de son droit de haute police : accorder le droit de quêter et/ou ordonner des collectes dans les églises en faveur des victimes d'événements brutaux qui les privent de leurs ressources.
Pour qualifier ce changement, il convient, tout d'abord, de déterminer si l'abolition des quêtes a été effectivement mise en œuvre ou s'il s'agit d'un vœu pie similaire aux mandements d'Ancien régime. A cet égard, le constat est clair : disposition dépareillant le règlement dans lequel elle figure et dont la genèse nous est inconnue, l'abolition des quêtes a été, très vite, effective et quasi absolue. La comparaison entre le traitement, par le Conseil d'Etat, des demandes de quêtes avant 1810, d'une part, et en 1811-1815, d'autre part, est frappante (tabl.

341 Cf. n. 323.

342 Chap. II/VII.

343 *MCE 158*, 5 mars 1810, p. 171-185.

n° 164) : le taux de réponses positives passe, pour les indigents ou les sinistrés domiciliés dans la principauté, de 88% en 1807-1810 à 38% en 1811-1815.

TABLEAU N° 164: QUETES ET COLLECTES ACCORDEEES PAR LE CONSEIL D'ETAT (1802-1815)

	Totaux			Sinistrés/indigents neuchâtelois		
	Demandées	Accordées	% accords	Demandées	Accordées	% accords
1802-1806	26	18	69%	18	17	94%
1807-1810	25	18	72%	16	14	88%
1811-1815	18	10	56%	8	3	38%
1802-1815	69	46	67%	42	34	81%

Après la mise en activité de la CAI, les quêteurs des hospices du Grimsel et du Grand St-Bernard sont presque les seuls à obtenir encore l'autorisation de quêter dans l'Etat.[344]

Lorsqu'il s'agit d'un événement survenu dans la principauté, il n'y a, de 1811 à 1815, que trois accords de quêtes ou collectes ; dans aucun cas il ne s'agit d'incendiés. En avril 1811, on accorde à Jacob Sauzer, aux Verrières, à qui « divers accidents (…) ont enlevé plusieurs pièces de gros et de menu bétail », l'autorisation de quêter durant huit jours dans la juridiction des Verrières[345] ; il en va de même, en août 1814, en faveur de victimes d'une épizootie à Enges.[346] Dans le troisième cas, le recours à une collecte n'est qu'envisagé. En septembre 1812, la paroisse des Bayards se plaint du refus de la CAI de lui allouer « le montant de la somme pour laquelle a été assuré son temple, lequel ayant été frappé de la foudre a souffert sans qu'il y ait eu d'incendie ». Si le Conseil d'Etat donne raison à la Chambre, il demande cependant un secours au prince en faveur de la paroisse, et le maire des Verrières est chargé de faire « rapport au Conseil sur la convenance d'ordonner une collecte en faveur de la paroisse des Bayards, ou de l'autoriser à réclamer des secours des autres communes de l'Etat ».[347] La paroisse elle-même estimant ne pas « devoir recourrir à la voye de la collecte pour pourvoir à la réparation de son temple », la collecte envisagée n'eut pas lieu.[348]

Le changement est radical et il ne concerne pas que les seuls cas d'incendie. En 1810 encore, pour sept affaires, dont six pour des événements ayant eu lieu dans la principauté, l'Etat ordonnait deux collectes partielles[349], autorisait quatre quêtes partielles[350] et ne refusait la

---

344 Cf. tabl. n° 164 : 10 quêtes/collectes accordées entre 1811 et 1815, dont sept pour des cas hors de la principauté ; il s'agit d'autorisations de quêter pour les hospices du Grimsel et du Grand St-Bernard (cinq cas), d'une collecte partielle en faveur des incendiés de Courtelary en 1811 (*MCE 159*, 23 avril 1811, p. 366-367, 23 avril 1811, p. 368-369 et 4 juillet 1811, p. 553-554) et d'une demande pour laquelle le Conseil d'Etat suspend sa décision (incendie de l'église de Kerns, *MCE 163*, 14 août 1815, p. 802).

345 *MCE 159*, 15 avril 1811, p. 326 (avec un secours de 16.8 £ de la part de l'Etat).

346 *MCE 162*, 8 août 1814, p 734-735 et 19 septembre 1814, p. 844 ; AEN, *Série Assistance 4/Ia* : « Requête des cinq particuliers domiciliés à Enges qui ont perdu 25 pièces de gros bétail », 29 mai 1814. Ordonnée dans les églises des juridictions du Landeron et de Lignières, la collecte partielle produit 403.5 £.

347 *MCE 160*, 22 septembre 1812, p. 877-878. Les dommages se montent à « près de quatorze cents livres ».

348 *MCE 160*, 19 octobre 1812, p. 954-955 et AEN, *Série Assistance 3/II « Verrières »* : « Rapport de Monsieur Courvoisier maire des Verrières », 17 octobre 1812. Le prince accorde 1'400 £ (*MCE 160*, 23 novembre 1812, p. 1052-1053).

349 1. Collecte partielle en faveur de Frédéric Jeanneret, « aux moulins du lac des Taillères », incendié, qui a subi une perte évaluée à 7'146.16 £ ; la collecte produit 412.2.6 £ (*MCE 158*, 23 avril 1810, p. 310 et 19 juin 1810, p. 481). 2. Collecte partielle en faveur de Jonas Vuilliomenet, Samuel-Henri Vuilliomenet et Alphonse Treytorrens, « ci-devant locataires de la maison qui a été incendiée il y a quelque tems au Petit-Savagnier » et qui ont subi une perte évaluée à 41 louis ; la collecte produit 158.3.6 £ (*MCE 158*, 20 novembre 1810, p. 906-907 et 10 décembre 1810, p. 981).

350 1. Autorisation de quête partielle accordée à Pierre-Henri Schwindener, à La Côte-aux-Fées, « à l'occasion de la perte de sa maison écrasée par la neige » ; perte évaluée à 1'364.10 £, produit de la collecte : 100.8 £, 72 émines d'orge et 18 pieds de bois (*MCE 158*, 12 mars 1810, p. 203-204 et 10 avril 1810, p. 276). 2. Autorisation

permission de quêter que dans un seul cas.[351] En 1811, pour le même nombre d'affaires qu'en 1810, l'on compte quatre refus de quête, concernant à chaque fois des événements arrivés dans le canton[352], alors que les décisions favorables (deux autorisations de quêter et une collecte partielle) ne concernant un événement survenu dans la principauté qu'à une seule reprise.[353] Le cas, en mai 1811, de deux incendiés de La Sagne, est exemplaire de cette brusque évolution. L'un a perdu à la fois sa maison et tout son mobilier, l'autre, tout son mobilier :

> « Sur la requête de David-Louis Roulet de la Sagne, exposant qu'il a eu le malheur de perdre par un incendie arrivé la nuit de mardi à mercredi dernier, une maison située à la Corbatière qu'il venait d'acheter récemment et qui à raison de cette circonstance n'avait pas encore pu être assurée par le requérant, produisant une déclaration portant que cette maison valait trois mille huit cent livres et le mobilier perdu deux cent dix sept livres deux sols, et priant le Conseil de l'autoriser à faire une quête : Le Conseil (…) arrête : La requête du suppliant ne peut être appointée.
> Sur la requête d'Aimé Perrenod de la Sagne, exposant qu'il a perdu tout son mobilier dans l'incendie de l'une des deux maisons réduites en cendres dernièrement à La Corbatière, et suppliant qu'en considération de cette perte évaluée à la somme de mille sept cent quatre vingt livres environ et qui le réduit à la misère, le Conseil veuille bien lui accorder la permission de faire une quête dans la juridiction de la Sagne ; (…) le Conseil ne peut autoriser le suppliant à faire la quête par lui sollicitée. »[354]

Ce qu'il convient, ici, de relever, c'est, tout particulièrement, le fait que, même si la CAI n'assure que les immeubles, l'interdiction de quêter est générale : il n'est, par exemple, désormais plus possible de « réparer » les pertes de mobilier par le biais de la quête. Ainsi, dans le cas, en novembre 1811, de Jaques-Claude Février, qui a perdu dans un incendie tout son mobilier évalué à quinze louis :

> « il supplierait le Conseil de lui accorder la permission de faire une quête, entendu en son rapport Monsieur de Montmollin conseiller d'Etat et président de la Chambre d'assurance (…), le Conseil arrête : La demande du suppliant ne peut lui être accordée. »[355]

---

de quête partielle accordée à David Berthoud-dit-Gallon, de Chézard et St-Martin, « pour se récupérer de la perte qu'il a essuyée de deux vaches qui étaient sa principale ressource pour l'entretien de sa famille composée de sept enfans, la majeure partie en bas âge » (*MCE 158*, 18 juin 1810, p. 474). 3. Autorisation de quête partielle accordée à Jean-Jaques-Daniel Bourquin, de Gorgier, en raison de « ses malheurs bien connus et la perte récente de la barque qui faisait sa ressource principale » (*MCE 158*, 27 novembre 1810, p. 939-940). 4. Autorisation de quête partielle accordée à « Jacob Bessire et consorts », incendiés à Péry (*MCE 158*, 8 février 1810, p. 100 et 20 février 1810, p. 123-124).

351 Louis Mortier, au Landeron, à qui l'on refuse la quête qu'il demande « en indemnité des dommages que l'eau et le feu ont causé l'hiver dernier à la maison qu'il possède au dit lieu » (*MCE 158*, 18 avril 1810, p. 302).

352 1. Daniel Jornot, des Ponts, demande qu'on « lui permette une quête » « au moyen de laquelle il puisse se procurer le chédal nécessaire à l'exploitation d'une ferme qu'il a amodiée » (*MCE 159*, 1 avril 1811, p. 267). 2. David-Louis Roulet et Aimé Perrenod, incendiés à La Sagne, perte totale évaluée à 5'797.2 £ (*MCE 159*, 27 mai 1811, p. 458). 3. Jean-Claude Février, aux Frêtes, incendié, perte (mobilier) évaluée à 15 louis (*MCE 159*, 11 novembre 1811, p. 878). 4. Jonas-Frédéric Courvoisier, victime d'un incendie criminel à Travers (*MCE 159*, 10 décembre 1811, p. 976-977 et 16 décembre 1811, p. 989-990 ; *MCE 160*, 6 janvier 1812, p. 5-6).

353 Ci-dessus, n. 344, 345, les cas de Jacob Sauzer, des incendiés de Courtelary, ainsi que du quêteur de l'Hospice du Grimsel (*MCE 159*, 28 janvier 1811, p. 58).

354 *MCE 159*, 27 mai 1811, p. 458.

355 *MCE 159*, 11 novembre 1811, p. 878. Comme dans le cas précédent, le président de la CAI est consulté lors de telles demandes. Cf. ci-dessus, n. 347 : dans le cas du temple des Bayards, frappé par la foudre et que la CAI refuse d'indemniser en raison de l'absence d'incendie proprement dit, la décision du Conseil d'Etat est prise sur la base d'« un rapport de la Chambre d'assurance ».

L'interdiction concerne également les victimes hors de la principauté. Ainsi, en mars 1815, le maire de La Brévine transmet au Conseil d'Etat la lettre que lui a remise un député « du maire et de l'adjoint de la Grand Combe au canton de Morteau », sollicitant « la permission de quêtter dans ce lieu en faveur de 10 familles incendiées » :

> « Je lui ai donné peu d'espoir. Je lui ai fait connoître notre établissement d'assurance ; que par les arrangemens pris en conséquence toute quête étoit interdite dans ce pays, même à nos propres ressortissants ; je lui ai observé encore que la perte n'étoit pas énorme et que dans le nombre des incendiez je voyois 5 propriétaires ; enfin que dans l'état de crise où l'on se rencontroit, qui arrêtoit tout commerce et toute industrie, je craignois qu'une collecte ne fut pas fort abondante. »[356]

Par rapport à la période antérieure, la rupture est donc très nette : quêtes et collectes disparaissent complètement dès la mise en activité de la CAI. L'on pourrait, certes, penser que ce changement est largement compensé par le fait qu'il est désormais possible d'assurer les bâtiments auprès du nouvel établissement. En apparence, les victimes d'incendies se trouvent même dans une meilleure position : alors que le système antérieur, faisant jouer les solidarités, ne procurait qu'une indemnisation moyenne de 14%, la CAI assure les immeubles à hauteur maximale de 75%.[357] Pourtant, deux éléments permettent de voir dans le nouveau système une péjoration de la situation des pauvres, en particulier des victimes d'« événements » les privant de leurs biens et, surtout, de leurs ressources.

En premier lieu, le recours à la quête n'est plus possible pour les pertes de mobilier en cas d'incendie. Le fait, certes, est compensé par un taux de couverture élevé, mais qui ne s'adresse qu'aux propriétaires : les locataires perdant tous leurs biens dans un incendie ne peuvent plus recourir à la charité ordonnée ou à la mendicité autorisée. Par ailleurs, et surtout, l'interdiction de quêter s'étend à tous les événements autres que l'incendie et qui constituent environ un quart des motifs de demandes de quêtes.[358] C'est, ainsi, un pan entier des solidarités anciennes qui, presque subrepticement, disparaît.

En second lieu, et au-delà de cette première mutation, c'est l'organisation même de la solidarité à la base du système ancien qui disparaît. Auparavant, le cercle des bénéficiaires était, en amont, circonscrit par la prise en considération des « besoins », de la pauvreté, des charges de famille, des « facultés restantes » des bénéficiaires des quêtes et collectes : les particuliers « aisés » ou « moyennés » en étaient exclus, tout en étant appelés à y contribuer. Une fois, certes, défini le cercle des bénéficiaires, la dimension pré-assurantielle était plus nette, et le produit des quêtes et collectes était souvent réparti « au sol la livre », soit en proportion des pertes subies. Ainsi, celui qui, « moyenné », était le plus à même de donner était exclu du système.

Dans le nouveau système, par contre, l'on est dédommagé en exacte proportion de ce que l'on a donné : la prévoyance, ainsi, est à l'exact opposé de la solidarité. Le *Mémoire sur l'établissement d'une assurance contre les incendies* dont le Conseil d'Etat fait précéder son adoption du règlement de la CAI est à cet égard explicite. Il s'agit d'organiser un système en faveur des propriétaires moyennement aisés :

---

356 AEN, *Série Assistance 3/II « Brévine »* : « Rapport du sieur Huguenin maire de La Brévine », 27 mars 1815 ; ce préavis est suivi par le Conseil d'Etat (*MCE 163*, 3 avril 1815, p. 292).

357 Cf. chap. II/VII/3. Pour la couverture offerte par la CAI : Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 124-128. Les assurés assurent presque toujours leurs biens pour la valeur maximale possible (cf. *Ibid.*, p. 151, taux d'assurance en 1811-1813 : 73.5%, 73.8%, 73.8%).

358 Cf. II/VII/1, tabl. n° 85 : les incendies représentent certes 57%, mais presqu'un quart (23%) est constitué par les situations d'inondations, d'intempéries ou de grêle, ainsi que des situations de perte de l'instrument de travail : bétail (épizooties), chevaux, bateaux,…

> « Car un incendie atteint faiblement le riche : il trouve dans le restant de sa fortune des moyens de réparer sa perte. Il atteint à peine le pauvre, parce qu'il reçoit toujours de l'assistance publique des secours qui surpassent même quelquefois sa perte : excès de charité fort honorable pour le pays où il a lieu ; mais qui peut être suivi des conséquences les plus funestes. C'est surtout à *la classe nombreuse et respectable des propriétaires aisés*, qu'un incendie devient funeste : manquant de ressources suffisantes pour réparer leur perte, en ayant trop pour oser implorer des secours, ils contractent des dettes ; et ces dettes causeront la ruine de leurs enfants, ou les assujettiront eux-mêmes à de longues privations.
> (…) Que pourrait-on ajouter lorsque les faits parlent aussi clairement ? Les propriétaires de ce fortuné pays méconnaîtraient-ils assez leurs véritables intérêts, pour refuser d'*acheter une garantie au moyen d'une somme certainement moins considérable que celle que plusieurs d'entr'eux donnent annuellement pour secourir les incendiés* ? »[359]

Charité différée envers soi-même, l'assurance, ainsi, prend la place des solidarités anciennes. En même temps, certes, que naît et s'affirme le *souci des pauvres*, l'individualisme, par le biais de l'avénement de la prévoyance dont la CAI est, avec la Caisse d'épargne, l'emblème, succède à la mendicité autorisée et à la charité ordonnée, sans, en même temps, que se mettent en place tous les outils d'accompagnements : les projets d'assurance contre la grêle et l'épizootie échouent, de même que celle, émise en 1813, de l'établissement d'un système de crédit destiné aux « habitans de la campagne ».[360]

V. « A L'INSTAR DE CE QUI A LIEU DANS QUELQUES AUTRES PAYS » ? LES HORIZONS DE L'ÉMULATION NEUCHÂTELOISE

> « Vous connaissez le but de quelques établissements patriotiques, qui se multiplient aujourd'hui dans la plupart des pays de l'Europe, et qui, sous le nom de sociétés libres d'émulation, servent à rassembler des lumières sur tout ce qui peut intéresser le bien public et à réunir les efforts de ceux qui s'en occupent. On me demandait de Berlin en dernier lieu, si Neuchâtel ne serait pas susceptible d'en voir prospérer un pareil, et même s'il n'y serait pas plus convenable que dans d'autres lieux, puisque par sa situation, son heureuse constitution et l'attention qu'on y donne de plus en plus à l'éducation publique, on pourrait à réunir plus de moyens qu'ailleurs de rendre utile une société de ce genre. »[361]

A l'origine de la fondation de la SEP, cette lettre de Chambrier d'Oleyres au pasteur Chaillet en mai 1790 documente bien la bi-polarité qui caractérise l'innovation discutée, et parfois mise en œuvre, à Neuchâtel entre 1800 et 1815. En référence à l'exemple d'un type d'établissement existant « dans la plupart des pays de l'Europe », il s'agit d'en créer « un pareil » à Neuchâtel, et les circonstances locales, la « situation », l'« heureuse constitution » du pays et les efforts de la ville en matière d'« éducation publique » s'y prêteraient bien.

---

359 *MCE 158*, 5 mars 1810, p. 171-185. Nous soulignons.

360 Ci-dessus, chap. V/II/2 : « Vers une mise en œuvre des propositions Sandoz-Rollin (…) » : il est question, en février 1813, sans suite, d'établir « en faveur des propriétaires gênés, une espèce de *Mont-de-piété* ».

361 Lettre du 8 mai 1790, reproduite in Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 8.

Cet exemple n'est pas unique : la création de la SEP, l'attention portée par cette dernière à l'assistance, l'enquête de la SJ sur les pauvres, la création de la Caisse d'épargne et de la CAI, d'autres projets également, doivent se lire aussi comme le produit de deux lignes de force : d'une part, le désir, jamais motivé mais exprimé de manière récurrente, d'imiter des exemples extérieurs, d'inscrire la principauté dans l'Europe des Lumières finissantes ou dans la Suisse d'après 1803 ; d'autre part, les « circonstances » locales, les réalités institutionnelles et les équilibres socio-économiques neuchâtelois. Il s'agit, ici, de peser l'importance de ces deux considérations, de manière à pouvoir mieux qualifier ce qu'a été l'innovation qui, portée par la SJ et la SEP, se fait jour à Neuchâtel entre 1800 et 1815 en marge de l'Etat.

L'exemple étranger peut être convoqué pour alimenter une réflexion déjà commencée, ainsi que cela se produit lorsqu'en 1802, s'intéressant au projet de la ville « d'établir une maison de travail et d'industrie pour le soulagement des pauvres », la SJ demande au professeur de Meuron de se procurer « la collection (…) de tous les mémoires qui ont été publié en Angleterre, en Allemagne et en d'autres pays sur des établissemens de ce genre ».[362] Ajoutant à ces références les « comptes-rendus sur l'établissement pour les pauvres formé à Berne en 1796 »[363], la société cherche à « connaître ce qui se fait dans l'étranger à cet égard pour en prendre ce qui sera applicable à nos localités »[364], « pour y puiser ce que l'on y trouvera d'adaptable à nos circonstances et à nos localités ».[365] De la même façon, plus tard, songeant à « provoquer l'adoption dans ce pays d'une mesure générale » en matière de police des incendies, la SJ se réfère à « un mémoire couronné par la Société économique de Berne » sur le sujet, ainsi qu'aux « règlements de police établis dans diverses villes concernant les incendies » et à « quelques ouvrages publiés sur cette matière ».[366]

L'exemple étranger peut aussi être à l'origine d'un projet, et le discours, sur le mode du désir émulatif, présente de frappantes récurrences : en 1805, la description de nouveaux établissements d'utilité publique fondés à Genève fait « désirer que nous sussions [en] tirer parti pour créer quelque chose de pareil dans ce pays ».[367] La création de la CAI, en 1809-1812, est placée sous le même régime discursif :

> « [Il s'agit de] former dans ce pays un établissement d'assurances contre les incendies, à l'instar de ce qui s'est fait dans quelques cantons de la Suisse notamment dans ceux de Berne et de Zurich (…). » « (…) il convient de chercher sans délai les moyens de réaliser quelque chose de semblable dans ce pays. »[368]

Le mémoire accompagnant l'arrêt par lequel le Conseil d'Etat adopte le règlement de la CAI inscrit également le projet dans une perspective semblable : « chercher à procurer aux propriétaires une garantie contre les pertes causées par le feu » est une chose dont « plusieurs souverains se sont occupés en fondant des chambres d'assurance », et de tels établissements « se sont propagés dans une grande partie de l'Europe ». Affirmant, de manière manifestement abusive, s'être « occupé plusieurs fois d'un objet aussi important » et avoir « voulu s'assurer si l'expérience confirmait tout ce que ces mesures paraissaient avoir de sage et de paternel », le

362 *SJPV*, 15 avril 1802, p. 22.

363 *SJPV*, 1 et juillet 1802, p. 34.

364 *SJPV*, 13 juillet 1802, p. 35.

365 *SJPV*, 15 avril 1802, p. 21-22.

366 *SJPV*, 19 janvier 1804, p. 71.

367 *SJPV*, 21 novembre 1805, p. 102.

368 *SJPV*, 23 novembre 1809, p. 142 et 30 novembre 1809, p. 143.

Conseil d'Etat dit avoir été « attentif surtout aux mesures adoptées dans plusieurs cantons suisses, voisins de notre patrie ».[369]
La création de la Caisse d'épargne relève également du registre discursif de l'imitation, de l'exemple extérieur qui suscite l'émulation :

> « [Il s'agit] d'établir dans ce pays, à l'instar de ce qui a lieu dans quelques autres pays, à Berne entr'autres, une caisse destinée à recevoir les épargnes des domestiques (…). » « [Il s'agit de] voir s'il y aurait possibilité de former dans ce pays un établissement pareil (…). »[370]

Dans d'autres cas aussi, le discours emprunte des voies semblables : en 1811, l'on discute le projet « de former dans ce pays, à l'instar de ce qui a lieu dans quelques contrées méridionales de la France »[371], une assurance contre la grêle ; en 1815, un projet de caisse d'épargne d'entreprise est évoqué

> « à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays, en Angleterre surtout, où ces sortes d'institutions paraissent avoir pris faveur depuis quelque tems. »[372]

Helvétiques (BE et ZH) et européens (« Europe », France, Angleterre), les horizons de l'émulation neuchâteloise sont larges : l'échec, lorsqu'il surgit (assurances contre les épizooties et la grêle, réforme de l'assistance), le conservatisme apparent ne s'expliquent, ainsi, pas par une attention que l'on ne prêterait pas aux idées de réforme ; ils sont le produit d'un choix, la résultante d'un arbitrage entre, d'une part, « ce qui se fait dans l'étranger », « dans une grande partie de l'Europe », « en Angleterre, en Allemagne et en d'autres pays » ou, plus près, « ce qui s'est fait dans quelques cantons de la Suisse », « dans plusieurs cantons suisses, voisins de notre patrie », et, d'autre part, « nos localités » et « nos circonstances ».
Le désir de « créer quelque chose de pareil dans ce pays », « de réaliser quelque chose de semblable dans ce pays », « de former dans ce pays un établissement pareil » est donc toujours mitigé de considérations relatives aux « circonstances » neuchâteloises. Lors de la création de la Caisse d'épargne, ainsi, le poids des « circonstances » motive le choix, contre le modèle bernois, du modèle zurichois, « accessible à toutes les classes d'habitans », qui « offre des moyens bien plus étendus d'être utile » et présente « les dispositions (…) les plus convenables à nos localités et à nos circonstances ».[373]
L'exemple du concours lancé en 1797 par la SEP au sujet « de l'établissement d'une chambre ou compagnie d'assurance pour les incendies », sur l'ordre du roi, est révélateur de la tension entre ces deux pôles. Le rescrit du roi ordonnant d'étudier « s'il ne serait pas convenable d'établir dans ma principauté de Neuchâtel une société pour les incendies » insiste sur « l'utilité d'un pareil établissement », « reconnue presque dans tous les pays d'Europe », et espère qu'il sera possible à Neuchâtel aussi d'« établir une société dont le but est si bienfaisant ».[374] La formulation même du concours de la SEP, par contre, est centrée sur les problèmes d'exécution, les « circonstances » :

---

369 *MCE 158*, 5 mars 1810, p. 171-185. Nous soulignons.

370 *SJPV*, 21 mars 1811, p. 163-164 et 26 mars 1812, p. 174.

371 *SJPV*, 17 janvier 1811, p. 156-157.

372 *SJPV*, 2 février 1815, p. 192.

373 *SJPV*, 26 mars 1812, p. 174 et 2 avril 1812, p. 174-175.

374 Rescrit du roi du 3 août 1796, reproduit in *La chambre d'assurance…*, p. 10-11.

> « II. Quels obstacles rencontreroit un pareil établissement, soit dans la localité et manière de bâtir, soit dans les droits de police attribués aux communautés ? et quels seroient les moyens de lever ces obstacles ? »[375]

Le texte, ici, dit bien la nature des « circonstances » : ce sont, certes, les réalités matérielles (les pratiques en matière de constructions), mais aussi, et, surtout, les équilibres institutionnels (« droits de police ») et socio-économiques, ainsi que le montre l'exemple de l'abandon du projet d'assurance contre la grêle. Si l'on juge le projet « impraticable dans notre vignoble »[376], c'est en raison de la « différence des localités autant que celle des institutions » entre le Languedoc et Neuchâtel. Certes, le vignoble neuchâtelois est « restreint » et, « situé sur la même lisière de montagnes, dans une direction parfaitement égale », il « pourrait être ravagé en entier par une même colonne de grêle », mais à cette considération matérielle s'ajoute la structure de la possession de la terre et, même si le fait n'est pas explicitement mentionné, le statut juridique très différent d'un propriétaire à l'autre[377] :

> « vu la division des propriétés en une multitude de petits morceaux et l'extrême diversité de leurs produits dans les quartiers même les plus rapprochés <>[378]rait les plus grandes difficultés à l'appréciation des dommages causés par la grêle. »[379]

Bien que n'apparaissant qu'épisodiquement, le droit civil et pénal constitue, avec « les droits de police attribués aux communautés », le noyau des institutions intangibles, des « circonstances » à l'aune desquelles est mesuré l'intérêt d'un projet. A l'exemple déjà cité de l'abandon d'un projet de mont-de-piété, matière « délicate » parce qu'elle « touche à des questions de législation », soit à « ce qui concerne les hypothèques »[380], l'on peut ajouter, occurrence neuchâteloise du débat européen sur la modernisation des peines, le sort réservé en 1802 à une proposition portant sur cet objet :

> « Monsieur de Merveilleux l'aîné [n° 20] ayant proposé de s'occuper des moyens de fonder une maison de force ou de correction, propre à renfermer même les malfaiteurs que l'on ne croirait pas devoir punir du dernier supplice, sur l'observation faite par quelques membres, que cette question pourrait amener la discussion d'objets qui nous feraient sortir de la ligne que nous nous sommes tracés, Monsieur de Merveilleux a trouvé convenable de retirer sa proposition. »[381]

L'arbitrage entre le désir émulateur et les « circonstances » se fait, en définitive, à l'exception de la CAI et de la Caisse d'épargne, au profit de l'immobilisme. Créées pour « rassembler des lumières sur tout ce qui peut intéresser le bien public », pour l'une, dans le but « d'acquérir et de répandre des connaissances utiles et des lumières sur les arts, l'agriculture, les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique » pour l'autre, la SEP et la SJ, bien qu'informées de ce qui se fait « dans la plupart des pays de l'Europe » et dans les

---

375 *RGSEP*, 12 avril 1797, p. 1-16.

376 *SJPV*, 17 janvier 1811, p. 156-157.

377 Selon le statut personnel du propriétaire, les impositions (cens et dîmes) varient considérablement, les bourgeois de Neuchâtel étant dans une situation privilégiée. Cf. sur ceci Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », p. 214-220 ; voir aussi : Arthur PIAGET, *Histoire de la révolution neuchâteloise II*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé, 1913, p. 152-168.

378 <> : illisible.

379 *SJPV*, 12 mars 1812, p. 172.

380 *SJPV*, 4 février 1813, p. 181-182. Cf. chap. V//II/2 : « Vers une mise en oeuvre des propositions Sandoz-Rollin (…) ».

381 *SJPV*, 25 novembre 1802, p. 45-46. Cf. sur ceci Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 420-431 et Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 366-368.

cantons voisins, refusent l'innovation qui attenterait aux équilibres institutionnels de la principauté, et l'opposition aux « maisons de travail et d'industrie » est le meilleur exemple de cette attitude.
« Etablissemens (…) plus nuisibles qu'utiles »[382], « moyens violens qui confondent souvent l'innocent avec la coupable », système « odieux dans une société composée d'un petit nombre de familles unies entr'elles par une foule de rapports »[383], les maisons de travail sont en opposition « à nos mœurs » et, surtout, « aux *prémisses élémentaires de notre constitution* »[384] : ne peut-on pas supposer, ici, que, non formulée, la crainte essentielle est celle d'un système nouveau qui toucherait à la fois à la procédure pénale (enfermement hors des usages de la coutume) et au système même des peines ? Inversement, le système de « tutelle bienveillante » à laquelle Sandoz-Rollin souhaite soumettre les assistés, évitant le détour de changements en matière de basse police et, à plus forte raison, de haute police, de justice en particulier, est « d'une application facile à nos circonstances » : les moyens qu'il propose pour « appliquer ces principes à nos localités (…) semblent être pratiquables, et même offrir peu de difficultés » en ce qui concerne « leur application à nos circonstances et à nos localités ».[385] A cet égard, le fait qu'en novembre 1813, lorsqu'il dit au pasteur de La Chaux-du-Milieu sa satisfaction au sujet de son *comité de charité*, le Conseil d'Etat évacue complètement, contre le souhait du pasteur, la question des moyens de sanctionner les pauvres indociles, est révélateur de la même réalité.
Rassemblant « des lumières sur tout ce qui peut intéresser le bien public », l'émulation neuchâteloise, *in fine*, se méfie de l'innovation qui attenterait aux équilibres institutionnels et, attentive aux « circonstances » locales, insiste plus « sur les inconvéniens qu'il peut y avoir à adopter trop facilement les nouveaux systèmes (…) proposés et essayés à diverses reprises par quelques philosophes, ou philanthropes de nos jours » que sur « les améliorations réelles que l'on pourrait apporter » « aux institutions existantes » que l'on dit vouloir « plutôt modifier que refondre entièrement », mais auxquelles l'on se refuse, en réalité, à toucher, préférant les « anciennes pratiques » à « la tendance générale du siècle à innover ».[386]

VI. APRÈS 1815 : LA PROTECTION SOCIALE EN MARGE DE L'ÉMULATION NEUCHÂTELOISE

Avec les concours de la SEP sur l'assistance entre 1798 et 1802, l'enquête de la SJ sur les pauvres de 1802-1803 et les créations de la Caisse d'épargne et de la CAI, les années 1798 à 1816 constituent une période durant laquelle les élites neuchâteloises firent de la protection sociale l'une des préoccupations centrales de leur activité émulatrice. Il convient, ici, de documenter et de qualifier ce qu'il advient ultérieurement de cette attitude.
Après les années 1798-1816, le désinvestissement est massif. Avec la disparition de la SJ en 1816, la SEP, dont le recrutement reste le même, est le seul cadre, désormais, dans lequel auraient pu émerger des projets d'utilité publique. Or, de 1816 à 1848, la SEP ne se préoccupe

382 *SJPV*, 1 juin 1803, p. 63.

383 *Essai sur les causes…*, p. 12.

384 *SJPV*, 23 février 1803, p. 55. Nous soulignons.

385 *SJPV*, 18 février 1813, p. 183 ; 11 février 1813, p. 182-183 ; 5 janvier 1815, p. 188-189.

386 *SJPV*, 19 janvier 1815, p. 190-191 et 26 janvier 1815, p. 191.

que très sporadiquement, en 1816-1819, 1822, 1832, 1835 et 1847, des questions de pauvreté et d'assistance.
La période 1816-1822 est marquée par trois faits importants : la crise de subsistances des années 1816-1817 ; l'adoption d'une ordonnance sur l'assistance et les débats sur des mesures législatives répressives à l'égard des pauvres entre 1817 et 1822 ; la création, enfin, de plusieurs institutions de bienfaisance privée.
Les modifications réglementaires et l'émergence de la bienfaisance privée équivalent à une refonte de toute l'économie de la protection sociale dans la principauté.[387] Or, cette refonte s'opère en l'absence quasi totale de la SEP : elle ne joue qu'un rôle passif. Ainsi est-ce le cas vis-à-vis de la bienfaisance privée alors en plein essor. Sans aucunement prendre la mesure de la mutation que constitue la création d'organes d'assistance absolument indépendants et des communes et de l'Etat, se désintéressant apparemment totalement d'une question qui, ailleurs, est débattue[388], la SEP refuse de s'engager autrement qu'en faisant une « mention honorable » d'établissements en train de se créer.
Il en va ainsi à l'égard du *Fonds de la paix*, dû au maire de La Brévine David-Guillaume Huguenin et destiné à fournir des livres à des catéchumènes pauvres et habitant loin du village, ainsi qu'à leur permettre de suivre les six semaines d'instruction religieuse précédant la confirmation en étant logés au village.[389] En février 1816, la proposition est faite à la SEP « de donner quelque chose pour le fond formé à La Brévine en faveur des plus pauvres catéchumènes de cette paroisse », mais elle est rejetée

> « non seulement parce que ce serait détourner ses fonds de leur véritable destination, mais encore parce qu'il y aurait lieu qu'on ne lui fît souvent de pareilles demandes. On se bornera donc à faire une mention honorable de cet établissement. »[390]

Au printemps de la même année, une affaire comparable entraîne la même décision. En 1817 se met en place au Locle ce qui va devenir l'orphelinat des Billodes, sur l'initiative de Marie-Anne Calame.[391] La SEP, de par le recrutement de ses membres, a connaissance, en avril 1817, d'un mémoire de M.-A. Calame au gouverneur, accompagné d'un rapport du maire Huguenin. A cette occasion, le comité décide de proposer à la société

> « qu'un pareil établissement méritait non seulement une mention très honorable, mais qu'il serait peut-être utile d'accorder comme prix de vertu, une médaille à la personne qui en a la principale direction et qui lui consacre tout son temps. »[392]

Lors de la réunion de la société, en juin, on se borna à une mention « très honorable » :

> « la société a arrêté, qu'elle ne pouvait prendre part à un établissement de cette nature que par une mention publique et très honorable. »[393]

---

387 Cf. chap. VI et VII.

388 C'est en 1820, par exemple, que paraît la première édition de Joseph-Marie DE GERANDO, *Le visiteur du pauvre*, Paris, Louis Colas ; Treuttel et Wurtz, 1820, « manifeste de toute une génération d'hommes de bien » (Catherine DUPRAT, *Usages et pratiques…*, p. 323), ouvrage paradigmatique pour la bienfaisance privée européenne de la première moitié du XIX^e^ siècle et dont la réception n'est nulle part documentée à Neuchâtel.

389 Cf. chap. VI/IV (introduction).

390 *RGSEP*, 18 février 1816, p. 42. Le procès-verbal des séances de la SJ mentionne l'initiative sur le même mode discursif : l'on se borne à prendre connaissance « avec bien de l'intérêt » du rapport fait par le maire Huguenin au Conseil d'Etat à ce sujet (*SJPV*, 15 février 1816, p. 197-198) ; cf. chap. V/II/2 : « Vers une mise en oeuvre des propositions Sandoz-Rollin (…) ».

391 Cf. chap. VI/III/2.

392 *RGSEP*, 23 avril 1817, p. 43.

Dans les deux cas, donc, l'attitude est la même : ne pas être partie prenante d'un établissement en cours de constitution. En matière de bienfaisance, le SEP se refuse de façon très nette à s'associer à quelque initiative que ce soit : la réaction, certes, s'explique par le fait que la société n'est pas un organe susceptible de subsidier des projets, mais l'intérêt, ici, des mentions réside dans le fait qu'à aucun moment, l'on n'envisage de réfléchir de manière générale à l'émergence de ces initiatives privées.

La réflexion sur la pauvreté et l'assistance est, de fait, presque totalement sortie du champ des préoccupations de la société. Ainsi, lorsqu'en février 1822, le pasteur Jaques de Gélieu lui envoie un mémoire « sur la convenance et les moyens de mettre dans certains cas des entraves aux mariages des pauvres », elle ne donne aucune suite à l'envoi du travail, qui « ne répond à aucune des questions proposées ».[394] La seule exception est le lancement, en juin 1817, d'un concours sur les moyens de prévenir la disette, concours dont la relation avec la situation de crise du moment est évidente :

> « Quelles seraient les meilleurs moyens à employer pour prévenir la disette ou pour en adoucir la rigueur parmi nous, soit en donnant aux produits de notre agriculture toute l'extension dont elle est susceptible d'après la nature de nos terres, soit en formant des greniers d'abondance dans un mode approprié à nos localités et à nos circonstances, soit en suppléant au pain par d'autres ressources alimentaires, soit enfin par tout autre moyen que l'on jugerait propre à atteindre ce but. »[395]

Un seul mémoire fut envoyé à la société, qui ne lui accorda aucun prix.[396]

Après 1830 et jusqu'à la fin de l'Ancien régime, la SEP, qui réoriente ses activités vers l'industrie et l'agriculture, puis vers l'histoire et les sciences naturelles, se préoccupe encore à trois reprises de l'assistance publique, en 1832, 1835 et 1847.

En mars 1832, tout d'abord, le comité approuve une proposition consistant à « provoquer un mémoire sur le meilleur mode à suivre pour assister les vieillards indigents, infirmes et invalides » ; le projet n'eut pas de suite[397], mais, centré sur une population bien définie et pour laquelle une prise en charge en institution est possible (vieillards), il annonce la démarche entreprise trois ans plus tard. En février et mars 1835, en effet, la société s'adresse au Conseil d'Etat pour lui faire part de la nécessité qu'il y aurait, à son avis, à créer une nouvelle institution : un hospice d'aliénés. Sans que l'on puisse identifier l'origine de la proposition, le comité de la société évoque, en février, l'idée « de s'adresser au gouvernement, pour qu'il veuille bien prendre en considération le besoin qui se fait sentir depuis longtemps, d'un hospice pour les aliénés »[398] ; la proposition est acceptée par la société :

---

393 *RGSEP*, 3 juin 1817, p. 44.

394 *RGSEP*, 2 février 1822, p. 50 : l'on repousse la discussion sur le mémoire parce qu'il « est encore en circulation » ; en avril, l'assemblée n'étant pas assez nombreuse, on décide de s'occuper dans une séance ultérieure du travail du pasteur, ce que l'on ne fit jamais (*RGSEP*, 26 avril 1822, p. 55). Sur ce mémoire, cf. chap. VII/I/2 : « Limiter la nuptialité indigente (…) » et annexe VII/5.

395 *RGSEP*, 3 juin 1817, p. 45.

396 *RGSEP*, 19 février 1819, p. 45. L'auteur, débouté, publia son mémoire hors de la principauté : Moïse MATTHEY-DORET, *Mémoire sur les moyens de prévenir la disette en Suisse, et particulièrement dans le canton de Neuchâtel*, Vevey, Loertscher et Fils, 1820, 70 p. Sur ce mémoire et les raisons de l'attitude de la SEP, cf. chap. VII/I/4 : « La signification de l'ordonnance (2) » et annexe VII/7.

397 *RGSEP*, 27 mars 1832, p. 102. Il est décidé « de soumettre cette question dans sa prochaine assemblée » à la société, ce qui ne sera jamais fait. Emanant du conseiller d'Etat Philippe-Auguste de Pierre (1768-1846, n° 25), la proposition est vraisemblablement liée au projet de création d'un hospice pour les vieillards en ville de Neuchâtel vers 1830 (cf. chap. VI/IV/2).

398 *RGSEP*, 21 février 1835, p. 108.

> « Sur la proposition du comité la société considérant qu'une maison propre à recueillir les aliénés manque à notre patrie, et qu'elle est d'une très grande importance, tant pour le repos de bien des familles que pour le bien être des infortunés privés de la raison, arrête qu'elle priera le Conseil d'Etat de prendre en considération cet établissement, qui est généralement désiré. Le comité a été chargé d'exécuter cette résolution. »[399]

A cette affaire[400] s'ajoutent, la même année 1835, deux décisions de soutien financier ponctuel à des instances de protection sociale : en février, l'on accorde un don au « fonds de retraite des régents du pays » et, en juillet, à « l'établissement fondé dernièrement aux Bayards en faveur des enfants dénués de ressources suffisantes pour leur éducation ».[401] Ces deux démarches doivent être mises en parallèle avec les refus, en 1817, de soutenir le *Fonds de la paix* et les Billodes : elles sont, peut-être, à comprendre dans la continuité de l'action d'une SEP qui, depuis quinze ans, encourage par des primes diverses branches de l'économie neuchâteloise (concours de pièces d'horlogerie, concours agricoles), mais elles sont uniques en matière d'assistance publique. Le geste, ainsi, est significatif de ce qu'aurait pu être l'activité de la SEP dans ce domaine, mais il resta sans suite.
Une dernière mention documente bien ce que l'on peut qualifier de démission caritative de la société : en février 1847, lors de la crise de subsistances des années 1846-1847, un membre du comité propose

> « de provoquer la composition d'un mémoire sur la manière dont les pauvres doivent se nourrir dans des temps de cherté et sur les aliments par lesquels on peut remplacer le plus avantageusement les pommes de terre et le pain (…). »[402]

L'idée est mal accueillie et par le comité, qui se déclare « peu favorable à cette proposition », et par la société, qui le rejette.[403] Une autre suggestion, consistant à donner « un témoignage d'approbation à la boulangerie de bienfaisance qui s'est établie à Neuchâtel », connaît le même sort.[404]
La SJ cesse ses activités en 1816 ; il ne reste sur la scène neuchâteloise de l'utilité publique que la seule SEP. On s'attendrait dès lors à ce que celle-ci occupe seule, après 1816, le terrain ; nous avons vu qu'il n'en est rien : à l'exception restée sans suite de 1835, la SEP ne s'occupe pas du tout d'assistance publique. Constituée, d'après l'article premier de son règlement, pour s'occuper « de tout ce qui peut contribuer à l'utilité publique dans cet Etat », la SEP a

---

399 *RGSEP*, 25 février 1835, p. 109.

400 Pour la suite donnée à la suggestion, cf. chap. VII/III/3 : « L'Etat et les aliénés (1) (…) ».

401 *RGSEP*, 25 février 1835, p. 109. Les dons sont de 400 francs et de 100 £. Cf. aussi *RGSEP*, 1 juillet 1835, p. 111 (remerciements des deux bénéficiaires). Pour le fonds des régents, chap. VII/IV ; voir p. ex. F. PERRET, « Le fonds scolaire de prévoyance », *Histoire de l'instruction publique dans le canton de Neuchâtel de l'origine à nos jours*, Neuchâtel, Attinger, 1914, p. 124-150 ; cf. aussi *MB*, 1836, p. 37-40, 1850, p. 6-7, 1870, p. 36-37. Les *MCE* et la correspondance de et à Berlin mentionnent également à plusieurs reprises l'institution, qui bénéficie de subsides ponctuels de la part du roi. Pour l'asile des Bayards, cf. chap. VI/V/2.

402 *RGSEP*, 10 février 1847, p. 145.

403 *RGSEP*, 10 février 1847, p. 146 : « La société n'adopte pas la proposition qui lui est faite de provoquer la composition de mémoires sur la manière dont les pauvres doivent se nourrir dans des temps de cherté. »

404 *RGSEP*, 10 février 1847, p. 145 et p. 146. Existant encore en 1856 au moins, cette « Boulangerie de bienfaisance » a été créée en 1846 sous la forme d'une société par actions de 50 ffce, l'objectif étant de « confectionner du pain dit de ménage qui sera d'une qualité intermédiaire entre le pain bis et le pain mi-blanc et qui sera vendu à un prix très minime » (*QLT I/2*, p. 408). *MB*, 1848, p. 38, donne quelques informations sur cette « association nombreuse de personnes riches » : elle « a fourni jusqu'à la fin de juillet 1847, pendant plus de sept mois, en moyenne près de quarante mille livres de pain par mois, jusqu'à 1'350 livres par jour, à 551 ménages qui se composaient de 2'162 individus, au prix de 5, 5 et 6½ creutz la livre, tandis qu'on le vendait chez les boulangers 9 et 9½, et dans les cantons voisins jusqu'à 13 et 13½ creutz la livre (…). »

complètement exclu l'assistance du champ de ses préoccupations, mettant ainsi en œuvre une conception de l'utilité publique dont l'on ne trouve pas d'équivalent dans les sociétés similaires ailleurs en Suisse au même moment.
Il s'agit ici d'une spécificité cantonale marquée, ainsi que le montre une sommaire comparaison avec d'autres cantons suisses.[405] Ainsi, jusqu'en 1826, le canton de Vaud, pour se limiter à cet exemple, présente de nombreuses analogies avec Neuchâtel : une société d'émulation créée vers 1805 cesse ses activités en 1811, après avoir publié des *Notices d'utilité publique* au contenu assez proche du *Messager boiteux* publié par la SJ. De 1812 à 1815, il existe une société d'agriculture et d'économie générale, issue de la section d'agriculture de la société d'émulation et qui publie une *Feuille d'Agriculture et d'Economie générale*, qui continue, après la dissolution de la société, à être publiée de 1816 à 1818 et de 1821 à 1831, sous le titre de *Feuille du Canton de Vaud* dès 1821. La société ayant existé de 1812 à 1815 avait pour but de traiter des perfectionnements à apporter à l'agriculture, de la création d'établissements de bienfaisance, de l'introduction de nouvelles industries, ainsi que de la répression de la mendicité ; la publication de 1821 à 1831 traite d'instruction publique, des établissements de bienfaisance, de sciences naturelles et médicales et d'administration publique du canton.[406] Les similitudes avec Neuchâtel sont donc nombreuses : il n'y a plus de société d'utilité publique traitant des trois domaines de l'instruction, de l'industrie et du paupérisme ; par contre, des publications périodiques traitent de ces questions : les deux titres mentionnés pour le canton de Vaud, le *Messager boiteux* à Neuchâtel.
La différence entre les deux cantons réside dans le fait que le canton de Neuchâtel ne connaît pas de société comparable à la Société vaudoise d'utilité publique (SVUP) créée en 1826 en se fixant pour objectif l'étude des trois domaines d'utilité publique que la société suisse avait définis (industrie, paupérisme, éducation) et possédant un organe comparable au *Journal de la société d'utilité publique* vaudoise publié dès 1832 et faisant suite à la *Feuille du Canton de Vaud*. Il convient encore de préciser : comme la SVUP, la SEP, entre 1821 et 1831, s'occupe de façon suivie d'éducation publique, ainsi que de questions liées à la situation à l'agriculture et à l'industrie, mais il n'y a aucun pendant neuchâtelois avant la fin des années 1850[407] aux nombreuses activités de la SVUP en matière d'assistance publique.[408]

---

405 Pour la Société suisse d'utilité publique : Gérald ARLETTAZ, « L'élite nationale et l'élaboration d'un ordre social. L'exemple du discours sur le paupérisme et l'émigration à la société suisse d'utilité publique (1810-1830) », *RSH 37*, 1987, p. 239-259 ; Otto HUNZIKER, *Geschichte der Schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft : 1810-1910*, Zurich, Zürcher & Furrer, 1910 ; Walter RICKENBACH, *Geschichte der Schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft, 1810-1960*, Zurich, NZZ Druck, 1960 ; Beatrice SCHUMACHER, « Menschenliebe, Gemeinnütziges Selbstverständnis und das Management von Gefühlen am Beispiel der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft », *Traverse*, 2007, p. 30-45. Pour quelques exemples cantonaux : Bernard LESCAZE, *La Société genevoise d'utilité publique en son temps, 1828-1978*, Genève, SGUP, 1978 et Jean de SENARCLENS, *La Société genevoise d'utilité publique : Creuset des réformes sociales à Genève aux XIX^e^ et XX^e^ siècles*, Genève, Slatkine, 2003 ; Françoise NICOD, « Le souci d'utilité publique dans le canton de Vaud dans la première moitié du 19^e^ siècle », *RHV 90*, 1982, p. 81-147 ; Kurt BUCHMANN, « Die St. Gallisch-Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft 1819-1867. Ihre Geschichte im Spiegel der gemeinnützig-vaterländischen Sozietätsbewegung des 18./19. Jahrhunderts », *St. Galler Kultur und Gesch. 14*, 1985, p. 5-312.

406 Françoise NICOD, « Le souci… », p. p. 82-85.

407 La Société neuchâteloise d'utilité publique, d'inspiration radicale, est créée en 1856, la Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales, d'inspiration libérale, en 1862 ; ces deux sociétés fusionnent, sous le nom de la première, en 1880-1881. Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 3-8. Il est intéressant de constater que la SVUP, qui interrompit ses travaux dès 1846, fut reconstituée en 1852, soit quatre ans avant sa consœur neuchâteloise, qui se voulait la continuatrice de la SEP.

408 Françoise NICOD, « Le souci… », p. 105-141. La SVUP s'occupe, par exemple, des assurances (incendie, bétail, grêle) en 1834, des sociétés de secours mutuels en 1835 et en 1838, de l'assistance publique en général

Ainsi donc, pour la période 1815 à 1848, en raison de cette démission caritative de la SEP, il n'y a, dans le canton de Neuchâtel, aucune société publique susceptible de discuter et de proposer des réformes. Si l'on ajoute à cela l'absence de régime parlementaire, le peu de pouvoir des Audiences générales et, dans une moindre mesure, du Corps législatif[409], une conclusion s'impose : seuls le Conseil d'Etat et l'initiative privée, sous la forme de sociétés particulières pour chaque projet, peuvent être à l'origine d'innovations en matière caritative, qu'il s'agisse de la création de nouvelles institutions ou de mesures administratives. Il n'y a pas d'espace public ou politique de débats.
Après 1815, à Neuchâtel, le souci d'utilité publique des élites neuchâteloises, tel qu'il se manifeste dans la seule société existante, exclut l'assistance de ses préoccupations. Simultanément à ce « désinvestissement » caritatif, les mêmes élites, pourtant, sont à l'origine d'un essor massif d'une bienfaisance privée nouvelle et très dynamique, qui naît et se développe hors de toute initiative et contrôle de la part de l'Etat ou des communes.[410]

VII. LE SECTEUR PARA-GOUVERNEMENTAL : CONCLUSION

L'histoire de la création de la Caisse d'épargne, de la CAI, ainsi que des concours de la SEP sur l'assistance en 1798-1802 et de l'enquête sur les pauvres de 1802-1803, met en évidence trois temps forts.
La première période, de 1796 à 1801/1802, est celle des concours de la SEP sur l'assistance et sur la création d'une chambre d'assurance contre les incendies. Si les travaux dans ces deux domaines ne débouchent sur rien, ils seront néanmoins repris en charge par la SJ ultérieurement.
Les années 1802-1805 constituent une phase de passation des pouvoirs entre la SEP et la SJ. A côté des premiers efforts de la SEP en vue de la création d'une caisse d'épargne (1801-1805), l'enquête de la SJ sur les pauvres et les propositions Sandoz-Rollin pour une réforme de l'assistance publique, en 1802-1803, constituent en quelque sorte la continuation des concours de la SEP en 1798-1802. La question de la CAI est reprise, sans succès, en 1804, par la SJ, qui discute également, entre 1803-1805, de la création d'un établissement d'assurance pour le bétail.
Avec la création de la CAI en 1810 et de la Caisse d'épargne en 1812, les années 1809-1816, enfin, constituent la phase des réalisations. A l'initiative de la SJ, et tout particulièrement de Sandoz-Rollin, d'anciens projets de la SEP sont repris par la SJ et menés à terme durant les années 1809-1812, qui apparaissent ainsi comme des années-charnières. Si le projet de chambre d'assurance pour le bétail est abandonné à la suite des mesures de police de l'Etat entre 1805 et 1809, par contre la création d'un établissement semblable contre la grêle est

avec, entre autres, un concours sur « le soin aux pauvres » en 1828-1830, un long débat sur les rapports entre charité publique et charité privée, sur l'assistance communale, la centralisation de l'assistance (1833-1835), l'enfance que l'on appelait malheureuse (1843 et 1854-1856), la question des heimatloses (vers 1830), l'alcoolisme et la mendicité, les hôpitaux et les asiles d'aliénés (après 1830).

409 La comparaison avec le canton de Vaud, encore une fois, est révélatrice ; en sus des initiatives provenant de la SVUP, le Grand Conseil vaudois peut aussi être à l'origine de débats et de réformes en matière administrative. Voir sur ceci : *Enquête sur le paupérisme en 1840 dans le canton de Vaud…*. En 1834, le Grand Conseil charge le Conseil d'Etat de faire procéder à une enquête sur l'assistance publique dans le canton ; une commission est chargée de recueillir les informations et de faire des propositions législatives en la matière.

410 Cf. chap. VI.

sérieusement étudiée et aurait, vraisemblablement, été mise en oeuvre si les conclusions de l'étude eussent été favorables.
L'absence de réalisations jusqu'en 1810 tient à l'attitude de l'Etat, absent ou rénitent. En 1796-1798, le Conseil d'Etat utilise la SEP dans le cadre de ses manœuvres dilatoires face aux ordres du roi pour la constitution d'une CAI ; de même, en 1801-1805, le premier projet de caisse d'épargne échoue parce que, comptant sur l'appui financier de la ville et de l'Etat, il ne réussit à obtenir ni l'un ni l'autre. Dès 1810, par contre, l'Etat commence à relayer l'action de la SJ : il accorde « sa protection la plus spéciale » à la Caisse d'épargne et prend sous son contrôle direct la CAI, encourant, à cette occasion, le reproche d'avoir pris « des mesures en quelques sorte législatives ». De la même façon, il renvoie à la SJ, en 1811, la question de la création d'une assurance mutuelle contre la grêle. Certes sans s'engager financièrement dans la création de ces établissements d'utilité publique, l'Etat les prend sous son contrôle direct et édicte, à cette occasion, des mesures de police générales, uniformes pour tout l'Etat : l'ère réglementaire qu'est le XIX^e^ siècle commence. Sociétés nées dans une période de transition entre l'ancien régime coutumier du XVIII^e^ siècle et un XIX^e^ réglementarisant, la SEP et, surtout, la SJ, ont joué, au début des années 1810, un rôle qu'elles ne pouvaient pas encore jouer auparavant, ne pouvant compter sur le soutien du gouvernement, et qu'elles ne pourront plus jouer ultérieurement, le Conseil d'Etat prenant lui-même l'initiative de réglementer ce qui concerne les « diverses branches de police et d'administration ».
Les efforts en 1811 et 1813, puis en 1815-1816, en vue de l'application des propositions Sandoz-Rollin sur l'assistance publique, par contre, ne débouchent sur aucune innovation. L'échec ou le refus de réformes en matière d'assistance publique proprement dite prend, ainsi, un relief singulier : la SJ ne mène plus à chef ses projets que lorsque n'entre pas en jeu le contrôle de la basse police par l'Etat. Précipitant une évolution plus générale, le régime Berthier a « changé la position où se trouvaient les communautés » auparavant, de même que « le point de vue sous lequel la société [SJ] pouvait envisager » d'intervenir[411] : parce que, désormais, l'Etat procède par « mesures en quelque sorte législatives », réglemente de façon uniforme en matière de basse police, une réforme de l'assistance communale ne peut plus être portée par le secteur para-gouvernemental.
Dans ce contexte, le refus du Conseil d'Etat, en 1812-1813, de la proposition de Rougemont de centraliser l'assistance publique témoigne d'une part de la position nouvelle de l'Etat vis-à-vis de la basse police communale, puisque l'on envisage, ce que l'on eût pas fait précédemment, une réglementation uniforme de l'assistance publique dans tout l'Etat, mais d'autre part aussi, ne laisse que peu d'espoir à ceux qui, comme le pasteur Barrelet, en 1802, sont convaincus que pour « améliorer le sort des misérables », « il nous faut un moyen de soulager les pauvre qui soit uniforme et général ».[412] Quoique réglementant désormais certains domaines de basse police, l'Etat refuse de le faire en matière d'assistance publique ; en ceci, bien que dorénavant exclue et bornant son ambition à créer une école de pauvres et à tenter de convaincre la chambre de charité de la ville, la SJ voit sa position l'emporter.
Réunion informelle d'hommes de savoir et de pouvoir créée dans le but « d'acquérir et de répandre des connaissances utiles et des lumières sur les arts, l'agriculture, les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique », la SJ, comme la SEP, apparaît comme une étape nécessaire dans l'émergence d'un Etat réglementant réellement la basse police communale. Entre 1800-1810, elle conçoit encore elle-même des réformes en matière « de police et d'administration » et des établissements d'utilité publique ; en 1811, par contre, le projet d'une assurance contre la grêle est d'abord traité par le Conseil d'Etat, auquel

411 *SJPV*, 16 février 1809, p. 133.

412 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Bevaix, 3 décembre 1802.

la société se borne à donner son avis. En novembre 1813, enfin, dans le cas du *comité de charité* du pasteur de La Chaux-du-Milieu, l'Etat s'est saisi entièrement de la tâche d'inciter, ou de ne pas inciter, au changement, à l'innovation, mettant, ainsi, en œuvre la décision de principe qu'il avait formulée en janvier 1813, en refusant le projet de Rougemont : en matière d'assistance publique, il convient, au lieu de « mesures générales », en laissant l'initiative aux communes, de se borner à inciter au changement par « les lumières qu'on chercherait à y répandre »[413], le *on* assumant cette diffusion des lumières désignant, désormais, non plus une société telle que la SEP ou la SJ, mais l'Etat lui-même.

La seule innovation effective avant 1815 est le fait d'instances que leur recrutement permet de qualifier de para-étatiques : le constat s'explique par la nature d'un Etat alors en mutation, assumant, peu à peu, sa posture nouvelle d'Etat réglementant, procédant par « mesures en quelque sorte législatives » ; il s'explique, tout autant, par le fait que les changements finalement proposés et/ou débouchant sur des créations effectives sont pensés et mis en œuvre en référence, certes, aux exemples d'autres pays ou cantons, mais aussi, et surtout, en respectant les « localités », les « circonstances » neuchâteloises, soit, pour l'essentiel, les équilibres institutionnels de la principauté : « les droits de police attribués aux communautés » et les « prémisses élémentaires de notre constitution », c'est-à-dire la coutume en matière civile (hypothèques,…) et pénale. L'immobilisme, au-delà d'innovations réelles (CAI, Caisse d'épargne) est, ainsi, double : l'on refuse et une réglementation de l'assistance par l'Etat et les mesures répressives à l'encontre des *mauvais pauvres*.

L'affirmation, enfin, de l'assurance, contre le système ancien des quêtes et collectes, laisse ouverte la question du remplacement réel des solidarités anciennes qu'ainsi l'on brise : quelles formes d'aide le système nouveau qui se dessine va-t-il mettre en place pour ceux qui, peu moyennés et/ou victimes d'autres événements que l'incendie de leur maison, bénéficiaient prioritairement de solidarités désormais interdites ?

413 *MCE 161*, 26 janvier 1813, p. 67.

CHAPITRE VI.
L'INNOVATION EFFECTIVE : LA BIENFAISANCE PRIVÉE CONTRE LA DISCIPLINARISATION

L'innovation en matière de protection sociale à Neuchâtel entre 1800 et 1830 paraît bloquée, impossible.

Le refus du projet de Rougemont emblématise, à cet égard, le refus de l'Etat de voir le *souci des pauvres*, souci pourtant réel et dont nous avons traqué la naissance dans la première partie de notre travail, prendre la forme d'une régulation étatique de l'assistance communale, qui reste, ainsi, un domaine de basse police en mains exclusivement communales. En même temps, par ailleurs, que le projet de Rougemont, ce sont aussi les projets de mise en œuvre des propositions de réforme inspirées par la littérature européenne de la toute fin du XVIII^{e} siècle qui échouent.

L'innovation, certes, paraît être venue du secteur para-étatique, de ces organes au statut ambigu que sont la SJ et la SEP ; nous avons, néanmoins, montré que ces innovations, relayées par l'Etat central, la CAI, tout particulièrement, remettent, de fait, en cause les solidarités anciennes prévalant au temps de l'Etat coutumier d'Ancien régime. Ainsi, loin, d'une concrétisation du *souci des pauvres*, d'une situation dans laquelle les pauvres sont sinon plus et mieux assistés, à tout le moins de manière différente, l'on paraît aboutir, alors que s'estompent les solidarités d'Ancien régime, à une péjoration du système d'assistance.

C'est dans ce contexte que va surgir une innovation effective qui, tout en documentant bien la dimension utopique des projets de disciplinarisation, permet au système de trouver un équilibre nouveau : l'émergence de la bienfaisance privée, d'instances d'aide qui, distinctes et indépendantes des collectivités publiques (communes, paroisses, Etat), parviennent à rassembler des moyens financiers importants destinés à secourir, sur le mode de l'aide gratuite et non de la disciplinarisation, les indigents oubliés par les projets des promoteurs neuchâtelois des maisons de travail : les malades, les vieillards, les enfants, soit les pauvres totalement ou partiellement, durablement ou temporairement, incapables de travail.

Le présent chapitre est entièrement consacré à décrire ce phénomène et à lui donner sens : qui sont les acteurs de l'innovation ? Quels sont les rapports entre ces instances nouvelles et les collectivités publiques ? A qui sont destinées ces nouvelles formes d'aide, quels en sont le volume et les coûts et comment sont-elles financées ? S'agit-il d'un phénomène urbain ou le changement se produit-il dans toute la principauté ? Peut-on, enfin, mesurer, afin d'en qualifier l'ampleur, l'importance des moyens nouveaux rassemblés par la bienfaisance privée par rapport à l'assistance communale ?

Après un premier chapitre consacré au cas particulier de la ville de Neuchâtel, où l'innovation se fait dans un cadre public, nous examinerons successivement le cas, fondateur, de l'Hôpital Pourtalès, la création de deux institutions au Locle, les Billodes et l'Hospice de vieillards, que l'on peut considérer comme la suite des projets de disciplinarisation des années 1808-1812, la mise en place, ensuite, de deux autres instances de bienfaisance privée en ville de Neuchâtel, destinées, l'une, aux orphelins (le Prébarreau), l'autre aux vieillards (les *Fonds des vieillards*), et, enfin, pour montrer l'ampleur géographique du phénomène, la création de deux orphelinats ailleurs qu'au Locle et à Neuchâtel, soit à La Chaux-de-Fonds et aux Bayards.

I. LA VILLE DE NEUCHÂTEL : DU TRAVAIL FORCÉ À L'OFFRE DE SOINS ET D'OCCUPATION (1803-1817)

Après l'abandon, vers 1805, du projet de maison de travail discuté durant quelques années par la ville de Neuchâtel, cette dernière procède à quelques changements dans sa gestion de l'assistance, tout particulièrement de l'assistance fermée : l'Hôpital et la Maison des orphelins.
L'on ne peut, certes, pas, ici, parler de bienfaisance privée : il s'agit d'innovations assumées par une collectivité publique ; elles n'en documentent pas moins, de par leurs modalités, les raisons de l'échec du projet de maison de travail. Ponctuellement attestée par notre documentation[1], cette évolution doit, en effet, être considérée comme l'aboutissement en quelque sorte dénaturé des projets des années 1800-1805 : les velléités de disciplinarisation inspirées des modèles européens ne débouchent, en fin de compte, que sur de légères adaptations du système existant, et ces adaptations mêmes constituent plus un surcroît d'aide offerte aux indigents qu'une contrainte nouvelle à l'égard des assistés. Cette évolution est en quelque sorte annoncée par l'exemple des *soupes économiques*, mises en place dès 1800.

1. FAIRE « CONNOÎTRE CEUX QUI SONT VÉRITABLEMENT BONS PAUVRES » ? LES *SOUPES ÉCONOMIQUES*

Neuchâtel est, après Genève, l'une des premières villes du continent où l'on a mis en place des *soupes économiques*[2] : imaginé, sur le modèle genevois, à la fin de l'année 1799 ou au début de l'année 1800, ouvert en été 1800, existant encore en 1805-1806, alors institutionnalisé et ayant servi de modèle à d'autres localités de la principauté, l'établissement neuchâtelois, à défaut de sources propres, nous est connu par la description qu'en donne le futur conseiller d'Etat F.-A. de Montmollin dans la *BB* en novembre 1800[3], ainsi que par quelques autres mentions postérieures, en 1802-1803 et en 1806.
Le moment même où l'établissement est ouvert témoigne bien des raisons qui sont à l'origine de sa fondation. Les années 1799-1800 ne sont pas, à Neuchâtel, une période de « cherté »[4] ; il s'agit, certes, lorsque l'idée est émise, d'un moyen destiné à aider les pauvres à passer l'hiver qui s'annonce, mais il s'agit, surtout, d'un essai que l'on veut faire pour imiter Genève et un modèle qui sert de référence à l'Europe entière. L'établissement, en effet, ouvre au moment où il ne sert plus à rien :

---

[1] Il convient de rappeler que nous n'avons pas eu recours aux archives communales.

[2] Cf. chap. IV/I/5.

[3] « Lettre de Monsieur Auguste de Montmollin à Monsieur A. Pictet (…) l'un des rédacteurs de la *BB* [Neuchâtel, 4 octobre 1800]», *BB*/S&A/XV, an VIII, p. 247-260 (p. 254-260 pour le cas neuchâtelois). L'auteur de la lettre est Frédéric-Auguste de Montmollin (1776-1836 ; cf. annexe V/1, n° 22). La lettre de Montmollin présente, avant le cas neuchâtelois, les cas zurichois et saint-gallois. Accompagné du chapelain Dupasquier (cf. annexe V/1 : n°23), il avait été chargé par le Conseil d'Etat, en février 1800, de se rendre en Suisse centrale et au Valais pour préparer la répartition du produit considérable (31'577 £) d'une collecte générale ordonnée le mois précédent dans toutes les églises de l'Etat en faveur des cantons de Suisse centrale et du Valais touchés par la guerre. Voir Arthur PIAGET, « La bienfaisance neuchâteloise… » et *Tables MCE 1797-1806*, s.v. « Collectes ».

[4] Cf. chap. I/III/6.

> « *La crainte que l'hiver de 1800 ne fût très rigoureux*, avoit aussi engagé quelques particuliers de Neuchâtel à introduire dans cette ville les soupes économiques, à peu près sur le même pied qu'à Genève où elles étoient alors d'une si grande utilité. Malheureusement il s'écoula un temps considérable avant qu'on pût se procurer les mollasses, ou grès, nécessaires à la construction des fourneaux, et que cette construction fût achevée. On ne pouvoit commencer la distribution qu'au moment à peu près où la saison la faisoit discontinuer à Genève ; et *quoiqu'on eût parfaitement pu s'en passer*, on jugea convenable de suivre à ce qu'on avoit entrepris, et on fit des soupes. »[5]

Les modalités et les motivations de l'entreprise la rendent bien conforme au modèle européen. A Neuchâtel comme ailleurs, il est possible soit de consommer sur place, soit d'emporter les soupes, distribuées entre 11 et 13 heures : la cuisine se trouve dans l'Hôpital de la ville, où l'on a aussi « préparé un emplacement commode et propre pour ceux qui veulent les manger là plutôt que de les emporter chez eux ».[6]
De plus, elles sont remises gratuitement aux pauvres assistés par la chambre de charité, mais l'on en délivre aussi « contre jetons ou contre argent à quiconque vient en manger ». Il s'agit bien, comme ailleurs, de moraliser les classes populaires, de les habituer à vivre avec leurs moyens :

> « ces soupes sont une véritable ressource pour le journalier laborieux et rangé, qui est sûr de trouver toujours, à l'heure du dîner, un mets chaud, bon au goût, et assez peu cher pour que, même en y joignant quelqu'autre aliment, il puisse faire une épargne sur son salaire. »[7]

Distribuées, au début, en plein été, créées, ainsi, non pour répondre à des besoins nouveaux ou particulièrement importants, mais pour innover en imitant un modèle européen, les *soupes économiques*, à un rythme et selon des modalités que nos sources ne permettent pas de saisir, vont faire l'objet d'une double normalisation, qui, à l'hiver 1805-1806, est achevée. D'une part, l'établissement ne fonctionne plus qu'en hiver, pour faire face aux besoins accrus de la mauvaise saison :

> « Pendant l'hyver, du 1er novembre au 30 avril, on distribue chaque jour aux pauvres, selon le nombre d'individus qui forment leur ménage, une ou plusieurs rations de soupe du poids de 30 onces chacune, sans le pain (…). »[8]

D'autre part, une évidente institutionnalisation s'est produite. A l'origine, en effet, l'initiative n'est pas prise par la ville, mais par « quelques particuliers de Neuchâtel »[9], par « quelques personnes » qui, en mars 1800, s'occupent « à former un établissement, où l'on distribueroit des soupes économiques, connues sous le nom de *soupes à la Rumford* ».[10] En 1806, par contre, l'établissement est manifestement financé et géré par la chambre de charité de la ville :

---

5 *BB*/S&A/XV, an VIII, p. 254. Nous soulignons.

6 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information sur l'organisation de la chambre de charité de Neuchâtel », s.d. (datation marginale ajoutée au crayon : 1805) (ci-apr. : AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… »). Même information : *Essai sur l'état actuel…*, p. 186-187.

7 *BB*/S&A/XV, an VIII, p. 255. Cf. aussi AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… » : « on les distribue gratuitement aux nécessiteux, et (…) tous ceux qui le désirent, lors même qu'ils ne sont pas assistés, peuvent en venir prendre aussi pour le prix modique d'un batz par ration. »

8 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ». Même affirmation in *Essai sur l'état actuel…*, p. 193.

9 *BB*/S&A/XV, an VIII, p. 254.

10 *RGSEP*, 15 mars 1800, p. 20 (souligné dans le document). La Société d'émulation patriotique, informée du fait, décide « qu'elle donneroit à leur patriotisme charitable un témoignage public de sa reconnoissance ».

> « La chambre de charité a fondé un établissement de soupes économiques : ces soupes sont vendues depuis le 1er novembre jusqu'au 30 avril, à raison de trois sols de France les trente onces. Les pauvres secourus reçoivent gratuitement des rations. »[11]

Les *soupes économiques* ne sont plus le produit d'une imitation émulative assumée par des particuliers, mais un moyen d'assistance en main de la chambre de charité. En fait, dès l'origine, une telle institutionnalisation est ébauchée, dès le moment où la perspective de rendre l'établissement permanent est évoquée. En octobre 1800 déjà, en effet,

> « Il est question de donner de la permanence à cet établissement, parce que c'est un moyen pour notre chambre de charité, de substituer un secours en alimens au secours en argent qu'elle donnoit ci-devant, et qu'elle donne même encore en partie aux indigens de Neuchâtel. »[12]

Dans le discours au moins, l'accord de secours en nature, plutôt qu'en argent, est un moyen habituel de disciplinarisation des assistés, que l'on veut contraindre à ne pas user des secours à leur guise.[13] Ainsi remotivée, l'innovation est normalisée ; mais il n'en demeure pas moins qu'elle est effective : de tous les projets discutés à Neuchâtel entre 1800 et 1815 en référence au débat européen sur l'assistance, les *soupes économiques* sont la seule innovation réellement mise en œuvre, et l'exemple de la ville est imité, au moins à titre de projet, dans d'autres communes. En décembre 1801 déjà, le pasteur de Colombier de Gélieu[14], « au nom de quelques personnes charitables de sa paroisse », demande, en vain, au Conseil d'Etat « d'accorder pour une année l'usage de la cuisine et des chaudières de l'hôpital militaire de Colombier dans le but d'y faire des soupes économiques ».[15] Les *soupes économiques* sont perçues comme la solution qu'il conviendrait d'adopter si cela était possible. En novembre 1802, ainsi, le pasteur de Boudry Bonhôte, après avoir décrit le fonctionnement de son *comité de charité*[16] créé en 1782 et distribuant surtout des secours en pain, plus qu'en argent, déplore ne pas pouvoir faire mieux :

> « Je sais bien que mon établissement est très susceptible de perfectionnement, ainsi, il seroit avantageux d'acheter des denrées, du grain un peu fort, de faire du pain plus solide que le pain du boulanger, d'acheter des pommes de terre, de distribuer des soupes

---

11 *Essai sur l'état actuel…*, p. 193.

12 *BB*/S&A/XV, an VIII, p. 254.

13 Cf. chap. II/IV/2 et II/VI/2 : « Les conditions mises à l'accord de secours (…) ».

14 Jonas de Gélieu (1740-1827), fils de Jacques (1696-1761, pasteur) et d'Elisabeth Willy (?-1791), ép. 1778 Marguerite-Isabelle Frêne (1759-1818). Consacré en 1760, pasteur de Lignières (1763-1790), puis de Colombier (1790-1827) ; doyen de la classe en 1806. Surnommé « le père des abeilles » en raison de la notoriété qu'il a acquise par ses expériences et ses écrits en matière d'apiculture ; on lui doit aussi des écrits à caractère politique : *Exposé de quelques inconvéniens graves qui peuvent résulter de la plantation de l'arbre dit de la liberté, dans les comtés de Neuchâtel et de Vallengin, et du moyen d'y remédier, par un bourgeois de Valangin*, s.l., s.n., 1792, 14 p. ; *Adresse aux habitans du Locle et de La Chaux-de-Fonds, par un de leurs combourgeois*, s.l., s.n., 1793, 13 p. ; *Tableau de la Constitution de la Principauté de Neuchâtel et Vallengin, par un bourgeois de Vallengin*, s.l., s.n., 1793, 47 p. Marcel S. JACQUAT, « Jonas de Gélieu », www.dhs.ch ; Florian IMER, « Rose de Gélieu et les siens », *ASJE,* 1974, p. 235-355 ; Henri-Louis HENRIOD, « Une famille neuchâteloise… » ; Jules-Emile HILBERER, « Une famille jurassienne… » ; *JEANNERET-BONHOTE I*, p. 402-406 ; *FBN*, s.v. Gélieu.

15 *MCE 149*, 1 décembre 1801, p. 1002-1003. La demande est refusée sans motivation, sur « le rapport de la chambre des comptes ».

16 Cf. chap. II/II.

> économiques etc., mais il faudroit de la place pour serrer ces denrées, pour les préparer, il faudroit que j'eusse des aides que je n'ai pas (…). »[17]

Au Locle, par contre, le projet a bien pris corps. En janvier 1803, en effet,

> « vu l'approche de l'hiver et la cherté des vivres dans ce moment, une société de particuliers de l'endroit ont formé le projet d'entreprendre par souscription un établissement de soupes économiques à la Rumford sur le plan de celui de Neuchâtel, projet qui va être mis en exécution sous peu. »[18]

Le mois suivant, l'établissement est effectivement en fonction : « les soupes économiques que l'on vient d'y introduire avec succès » figurent au nombre des moyens utilisés au Locle pour assister les pauvres.[19] En 1805-1806, l'établissement existe toujours, bien que l'on craigne qu'il ne puisse subsister longtemps.[20]

Caractérisée par de fortes réticences, la réception de ce type de secours par les indigents est, à Neuchâtel et au Locle, semblable à ce qu'elle a été ailleurs. Ainsi, au Locle, où les doutes sur la viabilité de l'établissement sont motivés par une telle considération : « on craint qu'il ne puisse se soutenir, à raison de la grande répugnance des pauvres pour les soupes qui y sont distribuées »[21], et à Neuchâtel, de même, de Montmollin déplore qu'il y ait « toute une rue, et toute une classe, celle des vignerons, qui semblent avoir fait vœu de ne jamais en profiter ».[22]

C'est, ainsi, le sens même de l'innovation qui est en jeu. L'on veut non seulement en faire un mode de secours en situation de crise ou lors de la mauvaise saison, mais aussi habituer, en temps ordinaire, les paupérisables à vivre avec moins, et, enfin, et surtout, détenir un moyen de disciplinariser les « mauvais pauvres », de les contraindre effectivement à ne pas user à leur guise des secours qu'ils reçoivent, en acceptant, s'ils sont réellement dans le besoin, un aliment qui leur permet de (sur-)vivre, ou en renonçant à demander des secours. Cette troisième considération, à laquelle s'ajoute le faible coût de ce mode d'assistance, paraît bien avoir été décisive dans la mise en place de l'offre. A l'origine, l'établissement est conçu comme un moyen de disciplinarisation :

> « [Les pauvres] sont en général paresseux. L'établissement des soupes économiques fera connoître ceux qui sont véritablement bons pauvres ; plusieurs de ces pauvres à proximité du village à qui la chambre de charité vouloit donner de la soupe en place d'argent n'ont pas voulu l'accepter. »[23]

« La grande répugnance des pauvres » pour les *soupes économiques* se traduit ainsi, à Neuchâtel, par un trafic des jetons donnant droit à des rations gratuites, jetons dont les indigents assistés par la chambre de charité « dénaturoient l'usage » et qui étaient devenus « monnoie courante ».

Pour faire face à ces très manifestes réticences, trois attitudes sont adoptées. L'on cherche, certes, tout d'abord, à contraindre les assistés soit à renoncer à tout secours, soit à consommer effectivement ces soupes : pour eux, le système de jetons est supprimé, et l'on tient à jour une liste « à la cuisine des soupes où ils pourront venir chercher sans jetons, les rations qui leur sont accordées ». Mais l'impact disciplinarisant de l'outil est atténué par deux autres

---

17 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Boudry, 18 novembre 1802.

18 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803.

19 *RGSEP*, 17 février 1803, p. 55.

20 *Essai sur l'état actuel…*, p. 199-200.

21 *Ibid.*

22 *BB*/S&A/XV, an VIII, p. 255.

23 AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803.

changements au modèle. D'une part, on exempte de l'obligation de consommer ces soupes les vieillards et les malades, soit tous « ceux auxquels leur âge avancé ou différentes maladies, empêchent que cette soupe ne soit saine » ; d'autre part, la recette de Rumford est modifiée. L'on tient compte des préférences des pauvres, et les soupes, moins mauvaises, perdent de leur caractère d'épreuve destinée à prouver un besoin effectif :

> « Nous avons renoncé aux pommes de terre, *à cause de l'aigreur* que contractoient les soupes où elles entroient, et parce *qu'on préfère pour le goût*, celles au riz, à l'orge, à l'habermehl, aux pois, au grus, dont aucunes pendant les chaleurs de l'été n'ont contracté la moindre aigreur. Nous avons également substitué le beurre à la graisse de bœuf, comme aussi bon marché et *plus agréable au goût*. »[24]

Pour s'implanter, les *soupes économiques* doivent donc devenir plus un secours offert aux pauvres qu'un outil de disciplinarisation des assistés et de moralisation des classes populaires, et le fait que les distributions, initialement commencées en été, ne se font bientôt plus qu'en hiver, lorsque les besoins sont plus grands, le prouve bien.
Seul projet effectivement mis en œuvre à Neuchâtel entre 1800 et 1815, le cas de l'implantation des *soupes économiques* est, donc, révélateur des conditions de l'innovation.
Celle-ci, tout d'abord, se fait contre, ou à tout le moins, sans les instances locales et gouvernementales : le Conseil d'Etat refuse au pasteur de Gélieu l'utilisation de locaux dont il est propriétaire, et à Neuchâtel, l'initiative est prise par « quelques particuliers », au Locle, par « une société de particuliers de l'endroit ». Les chambres de charité n'interviennent qu'ensuite.
C'est un paradoxal échec qui explique le succès de l'innovation. Suscitée par un modèle prégnant au point que l'établissement ouvre au milieu de l'été, l'ambition initiale, en sus du faible coût de ce mode d'assistance, est moins d'aider que de discipliner, de distinguer les bons des mauvais pauvres et d'habituer les classes populaires à se satisfaire de leurs ressources. Or, mis en péril par « la très grande répugnance des pauvres » pour ces soupes, le projet subit des adaptations telles que l'on peut admettre qu'elles équivalent à un abandon de l'ambition initiale de disciplinarisation, au profit d'une aide qui renonce à contraindre.
Initiée sans les autorités locales ou gouvernementales, l'innovation, ainsi, à l'encontre de son ambition initiale de faire « connoître ceux qui sont véritablement bons pauvres », ne peut réussir que si, tenant compte des résistances et des préférences de ceux qu'elle vise, elle devient « plus agréable au goût » des pauvres, qu'elle aide, sans contrainte, lorsqu'ils en ont besoin, en hiver.

2. SANTÉ VS PROFIT : LA MAISON DES ORPHELINS (1803-1805)

Créée en 1720 et ouverte en 1735, mal connue de l'historiographie locale[25], la Maison des orphelins a, de fait, un rôle longtemps multi-fonctionnel qui ne se borne pas à la réception à

---

[24] *BB*/S&A/XV, an VIII, p. 254-255. Nous soulignons.

[25] Sur Jean-Jacques L'Allemand (1650-1733), dont le legs permit l'ouverture de l'établissement en 1735 et sur l'établissement lui-même : Michèle CAVADINI, *La Maison de Charité… ; QLT I/2*, p. 444-458 ; *MB*, 1808, p. 39, 1820, p. 44, 1859, p. 45-48, 1870, p. 46-49 ; Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 29-30 ; Charles BERTHOUD, « Philanthropes neuchâtelois », *Etudes et biographies*, Neuchâtel, Attinger, 1894, p. 117-130 ; *MAHN I*, p. 187-190 ; Jaques PETITPIERRE, « La figure ignorée de J.-J. L'Allemand », *PN I*, p. 213-238 ; Samuel de CHAMBRIER, *Description topographique et économique…*, p. 129-130, 349-352, 492-493, 565-566. Les archives de cette institution sont déposées aux Archives de la ville de Neuchâtel. Le bâtiment construit au début du XVIII[e] siècle abrite actuellement des services administratifs de la ville de Neuchâtel.

demeure d'enfants indigents : jusqu'à la fin des années 1740, elle admet autant des adultes incapables de gagner leur vie que des enfants, et, jusque dans les années 1780 au moins, elle accorde des secours à domicile à de nombreuses familles, dans et hors de la ville ; par ailleurs, elle a abrité, entre 1741 et 1755, une école d'horlogerie pour ses pensionnaires.[26] A la fin du siècle, son rôle paraît s'être réduit à la prise en charge à demeure d'enfants de bourgeois de Neuchâtel. Vers 1800, elle accueille, ainsi, de trente à quarante enfants et paie l'apprentissage d'une dizaine d'autres enfants.[27]

Formellement indépendant de la ville[28], l'établissement, qui dispose d'une fortune importante[29] et bénéficie d'une part du revenu du fonds du *consistoire*[30], est aux mains d'une direction de seize membres, qui ne rend pas de comptes à la ville, adopte ses règlements et pourvoit elle-même aux vacances, sur le mode de la cooptation. Cette indépendance, néanmoins, n'empêche pas que les membres de la direction doivent, en majorité, être choisis dans les autorités de la ville[31] ; par ailleurs, parce qu'elle ne reçoit pour l'essentiel que des

---

[26] Marius FALLET et Alfred CHAPUIS, « Une école fabrique… » ; Estelle FALLET et Alain CORTAT, *Apprendre l'horlogerie…*, p. 125-128.

[27] Quoique sujets à caution, l'auteure nous paraissant avoir amalgamé les enfants reçus à demeure et d'autres enfants assistés ou scolarisés par l'établissement, les graphiques et chiffres (pensionnaires et apprentissages) présentés par Michèle CAVADINI, *La Maison de Charité…*, p. 54-63, mentionnent une dizaine d'apprentis vers 1800, 33 pensionnaires en 1801, 36 en 1802 et 28 en 1807. Selon *Essai sur l'état actuel…*, p. 191, « le nombre des enfans entretenus est ordinairement de 24 garçons et de 16 filles ; celui des élèves sortis de la maison et placés en apprentissage, de 10 à 12 ».

[28] Cf. IV/II/3 : « Le tabou pénal et 'une grande étendue de pouvoir' : La maison de travail du pasteur DARDEL ».

[29] Selon *Essai sur l'état actuel…*, p. 189, la fortune de l'établissement (bâtiments, créances) rapporte « annuellement 12'000 £ environ » (soit, à 4%, un capital de quelque 300'000 £), revenu qui « suffit aux dépenses actuelles ».

[30] Le revenu du fonds du *consistoire de charité*, dirigé par les pasteurs de la ville, est utilisé pour financer les « apprentissages des filles élevées dans la Maison de charité » (pour les garçons, la dépense est à la charge de la Maison) et, dans une moindre mesure, les « apprentissages des autres filles bourgeoises qui n'ont pas été élevées dans la Maison » ; de 1790 à 1804, le *consistoire* a ainsi pris en charge l'apprentissage de 85 jeunes filles. AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « D. Dardel pasteur », 27 février 1805, note sans titre sur le *consistoire de charité*, insérée dans AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ». Nos sources ne permettent pas de déterminer les montants en jeu, même si l'on peut supposer un total de quelque 1'500 £ par an : selon l'*Essai sur l'état actuel…*, p. 193-194, le produit annuel des capitaux du *consistoire* est de 200 £, somme peu probable car elle doit aussi couvrir plusieurs pensions pour un total d'environ … 200 £ (« 33 £ 10 s. pour chacun des trois pasteurs de la ville », « 40 £ pour la chambre de charité », « 10 £ pour le ministre du vendredi » et « les traitements modiques assignés à ses boursier secrétaire et huissier »). Selon AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « D. Dardel pasteur », la somme à payer à chaque pasteur est de 133.10 £, ce qui fait un total de charges fixes autres que les apprentissages de quelque 500 £ ; peut-être la somme de 200 £ résulte-t-elle d'une erreur de report (200 au lieu de 1'200 £), ce qui ferait un total de 1'500 £ pour les apprentissages, soit une somme tout à fait probable de 124 £ pour un apprentissage (7½ louis). La prise en charge des apprentissages des filles de la Maison par le *consistoire* est confirmée par BPUN 6R373 : *Réglemens pour la maison des orphelins de Neuchâtel*, imprimé, s.d.[env. 1803], p. 29 : « Le vénérable consistoire de charité étant chargé de l'apprentissage des filles pensionnaires de cet établissement, la direction ne leur doit, pendant la durée de cet apprentissage, que des secours en habillemens. » Passé sous le contrôle de la commune après 1848, le Fonds conserve la même destination ; selon Georg von MONTMOLLIN [sic], *Die wohlthätigen Anstalten Neuenburg's*, 16 p. (BPUN QD10257 ; tiré à part de : *72. Njbl. hrsgg. von der Hülfsgesellschaft in Zürich auf das Jahr 1872*), p. 13, le fonds s'élèverait à 200'000 francs et ses revenus sont uniquement destinés à payer des apprentissages. Selon *QLT I/2*, p. 469-473, un règlement de 1875 confirme ce rôle dévolu au *consistoire*, dont la fortune (en francs) se monte à 142'945.45 en 1876, 159'744. 10 en 1888 et 174'495.84 en 1898.

[31] La direction est constituée de deux pasteurs de la ville, deux conseillers d'Etat (« comme notables de la bourgeoisie »), trois membres du Petit-Conseil, 3 membres du Grand-Conseil et six membres de la bourgeoisie ; le président doit « toujours être pris parmi les six membres du Conseil général ». BPUN 6R373 : *Réglemens pour la maison des orphelins de Neuchâtel*, imprimé, s.d. s date, [env. 1803].

bourgeois, l'institution est une pièce majeure de la prise en charge par la ville de ses indigents, au même titre que la chambre de charité, elle aussi constituée d'une administration distincte, mais qui rend compte à la ville, à laquelle sont aussi soumis les règlements.[32]
Dans les écrits des réformateurs neuchâtelois du début des années 1800, cette institution est l'objet de vives critiques. Ainsi, la maison de travail proposée par PENEVEYRE dans son *Mémoire…* : destiné essentiellement aux enfants, l'établissement est basé sur une réduction massive du temps consacré à l'instruction. L'auteur oppose explicitement son modèle à la Maison des orphelins

> « [L'on utilise une somme considérable pour au plus trente enfants] qui y sont pendant quatre à cinq ans, pour ne faire autre chose, les garçons surtout, que d'apprendre la lecture, l'écriture, le calcul, le chant des psaumes et la religion, sans aucune autre occupation ; car je ne puis pas appeller de ce nom le foible travail qui les occupe après leurs leçons, auxquelles d'ailleurs on consacre trop de tems pour ce qu'ils doivent y apprendre ; de sorte qu'ils ne prennent ni le goût, ni l'habitude du travail, s'ils n'y sont pas en quelque sorte portés par un heureux naturel. De cette manière il n'est pas étonnant que plusieurs qui en sortent ne soient souvent bons à rien, et qu'on perde ainsi le fruit de ses peines, et des sacrifices qu'on a faits pour eux. »[33]

De fait, l'auteur suggère d'installer la maison de travail qu'il propose dans « la maison neuve des orphelins ».[34] Dans son *Mémoire…*, le pasteur DARDEL reprend la même critique, tout en excluant l'établissement de son projet de réforme :

> « Si elle n'a pas toujours eu les succès auxquels elle devoit naturellement s'attendre, cela vient peut-être en bonne partie de ce l'on emploie beaucoup trop de tems à instruire les enfans de ce qu'il leur importe essentiellement de savoir pour leur état ; et trop peu pour les former à l'heureuse habitude du travail, dont les bonnes mœurs sont, pour l'ordinaire, le précieux fruit. Il y a longtems que je me propose de mettre sous les yeux de la louable direction elle-même mes observations sur ce sujet important ; et ce que j'ai l'honneur de vous représenter, contribuera, j'espère, à les rendre plus efficaces. »[35]

Or, l'établissement subit, vers 1803-1805, des changements. Très vraisemblablement en 1803[36], la Maison des orphelins se dote en effet d'un nouveau règlement destiné à formaliser le « nouveau régime qu'elle a adopté ».[37] Confirmant sa volonté de ne plus accorder de secours à domicile et de consacrer ses moyens à la seule prise en charge en institution[38], l'établissement entend remédier aux défauts signalés par PENEVEYRE et DARDEL :

---

[32] Sur l'organisation de la chambre de charité de la ville : chap. II/I/4.

[33] *Ibid.*, p. 21-23.

[34] *Ibid.…*, p. 71. Il ne s'agit pas du bâtiment dans lequel sont logés les enfants de la Maison des orphelins, mais d'un placement immobilier fait par l'institution (immeuble construit en 1768 et loué). Cf. *QLT I/1*, p. 229-230.

[35] DARDEL, *Mémoire…*, p.19.

[36] BPUN 6R373 : *Réglemens pour la maison des orphelins de Neuchâtel*, imprimé, s.d. [env. 1803], p. 3. Pour la datation du document : cf. Michèle CAVADINI, *La Maison de Charité…*, p. 2.

[37] *Ibid.*, p. 2.

[38] *Ibid.*, p. 20-21 : « Toute autre espèce d'assistance en subsides ou charités, soit à des ménages ou à des individus, excepté pour cas d'apprentissages, est désormais supprimée, comme contraire à l'institution fondée pour élever des enfans bourgeois dans la Maison. » Selon les chiffres fournis par Michèle CAVADINI, *La Maison…*, p. 55-60, l'on paraît avoir abandonné la pratique dès le début des années 1790.

> « Les élèves seront instruits dans la religion, l'écriture, la lecture, l'orthographe, l'arithmétique et le chant des psaumes. Ils seront de plus voués un certain tems de l'année à des occupations manuelles (…). »[39]

De fait, pourtant, le changement est bien éloigné d'une mise au travail telle que la souhaitaient ces deux auteurs. Loin d'occuper les enfants toute l'année et la majeure partie de la journée à un travail répétitif dans les murs de l'établissement, l'on se borne à les faire travailler aux champs une partie seulement de l'année quelques heures par jour. L'initiative en est attribuée au nouveau président de la direction de l'établissement, le banneret de Merveilleux[40], en fonction depuis 1805 :

> « Très longtems le développement des forces phisiques a été négligé dans cette maison, il en résultoit que les élèves habitués à une vie sédentaire, étoient peu propres aux professions qui exigent l'emploi de beaucoup de forces. Depuis que Monsieur le banneret de Merveilleux est à la tête de la direction, il a conçu et exécuté l'idée d'occuper dans certaines heures les élèves à des travaux d'agriculture ; ce changement a eu les plus heureux résultats (…). »[41]

Rédigé par le chapelain Dupasquier[42], lui-même actif dans la direction de l'établissement et beau-frère du banneret de Merveilleux, le *Messager boiteux*, deux ans plus tard, confirme le fait :

> « La direction de la maison des orphelins a fait un changement bien utile au régime de ses élèves, en les occupant aux travaux de la terre *quelques heures par jour pendant la belle saison*. Depuis le peu de temps <C'est la troisième année>[43] que ce changement a été adopté, ces enfants ont, seuls et de leurs propres mains, défriché et mis en culture, à un quart d'heure de la ville, dans un terrain que le magistrat leur a concédé à cet effet pour un temps déterminé, un espace d'environ 2¼ poses, qui a déjà produit de belles récoltes en blé et en pommes de terre (…). Il serait superflu sans doute de dire ici, que dans cette institution, *on a moins considéré le profit que la santé de ces jeunes gens* que l'on a la satisfaction de voir se fortifier depuis qu'ils mènent une vie moins sédentaire. »[44]

La différence par rapport aux suggestions de PENEVEYRE ou DARDEL est donc claire, et l'insistance sur le but poursuivi (« moins le profit que la santé ») nous paraît avoir pour but, de la part d'un rédacteur très bien informé, de dépouiller, aux yeux du public, le projet de la dimension disciplinarisante qu'il pourrait revêtir. Il ne s'agit pas de mettre les enfants au travail pour financer l'établissement, voire dégager un quelconque bénéfice.
Le refus de la disciplinarisation qui se lit dans la distance que crée l'insistance du chapelain Dupasquier à distinguer *profit* et *santé* acquiert une portée supplémentaire si l'on prend en compte un document retraçant l'histoire de la Maison des orphelins.[45] Non daté et non signé,

---

[39] *Ibid.*, p. 24.

[40] Jean de Merveilleux (1763-1832) ; cf. annexe V/1, n° 20. Le banneret exerce *ex officio* la fonction de président de la direction de la Maison des orphelins.

[41] *Essai sur l'état actuel…*, p. 190-191.

[42] Jaques-Louis Dupasquier (1762-1830) ; cf. annexe V/1, n° 19. Selon *SJPV*, 30 avril 1807, p. 119, il est « préposé à l'ordre intérieur » de la Maison des orphelins.

[43] <> : note de bas de page.

[44] *MB*, 1808, p. 39. Nous soulignons. Paraphrasant cette source, Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 353-354, signale l'endroit où ces travaux se font (Pierrabot) ; Michèle CAVADINI, *La Maison de Charité…*, p. 54, confirme la date de 1805 pour la mise en œuvre du projet, qu'elle localise, par contre, au Plan.

[45] AEN, *Série Assistance 2/Ia* : Extraits annotés des archives de la Maison des orphelins, s.d. (vraisemblablement : 1805), non signé (vraisemblablement : pasteur Dardel), 8 p., inséré dans AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ».

mais vraisemblablement dû au pasteur DARDEL, ce document est joint à un dossier comprenant entre autres une note de février 1805, signée par le pasteur DARDEL et adressée à « Messieurs qui composent le comité pour aviser aux moyens les plus propres à secourir l'indigence en supprimant autant que possible la mendicité ».[46]
L'objectif de l'auteur du document est de définir l'origine de l'établissement afin de déterminer s'il est possible d'y introduire des changements sans attenter aux intentions des fondateurs. Il relève, ainsi, que le don à l'origine de l'établissement n'est pas strictement destiné aux enfants bourgeois :

> « Le 5 mars 1720 la direction et assesseur de la chambre de charité reconnaissent avoir reçu de Madame Esther Jean Jaquet femme de Monsieur F. de Chambrier[47] la somme de 5'000 £ faibles 'constitue un fond perpétuel pour les rentes et intérêt en être appliqués dans la suite alors que l'occasion s'en présentera à l'établissement et l'entretient d'une *maison de discipline et de charité* dans cette ville où l'on retiendra les jeunes garçons ou filles pauvres et qui n'auront pas les moyens de subsister sans les secours d'autrui, pour les y élever les instruire et les faire travailler dans la vue de les tirer de l'oisiveté et de la fainéantise et pour les mettre en état de gagner honnêtement leur vie, lorsqu'ils seront en âge mûr et plus avancé'. Voilà l'origine de l'établissement ; l'objet en est clairement nommé ; c'est de recueillir et élever des *enfants pauvres* mais aucune distinction de bourgeois ou habitants. »[48]

Ailleurs, il relève que le testament de J.-J. L'Allemand (1650-1733), dont le legs permit l'ouverture de l'établissement en 1735, justifie le même constat :

> « 'Je *prie* Monsieur le directeur de la dite chambre de *vouloir trouver bon* que du plus comme d'autre revenu ou rente et bien dont l'institue héritière, *il leur plaira de l'appliquer autant qu'il sera raisonnablement possible*, à faire instruire les pauvres enfants orphelins de cette ville, ou *autres membres de Christ* qui sont loin d'état à pouvoir subsister et être instruits sans aucun secours charitable'. Il n'y a là aucune distinction de bourgeois ou habitants, ni même une détermination bien formelle et injonctive de l'emploi que l'on doit faire de tous ses biens. Il désire plutôt qu'il ne l'ordonne que la plus grande partie en soit appliquée à l'éducation d'enfants pauvres, mais sans exclure expressément toute autre institution en faveur de l'indigence. » (souligné dans le texte)

Il est également attentif aux mentions qui documentent une volonté de créer une maison de travail qui ne soit pas destinée exclusivement aux enfants. Ainsi, au sujet d'un legs de 1742 :

> « [La testatrice] nomme, crée et institue son héritière la Maison de charité qui est la Discipline[49] pour retirer tous les oisifs et pour les faire travailler avec cette réflexion remarquable qu'il n'y aura plus tant de vagabonds comme il y en a sur les chemins, c'est ce que j'espère, Dieu aidant, suivant les conditions (…). Ici il ne s'agit plus d'enfants à

---

[46] AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « D. Dardel pasteur », 27 février 1805.

[47] Esther de Jeanjaquet (?-1744), fille de Pierre (vers 1650- ?; négociant né à Couvet, ayant fait fortune en Lorraine ; intendant des bâtiments, conseiller d'Etat), épouse Frédéric de Chambrier (1688-1760), fils d'Henri (1657-1700) et de Susanne de Chambrier. Thierry CHRIST, *Formey et les Chambrier : Une correspondance non savante (1763-1786)*, rapport de recherche, février 2001, Université de Neuchâtel, SFM, non publié ; *QLT III*, 1893, p. 504.

[48] Souligné dans le texte. Plus loin, mais sans relever la contradiction, il signale qu'au moment où, en mai 1720, l'on constitue l'organe de direction du projet, l'on ne parle plus que de « l'établissement d'une maison où les *enfants pauvres bourgeois* peuvent recevoir en même temps la nourriture, le logement, l'habillement et l'instruction nécessaire ». Souligné dans le texte.

[49] Vers 1673-1674, mais sans succès, il est question de créer à Neuchâtel une « *Discipline*, ou maison de correction pour les fainéans, qui devaient y être assujettis au travail ». Cf. Samuel de CHAMBRIER, *Description topographique et économique…*, p. 349, 492-493 et 565-566.

> élever précisément mais d'oisifs et vagabonds sans distinction d'âge à faire travailler. Il semble que cet établissement n'était pas encore exclusivement consacré à l'éducation de la jeunesse. »[50]

Il relève, par ailleurs, que, de fait, l'établissement était, à ses débuts, ouverts aussi aux adultes *appensionnnés*[51] et que tous devaient travailler :

> « C'était d'entrée tout à la fois 1° Une maison de travail puisque tous ceux qui y étaient admis devaient <>[52] aux ouvrages de divers genres qu'on y avait institués.
> 2° Un asile ouvert aux personnes adultes qui voudraient s'y retenir en payant pension, en faisant abandon de tout ce qu'elles possédaient et ainsi que du produit de leur travail au profit de la chambre.
> 3° Un établissement d'éducation en faveur des enfants pauvres de l'un et l'autre sexe. »

Enfin, et surtout, l'établissement aurait été, de fait, à ses débuts, une *école de travail* :

> « Et comme l'intention des fondateurs a été de détruire la fainéantise et qu'il importe d'accoutumer de bonne heure les enfants au travail, ceux qui fréquentent les écoles seront employés dans l'intervalle des leçons aux filage du coton et on leur réglera un bénéfice qui sera payé à chacun d'eux à proportion de l'ouvrage qu'il aura fait. Les pensionnaires seuls seront astreints à l'obligation de ce travail ; on réserve aux parents des autres la faculté de consentir ou non à ce que leur enfants y soyent employé aussi : voilà donc une espèce d'école de travail qui toute imparfaite qu'elle paroisse devait produire un bon effet (…). »

Insistant sur le fait qu'« en général il me paraît qu'il y a eu beaucoup de <>[53], de variations, d'essais tentés d'entreprises commencées puis abandonnés dans cet établissement », il signale, enfin, qu'un temps, l'on accordait des secours à des familles hors de l'établissement ; la pratique a cessé, sauf pour les cas d'apprentissages de non pensionnaires.
Relevant, ainsi, que rien ne contraint à n'assister que des bourgeois, que l'établissement pourrait être et a, de fait, été aussi destiné à des adultes, qu'il a eu, pour ses fondateurs, une dimension disciplinarisante, émanant vraisemblablement de l'un des promoteurs neuchâtelois des écrits européens du temps prônant la mise au travail des pauvres, le document peut donc être considéré comme une incitation à faire de la Maison des orphelins une *école de travail*, incitation adressée à la direction de l'établissement.
Les changements adoptés en 1803-1805 par l'institution apparaissent, ainsi, comme une réponse directe aux projets disciplinarisants du temps. Or, loin de faire de l'établissement une *école de travail* (travail répétitif dans la Maison, chaque jour), l'on se borne à « occuper dans certaines heures les élèves à des travaux d'agriculture » hors de l'institution, seulement quelques mois par année et en agissant moins par volonté de mettre les enfants au travail que par souci de leur santé.
Le changement, ainsi, se situe plus dans une perspective d'aide gratuite que de mise au travail contrainte : il rejette l'ambition des promoteurs des *workhouses*, consistant à mettre au travail les indigents valides (adultes, adolescents). Le changement réel, l'innovation effective, sont en exacte opposition aux projets de disciplinarisation portés, dans notre cas, par DARDEL et PENEVEYRE.

---

[50] Testament du 24.07.1739 de Madame Guy née Rollin, morte en 1742. Souligné dans le texte.

[51] Sur la signification de ce terme, cf. chap. II/IV/1.

[52] <> : illisible.

[53] <> : illisible.

3. « PAS PRÉCISEMENT DESTINÉ À RECEVOIR ET SOIGNER DES MALADES » ? L'HÔPITAL DE LA VILLE

Les réformateurs inspirés par les modèles européens du temps ont essentiellement en vue les indigents valides, qu'ils entendent contraindre au travail et à un usage mieux réglé de leurs ressources. Ils ne prennent pas en compte l'existence d'adultes incapables un temps ou durablement de travailler (malades et vieillards) : ces derniers sont presqu'entièrement écartés de leurs systèmes.
Or, et avant même l'apparition d'établissements destinés aux enfants et aux vieillards, l'une des premières innovations est la mise en place d'un outillage hospitalier nouveau, destiné aux malades et aux accidentés. Fondé en 1808 et ouvert en 1811, l'Hôpital Pourtalès en est la principale pièce ; mais il n'en est pas la seule : l'Hôpital de la ville de Neuchâtel lui aussi va intervenir, en offrant désormais des prises en charge spécifiques aux pauvres malades.
Fondé au XIV^e^ siècle, reconstruit sur un site nouveau entre 1779 et 1783 grâce aux dons de David de Pury, l'Hôpital de la ville[54] est, avant l'ouverture de l'Hôpital Pourtalès, le seul qui existe dans la principauté. Mais, comme nombre d'établissements similaires sous l'Ancien régime[55], l'établissement a, de fait, une vocation très large de protection et/ou de contrôle social. En 1806 encore, il n'est pas perçu comme étant un lieu pour soigner les malades, mais, essentiellement, comme un hospice pour vieillards bourgeois indigents chargé, par ailleurs, de la passade :

> « En 1781 Monsieur David Pury fit bâtir à ses frais l'hôpital actuel. Ce bâtiment assez considérable a pour destination actuelle, de loger l'hospitalier et de servir de lieu de retraite à de vieux bourgeois privés de ressources. Il contient encore quelques chambres pour des malades, des prisons de police, une salle d'armes, un local où se distribuent les soupes économiques, et un lieu où les mendians vagabonds sont couchés et nourris momentanément. »[56]

L'hospitalisation de malades n'est, ainsi, qu'une fonction annexe, mise au même niveau que la distribution de *soupes économiques*, la passade ou l'enfermement temporaire d'individus saisis par la maréchaussée. Il convient, par ailleurs, d'insister sur le fait que le terme d'*hôpital*

---

[54] Soit l'actuel bâtiment des services industriels ; avant 1779, il se trouvait à l'emplacement de l'actuel Hôtel de ville ; en 1914, l'hôpital est transféré sur le site des Cadolles, désaffecté en 2005. L'histoire de cet établissement reste à faire ; ses archives sont déposées aux Archives de la ville de Neuchâtel. Il n'existe pas d'étude récente ; cf. en priorité : *MAHN I*, p. 129-130, 163-194 et 207-212 ; *QLT I/1*, p. 159-163, p. 201, 504, 528, 536, 540-553 ; *QLT I/2*, p. 411-422 ; *MB*, 1810, p. 37. Cf. aussi Samuel de CHAMBRIER, *Description topographique et économique…*, p. 111-113, 130-131, 567-568 ; Ch. CHATELAIN, « Inventaire du mobilier de l'Hôpital de Neuchâtel en 1552 », *MN*, 1884, p. 233-238 ; Ed. CORNAZ, « Notices… », 1870, p. 259-263, 1875, p. 157-158, 1880, p. 17-20, 1900, p. 188-191 ; Robert GENEVOY, « Les archives de l'Hôpital du Saint-Esprit de Neuchâtel à l'Hôpital Saint-Jacques de Besançon », *MN*, 1967, p. 140-141 ; Philippe GODET, « Civis pauperibus », *Nouvelles étrennes neuchâteloises II*, Neuchâtel, 1922, p. 14-20 ; Fernand LOEW, « Les premiers hôpitaux à Neuchâtel », *MN*, 1968, p. 127-144 ; Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 186-187. Voir aussi chap. I/III/5 et IV/II/3 : « 'La chambre de charité convertie en maison (…) de travail' (…) ».

[55] Cf. p. ex. pour Genève : Micheline LOUIS-COURVOISIER, *Soigner et consoler…* et, pour le Jura : Pierre-Yves DONZE, *L'hôpital bourgeois…*. Propre à l'Ancien régime, cette indistinction fonctionnelle –construite comme telle par notre regard– se retrouve aussi, par exemple, à Lausanne et dans tout le Pays de Vaud : cf. Eugène OLIVIER, *Médecine et santé…*, p. 776-801. Pour une vision d'ensemble au niveau romand, voir désormais : Pierre-Yves DONZE, *Bâtir, gérer …*, p. 19-32.

[56] *Essai sur l'état actuel…*, p. 186-187.

désigne moins un établissement, un bâtiment, qu'une institution, une instance d'assistance. L'*hôpital* de Neuchâtel possède, ainsi, des biens et des revenus considérables, au nombre desquels l'on peut signaler des dîmes au Val-de-Ruz, à St-Blaise et à Neuchâtel, ainsi que plusieurs biens immobiliers en ville de Neuchâtel.[57] L'*hôpital* doit, de ce fait, assumer le traitement de plusieurs pasteurs au Val-de-Ruz et les charges d'entretien ou de réparations des églises en ville[58], verser une rente annuelle de 24 muids de froment « aux pauvres de plusieurs communautés du Val-de-Ruz et du Vignoble »[59] et rémunérer son personnel, soit un hospitalier, un sous-hospitalier et « divers autres employés ».[60] A ceci s'ajoute le fait que l'*hôpital* paraît avoir assumé, peut-être jusque vers 1780, une fonction d'assistance autre que la prise en charge en ses murs : secours réguliers à domicile, distributions bi-hebdomadaires de secours et prise en charge financière des enfants trouvés.[61]

Dans son *Mémoire*..., le pasteur DARDEL ne perçoit pas non plus l'Hôpital comme une institution médicale. Décrivant la « destination fondamentale » de l'établissement, il relève son rôle d'accueil de « pauvres étrangers qui ne font que passer » (*passade*) et sa fonction de « maison de réclusion » pour les aliénés et les « vicieux » et insiste surtout sur la prise en charge de vieillards qui, sans fortune et sans famille, « sont (…) hors d'état de pourvoir à leurs besoins par eux-mêmes ». Le seul élément médical est une allusion au fait que les pensionnaires peuvent être « visités et traités » par le médecin commun à l'Hôpital et à la Maison des orphelins.[62]

En 1805, en ne retenant que les fonctions d'assistance en institution, l'Hôpital a, donc, pour mission prioritaire la prise en charge de vieillards et l'accueil temporaire d'indigents de passage (*passade*). La citation suivante, pourtant, montre, par ses hésitations de terminologie, que cette situation héritée du XVIII^e^ siècle n'apparaît plus comme allant de soi. Désignant désormais un lieu où l'on soigne les malades, l'utilisation du terme d'hôpital pour nommer la fonction d'hospice de l'établissement doit être justifiée, d'autant plus que l'on parle ici d'hospice pour désigner la fonction de prise en charge des indigents de passage, fonction pour laquelle l'Ancien régime use souvent du terme d'hôpital[63]… :

> « Le magistrat a remis à la chambre la plus grande partie de son Hôpital (improprement ainsi nommé, puisqu'il n'est pas précisément destiné à recevoir et soigner des malades) et

---

[57] *Essai sur l'état actuel*..., p. 184-186. L'Hôpital a reçu, à la Réforme, les biens et revenus suivants, à condition de les employer « aux oeuvres de piété et de charité, aux traitemens des ministres et des maîtres d'école, à l'entretien des temples et de tout ce qui concerne le culte » : « 1°. Une vieille maison nommé l'hôpital, et qui a été démolie pour bâtir l'hôtel de ville. 2°. Les maisons qu'habitent aujourd'hui deux des pasteurs de la ville et divers instituteurs dans le voisinage du château. 3°. Une maison de caves et de pressoirs. 4°. Une petite forêt appellée le bois de l'hôpital. 5°. Les dîmes en bled des districts de Fontaines, Boudevilliers et Fenin rapportant environ 5'087 £. 6°. La dîme en vin du district de St-Blaise évalués 3'024 £. » A ceci s'ajoutent « des cens fonciers, et des vignes provenant de fondations pieuses » ainsi que le fait que « toutes les vignes situées dans la mairie de Neuchâtel et possédées par des non bourgeois, doivent la dîme~~s~~ à l'Hôpital » (revenu inclus dans le produit de la dîme de St-Blaise).

[58] Selon *Ibid.*, p. 186, l'Hôpital paye les traitements des pasteurs de Neuchâtel, Engollon, Fenin, Boudevilliers et des marguilliers, ainsi que les réparations « du temple supérieur et de tous les établissemens du culte ».

[59] Cf. chap. II/III/5 et annexe II/4.

[60] *Ibid.* Selon *QLT I/2*, p. 412-422, l'on rémunérait aussi des maîtres d'école sur les revenus de l'Hôpital ; le bâtiment avait également pour fonction de loger le pasteur allemand.

[61] Indications lacunaires in *QLT I/2*, p. 412-416 : entretien des enfants trouvés, secours réguliers à domicile pour des enfants, vieillards et infirmes, *donnes* bi-hebdomadaires aux pauvres se présentant à l'hôpital.

[62] DARDEL, *Mémoire*..., p. 14-18.

[63] Cf. chap. II/V/4 pour quelques exemples de communes dans lesquelles le terme d'*hôpital* désigne le local dans lequel l'on héberge, pour une nuit, les passants (Le Landeron, Colombier, Cressier, Boudry, Peseux).

> la chambre (…) y donne entrée à ceux de ses pauvres dont les infirmités, la vieillesse ou d'autres accidents exigent des soins qu'ils ne peuvent pas se procurer chez eux. Là ils sont vêtus, nourris et entretenus de tout par le sous-hospitalier, aux fraix de la chambre (…). Ceux d'entr'eux qui peuvent encore travailler le font au profit de l'établissement. (…) On y recevoit ci-devant les alliennés, mais depuis plusieurs années la chambre préfère de les envoyer à Besançon, quoiqu'il lui en coûte davantage. Elle sait qu'il y sont bien soignés, et l'azile de nos pauvres en est plus paisible.
> (…) Les appartements du plein-pied de l'hôpital sont destinés à l'*hospice* où sont reçus tous les pauvres étrangers passant dans la ville, qui, outre le logement et la nourriture, reçoivent une aumône en argent appellée *passade*. »[64]

La citation définit exactement la fonction d'un hôpital d'Ancien régime : prendre en charge en institution les pauvres, vieillards, infirmes, malades ou accidentés, qui ne peuvent pas l'être à domicile. Il y a ici un trait structurel dont la portée, pour l'histoire hospitalière, nous paraît avoir été sous-estimée : l'on a souvent, et à juste titre, relevé l'indistinction fonctionnelle de ces établissements[65], mais indistinction ne signifie pas absence de limites, de règles ou d'usages. L'on reçoit ou l'on enferme, certes, dans les hôpitaux d'Ancien régime, des orphelins, des malades, des infirmes, des vieillards, des aliénés, des prostituées ou des « débauchés », et l'hôpital est d'abord une machine à nourrir avant d'être une machine à guérir ; mais on ne les reçoit pas tous : pour beaucoup, l'on fait le choix de l'assistance ouverte, sous la forme de pensions régulières à des vieillards ou des enfants, placés chez des particuliers ou demeurant dans leur famille, ou de soins médicaux et médicaments fournis à domicile.[66] Ainsi que le dit notre source, les assistés reçus à l'hôpital sont ceux pour lesquels une assistance à domicile n'est pas possible, ceux dont les besoins ou les circonstances familiales « exigent des soins qu'ils ne peuvent pas se procurer chez eux ».
Si la citation nous dit la nature de l'Hôpital de la ville, elle nous dit, en même temps, l'acception nouvelle du terme : vers 1805, à Neuchâtel, l'on doit se justifier lorsque l'on désigne, en usant du terme d'hôpital, autre chose qu'un lieu strictement « destiné à recevoir et soigner des malades ». Le texte suivant, qui parle d'hospice général pour désigner cette réalité nouvelle, confirme la conception nouvelle que l'on a de ce type d'établissement :

> « Il n'existe malheureusement dans la principauté aucun hospice général, où des malades pauvres et sans azile, soyent recueillis et soignés. Le besoin d'un établissement pareil se fait sentir depuis longtemps et sa privation donne souvent lieu à des actes d'inhumanité, surtout à l'égard des étrangers surpris dans ce pays par la maladie, la fatigue, ou le découragement (…). »[67]

L'hôpital, ainsi, ce devrait désormais être le lieu « où des malades pauvres et sans asile [sont] recueillis et soignés » : certes toujours destiné aux indigents (« pauvres ») que leurs circonstances empêchent de prendre en charge à domicile (« sans asile »), il est désormais spécifiquement réservé aux seuls indigents « malades » : il n'est plus destiné à recevoir les autres pauvres que l'on ne peut assister à domicile (vieillards, infirmes,…).

---

64 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ». Souligné dans le texte.

65 A titre d'exemple, cf. Pierre-Yves DONZE, *Bâtir, gérer…*, p. 20 : « Partout la population hospitalisée est diverse et très hétérogène, si ce n'est le point commun de l'indigence. »

66 Lorsque cela est possible, en effet, la chambre de charité fournit une assistance médicale à domicile : « Pour assurer aux pauvres malades les soins et les remèdes convenables, le comité a toujours parmi les 15 membres qui le composent, un médecin attitré qui est chargé de les visiter fréquemment. Une pharmacie désignée fournit les médicamens. Le comité donne de son magazin les draps de lit et autres objets nécessaires, en sorte que tous les pauvres malades sont attentivement soignés et secourus jusqu'à fin de maladie. » AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… ». Cf. aussi chap. I/III/5 : « Les soins ».

67 *Essai sur l'état actuel…*, p. 183-184.

L'Hôpital Pourtalès, dont la fondation est rendue publique au tout début de l'année 1808, répond pleinement à cette nouvelle conception. Or, la même année, l'Hôpital de la ville fait l'objet d'une légère, mais effective, réorganisation qui en accentue la fonction d'établissement de soins. En effet, lors de l'occupation de la principauté par les troupes françaises en 1806, ces dernières avaient transformé le troisième étage de l'édifice en hôpital militaire. Ce précédent, ou d'autres considérations que nos sources ne nous livrent pas[68], est à l'origine d'un changement formellement consacré par un règlement de mars 1808[69] : sous le nom d'*hôpital*, l'on désigne désormais la plus grande partie du troisième étage de l'édifice, soit quatre chambres de chacune trois ou quatre lits strictement réservées aux malades ; sous le nom d'hospice, l'on désigne l'« établissement dans lequel la chambre de charité entretien des vieillards », matériellement localisé aux deuxième (femmes) et troisième étages (hommes). Chacune des deux divisions a une infirmière. Il n'y, néanmoins, pas encore de médecin attaché à l'établissement : la tâche est assumée par le médecin qui, par ailleurs, s'occupe des pauvres malades à domicile.
Rendant compte de l'innovation une année et demie plus tard, le *Messager boiteux* distingue de la même façon hôpital et hospice, en insistant sur sa nouvelle dimension d'institution destinée à soigner les malades :

> « [Le Conseil de la ville de Neuchâtel] vient d'apporter un changement très avantageux à l'organisation de son Hôpital assez improprement ainsi nommé jusqu'à présent, puisqu'il n'était d'origine qu'un hospice destiné à donner *la passade* aux mendiants et rôdeurs qui traversaient ce pays. C'est véritablement aujourd'hui un *hôpital*. Des lits commodes, des appartements propres et bien aérés y ont été préparés pour recevoir des malades auxquels on donne les remèdes et soins qu'exige leur état jusqu'à entière guérison. Des vieillards et des infirmes, incapables de pourvoir par eux-mêmes à leurs besoins y trouvent un asyle dans leur détresse, un régime convenable à leur situation, ou un travail proportionné à leur force. Des chambres de réclusion y ont été construites pour les cas où la fainéantise, la débauche, ou la rébellion à l'autorité obligeraient à employer des moyens de rigueur contre ceux que l'on aimerait n'assister que par les voyes douces de la charité. »[70]

L'on peut signaler ici qu'une quarantaine d'années plus tard, en 1845, l'établissement connaît une nouvelle réorganisation allant dans le sens d'une plus grande médicalisation. En 1844 encore, les fonctions sont distribuées comme suit dans l'établissement : le premier étage est occupé entièrement par l'hospitalier et le sous-hospitalier ; le second étage comprend deux pièces pour le sous-hospitalier, cinq chambres pour les pensionnaires, une pièce pour le service religieux et trois pièces utilisées comme chambres fortes ; réservé aux malades, le troisième étage est constitué de cinq chambres (trois pour les hommes, deux pour les femmes) et d'une chambre pour les infirmières. A ceci s'ajoutent, au rez et dans les dépendances, deux cachots, une remise pour les chars mortuaires et huit chambres fortes. Après la réorganisation de 1845, qui crée une direction propre à l'établissement et supprime le poste, rémunérateur, d'hospitalier, l'on confiera le service infirmier à des diaconesses de Strasbourg (1849) ; dès

---

68 L'affirmation selon laquelle le changement de 1808 serait dû à l'exemple donné par les troupes d'occupation en 1806 est le fait de *MAHN I*, p. 191-192, qui se base, vraisemblablement, sur *QLT, I/2*, p. 416-422, ce dernier citant un rapport de 1845 dans lequel est affirmée une continuité entre la conversion du 3e étage en hôpital militaire et la réforme de 1808.

69 BPUN 6R370 : *Règlements adoptés par le comité de charité dans son assemblée du 12e mars 1808 relativement à l'hôpital et à l'hospice qui sont soumis à sa direction*, Neuchâtel, Fauche-Borel, 1808, 29 p.

70 *MB*, 1810, p. 37. Souligné dans le texte.

1873, avec la disparition de l'hébergement de passants (*passade*), l'Hôpital sera réservé entièrement aux malades.[71]
La réforme de 1808 a, ainsi, inauguré un réel changement : une partie de l'*hôpital* est désormais consacrée exclusivement à soigner des malades. Alors que le pasteur DARDEL, dans son *Mémoire…*[72], n'envisageait qu'une très légère réforme de l'établissement, qu'il s'agissait de « rendre plus utile » en exigeant une surveillance plus suivie de l'hospitalier sur les pensionnaires (vieillards), le changement réel introduit en 1808 est à l'exact opposé de ce souci de discipline envers des vieillards encore partiellement valides : on élargit l'aide apportée aux indigents, en dotant l'établissement d'une fonction médicale nouvelle à l'attention des pauvres momentanément incapables de travailler. En 1805 encore, l'*hôpital* n'est « pas précisément destiné à recevoir et soigner des malades » ; avec la réforme de 1808, il aura, très exactement, pour but de pouvoir, désormais, « recevoir des malades auxquels on donne les remèdes et soins qu'exige leur état jusqu'à entière guérison ».

4. LES « ATTELIERS DE TRAVAIL »[73] DE LA VILLE

Simultanément aux réorganisations non disciplinarisantes de la Maison des orphelins et de l'Hôpital, la ville de Neuchâtel introduisit une autre innovation qui peut elle aussi être comprise comme la suite donnée aux projets de mise au travail contrainte des assistés formulés dans les écrits de PENEVEYRE et de DARDEL et repris dans le projet de maison de travail discuté par la ville.
En apparence, il paraît s'agir d'une mise en œuvre des *magasins de secours* proposés par PENEVEYRE pour assister non pas par des secours en argent ou en nature, mais en donnant du travail à qui prétend en manquer. Pour se procurer à plus bas prix les ingrédient nécessaires aux *soupes économiques*, il proposait en effet, pour la ville de Neuchâtel, d'« employer (…) le terrein qui reste à défricher du côté de Pierrabot, et à quoi on pourroit occuper bien des indigens, vignerons, manœuvres, etc. dans certains momens où ils n'ont rien à faire ».[74] En 1808, le *Messager boiteux* rapporte ainsi l'expérience mise en œuvre :

> « Pour occuper en tout temps les journaliers, les vignerons, les pauvres en état de travailler, et prévenir ainsi, autant qu'il est en elle, les funestes effets qui résultent du désœuvrement, surtout parmi les gens de la classe du peuple, [la ville] a aussi établi un attelier de défrichement à Pierrabot où les personnes de l'un et de l'autre sexe qui manquent d'ouvrage, peuvent en trouver tous les jours, et s'assurer ainsi pendant toute l'année un moyen de subsistance. »[75]

Il ne s'agit pas d'un essai ponctuel : la même source signale, en 1814, que la ville continue à « procurer, dans les moments où ils en manquent, du travail aux journaliers, vignerons etc. en leur donnant du terrain à défricher, et en leur facilitant les moyens de le mettre en culture ».[76]
L'essentiel, ici, est la façon dont ce mode d'assistance est mis en œuvre : rien, dans nos sources, n'indique que l'on contraint les assistés à choisir entre ne plus recevoir de secours ou accepter ce travail. En 1816, ainsi, ce seraient plus de 200 ouvriers, issus de « la classe pauvre

---

71 *QLT I/2*, p. 416-422.

72 Cf. IV/II/3 : « Le tabou pénal et 'une grande étendue de pouvoir' : La maison de travail du pasteur DARDEL ».

73 *MB*, 1818, p. 44.

74 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 77.

75 *MB*, 1809, p. 43.

76 *MB*, 1815, p. 38.

ou peu aisée des vignerons, des journaliers et des artisans qui manquent d'ouvrage », qui seraient occupés « journellement » aux « travaux que la ville continue à leur ménager à Pierrabot ». Or, tout indique qu'il ne s'agit ici que d'un secours proposé en sus aux pauvres :

> « Dans cette entreprise (…), on répartit l'ouvrage à faire entre les diverses familles auxquelles il est réservé, en raison du nombre des individus qui les composent, des besoins qui les pressent et des ressources qu'elles peuvent avoir, laissant à chacun de ceux qui y sont employés la liberté de quitter momentanément quand il se présente quelque ouvrage ailleurs (…). »[77]

Cette innovation ne peut donc pas être comprise comme une mesure de mise au travail forcée des indigents : l'on ne met nullement en œuvre le projet de PENEVEYRE consistant à substituer l'assistance par le travail à l'accord de secours gratuits. L'on se borne à offrir une occasion de travail sans aucunement contraindre les pauvres à y recourir, et il en va de même d'une mesure complémentaire prise, en 1816 aussi, par le comité de charité de la ville et consistant à fournir du travail à domicile aux pauvres qui ne sont pas concernés par les défrichements de Pierrabot (femmes, enfants, personnes peu valides).[78]

Explicitement présenté comme complétant l'« attelier de défrichement à Pierrabot » et considéré comme étant « « le plus propre à secourir l'indigence sans favoriser la paresse », le système est proposé en décembre 1816 et mis en place pour l'hiver. Il consiste à fournir aux indigents des matières premières pour des travaux peu qualifiés à domicile (filature, tissage, tricot, couture, dentelle, tressage de paille ou d'osier), les frais pour les matières premières étant couverts par une souscription d'actions d'un louis, fractionnables en quarts et remboursables par la vente des produits finis.

Le compte-rendu publié en avril 1817 signale que les souscriptions ont produit 7'800 £. 6'200 £ ont été utilisées à acheter des matières premières (laine, coton, ritte, fil, toile) qui ont permis d'occuper, à domicile, 281 personnes[79] ; les 1'600 £ restantes seront utilisées durant l'été, et l'on s'attend à perdre de l'argent sur la vente, à venir encore, des marchandises confectionnées. Ce qui, ici, est décisif, ce sont les modalités de mise en œuvre du projet : il ne s'agit nullement de remplacer l'accord de secours par la fourniture de travail. Le compte-rendu d'avril 1817 insiste, ainsi, sur le fait que l'opération a été menée parallèlement aux activités habituelles d'assistance (secours en argent, vêtements, comestibles, loyers, bois, soins et remèdes), ce que, présentant le projet à ses lecteurs, le *Messager boiteux* confirme bien :

> « une souscription particulière avait mis dès le mois de décembre 1816, à la disposition du comité de charité hors d'état de faire face à tous les besoins avec ses revenus fixes, une somme de £ 7'800 destinée à occuper en couture tricotage et objets à filer, la plupart des femmes qui sans cette ressource auraient manqué d'ouvrage pendant l'hiver, et au moyen de laquelle il a pu, en outre, créer deux écoles de dentelles pour les jeunes filles incapables de vaquer à aucune autre espèce de travail. Il va sans dire qu'il a dû augmenter

---

[77] *MB*, 1817, p. 40. Cf. aussi *MB*, 1818, p. 43, qui mentionne « 250 portions de terrain vague, assignées en 1814, 1815 et 1816, à des vignerons, artisans ou journaliers pour être mises en culture », à quoi se sont ajoutées « 37 poses d'un terrain pareil (…) en 1817 ». Ainsi, « près de 200 ouvriers ont été occupés en 1816 et 1817 à des ouvrages d'encouragement qu'on n'aurait pas entrepris dans un autre temps ; ce qui a répandu pendant la saison morte une somme d'un millier de louis qui a pu faire vivre au moins 100 familles indigentes dans le temps de la cessation des travaux ordinaires. »

[78] BPUN 6R370 : *Avis au public*, 19 décembre 1816, imprimé, 4 p. et *Information au public*, 2 avril 1817, imprimé, 8 p. Le « comité de charité » est une émanation de la chambre de charité.

[79] Soit en détail : 75 tricoteuses, 96 femmes qui cousent, 110 qui filent ; chaque semaine, 120 à 140 chemises et 70 à 80 paires de bas ont été produites. Le comité dit, par ailleurs, avoir créé deux « écoles de dentelle ».

> de beaucoup les autre secours acoutumés en nourriture, vêtements, loyers, remèdes, assistances pécuniaires etc. »[80]

Il faut ici insister sur le fait que la mise en place de cette assistance par le travail à domicile en ville de Neuchâtel en 1816-1817 n'est pas un hapax. On retrouve le même geste, et plus tôt, à St-Aubin et Lignières. Le lien avec la littérature européenne du temps est ici plus nettement documenté que dans le cas de la ville de Neuchâtel, où, entre les mesures mises en œuvre et les projets de *magasins de secours*, il n'y qu'une analogie construite par notre analyse, alors que dans les cas de Lignières et St-Aubin, la volonté de mettre en œuvre les idées diffusées par la *Bibliothèque britannique* est explicite.
A l'origine des projets, l'on trouve le pasteur Charles-Daniel Vaucher (1760-1855), pasteur de Lignières (1790-1803) puis de St-Aubin (1803-1844).[81] Auteur de la *Description…* de Lignières publiée par la Société d'émulation patriotique en 1801[82], il est également le rédacteur de la réponse de cette paroisse à l'enquête sur la pauvreté de la *Société du jeudi*. Répondant négativement à la question de savoir « si l'on n'a point essayé de faire travailler les pauvres », il dit en même temps sa volonté de mettre en œuvre, dans sa paroisse, les idées de la littérature européenne du temps :

> « Si j'avais vu la possibilité d'établir dans le lieu ce genre d'administration charitable, que nous eussions eu un logement propre à cet objet, et surtout, que les fonds ne nous eussent pas manqué pour les premiers commencemens, la chose serait vraisemblablement en train. Car il y a longtems que j'y pense. J'y pensais déjà vaguement avant de savoir ce qui a été fait à Munich et ailleurs d'après les idées de Rumfort ; mais ce que j'ai lu dans la Bibliothèque britannique surtout et dans d'autres ouvrages, m'a donné le plus grand désir de former un établissement pareil, en petit dans ma paroisse (…). »[83]

De fait, il a déjà mis en œuvre quelque chose de similaire, en obtenant de la chambre de charité qu'elle n'assiste un vieillard qu'à condition qu'il fabrique des « paniers à terre » que le pasteur lui rachetait pour les faire vendre « au marché de Neuchâtel ». Par ailleurs, et surtout, il vient de mettre en œuvre une forme d'assistance qui annonce déjà ce qu'il créera plus tard à St-Aubin, en fournissant, à titre personnel, des matières premières remises aux indigentes et en se chargeant de l'écoulement. Le pasteur conclut ensuite en proposant de faire de ceci l'œuvre d'un comité constitué à cet effet et pouvant agir à plus grande échelle : il suffirait de « quatre ou cinq particuliers, aisés et intelligens » pour pouvoir, de cette manière, « occuper tous les pauvres d'une paroisse », et « il en coûterait peu ».[84]
La même année 1803, il quitte Lignières pour St-Aubin. Là, il met immédiatement en œuvre son projet :

> « [A St-Aubin] une association s'est formée entre le pasteur et quelques notables pour assister les pauvres avec fruit en leur fournissant les moyens de travail, et en surveillant l'emploi de leur gain. Une avance de 20 louis a suffi depuis six à sept ans, pour occuper habituellement 73 familles, qui sans cela auraient vécu dans le désœuvrement et se seraient vues réduites à la mendicité. Avec cette modique somme et le produit journalier de leur travail, on a pu renouveller constamment la matière première, qui n'était autre que

---

[80] *MB*, 1818, p. 43-44.

[81] André BANDELIER, *Théophile Rémy Frêne : Journal de ma vie : Volume V*, Porrentruy, SJE, 1993, p. 641 ; *JEANNERET-BONHOTE II*, p. 416-417.

[82] Charles-Daniel VAUCHER, *Description topographique et économique de la Mairie de Lignières*, Neuchâtel, Fauche-Borel, 1801, 106 p.

[83] AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Lignières, 12 février 1803.

[84] Pour la citation complète, cf. chap. V/II/2 : « 'Il nous faut un moyen de soulager les pauvres (…) ».

> de la rite qu'on leur remettait à filer ou à tisser, qu'on revendait ensuite en fil ou en toile pour en racheter de nouveau, afin qu'elles ne manquassent jamais d'ouvrage, qui était toujours payé à mesure qu'il se faisait. (…) au moment où nous écrivons ceci il reste 13 à 14 louis en caisse ou en magazin. »[85]

Mentionnée également par le procureur-général de Rougemont en février 1812 à l'appui de son projet de centralisation de l'assistance[86], cette expérience, tout comme celle menée à Neuchâtel en 1816-1817, diffère néanmoins essentiellement du modèle dont elle dit s'inspirer. Il ne s'agit, en premier lieu, pas d'un projet porté par la commune ou la chambre de charité : il s'agit d'une initiative privée, qui trouve des moyens financiers nouveaux et les engage en marge et en plus de l'assistance communale. Il en va de même à Neuchâtel, en 1816-1817, où, et bien que le patronage par une collectivité publique soit plus étroit qu'à St-Aubin, le projet nécessite de nouveaux moyens qui sont engagés en sus de l'assistance déjà existante. Par ailleurs, et surtout, il ne s'agit pas, ce qu'imaginaient pourtant les réformateurs neuchâtelois et européens du début des années 1800, d'utiliser autrement les moyens existants, de remplacer l'aide gratuite par une mise au travail contrainte. Il n'est, dans aucun cas, question de mettre les indigents devant l'alternative de travailler, contre rémunération, ou de ne plus être assistés. Le projet de disciplinarisation dont on dit s'inspirer débouche, ainsi, en réalité, sur une offre supplémentaire d'assistance, une offre que l'on ne contraint pas les indigents à accepter, mais qui vient s'ajouter aux aides existantes.

Il en va de même du sort d'une autre ambition sous-jacente au projet de la ville de Neuchâtel en 1816-1817 : l'idée de faire surveiller chaque famille, de la soumettre à la quasi-tutelle d'un surveillant chargé de veiller à ce qu'elle use bien de ses ressources. Cette ambition est manifestement inspirée par les idées émises par Sandoz-Rollin dans son *Essai sur les causes de la pauvreté*… : il convient, en effet, de rappeler qu'en février 1815, la *SJ* avait décidé de soumettre les suggestions de Sandoz-Rollin à la ville, et tout particulièrement l'idée consistant à « charger une personne bienfaisante de surveiller exactement un ou deux pauvres ».[87] En février 1816, les procès-verbaux de la *SJ* signalent que le mémoire de Sandoz-Rollin a été transmis « au comité de charité », qui l'a « fort bien accueilli » et a nommé une commission « pour se concerter avec lui sur les moyens d'exécution ».[88] C'est, très vraisemblablement, l'une des origines du projet lancé en décembre 1816 et mis en œuvre durant l'hiver 1816-1817, projet dont la surveillance des assistés est l'une des composantes ; mais ici aussi, en fin de compte, une fois mis en œuvre, le projet se réduisit à sa seule dimension d'aide : le compte-rendu publié en avril 1817 signale, tout en promettant d'y remédier, que l'idée consistant à établir une sorte de surveillance ou de tutelle sur chaque famille pauvre n'a pas réellement été mise a exécution.[89]

---

[85] *MB*, 1811, p. 40-42. Le texte étant écrit à la fin de l'année 1810, l'on peut dater le début du système de 1803 ou 1804, soit immédiatement après l'arrivée du pasteur Vaucher à St-Aubin.

[86] AEN, *Série Assistance 1/II* : « Rapport de Monsieur le procureur-général du 11 février 1812 » : « dans la paroisse de St-Aubin, depuis 7 à 8 ans, un capital primitif de 20 louis dont il reste encore 15 a sauvé de la mendicité 71 ménages en achetant de la rite la faisant filer et vendant la toile pour racheter de la rite, et ainsi de suite. » Cf. annexe IV/9.

[87] Cf. chap. V/II/2 : « Vers une mise en oeuvre des propositions Sandoz-Rollin (…) ».

[88] *SJPV*, 5 février 1816, p. 198.

[89] Cf. BPUN 6R370 : *Information au public*, 2 avril 1817. Une telle surveillance a été souhaitée également dans le cas de St-Aubin, où le but de l'« association » formée entre le pasteur « et quelques notables » est d'« assister les pauvres avec fruit en leur fournissant les moyens de travail, et en surveillant l'emploi de leur gain » (*MB*, 1811, p. 40-42). Cf. aussi le cas de La Chaux-du-Milieu vers 1811-1813 (V/II/3 : « Autour de Sandoz-Rollin (…) »), ainsi que celui des Ponts où, en 1817, une souscription destinée à faire face à la disette est liée à « l'heureuse idée (…) de donner un surveillant spécial à chaque ménage de pauvres afin de s'assurer d'autant

Visant à « procurer, dans les moments où ils en manquent, du travail aux journaliers, vignerons etc. », prenant la forme de travaux de défrichement dans les hauts de la ville ou de travail féminin à domicile, les « atteliers » mis en place en ville de Neuchâtel constituent non pas une réforme de l'assistance prenant la forme d'une mise au travail contrainte des assistés, mais bien une assistance supplémentaire : l'on offre, l'on propose du travail et l'on engage pour cela des moyens nouveaux. L'on est à l'exact opposé d'une innovation qui consisterait à utiliser autrement les moyens existants pour disciplinariser les pauvres valides : il s'agit de trouver de nouvelles ressources permettant d'assister plus et mieux.

II. 14 JANVIER 1808 : L'HÔPITAL POURTALÈS OU L'ACTE DE NAISSANCE DE LA BIENFAISANCE PRIVÉE

Les réorganisations de l'Hôpital de la ville et de la Maison des orphelins, de même que les « atteliers de travail » mis en place dès 1808 démontrent combien l'innovation devait, pour être effective, au lieu de chercher à disciplinariser les pauvres valides, s'adresser aux indigents incapables de travail et, bien souvent, trouver de nouveaux moyens financiers.
Mais il s'agit de changements portés, pour l'essentiel, par des instances publiques : le changement réel, à Neuchâtel, au tout début du XIX^{e} siècle, est l'émergence de nouvelles prises en charge, d'une assistance « gratuite » et non disciplinarisante hors du cadre communal et étatique, en faveur des enfants et des vieillards et des malades. Ce phénomène est symboliquement inauguré en 1808 par la plus spectaculaire création due à la bienfaisance privée : l'Hôpital Pourtalès.
Le 14 janvier 1808, Jacques-Louis de Pourtalès[90], un Neuchâtelois issu d'une famille du Refuge, disposant de l'une des plus grandes fortunes de son temps, acquise dans le négoce et la banque, signe, sous le titre de « Mémoire concernant l'établissement d'un hôpital à fonder à

mieux de la réalité de leurs besoins et du bon emploi des secours » (*MB*, 1818, p. 44). L'existence du système aux Ponts est encore attestée en 1827 où, à l'occasion d'un conflit avec La Sagne, le maire de Rochefort voit dans « la manière dont la commune » des Ponts « administre les fonds de ses pauvres » « un modèle, depuis la chereté de l'année 1816, la mendicité a été abolie dans cette commune, des surveillants des pauvres ont été établis dans chaque quartier, ce sont eux qui rendent compte à des époques très rapprochées au comité, de la position de chaque ménage (…). » AEN, *Série Assistance 3/II « Rochefort »* : « Rapport de Monsieur le maire de Rochefort » de Pierre, 23 septembre 1827.

90 Sur Jacques-Louis de Pourtalès (1722-1814), fils de Jérémie (1701-1784) et de Esther-Marguerite née de Luze, ép. Rose-Augustine de Luze (1752-1791) : François JEQUIER, « Jacques-Louis de Pourtalès : Négociant-banquier (1722-1814) », *BN I*, p. 212-220, avec une bonne bibliographie autour de la famille de Pourtalès. Ce bref chapitre sur l'Hôpital Pourtalès se base : 1. Sur la littérature existante : Patrice ALLANFRANCHINI, *Pourtalès : Une fondation au service d'un hôpital : 1808-2008*, Hauterive, Attinger, 2008 ; Jaques PETITPIERRE, « L'Hôpital Pourtalès », *PN IV*, p. 261-314 ; Dorette BERTHOUD, *L'Hôpital Pourtalès : 1811-1861*, Neuchâtel, H. Messeiller, 1961 ; Patricia CANONICA, *L'Hôpital Pourtalès en regard de son histoire viticole : 1811-1912*, mémoire de licence, Neuchâtel, 1987. Cf. aussi *MAHN I*, p. 206-212 et *QLT I/2*, p. 425-435 ; 2. Sur les sources utilisées par ailleurs pour notre travail (*MCE*, *MB*) et des sources imprimées conservées à la BPUN : BPUN 6R173 : Hôpital Pourtalès ; BPUN QD976 : *Hôpital Pourtalès : Neuchâtel : 1811-1911*, Neuchâtel, impr. Attinger frères, [s.d.]. Voir aussi : Samuel de CHAMBRIER, *Description topographique et économique…*, p. 355-357.

Neuchâtel », l'acte de fondation de l'hôpital auquel il consacre une partie, soit 600'000 francs de France, de son immense fortune[91] et qui portera, et porte encore, le nom de sa famille :

> « Parvenu à la fin d'une longue carrière, pendant laquelle j'ai éprouvé tant de fois les effets de la protection divine, il me reste un devoir bien légitime à remplir, celui de donner essor à mes sentiments de reconnoissance envers l'Etre suprême, en répandant sur les infortunés une partie des bienfaits dont il m'a gratifié. (…)
> La principauté de Neuchâtel ma patrie, dont les heureuses institutions ont singulièrement favorisé mes travaux et mes entreprises, doit naturellement jouir du bien que je puis faire. J'ai donc cherché à connoître ses besoins, et j'ai été frappé, qu'au milieu de l'aisance publique et particulière, il n'existât aucun azile ouvert au pauvre, lorsqu'il est accablé par la maladie ou par quelque accident imprévu. Mon désir est de remplir un vuide aussi sensible et en conséquence je déclare par le présent assigner sur mes biens la somme de six cents mille francs de France, applicable à fonder et entretenir perpétuellement dans ou près la ville de Neuchâtel, un hôpital (…). Je supplie très humblement son altesse sérénissime, le prince de Neuchâtel mon souverain de daigne approuver et protéger cette fondation ; je la recommande également à la bienveillante et paternelle sollicitude des autorités de ma patrie. »[92]

Conçu pour recevoir 30 à 40 malades, destiné aux « indigens affectés de maladies susceptibles de traitement et de guérison », qui seront admis « sans rétribution aucune » (art. 2), l'établissement est « ouvert à tous les indigens malades sujets et habitans de l'Etat, ainsi qu'aux étrangers tombés malades dans le pays » (art. 3).
A ce premier don s'ajouteront, en 1809, 100'000 autres francs, ce qui porte le total de la fortune initiale de l'établissement à un peu moins de 500'000 £ de Neuchâtel, soit deux fois et demi les revenus annuels de l'Etat[93] ! En 1813, les fils du fondateur augmentent ce montant, le portant à 522'693 £, par l'achat « d'un domaine situé à Cressier qu'ils destinent à augmenter les capitaux de l'hôpital fondé par leur père »[94] ; en 1823, les mêmes ajoutent encore à la fortune de l'établissement une somme de 35'000 £, sous la forme de l'acquisition d'un nouveau domaine à Cressier.[95]
Très généreusement doté par son fondateur, l'Hôpital Pourtalès va pouvoir, jusqu'à la fin du siècle au moins, vivre des revenus de sa fortune, ainsi que des dons et legs qui lui seront

---

[91] Les quelque 500'000 £ de Neuchâtel qu'il engage dans son projet ne constituent qu'une fraction, par exemple, des 4'000'000 £ distribuées à ses trois fils en 1798 (François JEQUIER, « Jacques-Louis… », p. 218 et « Louis de Pourtalès… », p. 265).

[92] Cité d'après : BPUN QD976 : *Hôpital Pourtalès*…

[93] 700'000 £ France, soit 489'510 £ de Neuchâtel. Les recettes de l'Etat entre 1814 et 1822 se montent, en moyenne annuelle, à 189'382 £ (minimum : 177'531 £, en 1815 ; maximum : 197'275 £, en 1817). AEN, AC 522/89, *Trésor et comptes*, dossier 16 : un registre in-folio, relié, 146 p., s.d., écrit de la main d'Armand-Frédéric de Perregaux et contenant un tableau des recettes et des dépenses de la principauté de 1814 à 1847.

[94] *MCE 161*, 27 septembre 1813, p. 740. Ce don est également mentionné par le *MB*, 1814, p. 38-39 (qui calcule un rendement de 5%) : « Il nous est doux de pouvoir ajouter à ce rapport, que les trois fils de Monsieur de Pourtalès, animés du même esprit que leur respectable père, viennent de faire à ce bel établissement une nouvelle dotation qui lui vaudra un surcroît de rente annuelle de cent louis (…). »

[95] *MB*, 1824, p. 42. Cf. aussi *MCE 172*, 7 juillet 1823, p. 660-661.

faits.[96] La première pierre est posée le 22 juin 1808, et les travaux s'achèvent avec l'inauguration de l'hôpital le 30 juillet 1811 et l'ouverture aux premiers malades le 20 août.[97]
L'essentiel, pour notre propos, est le système de direction prévu par le fondateur : l'Hôpital est dirigé par un comité de sept membres, dont, certes, un représentant de la ville, un pasteur et un conseiller d'Etat, tous nommés par leurs corps respectifs, mais comprenant par ailleurs quatre notables au choix de la famille du fondateur. Par ailleurs, les comptes devront être rendus en présence de tous les descendants mâles de la famille :

> « 8. Quoique toutes les institutions humaines soyent, comme l'homme, sujettes à s'altérer et à périr, cependant il n'est pas douteux, que le mode de leur administration n'ait une grande influence sur leur durée, leur utilité et leur prospérité, après de mûres réflexions, j'ai cru pour le bien même de la chose devoir intéresser mes descendans à l'administration de cette fondation (…). En conséquence j'ai déterminé, que l'administration de cet hôpital sera confiée à sept personnes, savoir un conseiller d'Etat au choix du Conseil d'Etat, un conseiller de ville membre de la chambre de charité, au choix du Conseil de ville, un pasteur, au choix de la vénérable classe des ministres et enfin quatre notables au choix des membres mâles au-dessus de 22 ans de la famille de feu mon père. Ces sept personnes (…) résideront à Neuchâtel et composeront la première administration ; mais en cas de vacances, les membres restants pourvoiront à leur remplacement successif. Je demande que l'aîné des mâles de la branche aînée de ma famille soit de droit membre de ce comité, dès qu'il aura 22 ans accomplis et qu'en attendant qu'il soit parvenu à cet âge, l'aîné de la branche la plus rapprochée, s'il a lui-même atteint l'âge requis, le remplace. Je désire de plus, que tous les chefs de famille descendants de Jérémie de Pourtalès mon père, soyent appellés et portent présence à la reddition annuelle des comptes de l'établissement. Ce comité nommera son président. Je prie instamment les membres qui le composeront, de maintenir et défendre cette fondation, de gérer ses capitaux, d'appliquer les revenus à son véritable but, de faire tous les règlements de police intérieure, que l'expérience démontrera être nécessaires, de choisir les employés, fixer leur traitement et en général de faire leurs efforts, pour que l'établissement prospère et devienne de plus en plus utile à ma patrie. »[98]

Le contrôle de l'établissement, ainsi, échappe complètement et à l'Etat et à la ville de Neuchâtel, en minorité dans le comité de l'Hôpital, dont les comptes sont reçus et approuvés par les descendants du fondateur. A aucun moment ni la ville ni l'Etat ne sont appelés à approuver, ni même à prendre connaissance des règlements dont l'établissement se dotera.
La procédure suivie vis-à-vis de l'Etat, lors de la fondation, documente le même fait. L'acte de fondation est daté du 14 janvier 1808 ; le fondateur, qui s'était adressé directement au prince pour lui demander son approbation et sa protection[99], ne s'est pas formellement adressé au Conseil d'Etat. C'est « informé par la voie publique du don très considérable que vient de faire Monsieur de Pourtalès l'aîné dans le but de fonder un hôpital » que le gouvernement,

---

[96] Cf. Pierre-Yves DONZE, « La médecine hospitalière… », p. 145, 151, 155-156 et 165 : de 1815 à 1850, le produit de la fortune (590'568 £) couvre au-delà des dépenses (515'319 £) ; jusqu'au début des années 1890, il suffit à faire face aux coûts.

[97] *MAHN I* ; cf. aussi BPUN 6R173 : Hôpital Pourtalès/I : Avis imprimé informant le public de l'ouverture de l'hôpital, daté du 18 juillet 1811.

[98] BPUN QD976 : *Hôpital Pourtalès…*

[99] BPUN QD976 : *Hôpital Pourtalès…* : dans l'acte, le fondateur « supplie très humblement » le prince « de daigner approuver et protéger cette fondation » et « la recommande également à la bienveillante et paternelle sollicitude des autorités de mon pays ».

trois semaines plus tard, donne au fondateur « un témoignage public des sentiments qui animent tous ses membres ».[100]

Le geste du fondateur de l'Hôpital Pourtalès inaugure une période entièrement nouvelle dans l'histoire de la protection sociale en pays neuchâtelois. Contrairement à ses prédécesseurs, (ref-)fondateurs de la Maison des orphelins et de l'Hôpital de la ville[101], ce n'est ni à la ville ni, moins encore, à l'Etat qu'il confie le soin du nouvel hôpital, mais à un comité composé en majorité de « notables » choisis initialement par la famille du fondateur et se renouvelant ultérieurement par cooptation. La rupture par rapport à tous les modèles qui, à Neuchâtel, ont pu l'inspirer est complète, et l'on peut supposer que c'est à cela qu'il fait allusion dans l'acte de fondation, lorsque, au sujet du « mode d'administration », il dit avoir choisi son système « après de mûres réflexions ».

Présidé, selon les dispositions de l'acte de fondation, par le fils aîné du fondateur, Louis de Pourtalès[102], lui-même conseiller d'Etat, le comité ne rend de comptes à aucun corps. Nommé par les membres de la famille réunis à cet effet le 7 février 1808, composé, avec son président, de huit membres, dont deux de la famille de Pourtalès, le premier comité[103] est surtout caractérisé par de très forts liens familiaux : représentant du Conseil d'Etat, Charles-Louis de Pierre est le beau-frère du président du comité[104] ; Henri-Alphonse de Sandoz-Rollin, ancien conseiller d'Etat, sera, ultérieurement, doublement lié, par le mariage de leurs enfants, au même président du comité.[105] Quant à Frédéric-Auguste de Montmollin, conseiller d'Etat, il est, en même temps que le neveu du fondateur, le cousin du président[106], tout comme Jacques-Louis de Pourtalès, neveu du fondateur et également cousin du président.[107] Beau-frère de Montmollin, Paul de Coulon a aussi été commercialement associé un temps à la maison de Pourtalès.[108] Les deux autres membres n'ont pas de lien de famille direct retrouvé avec les autres membres du comité : il s'agit du pasteur Dardel[109], qui représente la classe des pasteurs,

---

100 *MCE 156*, 2 février 1808, p. 68-69. Le procureur-général, le chancelier et le maire de Neuchâtel sont envoyés en délégation auprès de « Monsieur de Pourtalès l'aîné ».

101 Jean-Jacques Lallemand (1650-1733), dont le legs à la ville est à l'origine de la Maison des orphelins ; David de Pury (1709-1786), dont les dons et le legs ont permis à la ville de Neuchâtel, entre autres, de financer l'hôpital construit vers 1780.

102 Louis de Pourtalès (1773-1848) ; cf. annexe V/1, n° 29. Il épouse 1795 Sophie de Guy d'Audanger (1777-1854), fille de Jean-Pierre-Louis (1742-env. 1794).

103 Composition du premier comité selon Dorette BERTHOUD, *L'Hôpital…*, *pass.* La liste ci-dessous des liens familiaux n'est pas exhaustive.

104 Charles-Louis de Pierre (1763-1824) ; cf. annexe V/1, n° 7. Il épouse Elisabeth (Isabelle) de Guy d'Audanger (1780-1858), fille de Jean-Pierre-Louis (1742-env. 1794) et sœur de Sophie de Guy d'Audanger (1777-1854), épouse de Louis de Pourtalès (1773-1848). Il s'agit du représentant nommé par le Conseil d'Etat (*MCE 157*, 6 février 1809, p. 103).

105 Henri-Alphonse de Sandoz-Rollin (1769-1862) ; cf. annexe V/1, n° 21. Son fils Frédéric-Alphonse (1794-1837) ép. 1824 Louise-Isabelle de Pourtalès, fille de Louis ; sa fille Elisabeth-Frédérique (1804-1868) ép. 1822 Louis-Auguste de Pourtalès (1796-1870, fils de Louis).

106 Frédéric-Auguste de Montmollin (1776-1836) ; cf. annexe V/1, n° 22. Sa mère est la sœur de l'épouse du fondateur de l'Hôpital.

107 Jacques-Louis de Pourtalès (1761-1835) ; cf. annexe V/1, n° 36.

108 Notre documentation mentionne « Paul de Coulon ». Nous avons admis qu'il s'agit de Paul-Louis-Auguste de Coulon (1777-1835) et non de son père ; cf. annexe V/1, n° 28 ; son épouse et celle de Frédéric-Auguste de Montmollin sont sœurs. Selon Patrice ALLANFRANCHINI, *Pourtalès…*, p. 20, il s'agit du frère de Paul-Louis-Auguste, soit de « Paul-Etienne Coulon, banquier » : Paul-Etienne (1779-1837, ép. 1814 Sophie de Marval (1793-1878, fille de Samuel, 1768-1839, et de Sophie Borel de Bitche).

109 David Dardel (1740-1831) ; cf. chap. IV/II/1.

et de Charles-Albert de Pury. Ce dernier, représentant la ville, accédera au Conseil d'Etat en 1812 ; l'un de ses enfants s'alliera aux Pourtalès.[110]

Le fondateur disait vouloir « intéresser mes descendans à l'administration de cette fondation » : la composition du premier comité de l'Hôpital et le « mode d'administration » de l'établissement traduisent très nettement cette volonté. La présence de l'Etat, dans ce cadre, est, ainsi, marginale. A l'exception de l'accord d'une place particulièrement honorifique à l'actuelle Collégiale[111] et d'une représentation formelle lors de l'ensevelissement du fondateur en 1814[112], le Conseil d'Etat se borne à accorder des autorisations et des dispenses de lods à l'occasion de l'acquisition de biens-fonds.

Les interventions d'un autre type sont, en réalité, inexistantes. Dans deux cas, en 1808, l'Hôpital connaît des difficultés à obtenir des cantons de Vaud et Berne l'autorisation d'acquérir des biens-fonds, ces cantons rechignant à voir des biens échapper au circuit des mutations lodables ; le Conseil d'Etat n'eut aucune influence dans les décisions finalement positives de ces cantons. Pour obtenir de Berne l'autorisation d'acquérir « un domaine situé à Anet », le président du comité dut faire intervenir le prince auprès de LLEE de Berne.[113] Pour obtenir l'autorisation d'acquérir un domaine à Sullens (VD), le président du comité fit intervenir, de manière privée, un membre du gouvernement vaudois.[114]

La seule réelle faveur faite par l'Etat à l'Hôpital Pourtalès est l'accord de conditions très favorables, en 1835, pour le rachat des cens : l'Hôpital est assimilé à un particulier payant ses cens en argent, alors que les corporations et les particuliers payant leurs cens en nature ne devraient pas bénéficier du taux de rachat particulièrement favorable accordé, en novembre 1834, aux membres d'une commune neuchâteloise payant leurs cens en argent.[115]

Ce qui, par ailleurs, frappe, c'est le fait, que, dès 1808, le statut juridique de l'établissement ne pose aucun problème : première et plus importante pièce du dispositif de la bienfaisance privée neuchâteloise de la première moitié du XIX^e^ siècle, l'Hôpital Pourtalès est d'emblée

---

110 « C.-A. de Pury (anc. MB) ». Il s'agit de Charles-Albert de Pury (1752-1833), fils d'Abram (1724-1807) et de Julie-Régine de Chambrier (1729-1791) ; ép. Sarah-Marguerite de Pury, fille de David de Pury (1733-1820, baron, conseiller d'Etat) et de Marie-Isabelle de Meuron. Maître-bourgeois (1801), lt-col du Val-de-Travers (1807), conseiller d'Etat (1812). Il hérite, en 1820, du titre de baron que le roi de Prusse avait conféré à David de Pury (1709-1786) et qui était précédemment porté par son beau-père. Son fils Charles-Auguste (1788-1861), qui héritera du titre de baron, épousera Sophie-Marie-Anne de Pourtalès (1792-1877), fille de Samuel-Henri (1759-1810, frère de Jacques-Louis 1761-1835). *FBN* ; *JEANNERET-BONHOTE II* ; *La Société du jardin de Neuchâtel, 1759-1909*, Neuchâtel, impr. Attinger frères, 1913.

111 *MCE 156*, 8 février 1808, p. 73-74 : « 1. Il sera réservé dans le banc fermé à gauche de la chaire au temple du haut, destiné à Messieurs les présidents du Conseil, une place à l'usage de Monsieur de Pourtalès, 2. Monsieur le procureur-général est chargé de communiquer à Monsieur de Pourtalès cette délibération du Conseil, et de lui témoigner le plaisir qu'il éprouvera à le voir occuper la place qui lui est destinée. »

112 *MCE 162*, 22 mars 1814, p. 238 : « pour d'autant mieux témoigner à la famille du défunt Monsieur Jaques-Louis de Pourtalès, sa reconnaissance de tout le bien fait à l'Etat par le défunt », le Conseil d'Etat « nomme pour assister à son ensevelissement de la part du Conseil » six de ses membres.

113 *MCE 156*, 22 novembre 1808, p. 840-841 : Louis de Pourtalès informe le Conseil d'Etat du succès de la démarche faite par le prince à Berne ; le Conseil d'Etat, qui n'est pas autrement intervenu dans l'affaire, adresse des remerciements au prince et au canton de Berne. Cf. Dorette BERTHOUD, *L'hôpital…*, p. 16.

114 *MCE 156*, 19 décembre 1808, p. 916 et 26 décembre 1808, p. 936 : informé, par Louis de Pourtalès du succès de la démarche (autorisation accordée), le Conseil d'Etat remercie son homologue vaudois.

115 *LASM 98*, 4, 95-96, 7 janvier 1835 ; *LDSM 121*, 14, 319, 8 février 1835 ; *LASM 98*, 27, 177-178, 4 mars 1835 ; *LDSM 121*, 29, 337, 29 mars 1835. L'Hôpital Pourtalès paye, avec cette faveur, 609.7.6 £ au lieu de 1'522.10 £, soit un bénéfice de 913.2.6 £. Sur le rachat des cens en général, voir Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », p. 217-220.

considéré comme une « corporation » similaire aux communes[116] et qui doit, de ce fait, contrairement aux particuliers, obtenir de l'Etat l'autorisation pour toute possession ou aliénation de biens immeubles.[117] En 1812, ainsi, l'on prend les dispositions comptables permettant d'assimiler l'Hôpital à une corporation[118], et vingt ans plus tard, remettant à l'ordre un notaire, le Conseil d'Etat confirme le fait :

> « Le Conseil d'Etat (…) rappelle à Monsieur Jacottet notaire que l'article 1 du règlement pour les notaires du 16 août 1813 leur défend de stipuler aucun acte par lequel des *corporations quelconques* acquièrent des immeubles ou des droits réels sans une permission du Conseil d'Etat, et que par conséquent les actes par lesquels la direction de l'Hôpital de Pourtalès a acquis de l'hoirie de Tribolet-Vaucher une propriété en face de l'Hôpital, et de la ville de Neuchâtel la portion des graviers du lac située en avant de la dite propriété, n'auraient pas dû être passé quant à l'Hôpital de Pourtalès sans une permission du gouvernement (…). »[119]

De fait, comme pour les communes, l'attention de l'Etat se porte (presque) exclusivement sur l'acquisition d'immeubles : notre documentation[120] ne nous livre, et de façon indirecte, qu'une seule mention d'aliénation contre vingt mentions d'acquisitions pour la période 1808-1848, autorisées soit directement par le Conseil d'Etat, soit avec l'aval de Berthier ou de Berlin, une dispense de lods et/ou de cens étant souvent accordée.
L'acte de fondation de l'Hôpital Pourtalès apparaît, ainsi, symboliquement, comme l'acte de naissance de la bienfaisance privée telle qu'elle va se développer à Neuchâtel dans la première moitié du siècle. A l'exception du statut juridique de ces nouvelles instances d'aide aux indigents, question dont le Conseil d'Etat ne prendra conscience et qu'il ne réglera qu'au milieu des années 1830[121], l'on trouve déjà, avec l'Hôpital Pourtalès, les traits structurels qui caractérisent l'innovation au lendemain de l'abandon des projets de disciplinarisation inspirés des modèles européens de la fin du XVIII[e] siècle :

1. L'innovation se fait hors de toute tutelle communale ou étatique : le comité de l'Hôpital est composé en majorité de membres nommés par le fondateur et sa famille, et il ne rend compte à personne de sa gestion et de ses comptes.
2. L'innovation ne réside pas dans une autre et meilleure utilisation des ressources existantes pour l'assistance des pauvres. Elle suppose que l'on trouve de nouveaux moyens, et, à cet égard, l'Hôpital Pourtalès constitue l'exemple le plus frappant : en comptant les dons postérieurs des fils du fondateur jusqu'en 1823, c'est un total de près de 560'000 £ qui est engagé dans le projet, soit 2.9 fois les recettes annuelles moyennes de l'Etat neuchâtelois entre 1814 et 1822.
3. A l'encontre des projets de disciplinarisation, de mise au travail d'indigents valides que l'on voudrait contraindre à un meilleur usage de leurs ressources, l'innovation s'adresse, sur le mode de l'aide gratuite, aux indigents momentanément incapables de

---

116 Cf. chap. III/IV/1.

117 Cf. annexe VI/1.

118 Cf. *MCE 160*, 2 mars 1812, p. 171 : « le Conseil ordonne au sieur Matile archiviste d'établir sur les grosses un chapitre à l'hôpital fondé par Monsieur de Pourtalès. »

119 *MCE 183*, 20 novembre 1832, p. 1958-1960 (nous soulignons). Cf. « Règlement pour les notaires », du 16 août 1813, *RPO I*, p. 220, art. 1 : « Les notaires ne doivent stipuler aucun acte ou contrat par lequel des communes ou des corporations quelconques, vendroient ou acquerroient des immeubles ou des droits réels, sans une permission du Conseil d'Etat. »

120 Cf. annexe VI/1.

121 Cf. chap. VI/III/2 : « 'Soumis à aucun contrôle et à aucune inspection supérieure' (…) ».

travailler. Pour 30 à 40 places, l'Hôpital soigne gratuitement chaque année, entre 1812 et 1832, de 250 à 300 malades et accidentés.[122]

A ceci s'ajoute, conférant une dimension symbolique supplémentaire à la fondation de l'Hôpital Pourtalès, une frappante coïncidence chronologique avec le dossier de la maison de travail du Locle.[123] Les projets sont en effet élaborés en même temps ; ils connaissent un sort bien différent… L'acte de fondation de l'Hôpital Pourtalès date du 14 janvier 1808 ; c'est un mois plus tard, le 14 février 1808, que la chambre de charité du Locle nomme une commission en charge d'un premier projet de maison de travail. En 1809-1810, l'Hôpital se construit ; dès août 1810, le second projet de maison de travail du Locle s'achemine vers l'échec. En juillet 1811, l'Hôpital est inauguré ; en mai 1811, le comité loclois en charge du projet de maison de travail avait fait part au Conseil d'Etat de ses « craintes les plus fortes de voir s'évanouir le projet d'établir au Locle une maison de travail, et la souscription destinée à la fonder ».[124] Contre le centralisme étatisant et uniformisant du procureur-général de Rougemont prévaut, ainsi, l'émergence d'une bienfaisance totalement indépendante des collectivités publiques, ce dont témoigne, définitivement, le fait que l'acte de fondation de l'Hôpital Pourtalès ait été « rédigé à la prière [du fondateur] par (…) Alphonse Henri de Sandoz-Rollin ».[125] Peut-on, mieux que par cette chronologie croisée, illustrer ce qui était possible, et à quelles conditions, à Neuchâtel vers 1810 ? L'innovation devait se faire hors des cadres publics, trouver de nouveaux moyens et être axée sur l'aide gratuite aux indigents incapables de travail (enfants, vieillards, malades et accidentés).

III. DE LA MAISON DE TRAVAIL À L'HOSPICE POUR ENFANTS ET VIEILLARDS ET À L'ORPHELINAT PRIVÉ : LE LOCLE

Les projets de maison de travail discutés au Locle entre 1808 et 1812 avaient buté sur un manifeste besoin de financement accru, le risque de contrarier les intérêts industriels locaux et, peut-être, surtout, sur l'impossibilité de déposséder les instances locales existantes (commune et chambre de charité) de leurs ressources et de leurs pouvoirs de basse police, au profit d'une instance nouvelle, indépendante des organes locaux et sur laquelle une mainmise de l'Etat pouvait être redoutée.[126]

Or, entre 1815 et 1820 naissent au Locle deux établissements que l'on pourrait considérer comme une mise en œuvre des projets avortés en 1808-1812 : l'Hospice des vieillards et l'orphelinat des Billodes, établissements dont il convient, pour donner sens à l'échec de 1808-1812, de scruter les modalités de création et de fonctionnement ; pourquoi ce qui a échoué vers 1810 est-il, vers 1820, devenu possible ?

Les projets de 1808-1812 font encore l'économie du détour par la bienfaisance privée qui, indépendante des communes, trouverait seule ses ressources : distinct de la commune, le nouvel organe d'assistance prévu en 1810 serait érigé en corps de nature publique placé sous le contrôle de l'Etat, échappant aux légitimations locales, utilisant des ressources et assumant

122 Cf. chap. I/III/5, en part. graph. n° 3.

123 Chap. IV/III/2-3.

124 *MCE 160*, 1 juin 1812, p. 517-518.

125 Extrait du journal du fils du fondateur, Louis de Pourtalès, 14 janvier 1808, rapporté par Patrice Allanfranchini, *Pourtalès…*, p. 11.

126 Chap. IV/III.

les charges des instances qu'il supplanterait. Le succès des Billodes et de l'Hospice des vieillards peut-il, dès lors, être compris comme la preuve que l'innovation, pour être possible, doit se faire hors du cadre communal (bienfaisance privée) ou, alors, qu'elle doit rester contrôlée par les corps existants ?
Il s'agit ici, en examinant la création et le fonctionnement de ces deux établissements, projets réussissant « au-delà de tout espoir »[127], de déterminer en quoi, réalisations différées, opérées sur des modes nouveaux, ils se différencient des projets de 1808-1812 : les différences que nous identifierons nous diront en quoi la différance les a rendus possibles ; elles nous diront ce qu'il aurait fallu en 1808-1812 – et qui, alors, n'était pas possible.
Pour chaque établissement, après un bref récit de sa création, il s'agira d'examiner quelle population y est reçue (enfants ? vieillards ? pauvres valides ? malades ?), quel en est le coût, comment s'opère le financement et, en particulier, quelle est la part du produit du travail des pauvres. Il s'agira, en même temps, de déterminer quel est le rôle de la commune, de l'Etat et de la bienfaisance privée dans chacun des cas examinés.

1. L'HOSPICE DES VIEILLARDS DU LOCLE (1820-1850)

C'est en 1820 qu'un premier hospice destiné aux vieillards est ouvert au Locle : la chambre de charité loue deux pièces dans une maison aux Envers et y installe, le 1er mai 1820, les premiers pensionnaires, au nombre alors de treize ; en août 1821, ils sont déjà vingt.[128] Il est, alors, destiné uniquement aux vieillards et aux infirmes, ainsi que le souligne, à l'automne 1821, le *Messager boiteux*, en présentant l'« Hospice pour les vieillards » du Locle :

> « Un autre établissement non moins intéressant et utile [que les Billodes], et d'autant plus honorable pour Le Locle, que c'est le premier de cette nature, dont on se soit occupé jusqu'à présent dans ce pays, c'est celui que forma la chambre de charité de ce lieu à la St-George 1820 dans le but de réunir sous un même toit, pour les entretenir convenablement, les pauvres âgés ou infirmes qui sont à sa charge (…). Seize vieillards et deux jeunes personnes infirmes, ont été, dès la première année, réunis dans cet hospice, où l'on occupe à des travaux, auxquels ils sont propres, ceux qui peuvent encore un peu travailler, et où tous reçoivent les soins que réclame l'humanité, et que la religion prescrit en faveur de l'âge et du malheur. »[129]

Rapidement, il est question d'acquérir ou de bâtir un bâtiment plus vaste. En mars 1823, en effet, une « souscription pour la construction d'une maison destinée à former un hospice, en faveur de la louable chambre de charité du Locle » est ouverte : il s'agit de rassembler une somme de 30 à 40'000 £ pour édifier l'immeuble ; l'entreprise est alors présentée comme étant la réalisation des projets de 1808-1812.[130] Elargi aux enfants, l'établissement sera une « maison de travail pour les enfans orphelins et abandonnés » en même temps qu'un « hospice

---

127 Selon l'expression utilisée pour les qualifier par la chambre de charité dans un appel destiné à financer une extension de l'Hospice. « Projet de souscription… » (cf. n. 130).

128 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 37-38, 45.

129 *MB*, 1822, p. 42. *MB*, 1821, p. 43, signale déjà « l'hospice des vieillards » au nombre des « établissements de bienfaisance du Locle ».

130 « Projet de souscription pour la construction d'une maison destinée à former un hospice, en faveur de la louable chambre de charité du Locle », 4 mars 1823, cité d'après William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 48-51. Version imprimée : BPUN 6R1661 ; également reproduit in Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 170-171 et (partiellement) : Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 41-42.

pour les pauvres infirmes, malades ou vieux » ; il remplacera celui des Envers qui, avec les Billodes, est présenté comme « un essai » de ce que l'on entendait réaliser vers 1810 :

> « Aujourd'hui, les établissemens des jeunes filles et des jeunes garçons aux Billodes, et celui des vieillards aux Envers, nous offrent en petit un essai de ce qu'on désiroit alors exécuter en grand. Le zèle et l'intelligence avec lesquels ces divers établissemens sont dirigés les ont fait réussir au-delà de tout espoir (…). »

L'entreprise est menée par et au profit de la chambre de charité : il s'agit d'un établissement communal, qui « appartiendra à la chambre de charité, mais on y recevra aussi les pauvres communiers du Locle, non originaires de la chambre ». Le produit de la souscription étant suffisant (35'000 £ environ)[131], les travaux sont réalisés, et le 18 avril 1826, le nouvel établissement est inauguré : les 25 pensionnaires logés jusqu'ici aux Envers sont installés dans le nouvel hospice.[132] Les comptes de bâtisse sont clos en décembre 1830.[133]

CAPACITÉS ET POPULATION ACCUEILLIE

Dédié « à la vieillesse et à l'enfance malheureuses » comme le proclame une inscription sur la plaque d'entrée de l'édifice, l'établissement reçoit à demeure, en priorité, « les vieillards infirmes, pensionnaires de la chambre et âgés de plus de 60 ans », ainsi que quelques « jeunes garçons » qui y reçoivent une formation horlogère de base ; la partie de l'établissement réservée aux garçons est désignée par l'expression d'« atelier d'horlogerie ».[134]
Entre 1832 et 1850, en moyenne, l'établissement offre 54 places[135] et abrite, chaque année, 112 personnes, vieillards, infirmes et enfants, la durée moyenne du séjour étant de 184 jours. Pour les vieillards, le nombre moyen de places est de 44, la fréquentation annuelle moyenne étant de 92 ; pour l'Atelier d'horlogerie, les chiffres sont, respectivement, de 9 places et 19 personnes par année. Une division des dix-neuf ans considérés en deux périodes (1832-1841 et 1842-1850) met en exergue une nette augmentation de capacité de l'établissement pour les vieillards (de 37,6 à 51,6) et, surtout, une rotation plus rapide des pensionnaires (de 88.2 à 137.7), les deux phénomènes étant liés à une baisse de la durée du séjour moyen (196.4 jours à 170.9 jours). La rotation relativement rapide des pensionnaires est liée en particulier au fait que, en dépit de la volonté du comité de lutter contre cette tendance[136], dans une localité alors

---

131 34'983.8 £ selon William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 51. Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 172 donne le chiffre de 26'672, à quoi s'ajoute un legs de 3'000 £ (Jean-Jacques Sandoz). Il s'agit peut-être du legs Jean-Frédéric Sandoz, décédé en février 1808 et qui a légué à la commune 3'000 £ « pour commencer le nouvel établissement que l'on y projette en faveur des pauvres » (*MB*, 1809, p. 44-45) : placé à 4%, ce legs vaudrait 6'263 £ en 1826 ; si l'on ajoute cette somme au coût de l'achat du terrain pour l'Hospice (2'100 £), l'on arrive à un chiffre très proche de celui de BAILLOD (35'035 £). Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 42, reprend sans les critiquer le chiffre de BAILLOD et le montant de 29'972.17 £ mentionné dans *Ecole d'horlogerie de l'hospice du Locle : Canton de Neuchâtel (Suisse)*, Paris, typogr. A. Appert, 1867, p. 8.

132 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 57-58 (récit de l'inauguration).

133 Les travaux ont coûté le double de la somme de 26'567 £ prévue en 1823. Devis, selon Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 172 : 24'887 £ et promesse de vente à 1'680 £ pour le terrain ; coût effectif, selon William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 54 : environ 50'000 £, le terrain ayant coûté 2'100 £.

134 Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 172. Cf. aussi William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 89 : le premier règlement, en 1820, réserve l'accès à l'établissement aux communiers et originaires de la chambre de charité.

135 Cf. annexe VI/2a pour les données détaillés. Nous avons notamment utilisé les archives de l'établissement : Archives de « La Résidence », Le Locle (rue des Billodes 40) (ci-apr. : *ALR*).

136 Cf. *ALR* : 1834 : « Nous croyons devoir rappeler ici néanmoins que l'Hospice est non un hôpital, mais une école d'horlogerie pour des enfans pauvres et surtout un asyle pour les vieillards qui ne peuvent être reçus

dépourvue d'hôpital[137], l'Hospice tend de plus en plus à être utilisé comme hôpital ; il sert, en particulier, comme lieu de soins dans les cas d'accidents[138], avant que les patients soient, au besoin, transférés à l'Hôpital Pourtalès.[139] Pour ces raisons, et pour les soins à donner aux vieillards eux-mêmes, un médecin est lié à l'établissement, ainsi qu'une infirmière[140] ; le reste du personnel se compose d'une servante et d'un économe, ainsi que d'un « maître horloger » ou « chef d'atelier » à l'Atelier d'horlogerie.
Accueillant des enfants à l'Atelier d'horlogerie, recevant parfois contre son gré accidentés et malades, l'établissement, néanmoins, est essentiellement consacré aux vieillards et infirmes : au nombre de 11 en mai 1820, de 20 en août 1821, ils sont, donc, de 1832 à 1850, en moyenne au nombre de 44 environ ; les enfants sont, eux, au nombre de 10 environ.[141]
Malades, infirmes, incurables, incapables de gagner leur vie, les vieillards sont néanmoins astreints au travail. De 1820 à 1829, l'activité principale est la fabrication de cigares, d'abord pour un entrepreneur privé, puis pour une société constituée à cet effet et qui restitue à

qu'avec l'agrément préalable du comité. » Cf. aussi *ALR* : 1838 : le comité rappelle « que l'établissement n'est pas un hôpital, que hormis les cas d'urgence les malades ne peuvent y être admis que temporairement (…). »

137 Le premier hôpital ouvert au Locle, dit Hôpital de la Croix-des-Côtes, est dû à l'initiative de Louise Hassler, née Courvoisier, qui fait face seule à tous les frais de premier établissement et d'entretien dès l'ouverture en 1851; à son départ pour les Etats-Unis en 1852, elle en remet la gestion à un comité qu'elle désigne. Le second établissement, dit Hôpital Fraternel, ouvert en 1854, est dû à l'initiative de la Loge maçonnique du Locle. Les deux établissements fusionnent en janvier 1856, dans les locaux du premier. Thierry CHRIST, « Du zèle piétiste à l'activisme républicain… » et « De la bienfaisance privée à l'Etat social… ».

138 Cf. *ALR* : « Règlement de l'Hospice du Locle, tel qu'il a été revu et augmenté par la commission en 1845 », I/2 : « On réservera deux lits pour des malades dans des cas urgents », et II/4 : « La commission pourra cependant recevoir temporairement des étrangers auxquels il surviendrait des accidents dans la localité (…). » Cf. aussi *ALR* : 1836 : au nombre des 15 décès survenus à l'Hospice, « il faut compter deux étrangers admis provisoirement à la suite de blessures graves » ; durant cette année, « Monsieur le docteur Schafter (…) a été secondé par Monsieur le docteur Cazenau dans une opération chirurgicale extrêment grave ». Cf. aussi William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 59-60 (récit d'une amputation de la jambe faite à l'Hospice en mars 1828).

139 Cf. *ALR* : 1834 : suite à un incendie au Locle, 21 victimes sont reçues à l'Hospice : « sept d'entr'elles y furent gardées jusqu'à la fin de leur maladie, et six furent dirigées sur l'Hôpital Pourtalès, des bienfaits duquel Le Locle cette année entr'autres a particulièrement profité ». Cf. aussi *MCE 209*, 22 septembre 1845, p. 601-603 : le maire du Locle est chargé par le Conseil d'Etat de lui « faire connaître s'il y a un local où les ouvriers de métier qui viennent à tomber malades au Locle sont reçus et soignés avant d'être admis à l'hôpital, ou lorsqu'ils ne peuvent y être transportés à raison de la saison ou de leur état ». Il répond, le mois suivant, qu'« il n'existe pas de local où les ouvriers de métier qui viennent à tomber malades au dit lieu, soient régulièrement reçus et soignés avant d'être admis à l'hôpital où lorsqu'ils ne peuvent y être transportés, mais qu'en cas pareil, ils ont été jusqu'à présent reçus à l'Hospice des vieillards, ce à quoi l'administration de cet établissement ne s'est jamais positivement refusée, lorsqu'il y avait urgence. » AEN, *Série Assistance 4/V « Hospice des vieillards du Locle »* : « Rapport de Monsieur le maire du Locle », 11 octobre 1845 ; *MCE 209*, 13 octobre 1845, p. 763-764.

140 Les médecins oeuvrent gratuitement ; il s'agit, de 1832 à 1838, du docteur Schaffter, secondé dès 1838 par le docteur Aschoff, qui le remplace définitivement dès 1839. La fonction d'infirmière est assumée sans salaire durant une dizaine d'années par une ancienne pensionnaire rétablie ; à son décès, en novembre 1836, le comité hésite à la remplacer, pour des raisons de coût et parce qu'« avant elle, aucune place d'infirmière n'exist[ait] dans un hospice qu'il importe de ne pas confondre avec un hôpital ». En mai 1837, pourtant, on engage une infirmière salariée ; dès 1843 au moins, il s'agit d'une diaconesse de « l'institut des diaconesses protestantes d'Echallens ». *ALR* : 1836, 1837 et 1843.

141 Cf. aussi les listes de pensionnaires reproduites par William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 38 et 45, qui démontrent bien l'importance des vieillards et des infirmes. En mai 1820, sur 11 pensionnaires (5 femmes et 6 hommes) : 6 vieillards (60 ans et plus), 1 aveugle, 1 manchot, 1 veuve, 2 n.d. En août 1821, sur 20 pensionnaires, il y a 2 enfants et 18 adultes (9 femmes et 9 hommes) ; sur les 18 adultes : 1 aveugle (29 ans), 1 homme de 44 ans ; 14 vieillards (61 et 65 ans : 4 ; 68-74 ans : 4 ; 77-84 ans : 6) ; 2 n.d.

l'établissement le bénéfice éventuel réalisé sur la vente.[142] A ceci s'ajoutent, dès 1820, des travaux très variés : au profit de particuliers, les vieillards scient du bois, râpent du tabac ou charponnent du crin ; ils peuvent aussi être appelés à contribuer à des travaux publics (déblai de la neige). A l'Hospice même, on fabrique, pour les vendre, des pinces à lessives et des dentelles ; dès 1830, en particulier, l'on fait confectionner aux vieillards des tapis avec de vieux chiffons ; des essais de fabrication de chapeaux de paille sont abandonnés. Enfin, de 1844 à 1910, l'Hospice offre aux particuliers un service de corbillards.[143]

COÛTS ET FINANCEMENT

De 1833 à 1850, années pour lesquelles nous disposons de chiffres[144], l'Hospice, Atelier compris, coûte en moyenne 8'092 £ par an, ce montant accusant, de 1833-1837 (5'913 £) à 1847-1850 (10'229 £), une hausse notable.[145]
A l'exemple des années 1847-1850[146], la structure des dépenses met en évidence la part représentée par la nourriture (55%) et les salaires (13%).[147] Le tiers restant comprend le chauffage (5%), le mobilier et l'entretien et les réparations au bâtiment (6%), ainsi que les dépenses liées strictement à l'Atelier d'horlogerie (habits des élèves, matériel pour l'Atelier), à hauteur de 6%, les « divers » représentant les 14% restants.[148]
Voulu comme la réalisation du projet de maison de travail de 1808-1810, l'Hospice n'est, en réalité, que très peu financé par le travail des indigents, qui ne couvre que 10% des dépenses en 1847-1850, seule période pour laquelle notre source livre une comptabilité détaillée.
L'établissement est, en fait, financé d'abord par les pensions payées par la chambre de charité ou les particuliers qui placent des vieillards à l'Hospice : elles couvrent 50% des dépenses, contre 34% pour les dons, legs et collectes, l'établissement recevant en moyenne chaque année 3'818 £, dont 2'711 £ sont utilisées pour couvrir les besoins annuels, le solde passant en

---

142 Données sur cette activité : William Baillod, *L'hospice…*, p. 41-44, et Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 173. De 1822 à 1829, les vieillards fabriquent environ 75'000 cigares.

143 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 41 et p. 60-65 et Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 173.

144 La commission de l'Hospice ne rend de comptes publics qu'à partir de l'exercice de 1832. Le compte de 1832 n'est qu'un bilan sommaire ; de 1833 à 1842, l'on se borne à publier un bilan, auquel on joint des informations sur les dons et le nombre de pensionnaires ; dès 1843, sommairement, dès 1847 de façon plus détaillée, on publie les comptes (recettes et dépenses). En 1845, l'économe calcule que « la moyenne de la dépense, pour chaque individu restant un an ici, est de 133 £ de Neuchâtel », mais il signale que « les comptes ne m'ont guère permis de rechercher plus loin de 5 ans [soit 1840-1844] ». AEN, *Série Assistance 4/V « Hospice des vieillards du Locle »* : Lettre de l'économe de l'Hospice Cropt au maire du Locle, s.d. [septembre 1845]. Cf. AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : « Rapport de Monsieur le maire du Locle » Nicolet, 20 septembre 1845 (envoi du premier document au Conseil d'Etat) : transmettant ces renseignements au Conseil d'Etat, le maire relève « qu'ils ne remontent pas tout à fait jusqu'à la fondation de l'établissement, parce que précédemment les écritures n'étaient pas tenues de manière à pouvoir les fournir ».

145 Pour les données détaillées, cf. annexe VI/2b.

146 Cf. annexe VI/2c. Il s'agit des seules années pour lesquelles les comptes permettent le calcul. De 1843 à 1846, ils livrent des informations sommaires, distinguant « dépenses courantes » et entretien, réparations et achats de mobilier (part des « dépenses courantes » de 1843 à 1846 : 77,73%, 79,64%, 85,03%, 91,28%).

147 La part des salaires est basse durant ces années : dès 1843, le salaire du maître-horloger a notablement été diminué. En 1845, l'économe donne, pour les années 1840-1844, les chiffres moyens suivants pour les salaires : chef d'atelier : 845.4 £ ; servante : 80 £ ; économe : 425.2 £ ; infirmière : 108.15 £, soit un total de 1'459.1, qui représente 17,98% des dépenses durant ces cinq ans. AEN, *Série Assistance 4/V « Hospice des vieillards du Locle »* : Lettre de l'économe de l'Hospice Cropt au maire du Locle, s.d. [septembre 1845]. Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 77, confirme ces données.

148 Le poste « dépenses diverses » (14%) est élevé. Il comprend, notamment, les médicaments, qui font dès 1848 l'objet d'une rubrique séparée (ils représentent 2,98% des dépenses en 1848-1850).

augmentation de capital.[149] Le produit du capital, en progression régulière, couvre 5% des dépenses. Au nombre des ressources de l'Hospice, enfin, mais n'apparaissant pas dans les comptes rendus publics, figure le produit de deux péages.[150]

Une analyse différenciant l'Atelier d'horlogerie et l'Hospice proprement dit entre 1847 et 1850 (tabl. n° 165) montre que le financement des deux institutions diverge quelque peu. Si le produit du travail couvre, dans les deux cas, une part assez proche des dépenses, soit 8% pour l'Atelier et 10% pour l'Hospice proprement dit, il n'en va pas de même de l'importance relative des dons et pensions : l'Atelier dépend massivement des dons (52 %) et, dans une moindre mesure (27%), de versements effectués par la chambre de charité pour chaque élève quittant l'établissement pour entrer en apprentissage auprès de particuliers.[151] L'Hospice, au contraire, est financé surtout par les pensions (59%), les dons jouant un rôle moindre (18%).

TABLEAU N° 165 : LE FINANCEMENT DE L'HOSPICE DU LOCLE : SYNTHÈSE[152]

	Hospice (total): 1833-1850	Hospice (total): 1847-1850	Atelier (1847-1850)	Hospice (vieillards seulement) (1847-1850)
Dons	34%	25%	52%	18%
Pensions	50%	50%	27%	59%
Travail	n.d.	10%	8%	10%
Intérêts	5%	7%	8%	7%
Divers	n.d.	7%	5%	6%

Contre le phantasme des promoteurs neuchâtelois des maisons de travail, un tel établissement, destiné, de fait, aux vieillards et aux enfants, ne peut, ainsi, pas être financé par le produit du travail des pensionnaires.[153] L'exemple de l'Hospice du Locle permet, par ailleurs, de démentir une autre ambition inhérente aux *workhouses* : l'idée qu'il en coûte moins cher d'assister les pauvres en les regroupant dans un établissement.

En effet, le coût par pensionnaire est élevé.[154] Le coût brut est en moyenne, de 1833 à 1850, de 150.16 £. Lorsque l'on déduit de ce montant le produit du travail (10%), l'on obtient un coût net annuel moyen par pauvre, pour la même période, de 135.14 £. Les coûts augmentent durant la période : entre 1835 et 1842, ils sont de 133.14 £ (brut) et 120.7 £ (net)[155] ; entre 1843 et 1850, ils sont, respectivement, de 169.18 et 153.6 £. Assister un indigent en

[149] Moyenne annuelle par période, y.c. les dons passés en augmentation de capital, en £ : 2'296.11 ; 3'878.12 ; 6'402.5 ; 3'691.5.

[150] Cf. AEN, *Série Assistance 4/V « Hospice des vieillards du Locle »* : Lettre d'A.-F. Huguenin au nom du maire du Locle à « Monsieur de Montmollin secrétaire du Conseil d'Etat », 23 juin 1830, au sujet du « péage du Locle et de Boinod, qui doit être transporté aux Brenets » : « La commission de l'Hospice du Locle, qui a le péage, ne trouve pas d'inconvéniens à ce que la perception du péage du Locle se fasse aux Brenets, depuis le premier juillet prochain, mais elle observe qu'elle a remis celle de la route de Bâle, qui produit le plus, à un particulier de La Chaux-de-Fonds (…). »

[151] La chambre de charité paye à l'Atelier 50 £ pour chaque enfant placé en apprentissage chez un maître à l'issue des dix-huit ou vingt-quatre mois de son séjour à l'Atelier. Le nombre d'élèves dans ce cas est de 8 en 1847, 4 en 1848, 26 en 1849 et 20 en 1850. *ALR* : Statuts de 1845, art. VII/5 ; la disposition est reconduite, avec la somme de 75 francs, dans les statuts de 1866/1879 (art. 50) et 1889 (art. 49).

[152] Données détaillées : cf. annexes VI/2b et VI/2d-e.

[153] Pour quelques données antérieures à 1833, et confirmant le constant, cf. William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 38 et 96-97. En 1820 et 1826, le produit du travail (y.c. les recettes diverses) couvre 11,37% et 11,08% des dépenses ; les pensions, 73,08% et 69,37% ; les dons, 13,63% et 8,90% ; les intérêts, 0% et 2,61%.

[154] Données détaillées : cf. annexe VI/2f.

[155] La période 1833 à 1842 livre des moyennes plus basses (brut : 131 £ ; net : 117.18 £), mais jusqu'en 1834 les salaires ne sont pas compris dans les dépenses livrées par les comptes.

institution coûte, donc, dans les années 1830 et 1840, entre 8 et 9 louis par an, soit un montant proche du minimum vital et, surtout, supérieur aux coûts d'un placement auprès de particuliers ou d'une assistance à domicile.
Il faut souligner que le coût pour les enfants est considérablement plus élevé que celui des vieillards[156] : entre 1847 et 1850, années pour lesquelles un départ précis est possible, le coût net d'un enfant est de 255.6 £ par an, contre 129.14 £ pour un vieillard, alors que la moyenne pour tout l'établissement est de 149.10 £.
Le coût d'un pauvre reçu à l'Hospice, vieillard ou élève de l'atelier d'horlogerie, s'élève, ainsi, dans les années 1830, à 130 £ environ et, dans les années 1840, à 170 £ environ, dont 10% au plus sont couverts par le travail des pauvres. Ces chiffres font reposer, en fin de compte, le financement de l'établissement sur les dons et, surtout, sur les pensions payées par les communes : ces dernières financent l'établissement pour moitié environ ; de 1833 à 1850, par place occupée à l'hospice, elles ont payé en moyenne annuelle 68.19 £, soit environ quatre louis.[157] Pour les années 1847-1850 (tabl. n° 166), années durant lesquelles les pensions couvrent 59% des dépenses de l'hospice proprement dit (sans l'Atelier), la majeure partie de la charge (46%) repose en fait sur la chambre de charité du Locle qui, ainsi, finance structurellement l'Hospice à hauteur de presque 50%.[158]

TABLEAU N° 166 : HOSPICE DU LOCLE : FINANCEMENT PAR LES PENSIONS, 1847-1850[159]

	1847	1848	1849	1850	1847-1850
Pensions (% dép. totales)	49,99%	63,46%	72,40%	55,19%	58,70%
Dont chambre ch. du Locle	37,67%	49,59%	54,18%	47,39%	46,03%
Dont chambre ch. Chx-de-Fds	6,74%	5,34%	4,82%	2,71%	5,05%
Dont autres	5,58%	8,52%	13,40%	5,09%	7,62%

De fait, la chambre de charité du Locle consacre une partie notable de ses moyens au financement de l'Hospice, qui, inversement, constitue pour elle un outil majeur d'aide aux pauvres.
Entre 1847 et 1850, ainsi, les postes « pensionnaires » et « apprentissages » représentent 63% des dépenses totales de la chambre de charité.[160] Or, 34% de ces dépenses est constitué de sommes payées à l'Hospice. La chambre de charité consacre, ainsi, environ un cinquième de ses ressources au financement de l'Hospice (Atelier compris), les sommes reçues par ce dernier à ce titre couvrant 41% des dépenses.

LES LIENS AVEC LA COMMUNE ET L'ETAT

L'Hospice a, très clairement, été créé par la chambre de charité et la commune du Locle : il convient donc, ici, d'examiner les liens entre l'établissement et la commune, ainsi qu'avec l'Etat, pour déterminer si l'on peut réellement parler de bienfaisance privée.
Vis-à-vis de la commune, de manière générale, l'on évolue d'une dépendance étroite à une autonomie certaine. S'il a, effectivement, été fondé par et pour la chambre de charité,

156 Cf. annexe VI/2f.

157 Cf. annexes VI/2a et 2b.

158 Le calcul pour l'Hospice proprement dit et l'Atelier donne un chiffre de 40,85% du coût total financé par les pensions de la chambre de charité du Locle entre 1847 et 1850.

159 Données pour l'Hospice proprement dit, à l'exclusion de l'Atelier ; données détaillés : annexe VI/2.

160 Cf. annexe VI/2g.

l'établissement va, en effet, peu à peu, acquérir une certaine indépendance[161], au point qu'en 1845, l'on peut admettre qu'il s'agit d'un établissement presque privé, échappant au contrôle de la commune.

Le compte de l'année 1822 publié par la chambre de charité fait mention de « l'Hôpital des vieillards, sous la direction de la chambre de charité qui l'a fondé »[162], et un premier règlement, en 1826, confère encore à la chambre de charité un contrôle total.[163] De la même manière, le « Règlement pour la création et la gestion d'un fonds de réserve » de 1835 est adopté non par le comité de l'Hospice, mais par l'assemblée générale de la chambre de charité le 26 octobre 1835.[164]

C'est avec le règlement de 1845[165] que la chambre de charité perd son influence prépondérante. En effet, seuls quatre des quinze membres de la commission de l'Hospice sont issus du comité de la chambre de charité. Cette dernière n'est plus en majorité : aux quatre membres issus de ses rangs s'ajoutent cinq « membres nés » non issus de la chambre et six assesseurs, qui, certes, doivent être communiers du Locle ou originaires de la chambre, mais sont cooptés par la commission elle-même.[166]

Les pouvoirs de cette commission, désormais autonome par rapport à la chambre de charité, sont larges : elle nomme l'économe de l'établissement et décide des admissions ; de plus, les comptes sont rendus non à la chambre de charité, mais à « un comité spécial nommé par la commission de l'Hospice »[167] et, enfin, les modifications au règlement ne sont plus en main de la chambre de charité :

> « Le présent règlement sera lu chaque année à la première réunion de la commission, et les modifications ou adjonctions, reconnues utiles par les trois quarts des membres de la commission, pourront être faites à cette époque. La partie du règlement concernant l'atelier d'horlogerie, sera lue de même au comité de l'atelier. » (Art. VII/8)

Le comité de l'Atelier d'horlogerie est encore plus indépendant de la chambre de charité, tout en étant soumis à la commission de l'Hospice.[168] Renouvelé de moitié chaque année, placé

---

161 Les archives de l'établissement (*ALR*) conservent les règlements ou statuts de 1845, 1866, 1879 et 1889. Estelle FALLET, *L'Atelier…*, p. 49-50, mentionne l'existence d'un règlement en 1833 (non retrouvé) ; William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 90, mentionne des règlements non retrouvés de : 1820, 1826 et 1830.

162 BPUN 6R1661 : « Extrait du compte cent et neuvième (…) arrêté au 31 octobre 1822 et rendu à la louable chambre de charité du Locle ».

163 William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 89-90. Le comité de l'établissement est constitué du président, vice-président, boursier et secrétaire de la chambre de charité, des anciens présidents de la chambre de charité et d'assesseurs éventuels ; les décisions importantes relèvent de l'assemblée générale des originaires de la chambre de charité.

164 *ALR*. Cf. aussi *ALR* : 1836 : « Le fonds sacré auquel on ne pourra toucher que quand il aura pris un accroissement déterminé, s'élève actuellement à £ 891.15.6. Un règlement qu'a ratifié la chambre de charité dirige la gestion de ce fonds. »

165 *ALR* : « Règlement de l'Hospice du Locle, tel qu'il a été revu et augmenté par la commission en 1845 ».

166 Art. I/1-2. La commission se compose de neuf membres-nés (président, vice-président, boursier et secrétaire de la chambre de charité ; le maire, deux pasteurs, le diacre) et de six membres, communiers du Locle ou originaires de la chambre de charité, renouvelés par tiers chaque année. Cette commission nomme son président, vice-président, caissier et secrétaire ; elle s'assemble deux fois par mois.

167 Articles I/8, II/1, V/3, VII/7.

168 Article VII/I : le même caissier gère les comptes de l'Hospice et de l'Atelier ; les comptes sont rendus à la commission de l'Hospice.

« sous la direction de la commission de l'Hospice », il est composé de six membres, qui, en cas de vacances, « se recruteront eux-mêmes » et nomment eux-mêmes leur président.[169]
L'établissement, certes, conserve une forte dimension communale : pour être admis comme pensionnaire, « il faut être originaire de la chambre de charité ou communier du Locle »[170] ; mais la chambre de charité doit payer une pension pour ses pauvres, pension dont le montant, en dernier lieu, est fixé par la commission de l'Hospice.[171] Pour les enfants, de la même façon, la chambre de charité doit payer « £ 50 pour chaque élève placé par elle et sortant de l'atelier pour être mis en apprentissage » ; de plus, les élèves qui, au sortir de l'Atelier, sont placés en apprentissage, le sont par le comité de l'Atelier : les contrats d'apprentissages sont signés non par la chambre de charité, mais par le président du comité de l'Atelier.[172] Le règlement de 1866[173], reconduit en 1879, maintient cette situation : la composition et les pouvoirs de la commission restent les mêmes qu'en 1845.
Financé, pour moitié environ, par la chambre de charité (pensions), pour laquelle il constitue un moyen important d'aide aux indigents, mais ne dépendant pas, dès 1845 au moins, de la commune, à laquelle il ne doit pas, organiquement, rendre de comptes, l'Hospice est également soustrait à la surveillance de l'Etat.
C'est, en effet, la commission de l'Hospice elle-même, sans avoir demandé de sanction ni de la commune ni de l'Etat, qui a adopté le règlement de 1845[174], et il en va de même du règlement de l'Atelier d'horlogerie de 1849[175] : à aucun moment l'Etat n'est appelé à sanctionner les règlements de l'établissement.[176] Dès le moment où elle rend des comptes publics (1832), la commission en envoie, certes, assez régulièrement un exemplaire à l'Etat, mais à titre informatif. Le Conseil d'Etat se borne, d'ailleurs, à prendre note de l'envoi et, au mieux, à en remercier la commission. Ainsi, pour les comptes de 1833 et 1847 :

> « Monsieur le secrétaire d'Etat présente au Conseil de la part du secrétaire de la communauté du Locle le compte-rendu le 3 octobre dernier par l'administration de l'hospice du dit lieu. Le Conseil charge Monsieur le secrétaire d'Etat de remercier le

169 Articles I/9, IV/1-3.

170 Article II/3.

171 Art. VII/4 : « Deux fois par an, les pensions des vieillards sont revues et fixées par un comité composé du président, du secrétaire et du caissier de la commission de l'Hospice, du président et du secrétaire de la chambre de charité ; sous réserve toutefois de la ratification de la commission de l'hospice. Le maximum des pensions est de 6½ louis *[<ajout en marge> : pour les pensionnaires de la chambre de charité du Locle, et de 7 louis pour ceux de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds ou qui ont été placés par des particuliers.]* »

172 Articles VII/5, VI/1 et VI/3-4.

173 *ALR*. Cf. article I/1 : « L'Hospice des vieillards du Locle est administré par une commission, qui dirige la marche de l'établissement et statue sur les demandes d'admissions qui lui sont présentées. » Voir aussi art. I/2 (composition de la commission) et II/8-10 (admissions).

174 *ALR* : « Règlement de l'Hospice du Locle, tel qu'il a été revu et augmenté par la commission en 1845. »

175 *ALR* : « Nouveau règlement pour l'Atelier d'horlogerie adopté le 26 janvier 1849. (…) Ce règlement a été adopté par la commission de l'Hospice dans son assemblée du 26 janvier 1849. »

176 Ultérieurement, la commission devra faire sanctionner ses règlements par le Conseil d'Etat. Le règlement de 1866, « adopté par la commission de l'Hospice le 2 novembre 1866 », est sanctionné par le Conseil d'Etat le 30 novembre 1866. Dans le cadre du droit de surveillance des fondations que s'attribue l'Etat en adoptant, en 1876, une Loi sur les fondations destinée à en démocratiser le fonctionnement, la commission de l'Hospice doit faire rédiger à nouveau ses statuts en 1878-1879 et les faire valider par le gouvernement et par le Grand Conseil. Cf. *ALR* : « Acte constitutif et status de l'Hospice du Locle. Du 30 avril 1879 », et, à la suite : arrêt du Conseil d'Etat du 17.11.1877 et décrets du Grand Conseil des 23.05.1878 et 01.07.1879. En 1888-1889, l'établissement est communalisé. Sur le contrôle des fondations après 1848 : Thierry CHRIST, « De la bienfaisance privée et à l'Etat social… » et « Du zèle piétiste à l'activisme républicain… ».

> secrétaire de la communauté du Locle de cette communication, et de lui exprimer l'intérêt avec lequel le Conseil a pris connaissance de ce compte-rendu et du rapport qui l'accompagne. » « Monsieur le secrétaire d'Etat <ayant sous les yeux>[177] du Conseil le compte-rendu de l'Hospice du Locle au 31 octobre dernier, le Conseil arrête que le président de l'administration de l'Hospice sera remercié de cette communication. »[178]

Le seul rôle de l'Etat, dans la création puis l'existence de l'Hospice, a été, en 1824-1830, l'accord d'exemptions de lods pour l'acquisition, alors opérée par la chambre de charité, des immeubles nécessaires à l'établissement. En février 1824, ainsi, elle est autorisée à acquérir « avec exemption de lod » de Philippe Jacot-Baron, pour le prix de 125 louis (2'100 £), un terrain d'une pose « destiné à la construction d'un hospice pour les vieillards, les infirmes et les orphelins pauvres ».[179] En juin 1826, elle reçoit à nouveau l'autorisation de procéder à une acquisition d'immeuble avec dispense de lods : elle acquiert, « en faveur de l'hospice fondé pour les vieillards pauvres », « une pièce de terre » possédée depuis 1822 par « l'établissement des jeunes garçons » dirigé par Marie-Anne Calame.[180] En 1830, enfin, la chambre de charité reçoit du Conseil d'Etat l'autorisation nécessaire à un transport de droit de passage.[181]

---

[177] <> : sic.

[178] *MCE 185*, 21 décembre 1833, p. 1869-1870 et *MCE 213*, 29 décembre 1847, p. 1392. Autres occurrences : *MCE 188*, 12 janvier 1835, p 68 ; *MCE 194*, 13 janvier 1838, p. 58 ; *MCE 198*, 13 avril 1840, p. 68 ; *MCE 200*, 18 janvier 1841, p. 67 ; *MCE 202*, 24 janvier 1842, p. 110 ; *MCE 204*, 9 janvier 1843, p. 65 ; *MCE 212*, 11 janvier 1847, p. 71.

[179] *MCE 173*, 27 janvier 1824, p. 84-85, 1 mars 1824, p. 166 et 8 mars 1824, p. 198-199 ; *LDSM 118*, 16, 294 sqq., 13 février 1824.

[180] *MCE 175*, 18 avril 1826, p. 321, 12 juin, p. 431 (*LDSM 118*, 27, 485 sqq., 26 mai 1826) et 3 octobre 1826, p. 663 (à ceci s'ajoute une autorisation donnée de son propre chef par le Conseil d'Etat pour l'acquisition d'une petite pièce de terrain d'une valeur de 7.10.6 £, à « joindre au terrain sur lequel est bâti l'hospice » : *MCE 175*, 25 septembre 1826, p. 635). L'immeuble dont il s'agit était destiné jusqu'alors à l'institut des garçons de Marie-Anne Calame. Le terrain et une maison étaient possession de la « société d'utilité » ou « comité Houriet » du Locle, qui les avait d'abord loués, puis acquis en 1820 et 1822, avec exemption de lods, en en remettant gratuitement la jouissance, avec les charges d'entretien, à Marie-Anne Calame pour son établissement de garçons. En conflit avec Marie-Anne Calame, jouant un rôle moteur dans la création de l'Hospice des vieillards, le « comité Houriet » vend ou donne à la chambre de charité le terrain en 1826, alors que la maison, à côté de laquelle l'Hospice des vieillards sera édifié, sera rachetée par Marie-Anne Calame pour son établissement. Cf. ci-dessous, chap. VI/III/2 : « Financement ». Cf. aussi AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet, 24 février 1828 : « « En 1820 Mademoiselle Calame se rendit dans une société connue au Locle sous le nom de *société Houriet* elle lui demanda de lui fournir un local à portée de son institut et qu'elle y formerait un établissement pour des garçons sur le même pied que celui des jeunes filles, ces Messieurs firent un projet et acquirent par actions une petite maison qui convenait ; et une pièce de terre ; ils en cédèrent gratuitement l'usage à Mademoiselle Calame qui y a formé son établissement de garçons (…). La pièce de terre est devenue dernièrement la propriété de l'hospice qui a été fondé en dernier lieu, plusieurs des actionnaires lui ayant fait don de leurs actions ; et ils ont encore laissé l'usage de la maison à Mademoiselle Calame (…). » Souligné dans le document.

[181] *MCE 179*, 21 juin 1830, p. 446 : autorisation de « transporter sur la partie en bise du terrain de l'Hospice, une bande de terre pour un passage de douze pieds de largeur sur soixante et un de longueur, que le sieur Philippe Jacot-Baron s'était réservé en vent du terrain qu'il a vendu à l'Hospice en 1824 ». Cf. enfin *MCE 199*, 23 septembre 1840, p. 514-515 : la chambre de charité est autorisée à acquérir pour £ 420 sans lods « une bande de terrain de cent pieds de longueur sur dix sept de largeur, qui joute un terrain servant de dégagement à l'Hospice des vieillards ».

CONCLUSION

Créé par la chambre de charité en 1820, devenant par la suite autonome, l'établissement est dirigé par une commission qui ne rend de comptes ni à l'Etat ni à la commune. Recrutés par cooptation, les membres de la commission sont nommés hors de tout contrôle de l'Etat et de la commune, et ils adoptent les règlements de l'établissement sans devoir les soumettre à l'approbation d'une autorité extérieure.
Recevant vieillards et infirmes dès 1820, agrandi en 1826 et accueillant dès lors également des enfants à l'Atelier d'horlogerie, l'établissement offre jusqu'en 1826 entre 20 et 25 places, puis, en moyenne, 47 dans les années 1830 et 61 dans les années 1840, dont environ 10 places à l'Atelier d'horlogerie. Il héberge, entre 1833 et 1850, en moyenne, 112 personnes par an.
S'il reçoit sporadiquement, en sus de ses pensionnaires, des malades ou des accidentés, il n'est, par contre, pas destiné aux adultes valides, ainsi que le montre le produit du travail des pensionnaires : entre 1830 et 1850, le coût brut moyen par pauvre est d'environ 150 £ par an et le coût net, d'environ 135 £.
Les dépenses ne sont couvertes par le produit du travail qu'à hauteur, au plus, de 10%. L'établissement, ainsi, doit recourir à deux autres biais pour faire face à ses charges. En premier lieu, il est financé par les dons, legs et collectes à hauteur environ d'un tiers (34%) : création nouvelle, l'Hospice parvient, chaque année, à trouver dans le public des sommes importantes, variant, d'une période à l'autre, entre 2'300 et 3'900 £ ; de 1844 à 1846, la moyenne annuelle s'élève même à environ 6'400 £ ; la moyenne annuelle, sur la période, est de 3'818 £, dont 2'711 £ utilisées pour les charges de fonctionnement : les sommes rassemblées sont importantes au point de permettre une augmentation du capital de l'établissement de plus de 1'000 £ par an.[182] Les dons que l'Hospice parvient ainsi, chaque année, à rassembler, équivalent à plus d'un quart, soit 27.4%, des dépenses annuelles moyennes de la chambre de charité entre 1833 et 1850.[183]
En second lieu, le vide créé par le faible produit du travail des pauvres est compensé par les pensions payées par les communes, qui couvrent 50% des dépenses. Les communes payent, chaque année, par pauvre, environ 70 £, et la chambre de charité du Locle joue ici le rôle principal : de 1847 à 1850, elle finance, par ce biais, l'établissement à hauteur de 41%, consacrant à cet objet un cinquième de ses ressources.
L'Hospice, ainsi, repose sur un financement communal indirect : la chambre de charité ne paie que dans la mesure où elle a recours à l'établissement dont elle ne garantit pas d'éventuels déficits. Rien ne la contraint à user de ce mode d'assistance, et plus des trois quarts de ses ressources sont utilisées à d'autres fins : l'on est, ainsi, très éloigné des projets de 1808-1812, où il s'agissait de confier à un nouvel organe l'entier des moyens et des charges d'assistance de la chambre de charité et de la commune. Ces dernières conservent leurs pouvoirs et la maîtrise de leurs moyens financiers.
Ne remplaçant pas la commune, trouvant un tiers de son financement dans les dons, l'Hospice n'assume donc pas en tant que tel une tâche communale et il n'absorbe pas directement les ressources communales consacrées au placement de vieillards. En même temps, institution privée quoique liée étroitement à la commune, il n'est pas non plus contrôlé par l'Etat.
Enfin, par rapport aux projets de 1808-1812, il convient de souligner la différence entre ce qui était un projet disciplinarisant et la réalité de l'institution mise en place : il s'agit non plus de contraindre au travail des pauvres, soit des indigents valides, paresseux, mais d'aider,

[182] Cf. annexe VI/2b : 19'923 £ en 18 ans, soit en moyenne 1'106.16.8.

[183] Total des dons (cf. annexe VI/2b) reçus par l'Hospice entre 1833 et 1850 : 68'723.12.6 £ ; total des dépenses de la chambre de charité du Locle entre 1833 et 1850 : 250'754.16.6 £ (cf. annexe VI/2g).

d'héberger des vieillards capables, au plus, de gagner 10% de leur vie, et de former des adolescents qui, eux aussi, ne gagnent qu'un dixième de ce qu'ils coûtent. Il ne s'agit plus d'économiser en mettant les pauvres au travail ; il s'agit d'assister en institution, en trouvant pour cela des moyens nouveaux importants (2'300 à 3'900 £ par an) dans le public.
L'innovation ne peut se borner à mieux utiliser des moyens qui seraient, par ailleurs suffisants. Elle acquiert, ainsi, une autonomie certaine, qui la distingue d'une commune peu susceptible d'y engager de nouveaux moyens ; c'est ce qu'en 1823 dit, sans le vouloir, Sandoz-Rollin au moment où il contribue à la souscription destinée à l'établissement :

> « Monsieur de Sandoz chancelier, m'a remis sa souscription en L 16.16. Monsieur de Sandoz-Rollin ne se refusera pas à coopérer à l'œuvre charitable que l'on se propose si l'on y persiste, mais il la croit hors de place et *au-dessus des ressources de la communauté du Locle*, à laquelle il porte le plus grand intérêt. »[184]

2. UN « ÉTABLISSEMENT DE TRAVAIL » PRIVÉ POUR LES ENFANTS : LES BILLODES (1815-1848)

CRÉATION DES BILLODES ET MODALITÉS DE LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS

Les Billodes doivent leur création à une seule personne : Marie-Anne Calame (1775-1834).[185] Mais si elle crée presque seule, en 1815, un orphelinat qui, à sa mort, accueille au moins 180 enfants, Marie-Anne n'est pas une femme isolée. Fille de Marie-Anne Houriet (1736-1827) et

---

[184] William BAILLOD, *L'hospice…*, p. 53 : extrait des carnets de souscriptions (nous soulignons). L'expression « Monsieur de Sandoz chancelier » désigne François de Sandoz-Travers (annexe V/1, n° 34). Déjà cité : chap. V/II/3 : « Le projet Sandoz-Rollin et la politique du Conseil d'Etat (…) ».

[185] Sur Marie-Anne Calame et les Billodes : Marguerite EVARD, *1775-1834 : Marie-Anne Calame : fondatrice de l'Asile des Billodes : D'après ses lettre inédites, celles d'amis et des témoignages de divers contemporains*, Le Locle, Oderbolz, 1934 ; Arthur PIAGET, « Marie-Anne Calame et le Conseil d'Etat », *MN*, 1915, p. 22-36 et 60-83 ; voir aussi les deux compilations suivantes : Caroline CALAME, « Marie-Anne Calame : Artiste et fondatrice de l'institution des Billodes (1775-1834) », *BN II*, p. 67-73 ; Renate GYALOG, *Die 'Pestalozzi' von Le Locle. Das Leben der Marie-Anne Calame. Biographie*, Zurich-Düsseldorf, Benziger, 1996. Voir enfin : T. COMBE, « La mère des orphelins : Marie-Anne Calame, 1775-1834 », in Gertrude VILLIGER-KELLER (publ. par), *La femme suisse : Un livre de famille*, Neuchâtel, F. Zahn, [1912?], p. 385-445 ; François FÄSSLER, *Cent cinquante ans de vie aux Billodes : 1815-1915*, Le Locle, Gasser, 1965 ; M. LORIMIER, *Marie-Anne Calame : fondatrice de l'Asile des Billodes*, Neuchâtel, Paul Attinger, 1903 ; J.-L. PERRENOUD, *Asile des Billodes : Le Locle : Un siècle de son histoire : 1815-1915*, [Le Locle, impr. Courvoisier], [1915] ; Jaques PETITPIERRE, « Marie-Anne Calame : Belle artiste et bienfaitrice des Billodes », *PN II*, p. 18-22. L'étude se base sur les comptes retrouvés lors de nos dépouillements : *MB*, 1822, p. 39-43 (1819), 1824, p. 38-41 (1821, 1822), 1826, p. 38-40 (1823-1824), 1834, p. 41-42 (1831, filles) ; BPUN 6R513 (1818, 1819, 1820 ; 1857 ; 1864-1869 ; 1871 ; 1873-1876 ; 1877-1910) ; Marguerite EVARD, *1775-1834…*, *pass.* Autres sources utilisées dont la référence exacte est donnée le cas échéant : *MB*, 1817, 1819, 1821, 1847 et 1870 ; *MCE*, 1816-1848 ; *LASM, 96-104* (décembre 1830 à février 1848) ; *LDSM, 117-126* (1816-1848) ; AEN, *Série Assistance* contient, épars dans différentes sections, plusieurs documents relatifs aux Billodes et à Marie-Anne Calame, soit : *3/II « Locle »* (rapport du maire du Locle, 21 octobre 1816) ; *4/Ib* (correspondance au sujet du placement d'un enfant illégitime aux Billodes, août 1816) ; *4/V « Billodes »* (Lettres de Marie-Anne Calame au sujet du placement d'enfants illégitimes aux Billodes, 1821-22 ; rapports du maire du Locle : 1825-1827, 1842, 1845 ; rapport du secrétaire d'Etat H.-F. Calame, 17 mars 1835) ; *4/V « Locle »* (lettre de Marie-Anne Calame au sujet du placement d'un enfant illégitime aux Billodes, 18 janvier 1822). Enfin (n.v.), D.-G. HUGUENIN, *Lettres d'un buveur d'eau*, [Le Locle], éd. Oderbolz, 1937 (écrites en 1816) donne plusieurs informations sur les Billodes et le milieu familial de Marie-Anne Calame.

de Jean-Jacques-Henri (1740-1817), maître-bourgeois de Valangin, fabricant horloger aisé, député aux Audiences générales, sœur de Jacques-Henri (1773-1849), député aux Audiences générales et au Corps législatif et père du secrétaire d'Etat H.-F. Calame (1807-1863), elle est issue de l'une des « familles de la haute bourgeoisie des Montagnes, fabricants et commerçants en horlogerie ».[186] Elle est liée aux plus importantes familles de négociants des Montagnes : à la maison Houriet-Courvoisier, l'« un des établissements d'horlogerie les plus considérables du Locle »[187] par sa mère[188], à la famille DuBois par l'une de ses sœurs[189] et à la famille Lorimier par deux autres sœurs.[190] Au nombre de ses connaissances et/ou amitiés figurent également plusieurs membres de ces familles, tout particulièrement de la famille DuBois.[191] Enfin, et plus généralement, la liste des autres amis et connaissances de Marie-Anne témoigne d'un fort ancrage dans les élites de la principauté : elle est liée à Esabeau de Meuron, fondatrice, sur le modèle des Billodes, de l'orphelinat du Prébarreau à Neuchâtel[192], ainsi qu'à plusieurs membres des familles DuPasquier et de Meuron.[193]
A ces réseaux qui disent la cohérence des élites neuchâteloises du temps s'ajoute le facteur religieux : Marie-Anne Calame naît dans une famille proche des milieux « piétistes » ou « méthodistes », et plusieurs de ses amitiés, souvent hors de la principauté, révèlent

---

186 Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 15. Cf. *Ibid.*, p. 11-20 (milieu familial) et p. 10-11 (extrait des *Lettres…* de HUGUENIN).

187 Hugues SCHEURER, *Horlogerie et horlogers…*, p. 146. L'établissement est dirigé par son oncle Jacques-Frédéric Houriet (1743-1830, épouse Henriette Courvoisier, 1753-1788, fille de David, 1726-1789) et par le mari de sa tante Lydie (1740-1805) et père de sa belle-sœur : David Courvoisier (1726-1789). Sur Jacques-Frédéric Houriet : Sylvia ROBERT, « Jacques-Frédéric Houriet : Horloger (1743-1830), *BN II*, p. 137-142.

188 Voir aussi les alliances DuBois et Courvoisier par un autre frère de sa mère, Alexandre Houriet (1737-1810) : il épouse Charlotte Sandoz (sœur de Henriette, femme de Philippe DuBois (1766-1825) et sœur de Philippine-Elisabeth, femme de Pierre-Frédéric Courvoisier, ?-1810). Sa fille Julie (1774-1812) ép. Louis Courvoisier (1758-1812) ; son fils Henri (1777-1857), membre du Corps législatif, ép. Judith-Esther Courvoisier, fille de Pierre-Frédéric (?-1810) ; sa fille Henriette (1772-1794), épouse Henri Courvoisier (1767-1826), frère de Pierre-Frédéric (?-1810). Hugues SCHEURER, *Horlogerie et horlogers…*, p. 140-150.

189 Sophie (1780-1860), ép. 1816 (Frédéric-)Auguste DuBois (1787-1862), négociant en horlogerie pour la Russie, fils de Philippe (1738-1808).

190 Marie-Henriette (1766-1847) ép. Charles Lorimier, fabricant de ressorts ; Marie-Thérèse (1776- ?), ép. Jacques-Louis Lorimier (frère de Charles).

191 Soit aux frères et sœurs de son beau-frère Frédéric-Auguste : 1. Philippe-Henri (1766-1825), qui lègue à sa mort 60 louis aux Billodes : il épouse Lydie Courvoisier (1787-1837,) sœur de Henri (1767-1826) ; ce dernier épouse la nièce de Marie-Anne Calame, Henriette Houriet, 1772-1794). 2. Henriette-Philippine DuBois (1782-1859), ép. Henri-François L'Hardy. Marie-Anne Calame est également liée aux neveux et nièces de son beau-frère Frédéric-Auguste : Sophie DuBois (1803-1886), fille de Jules-Henri (1779-1837, député au Corps législatif), ép. Charles-Alexandre Steinhäuslin, pasteur à Diesbach (BE) ; Louis DuBois (1811-1893), fils du même, ép. Cécile DuBois (1810-1882) : négociant, ami du naturaliste Desor, l'un des fondateurs de Sérix, qui se charge de la comptabilité des Billodes. Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 23-35 ; identification des personnes : Hugues SCHEURER, *Horlogerie et horlogers…*, p. 140-150 et William et Philippe WAVRE, *Notice généalogique de la famille du Boz dit Du Bois*, Neuchâtel, impr. Attinger frères, 1910.

192 Ci-dessous, chap. VI/IV/1.

193 En italique, les amis ou connaissances de Marie-Anne : *Esabeau de Meuron* (1757-1849), ép. Charles de Tribolet (1747-1817), fille de Pierre (1712-1800, ami du père de Marie-Anne), et de Rose-Marguerite de Luze (1725-1789) ; Claude-Abram Dupasquier (1764-1824) et son épouse *Marianne d'Ivernois* (1770-1852) et leur fille *Marianne-Augustine* (1796-1824), ainsi que leur fils *Jacques-Auguste (James) DuPasquier* (1794-1869), pasteur. Gottfried HAMMANN, « James DuPasquier : Pasteur, doyen de la classe et président du synode (1794-1869) », *BN II*, p. 107-110 ; J.-T. DU PASQUIER, *La famille Du Pasquier*, Neuchâtel, La Baconnière, 1974. Voir Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 26-27 pour d'autres exemples.

l'importance de ce réseau.[194] Donatrice très importante des Billodes, l'une de ses plus proches amies, Fanny (Françoise-Louise-Elisabeth) Passavant (1770-1843), fille d'un riche négociant lyonnais, est proche des milieux du *Réveil* vaudois. Il en va de même de Marguerite-Elisabeth Zimmerli, institutrice des neveux et nièces de Marie-Anne, établie au Locle dès 1813 : traductrice en français d'écrits de Jacob Ganz[195], elle est la plus proche collaboratrice de Marie-Anne, et elle sera la première directrice des Billodes au décès de la fondatrice. Quant à Louis Perrot[196], ses opinions religieuses lui valurent de devoir s'exiler à Genève dans les années 1820 ; il est le correspondant le plus fidèle de Marie-Anne.[197] L'on peut enfin relever que la composition du premier comité des Billodes après le décès de la fondatrice, nommé par celle-ci, révèle les mêmes réseaux, qui sont aussi des réseaux de financement.[198]

---

194 La question du « réseau piétiste » en pays neuchâtelois au début du XIX^e^ siècle mériterait une étude en elle-même. Pour des éléments, voir notamment Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 23-29 et 98-99.

195 Jakob Ganz, 1791-1867, pasteur. Piétiste, proche de Madame de Krüdener, relevé de ses fonctions en 1817, il séjourne aux Billodes au début de l'année 1821. On lui a attribué la responsabilité de la crucifixion de Wildenspuch en mars 1823. Fritz GANZ-WEIDMANN, « Jakob Ganz 1791-1867 », *Zwingliana 12*, 1967-1968, p. 603-664. Johannes SCHERR, *Die Gekreuzigte oder das Passionsspiel von Wildisbuch*, 2. (…) Aufl., Leipzig, Ernst Julius Günther, 1874 (1ère éd. : St-Gall, s.n., 1860). Johann Ludwig MEYER, *Schwärmerische Gräuelscenen oder Kreuzigungsgeschichte einer religiösen Schwärmerinn in Wildenspuch, Canton Zürich (...)*, 2. (…) Aufl., Zürich, Orell & Füßli, 1824 (trad. française : *Exposé de quelques faits qui se sont passés à Wildenspuch, dans le canton de Zurich, et auxquels a donné lieu l'exaltation de quelques fanatiques (...)*, Lausanne, Blanchard, 1824). Sur les rapports entre Marie-Anne Calame et J. Ganz : Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 103-104.

196 Louis Perrot (1785-1865), fils de Jacques-Louis (env. 1744-1809) et de Julie Jaquet-Droz (1751-1806) ; petit-fils du créateur d'automates Pierre Jaquet-Droz (1721-1790). Il épouse en 1805 en premières noces sa cousine Cécile (1788-1815), fille de son oncle Henri-Louis Jaquet-Droz (1752-1791) ; en 1826, en secondes noces, il épouse (Charlotte-Henriette-) Rosalie de Pourtalès (1794-1876), fille de Jacques-Louis (1761-1835) et de Marie-Henriette-Salomé de Boyve (1722-1866). Botaniste et amateur de sciences naturelles, il accompagne A.-P. de Candolle dans le voyage de ce dernier aux Pyrénées en 1807 ; après des séjours à Paris et Genève, il revient à Neuchâtel en 1816. Délaissant alors les sciences, il se tourne vers des engagements religieux, philanthropiques et politiques (membre du Grand Conseil de la ville, président de la commission d'éducation). Contraint de quitter ses fonctions publiques en raison de son engagement notoire dans le mouvement du *Réveil* protestant, il se fixe définitivement à Genève en 1830. Marc VANDEN BERGHE, « Pierre Jaquet-Droz : Horloger mécanicien (1721-1790) », *BNI*, p. 154-158 ; John BRIQUET, *Louis Perrot : Naturaliste neuchâtelois : 1785-1865*, Genève, impr. centrale, 1906 ; Louis MALZAC, *Les Pourtalès*, Paris, Hachette, 1914, tabl. xii ; Charles PERREGAUX et F.-Louis PERROT, *Les Jaquet-Droz et Leschot*, Neuchâtel, Attinger, 1916.

197 D'autres correspondants ou amis déjà cités de Marie-Anne sont également proches du *Réveil* ou du piétisme : c'est le cas du pasteur James Dupasquier entre 1818 et 1822 (cf. Gottfried HAMMANN, « James DuPasquier… »), ainsi que de sa sœur Marguerite-Augustine, amie intime de Marie-Anne Calame. Plus généralement, sur les liens helvétiques et anglais de cette dernière avec le *Réveil* : Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 27-31, 57, 98-109.

198 Ce comité est composé de huit hommes et huit femmes domiciliés en partie hors du canton et hors de Suisse. Il s'agit de : « Andrié premier pasteur au Locle », « Ferdinand Du Pasquier, négociant, au Havre », « Auguste Delachaux, ancien d'Eglise, au Locle », « Auguste Borel, ancien négociant, à la [Goulette] près St-Blaise », « John Yardley, à Barnsley, Yorkshire, Angleterre », « Hi. Mojon, candidat en théologie, précédemment à Bruxelles, actuellement à Neuchâtel », « de Knecht, ancien capitaine au service de Prusse, secrétaire de l'administration générale des postes à Berne » et H.-F. Calame, neveu de la fondatrice, secrétaire d'Etat ; « Mesdames Zimmerlin née Knecht, au Locle », « Louise Lorimier, au Locle », « Justine DuBois, à Colombier », « Delachaux née Fa<u/v>re au Locle », « Marthe Yardley, à Barnsley, Angleterre », « Adélaïde Jeanneret, ci-devant institutrice à l'établissement, maintenant à [Cotterd] canton de Vaud », « Sophie Leschot, employée dans l'établissement, au Locle » et l'épouse du pasteur Andrié, ainsi que « cinq autres personnes » non citées nominativement. AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : « Rapport concernant l'établissement des Billodes » du secrétaire d'Etat H.-F. Calame au Conseil d'Etat, 17 mars 1835 ; <> : lecture incertaine. Dissimulant manifestement la nature des motivations religieuses de sa tante, l'auteur du rapport explique la

C'est, ainsi, une femme ancrée par ses liens familiaux et ses amitiés dans l'élite des Montagnes, mais aussi de l'ensemble de la principauté et, ultérieurement, dans les réseaux du piétisme helvétique et international, qui, en 1815, à l'âge de 39 ans, propose à d'autres femmes issues du même milieu social une entreprise d'aide aux enfants qui va être à l'origine des Billodes. Selon le maire du Locle, produisant un récit-type, dont l'on retrouve les linéaments à plusieurs reprises ailleurs[199], le projet serait né de la manière suivante :

> « Pour me conformer à la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire, (…) pour me demander des renseignemens sur l'origine de l'établissement de Mademoiselle Calame, j'aurai celui de vous dire qu'en 1815 Mademoiselle Calame se trouvant dans une nombreuse société de dames au Locle, qui n'avait pour but que de se procurer de l'amusement, elle exposa à ces dames que depuis quelques années elle s'était dévouée à visiter les familles des pauvres dans leurs retraites, qu'elle avait été profondément affligée en voyant chez la plupart le mauvais exemple que les enfans des pauvres avaient chez leurs parens et les mauvaises habitudes qu'ils y contractaient, qu'elle avait résolu de consacrer son existence à cette classe malheureuse de ses semblables en tâchant d'en rendre la nouvelle génération meilleure que les précédentes et qu'en conséquence elle proposait à celles de ces dames qui voudraient s'y dévouer, non pas précisément de s'associer à ses travaux, mais de la seconder. Il se forma sur la champ un comité de douze dames dont Mademoiselle Calame fut le chef. »[200]

Financée en particulier au moyen de collectes bi-annuelles lors desquelles les contribuables sont appelés à donner un creutzer par mois « sans exclure cependant les dons plus considérables de ceux qui voudraient en faire », l'entreprise démarre réellement en mars 1815 : cinq ou six jeunes filles sont prises en charge ; envoyées à l'école le jour, surveillées et formées au travail par les membres du comité, elles retournent dans leur famille le soir. Après quelques mois, « pour les soustraire aux mauvais exemples » de leurs parents, l'on décide de les placer « en pension chez différens particuliers ». En décembre 1816, une petite maison est louée aux Billodes pour y recevoir les enfants à demeure : ils y sont désormais nourris, logés et scolarisés. En avril 1818, une partie du bâtiment est achetée ; la seconde le sera en 1827. L'établissement connaît une notable extension en 1820 : une société privée met gratuitement à la disposition de Marie-Anne Calame une seconde maison, destinée à recevoir des garçons. En 1826-1828, enfin, une nouvelle maison est construite sur le terrain dépendant des deux autres et constitue, désormais, le cœur de l'établissement, qui connaît alors son extension maximale.

Nourrissant, logeant et scolarisant les enfants, les Billodes sont également une maison de travail. Les filles, qui constituent la grande majorité des enfants aux Billodes[201], y sont essentiellement formées et occupées à des travaux « du sexe », dont le produit est vendu hors de l'établissement :

---

présence d'étrangers par des préoccupations de financement : « En faisant entrer dans ce comité plusieurs personnes étrangères, Mademoiselle Calame a eu selon toute apparence deux choses en vue, assurer à l'établissement la continuation de leur protection et des dons obtenus par leur influence, empêcher l'Institut de devenir exclusivement local, quoique la plupart des enfants qui y sont élevés appartiennent à la commune ou du moins au pays. »

199 La 16e Lettre du maire Huguenin, longuement citée par Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 58-62, ainsi que *MB*, 1822, p. 39-43.

200 AEN, *Série Assistance « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 24 février 1827.

201 L'« Institut des garçons » est supprimé en 1842 (J.-L. PERRENOUD, J.-L., *Asile des Billodes*…, p. 11) ; de 1820 et 1835, les filles représentent toujours plus des deux tiers des enfants reçus aux Billodes.

> « entre les heures de leçons l'établissement se trouve transformé en établissement de travail ; les ouvrages que l'on y fait son principalement la dentelle, la couture, le tricotage et les racommodages en tous genres. »[202]

Le matin est consacré au travail, l'après-midi, à l'enseignement[203] : la moitié au moins de la journée est dédiée au travail, mais les Billodes, contrairement à d'autres établissements pour les enfants de la première moitié du XIX^e^ siècle[204], ont, comme cela sera aussi le cas pour l'Atelier d'horlogerie de l'Hospice, le souci manifeste de donner à leurs pensionnaires une formation qui leur permette de sortir des fractions non-qualifiées des classes populaires. Il ne s'agit pas seulement de former de futurs servantes ou domestiques :

> « l'instruction (…) a pour objet [également] les ouvrages du sexe, la couture, le raccomodage des habits et du linge, la dentelle qui doit faire un jour l'occupation de plusieurs de ces jeunes filles 'et en général toutes les choses qui constituent les devoirs d'une femme dans un ménage, afin qu'aucune d'elles ne reste étrangère aux divers travaux de la vie domestique' (…). »[205]

La dentelle, ainsi, est autant conçue comme une mise au travail des enfants dans l'établissement que comme une formation professionnelle dont la signification est de permettre aux élèves d'accéder au marché du travail qualifié :

> « Leurs ouvrages en dentelles rivalisent avec ce qui se fait de mieux en ce genre dans ce pays. Celles qui sont sorties jusqu'ici de l'établissement, soit pour être placées comme domestiques, soit pour travailler comme ouvrières, satisfont généralement les personnes qui les employent. »[206]

Tentant, en mai 1825, de qualifier « l'influence que peut avoir pour le bien de la juridiction qui m'est confiée, l'établissement de travail dirigé par la demoiselle Marie-Anne Calame », le maire du Locle juge qu'en termes de qualité de l'instruction et de formation « à l'ordre et au travail », « il est certain qu'il ne peut résulter que du bien de l'établissement », que ce dernier « ne peut être envisagé que sous un point de vue favorable ». Son jugement repose sur la qualité de la scolarisation (« instruction »), de la formation au travail (« travail ») et de l'encadrement moral (« ordre ») proposés aux cent-quarante pensionnaires des Billodes :

> « Ils appartiennent le plus grand nombre à des parens dont la seule vocation est en quelque sorte de mendier et de vagabonder (…). Chez leurs parens ces enfans auraient contracté leurs mauvaises habitudes et les vices qui en sont la suite. Dans l'établissement au contraire ils se forment à l'ordre et au travail ; ils sont *instruits au-delà de ce qu'on l'est ordinairement dans leur état* ; ils aprennent leur religion, à lire, à écrire et passablement à calculer ; en un mot ils se mettent *en état de gagner honnêtement leur vie*, et même ceux qui ont des dispositions reçoivent des leçons à part et aprennent ce qu'ils leur convient de savoir, soit pour entrer en condition, soit même pour devenir instituteurs (…). Les autres

---

202 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 24 février 1827.

203 Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 87.

204 Cf. plus bas, le cas du Prébarreau (chap. VI/IV/1). Voir sur ceci : Martine RUCHAT, *'L'oiseau et le cachot' : Naissance de l'éducation correctionnelle en Suisse romande : 1800-1913*, Genève, Zoé, 1993 ; « 'Récalcitrants, rebelles et vicieux' : Les figures de l'intolérable à Genève dans la seconde moitié du 19^e^ siècle », in Jean BATOU et al. (éd.), *Pour une histoire des gens sans Histoire : Ouvriers, excluEs et rebelles en Suisse 19^e^-20^e^ siècles*, Lausanne, éd. d'en bas, 1995, p. 137-150 ; « Nommer l'enfant vicieux au XIX^e^ siècle : La violence des mots dans la protection de l'enfance, à l'exemple de la ville de Genève », *Traverse*, 1995, p. 99-112. Pour un autre exemple encore, cf. Gabriel MÜTZEMBERG, « L'institution de la Pommière (Genève) ou les succès d'un paternalisme aujourd'hui décrié », *RSH 34*, 1984, p. 5-37.

205 *MB*, 1822, p. 40. Entre '' : citations de Marie-Anne Calame ; source non identifiée.

206 *Ibid.*, p. 41.

> enfans qui sont aussi reçus dans l'établissement appartiennent à des parens qui à force de travail et d'économie parviennent à se suffire à eux-mêmes sans être que peu ou point à la charge du public (…). Dans cette classe ils se formeraient aussi au travail chez leurs parens, mais non pas aussi bien à l'ordre et ils n'y recevraient pas la même instruction (…). »[207]

Répartis en trois (garçons) et six (filles) classes, âgés de 3 à 20 ans, les enfants reçoivent, ainsi, en partie sur le mode de l'enseignement mutuel, une instruction élémentaire dont la qualité frappe l'observateur attentif qu'est le maire du Locle.[208] L'établissement forme, dès 1821 au moins[209], sous la direction directe de la fondatrice, de futurs instituteurs et institutrices. En mai 1825, ainsi, le maire relève que l'on y forme de futures gouvernantes (« entrer en condition ») et institutrices[210] ; en mai 1827, il affirme que cette composante de l'établissement a encore été renforcée :

> « l'instruction des jeunes filles que l'on destine à être institutrices a encore gagné dès lors et (…) Mademoiselle Calame ne peut pas suffire à toutes les demandes de jeunes gens qu'on lui fait pour entre en place ce qui annonce que l'on est content de ceux qui sont déjà sortis de son établissement. »[211]

« Instruits au-delà de ce qu'on l'est ordinairement dans leur état », occupés et, surtout, formés à la dentelle ou à l'enseignement dans le but d'être « en état de gagner honnêtement leur vie », les enfants le sont également à quelques autres professions artisanales et, surtout, dès 1818, à l'horlogerie. Ici aussi, la préoccupation est autant de mettre les enfants au travail et de financer leur prise en charge que de leur donner une formation qui garantisse « un gain plus assuré à de nombreuses jeunes filles ».[212]
Ainsi, autant qu'une maison de travail, les Billodes apparaissent, selon l'heureuse expression de la biographe de la fondatrice, comme « une école professionnelle et (…) une école normale ».[213]

---

[207] AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : « Rapport du sieur maire du Locle » Nicolet, 26 mai 1825. Nous soulignons.

[208] Cf. aussi *MB*, 1822, p. 40. « On a introduit en partie, la méthode de l'enseignement mutuel dans l'instruction, qui a pour objet, la lecture, l'écriture, l'orthographe par principes, le calcul, la géographie et l'histoire sainte (…). ». Cf. également le brouillon du rapport du 26 mai 1825 du maire Nicolet, cité par Marguerite EVARD, *1775-1834*..., p. 85 : « Les objets d'enseignement sont la lecture, l'écriture, la religion, l'orthographe usuelle et l'arithmétique ; on enseigne en outre, à ceux qui sont les plus avancés, les principes de la langue française, la géographie et l'histoire (…). » Cf. aussi *Ibid.* pour les manuels utilisés Billodes et *Ibid.*, p. 88-90, au sujet de l'utilisation de l'enseignement mutuel aux Billodes, méthode pour la diffusion de laquelle Louis Perrot, ami intime de Marie-Anne Calame, a joué un rôle significatif (Pierre BOVET, *Ecoles d'autrefois : Louis Perrot et les débuts de l'enseignement mutuel en Suisse française*, Genève, Institut J.-J. Rousseau,1938).

[209] Cf. *MB*, 1822, p. 41 : « Plusieurs des élèves sont en état d'être institutrices ; l'une d'elles, a concouru pour une place de cette nature 'avec plusieurs *compétitrices* auxquelles elle a été trouvée supérieure et dirige maintenant une école assez nombreuse à la satisfaction de ses supérieurs.' » Entre '' : cf. n.205.

[210] Cf. aussi le brouillon du rapport du 26 mai 1825 du maire Nicolet, cité par Marguerite EVARD, *1775-1834*..., p. 85 : « (…) quand on voit que l'on peut en destiner à devenir instituteur et institutrices, on complète leur instruction en leur enseignant tout ce qui convient de savoir pour exercer cette vocation. »

[211] AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 22 février 1827.

[212] Document s.d. et sans réf. archivistique cité par Marguerite EVARD, *1775-1834*..., p. 84. Cf. aussi *Ibid.* : les garçons sont également formés et occupés à des « parties » d'horlogerie, matière choisie après que, à une date non déterminée, vraisemblablement en 1820 ou 1821, il a été question sans succès, très vraisemblablement sur le modèle de l'Hospice, de fabrication de cigares. Les autres formations et occupations offertes aux garçons sont les suivantes : tailleurs, cordonniers, charpentiers, menuisiers, boisseliers et tourneurs.

[213] *Ibid.*, p. 90.

CAPACITÉS ET COÛTS

La capacité de l'établissement, soit le nombre moyen d'enfant reçus par jour, est difficile à reconstituer : les données que nous proposons reposent sur une cascade d'hypothèses qui fragilisent quelque peu nos affirmations.
C'est ainsi, par exemple, que les rapports annuels et les comptes, qui constituent ici notre source presque unique, fournissent un nombre de personnes dans lequel, très certainement, sont compris les garçons[214] et le personnel salarié. Or, si le nombre de garçons est, généralement, connu, l'on ne sait presque jamais combien d'employés salariés a compté l'établissement durant l'année. A ce problème, résoluble de manière moyennement satisfaisante[215], s'ajoute le fait que l'on ne sait pas si les chiffres équivalent au total de personnes ayant séjourné, durant l'année, aux Billodes, au nombre qu'il en reste à la fin de l'exercice ou à la capacité moyenne de l'établissement. Décisive pour déterminer la capacité de l'établissement et le coût d'entretien par enfant, cette dernière question n'est élucidable que partiellement.
En 1818-1819, les chiffres des rapports annuels (60 et 80) correspondent vraisemblablement, au nombre d'enfants à la fin de l'exercice, mais, dans la mesure où l'on se trouve dans une phase de rapide accroissement de la capacité d'accueil, le nombre moyen d'enfants accueillis dans l'année doit être un peu inférieur.[216] Dès 1820, les indications sont encore plus problématiques à interpréter : l'on connaît uniquement le nombre de personnes pour lesquelles l'établissement a fait des dépenses « pour linge, habillements, literie (…) apprentissages, locations, appointements des maîtresses et nourriture »[217] : après avoir fait le départ entre filles, garçons et employés[218], l'on obtient un chiffre dont l'on doit supposer qu'il correspond au total des enfants ayant séjourné aux Billodes, qu'ils y aient passé, sortis au début de l'année ou entrés à la fin de l'exercice, quelques jours ou l'an entier : pour déterminer la capacité de l'établissement, le nombre de places qu'il offre, il convient de déterminer le taux de rotation des pensionnaires. Pour résoudre le problème, l'on ne dispose que de quelques indices, dont le principal est constitué de trois rapports du maire du Locle. En février 1827, il affirme que « le nombre des lits [pour les filles] est maintenant de septante » et que « le nombre des jeunes filles a seulement été augmenté de quatre [depuis 1825] » ; or, il affirmait, en mai 1825, que l'établissement « renferme (…) cent filles »[219] : ce dernier chiffre, ainsi, ne peut représenter que le total des enfants accueillis durant l'année, ce qui nous fournit un facteur permettant de calculer la capacité de l'établissement.[220]
Ces réserves faites, l'on peut admettre[221] que de 1817 à 1819, l'établissement passe de 30 à 60 places. De 1820 à 1826, avec l'arrivée des garçons et une modeste extension pour les filles, l'on atteint une capacité de 80 à 100 places. L'extension de 1827 se traduit par la mise en place progressive d'une capacité d'accueil de 160 à 180 enfants, chiffre qui, après le décès de

214 Cf. annexe VI/3a : remarque 1.

215 Ibid.

216 1818 : les « 60 enfans qui composent actuellement notre famille adoptive ». 1819 : « Dépense générale » sans nombre. En note : « les 80 enfans confiés à notre garde ».

217 *MB*, 1824, p. 38-41 (compte de 1822, filles).

218 Cf. annexe VI/3a : remarque 1.

219 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapports du maire du Locle Nicolet, 26 mai 1825, 22 et 24 février 1827.

220 Détails de l'élaboration des chiffres : cf. annexe VI/3a : remarque 2.

221 Données détaillées : annexe VI/3a.

la fondatrice, redescend à, peut-être, 150 places et, après la fermeture de l'établissement des garçons, à une centaine.[222]

L'évolution du coût de l'établissement[223] est similaire à sa capacité d'accueil : de 5'100 à 7'900 £ par an jusqu'en 1819, les dépenses augmentent à 9'800-11'000 £ entre 1820 et 1826, pour croître encore à près de 22'000-23'000 £ au décès de la fondatrice et, ultérieurement, redescendre au-dessous de 20'000 £.[224]

TABLEAU N° 167 : BILLODES : CAPACITÉ ET COÛTS (1816-1831/1947)

	Capacité (places)	Dépenses annuelles	Coût brut par enfant	Coût net par enfant
1816-1819	20->30->60	5'100 £ -> 7'900 £	116 £ (1819-1829)	84 £ (1819-1824)
1820-1826	80->100	9'800 £ ->11'000 £		
1827-1831	110->160	13'000->23'000 £	145 £ (années 1830-1840)	≥130 £ (années 1830-1840)
1847	100	18'500 £		

L'analyse des coûts par enfant[225], abstraction faite des années 1816-1818, durant lesquelles les données sur le nombre d'enfants sont trop incertaines, fait très nettement ressortir une rupture en 1829.

Pour une moyenne de 7 louis environ (116 £), le coût brut par enfant jusqu'en 1829 varie entre 6½ et 8 louis, soit de 108 et 134 £, le compte des filles, qui supporte vraisemblablement des frais généraux concernant aussi les garçons, laissant apparaître pour celles-ci un coût de 101 à 148 £ et pour ceux-ci, de 68 à 136 £.

En 1830-1831, la moyenne passe subitement à 8½ louis (145 £).[226] Cette somme est aussi celle qui est, ponctuellement, mentionnée comme coût annuel d'un enfant aux Billodes au début des années 1830 : « chaque enfant me coûte 8½ louis par année », écrit, en janvier 1834, Marie-Anne Calame, et à l'été 1835, la nouvelle directrice de l'établissement avance également que « le prix moyen de l'entretien de chaque enfant est de 8½ louis ».[227] Le brusque saut de 1830-1831 est lié à une forte hausse au compte des filles, qui fournit un coût brut de 174 £, proche de celui de l'année chère de 1847 (189 £) et des sommes que l'on retrouve ultérieurement[228] : la rupture paraît donc durable ; à défaut d'autres données, l'on peut donc admettre que le coût brut par enfant est de 7 louis environ dans les années 1820 et de 8½ louis pour les années 1830 et 1840, somme que d'autres exemples permettent de qualifier de vraisemblable.[229]

Moins nombreux, les chiffres relatifs au coût net par enfant[230] laissent apparaître, de 1819 à 1824, une moyenne de 84 £, pour un coût brut moyen de 116 £. Les données manquent pour les années 1825 à 1829, mais en 1830-1831 (filles uniquement), le coût net par enfant aurait

---

222 Après 1848, le nombre de places baisse encore : il est d'environ 70 en 1857 ; de 1864 à 1868, il oscille entre 65 à 90.

223 Données détaillées : annexe VI/3b.

224 En 1857, converties en £, les dépenses ont passé au-dessous de 15'000 £ (13'997.10 £).

225 Données détaillées : annexe VI/3b.

226 *LASM 98*, 39, 205-208, 2 avril 1835 mentionne certes un coût de 18'262.16.6 £ pour la période du 1er janvier au 22 octobre 1834, soit 125.12 £ (7½ louis) par enfant (coût annualisé) ; mais l'on peut admettre qu'il s'agit d'une valeur trop basse (coût des vivres en hiver, frais structurels réglés en fin d'année).

227 Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 73.

228 Le coût brut en 1857 et entre 1864 et 1868 varie entre 179 et 202 £.

229 Le coût brut par pensionnaire à l'Hospice du Locle (cf. annexe VI/2) est similaire, soit 151 £ (9 louis) de 1833 à 1850, avec une hausse nette dans les années 1840 (1835-1842 : 134 £, soit 8 louis ; 1843-1850 : 170 £, soit 10 louis). Cf. aussi le cas de l'orphelinat du Prébarreau (chap. VI/IV/1), où le coût brut par enfant est de 8 louis (132.12 £) entre 1836 et 1845 et de 9 louis (148.2 £) entre 1843 et 1845.

230 Cf. annexe VI/3b.

doublé : il se monterait désormais à 164 £. Ce montant, néanmoins, lié à un très faible produit du travail en 1831 et à un coût brut très élevé pour les filles, proche de celui de l'année chère de 1847 et de sommes que l'on retrouve ultérieurement[231], est trop élevé et ne peut pas être retenu pour chiffrer le coût net d'un enfant dans les années 1830 et 1840. Par comparaison avec l'Hospice du Locle, l'on peut admettre, comme valeur minimale, un chiffre de 130 £[232], contre 84 £ pour les années 1820.
La très forte hausse des années 1830 et 1840 s'explique, certes, par une élévation du coût brut par enfant (7 louis à 8½ louis), mais aussi par une baisse frappante du produit du travail des enfants (cf. tabl. n° 168).

TABLEAU N° 168 : BILLODES : PRODUIT DU TRAVAIL DES ENFANTS[233]

	Produit du travail/dépenses			Produit du travail/enfant		
	Filles	Garç.	Total	Filles	Garç.	Total
1816	13,41%	-	13,41%	33,18		33,18
1817	22,38%	-	22,38%	40,39		40,39
1818	25,05%	-	25,05%	35,31		35,31
1819	30,55%	-	30,55%	41,02		41,02
1816-19	23,8%		23,8%	38,23		38,23
1817-19	26,47%		**26,47%**	39		**39**
1820	34,65%	3,76%	29,53%	44,94	3,49	35,94
1821	35,86%	5,93%	27,06%	38,29	6,88	29,59
1822	36,16%	8,06%	28,78%	40,93	9,03	32,49
1823	33,34%	10,27%	25,80%	33,56	13,94	28,37
1824	31,26%	11,43%	25,93%	35,78	13,99	30,21
1820-24	34,21%	8,36%	**27,39%**	38,61	9,78	**31,21**
1830	7,58%			14,18		
1831	2,96%			4,78		
1830-31	**5,32%**			**9,23**		
1847	**6,19%**	-	6,19%	11,68	-	11,68

Entre 1817 et 1824, les Billodes sont réellement un « établissement de travail » : le produit du travail des enfants couvre environ un quart des dépenses de l'établissement ; pour les filles, le pourcentage est même, en 1820-1824, d'un tiers environ, contre 8% pour les garçons. Il est, ainsi, exact d'affirmer, comme le fait le *Messager boiteux* de 1824, que « le travail des enfants (…) couvre à peu près un quart de la dépense chez les filles, et moins d'un dixième chez les garçons ».[234] Le produit moyen du travail par enfant est de 39 £ environ par an jusqu'en 1819, puis, de 1820 à 1824, de 31 £ ; la baisse est due à un moindre produit du travail des garçons (10 £), les filles continuant à rapporter à l'établissement 39 £.
Dès la fin des années 1820, la situation change radicalement. En 1830-1831, 1835[235] et 1847, seules années pour lesquelles nous avons des données, le produit du travail des enfants ne couvre plus que 5 à 8% des dépenses, le produit moyen du travail par enfant, abstraction de

[231] Le coût net en 1857 et entre 1864 et 1868 varie entre 162 et 191 £.

[232] Coût net par pensionnaire à l'Hospice du Locle (cf. annexes VI/2) : 136 £ en moyenne entre 1833 et 1850 (120 £ de 1835 à 1842 ; 153 £ de 1843 à 1850). Coût net au Prébarreau : une seule donnée, en 1843, soit 142 £ (cf. chap. VI/IV/1).

[233] Montants : valeurs décimalisées. Données détaillées : annexes VI/3b-c.

[234] *MB*, 1824, p. 39.

[235] Cf. *LDSM 121*, 117, 469-473, 7 décembre 1835 : coût total de 22'562.8 £ pour 158 élèves ; au nombre des recettes figurent les « autres revenus, plus ou moins casuels, à £ 1'182.8 », soit 5,24% des dépenses et 7.10 £ par enfant. Il s'agit, certainement, du produit du travail, que le document ne mentionne pas en tant que tel.

1831 (env. 5 £), n'est plus que de 10 à 15 £. Bien que bas, ces chiffres sont confirmés par les données sur le développement ultérieur des Billodes[236] et sur la situation d'établissements similaires au même moment.[237]
Il faut, enfin, relever que cette brusque chute du produit du travail des enfants résiste à l'explication. Sans que l'hypothèse soit vérifiable, l'on peut supposer que la brutale hausse de capacité de l'établissement en 1827-1830[238] a joué un rôle, même si elle ne s'est pas traduite par une hausse du coût brut par enfant.[239]
Accueillant avant 1827 jusqu'à cent enfants, puis près de 180 jusqu'au décès de la fondatrice, réduisant ensuite sa capacité d'accueil à 150 puis 100 enfants environ, coûtant, au début des années 1830, plus de 20'000 £ par an, les Billodes paraissent, au début, être un véritable « établissement de travail » : jusqu'en 1824 au moins, chaque enfant couvre par son travail (31-39 £) environ un quart de son entretien (116 £), coûtant, ainsi, environ 5 louis (84 £) par an. Mais dès le début des années 1830, le coût brut par enfant augmente notablement, en même temps que le produit du travail diminue : l'entretien d'un enfant s'élève désormais à 8½ louis (145 £) par an, dont il ne couvre qu'une faible part par son travail ; le coût net, alors, s'établit, vraisemblablement, à la somme de 130 £ environ.

FINANCEMENT

Comprendre le financement des Billodes sur la base des comptes publiés est une opération difficile. Jusqu'au décès de la fondatrice au moins, en 1834, le fait tient à une manifeste volonté de donner l'image d'un établissement financé (presque) uniquement par les dons :

> « Comment suffire à l'entretien d'une si nombreuse famille ? Où trouver de quoi fournir à toutes les dépenses qu'elle exige ? Des contributions particulières toutes volontaires, des legs pieux, les offrandes des étrangers, quelque assistance de la part des administrations de charité, et le produit du travail fait dans la maison, y ont pourvu jusqu'à présent. » « A part le travail des enfants, (…) tout se fait par des contributions libres et des dons volontaires. »[240]

L'exemple des pensions met bien en exergue cette volonté d'auto-représentation. Un certain nombre des enfants, en effet, sont reçus moyennant paiement d'une pension dont s'acquittent communes, Etat ou particuliers plaçant des enfants aux Billodes. Or, les comptes-rendus publics placent, sans les nommer en tant que telles, les pensions payées par des collectivités publiques (Etat, communes) au rang des « dons », donnant, ainsi, l'image d'un établissement dont le financement repose presqu'exclusivement (74-97%) sur sa capacité à susciter la bienveillance des particuliers.[241]
Ce que les comptes qualifient, en les mettant sur le même plan que le « produit des quêtes qui se font deux fois l'an » ou les « dons pour cause de mort, de mariages ou de parties de

---

236 En 1857 et de 1864 à 1868, le produit du travail par enfant est en moyenne de 16,38 francs, soit 11.17.7 £, couvrant 8,61% des dépenses.

237 Le produit du travail des enfants à l'Hospice du Locle entre 1847 et 1850 est de 22.16 £ en moyenne ; il couvre entre 6,3 à 9,1% des dépenses. A l'orphelinat du Prébarreau en 1843, le travail par enfant s'élève à 7.12 £ et couvre 5,08% des dépenses (*LASM 103*, 16, 291-293, 28 janvier 1846).

238 + 54,5% en trois ans (96,6 places en 1826 et 149,2 places en 1829). Cf. annexe VI/3a.

239 Entre 111 et 122 £ de 1820 à 1826 ; entre 108 et 123 £ de 1827 à 1829. Cf. annexe VI/3b.

240 *MB*, 1822, p. 42 et 1824, p. 39.

241 Cf. annexe VI/3c : addition des rubriques « dons » et pensions (1818-1819 : 74,35% ; 1820-1824 : 72,39/74,25% ; 1831 : 97,02%).

plaisir », de « dons de la seigneurie, chambre de charité et consistoire »[242] sont en réalité, très certainement, les pensions payées par des pouvoirs publics. Le compte de 1831, ainsi, fait figurer au titre de « don » de la chambre de charité une somme de 461.18 £ ; or, il s'agit non d'un don, mais du paiement de pensions pour des enfants à la charge de la chambre de charité du Locle.[243] De la même façon, les comptes font apparaître une rubrique « dons particuliers » qui, vraisemblablement, cache le paiement de pensions par des particuliers[244] ; enfin, un jeu d'écritures entre l'établissement des garçons et celui des filles dissimule également le paiement de pensions.[245]

Ces artifices de présentation une fois, dans la mesure du possible, déconstruits[246], l'on constate que les pensions payées pour les enfants couvrent vraisemblablement de 25 à 30% des dépenses, le produit du travail des enfants se montant à un quart des dépenses dans les premières années, puis à moins de 10%.

L'Etat, par exemple, recourt aux Billodes pour quelques enfants illégitimes dont il a la charge ; de 1820 à 1822, au moins huit enfants sont ainsi placés au Locle, l'Etat payant à l'établissement au moins 978.12 £, soit en moyenne 326.4 £ par an.[247] La somme payée par enfant varie de 4 à 6 louis (67.4 à 100.16 £), cette dernière somme étant la plus fréquente.[248]

Quelques données éparses confirment à la fois l'importance des pensions versées et le montant de ces dernières. En 1830 (tabl. n° 169), ainsi, exceptionnellement, le rapport annuel donne des détails sur le montant des pensions. 58% des enfants seraient reçus moyennant une pension variant entre un demi louis et 10 louis, la somme la plus fréquente étant de 6 louis (100.16 £). L'établissement recevrait un total d'environ 6'700 £, représentant 29,15% des dépenses de l'année, part très proche du chiffre reconstitué par d'autres biais pour 1831 (30,13%).[249]

---

242 *MB*, 1822, p. 42 (compte de 1819).

243 *MB*, 1834, p. 42 (compte de 1831). Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 76, confirme qu'il s'agit du montant payé cette année-là par la chambre de charité du Locle pour ses pensionnaires aux Billodes.

244 Les comptes de l'établissement des garçons ont une rubrique « dons particuliers et pensions » en 1821-1822 ; peut-être trop explicite, elle est appelée dès 1823 « dons particuliers », nom d'une rubrique similaire pour l'établissement des filles dès 1818, qui disparaît au 1831, au profit d'une rubrique « Reçu de Neuchâtel ».

245 Les comptes de l'établissement des filles comportent une rubrique « Pensions des jeunes garçons et autres » ; or, la somme portée à ce titre est toujours supérieure aux dépenses effectives de l'établissement des garçons, la différence représentant, ainsi, d'« autres pensions » payées pour des enfants.

246 Cf. annexe VI/3c.

247 Les comptes de 1831, sous « Dons », détaillant les collectivités payant des pensions, confirment ce montant, en portant sous « seigneurie » (Etat) une somme de 365.8 £. Cf. annexe VI/3c, note g. Cf. aussi Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 76 : les sommes maximales payées par l'Etat pour ses pensionnaires l'ont été en 1827, soit 406.10 £ ou 3,11% des dépenses de l'année. Autre information éparse : *Ibid.*, p. 76 : la chambre de charité paye 231 £ pour les garçons en 1824 (7,8% des dépenses) ; en 1831, elle paye 461.18 £.

248 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : 12 lettres de Marie-Anne Calame à « Monsieur Montandon secrétaire de Monsieur de Rougemont », du 2 mars 1821 au 14 décembre 1822. Enfants concernés : 1. Auguste Huguenin, pension de 100.16 £, présent en 1820-1822, « évasion » en août et décembre 1822. 2. Uranie Brandt, pension de 100.16 £, présente du 26 octobre 1819 au 26 octobre 1822, entrée en apprentissage de blanchisseuse à la fin de 1822. 3. Henriette Piaget, pension de 67.4 £, présente en 1820-1821, entrée en service comme « petite domestique » au début de 1822. 4. Julie(-tte) Montandon, pension de 100.16 £, présente du 22 avril 1819 au 22 avril 1822. 5. Constant Benoit, pension inconnue, dépense ponctuelle de 21 £, présent en 1821-1822. 6. Elmire Huguenin, pension de 100.16 £, entrée le 22 avril 1821, encore présente en décembre 1822. 7. Sophie Huguenin, pension inconnue, frais d'un louis pour trousseau, entrée entre février et août 1822, encore présente en décembre 1822. 8. Henriette Mathey duPra (ou fille de), pension inconnue, entrée le 19 février 1822.

249 Cf. annexe VI/3c.

TABLEAU N° 169 : PENSIONS PAYÉES AUX BILLODES EN 1830[250]

Nb. d'enfants	Pension	Total	% d'enfants
87	0	0	42.0%
43	8.8 £	361.4	20.8%
11	52.3 £	573.13	5.3%
16	50.8 £	806.8	7.7%
6	67.4 £	403.4	2.9%
5	84 £	420	2.4%
2	16.16 £	33.12	1.0%
8	134.8-168 £	*1209.12*	3.9%
«reste»: [*28.9*]	100.16 £	*2913.10*	*14%*
206.9	0-168 £	*6719.14 = 29,15%* des dépenses totales (23'053.3.1)	

Chaque enfant, ainsi, déduction faite du produit de son travail et de la pension payée pour lui (44.6.6 £), coûterait environ 94 £ aux Billodes.[251]

La part des pensions à la couverture des dépenses croît légèrement dans les années 1830-1840, en raison d'une hausse du montant moyen exigé. Au milieu de l'année 1835[252] (tabl. n° 170), peu après le décès de la fondatrice, 60% environ des enfants payent une pension[253], variant entre 1½ et 10 louis, la somme de 6 louis étant la plus fréquente. Par enfant, l'établissement reçoit de 56 à 58 £ de pension, ce qui couvre environ 40% du coût brut par enfant, évalué à 8½ louis. Pension payée, chaque enfant coûte, donc, à l'établissement, déduction faite du produit de son travail[254], 78 à 80 £ environ.

---

[250] Source : Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 75. En italique : hypothèses. Pension de 134.8 à 168 £ : calcul avec le chiffre moyen de 151.4 £. Le rapport dit que « le reste des pensionnaires paient 6 louis » (100.16 £) ; notre calcul se base sur le chiffre élaboré à l'annexe VI/3a, en prenant comme référence le nombre d'enfants ayant séjourné durant l'année aux Billodes (206.9) ; un calcul basé sur la capacité de l'établissement (151.6) n'est pas admissible, puisque le total des enfants pour lesquels la pension payée est connu (178) est supérieur.

[251] Soit 93.15.6 £. Coût brut par enfant : 152.5.6 £ ; produit du travail (filles seulement) : 14.3.6 £. Cf. annexes VI/3a-b et tabl. n° 168. Pension payée par enfant : total du tabl. n° 169 / capacité de l'établissement en 1830 (151.6 ; cf. annexe VI/3a).

[252] Sources : Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 73-74 (rapport de la directrice sur l'état de l'établissement, mai-juillet 1835) et *LDSM 121*, 117, 469-473, 7 décembre 1835. Ces documents sont des projections relatives aux besoins de financement de l'établissement se basant sur l'état du moment (nombre d'enfants, pensions payées), la dépense moyenne par enfant étant une évaluation et non le produit d'un compte. Ces deux documents sont produits suite au décès de la fondatrice (22 octobre 1834) : en février 1835, Berlin demande « un rapport circonstancié sur l'état actuel » des Billodes (*MCE 188*, 20 février 1835, p. 273-274 ; *LDSM 121*, 10, 314-315, 7 février 1835). Le secrétaire du Conseil, H.-F. Calame livre deux rapports datés des 28 février et 17 mars 1835 (*MCE 188*, 4 mars 1835, p. 340 et 18 mars 1835, p. 402 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : 17 mars 1835), sur la base desquels le Conseil d'Etat répond à Berlin le 2 avril (*LASM 98*, 39, 205-208, 2 avril 1835). Cette réponse ne satisfait pas la cour, qui réclame des « détails numériques et positifs » (*MCE 188*, 5 mai 1835, p. 617-618 et 8 juin 1835, p. 767 ; *LDSM 121*, 46, 370-372, 26 avril 1835 et 62, 391, 24 mai 1835). En juillet, Calame présente le rapport plus détaillé exigé par Berlin et qui est envoyé en octobre (*MCE 189*, 20 juillet 1835, p. 1022-1023, 28 octobre 1835, p. 1415-1416 ; *LASM 98*, 95, 348-349, 28 octobre 1835). Notre premier document a vraisemblablement servi de base au rapport envoyé à Berlin en octobre et dont le second document reprend les données ; tous deux sont, donc, rédigés entre le 5 mai et le 20 juillet 1835.

[253] Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 73-74 : 102 enfants sur 158 payent leur pension, soit 64,6%. *LDSM 121*, 117, 469-473, 7 décembre 1835 inverse les chiffres pour les enfants reçus gratuitement et ceux qui payent une pension (64 ou 68 payants, 90 ou 94 gratuits, soit en corrigeant l'erreur : 57 à 59.5% d'enfants payant une pension).

[254] 7.10 £ par enfant ; cf. n. 235.

TABLEAU N° 170 : PENSIONS PAYÉES AUX BILLODES, [MAI-JUILLET] 1835[255]

Nb. d'enfants	Pension	Total	% d'enfants
56	0 £	0	35.4%
11	142.16 £	1'570.16	7.0%
13	134.8 £	1'864.4	8.2%
2	117.12 £	235.4	1.3%
29	100.16 £	2'923.4	18.4%
2	168 £	336	1.3%
[*40*]	25.4-50.8	*1'512*	25.3%
5	n.d.	*378 / 758.12*	3.2%
[158]	[55.16/58.4.6 £ par enfant]	*8'819.8/ 9'200* = 39,09% - 40,78% des dépenses (*22'562.8 £*)	

Le chiffre de 40% environ de dépenses couvertes par les pensions, lié à une hausse de la pension moyenne payée par enfant, est circonstanciel et s'explique peut-être par la réorganisation de l'établissement après le décès de la fondatrice[256], ainsi que par le caractère de projection des documents utilisés.[257] En 1847, ainsi, les pensions couvrent 35,6% des dépenses : par enfant, le coût brut d'un enfant est de 188.14.6 £, la pension moyenne s'élève à 67.4.9 £ et le produit du travail s'élève à 11.13.6 £ ; il reste ainsi à la charge de l'établissement, par enfant, une somme de 109.16.3 £.[258]

TABLEAU N° 171 : BILLODES : MONTANTS À CHARGE DE L'ÉTABLISSEMENT, EN £/ENFANT[259]

	1820-1824	1830	1830-1	1835	1847
Coût brut	116	152	174	143 ou 168	189
-Produit du travail	31	14	9	7	12
= Coût net	84	138	164	136 ou 161	177
-Pension payée	29	44	52	56-58	67
A la charge de l'établissement	55	94	104	78-80/103-105	110

L'on peut, en conclusion, les artifices de comptabilité mis au jour, admettre que les pensions couvrent de 25 à 30% des dépenses de 1816 à 1831 et de 30 à 35% dans les années 1830-

255 Source : cf. n. 253. *En italique* : hypothèses : 1. « Pour les autres enfants, on reçoit 1½ louis, 2 louis, pour quelques-uns 3 louis par an. » Nous avons pris la valeur moyenne de 37.16 £ pour 40 enfants (158 – nombre d'enfants dont on connaît la pension et/ou le nombre). 2. « Cinq enfants sont dans l'établissement pour une pension non déterminée » : a) premier chiffre : en admettant qu'il s'agit de pensions de 4 à 5 louis, montant intermédiaire entre les minima (1½ à 3 louis) et les maxima (6-8 et 10 louis) mentionnés ; b) selon *LDSM…*, « la recette provenant des élèves qui paient leur pension, tout ou partie, [est] portée à £ 9'200 », ce qui, admis l'hypothèse précédente, fournit le chiffre plausible de 9 louis. 3. Dépense totale : basée sur 8½ louis par enfant par an ; l'établissement compte alors 158 enfants et 24 salariés.

256 L'on a, un temps, cherché à augmenter le nombre de pensionnaires payants. Cf. *LDSM 121*, 46, 370-372, 26 avril 1835 : « dans les premiers temps après la mort de Mademoiselle Calame, les élèves dont l'éducation était finie, n'avaient été remplacés dans l'Institut que par des élèves payants, et (…) il avait diminué d'une vingtaine de personnes ; (…) depuis lors (…) les places devenues vacantes allaient être de nouveau remplies (…). »

257 La pension moyenne par élève augmente de 14 £ environ entre 1830 et 1834, alors que la dépense moyenne diminuerait de 10 £. Mais le chiffre retenu en 1834 pour la dépense moyenne par enfant n'est qu'une projection ; commentant le rapport du secrétaire d'Etat Calame, le chef du Département de Neuchâtel relève qu'il « faut ajouter que plusieurs frais, et nommément ceux de réparation des bâtiments, ne paraissent pas être compris dans cette somme » ; il suggère de partir d'une hypothèse de 10 louis par enfant par an (168 £), soit un total de 26'544 £. La couverture de la dépense par les pensions s'élèverait, alors, à 34.22-34.66%.

258 Les données pour les années ultérieures confirment la hausse de la pension moyenne payée par enfant. En 1857 et entre 1864 et 1868, le coût d'un enfant pour l'établissement (coût brut – produit du travail – pension) est en moyenne de 83 £, et la pension moyenne par enfant, de 91 £.

259 Montants arrondis. Données détaillées : tabl. n° 169-170 et annexe VI/3b-c.

1840.[260] En dépit de cette évolution, en raison de la baisse du produit du travail des enfants et de la hausse du coût brut par enfant, la somme finalement à la charge de l'établissement (tabl. n° 171) croît nettement : inférieure à 60 £ dans les années 1820, elle se situe, dès 1830, vraisemblablement, entre 80 et 100 £.
Ainsi, plus que d'autres[261], chaque année, l'établissement doit trouver, par les dons, legs et collectes, environ la moitié de son financement, afin de couvrir le déficit entre les dépenses, d'une part, les pensions (25-35%) et le produit du travail des enfants, d'autre part (10-25%).
Ces dons sont de trois types : deux fois l'an, des collectes à domicile sont organisées au Locle[262], tout d'abord ; par ailleurs, l'établissement reçoit des dons importants de l'étranger ; enfin, divers dons, des legs en particulier, ainsi que le produit des « cachemailles » de l'établissement, complètent le déficit. L'on peut, pour quelques années, déterminer quelles sont les sommes que l'établissement parvient à trouver au Locle ou dans le canton même.
A l'étranger ou dans le canton, l'on trouve, chaque année, jusqu'au milieu des années 1820, de 3'300 à presque 5'000 £. L'extension de l'établissement, après 1827, augmente considérablement le besoin d'un tel financement : près de 14'500 à 15'000 £ en 1830-1831[263] et près de 11'000 £ en 1847.[264] En 1835, le chef du *Département de Neuchâtel*, Ancillon, parvient à un besoin de financement par les dons de 10'500 £, somme qu'il qualifie d'« effrayante ».[265] Une part notable et croissante, certes, des dons provient de l'« étranger »[266], mais l'on constate surtout, pour les années où le départ est opérable, que, de 1816 à 1831, l'établissement réussit à trouver localement près de 3'000 £ par an.[267]
Couvrant, jusqu'à l'extension de 1827, un peu moins et, ultérieurement, un peu plus de la moitié, voire ponctuellement jusqu'au deux tiers des dépenses[268], les dons sont au cœur du financement des Billodes avant 1848[269] à un point tel que les contemporains parlent de « prodige » et ne trouvent d'autre explication qu'un financement non avoué. Rapportant au Conseil d'Etat le détail de l'extension projetée en 1827, le maire du Locle, ainsi, dit ses soupçons à l'égard des sources de financement alléguées par la fondatrice : « Il est difficile de concevoir à qu'elle source Mademoiselle Calame peut puiser pour faire autant de dépenses ! » ; à propos des frais de fonctionnement, il dit le même étonnement :

---

260 Ultérieurement, la part des pensions augmentera : 49.17% en 1857 ; 52.33% en 1864 ; 53.43% en 1865.

261 Cf. le cas de l'orphelinat du Prébarreau en 1843 : les pensions couvrent 49.03% des dépenses, le produit de la fortune, 10.36%, les dons et legs 28.58% et le produit du travail des enfants 5.08% ; le solde (6.95%) est pris en baisse de capital. *LASM 103*, 16, 291-293, 28 janvier 1846.

262 Elles sont supprimées en 1832 (cf. Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 75).

263 Cf. annexe VI/3a,c. *1831* : 15'075 £ (filles : 12'280.10.6 £, annexe VI/3c ; garçons : par analogie avec les filles). *1830* : 14'586.0.7 : total des dépenses – produit des pensions – produit du travail (1'747.8.6, en généralisant à l'ensemble des dépenses le chiffre de 7,58% pour les filles).

264 Cf. annexe VI/3c : total des dépenses – produit du travail – pensions = 10'771.7 £.

265 Selon *LDSM 121*, 117, 469-473, 7 décembre 1835.

266 Sur la dimension internationale de l'œuvre, cf. p. ex. : « Notice sur l'asile des enfans malheureux, établi au Locle, canton de Neuchâtel, par Mlle Marie-Anne Calame », *Bulletin de la société des établissemens charitables*, t. I, Paris, Treuttel et Würtz, 1831, p. 360-366 ; « The Resultat of Individual Effort : As exhibited in the Asylum for Poor Children, at Locle in Switzerland », *American Annals of Education and Instruction*, vol IV, Boston, William D. Ticknor, 1834, p. 59-65. Pour un autre exemple, encore : « Marie-Anne Calame », *Feuille religieuse du canton de Vaud : Année 1834*, Lausanne, Ducloux, 1834, p. 449-456.

267 Données détaillées : cf. annexe VI/3d.

268 Cf. annexe VI/3c.

269 Après 1848, leur importance décroît, au profit du produit de la fortune et des pensions. Le pourcentage des dépenses couvertes autrement que par les intérêts du capital, les pensions, le produit du travail et les recettes diverses, soit donc par les dons, varie, en 1857 et 1864-1868, de 19.67% à 45.9% (moy. : 29,78%).

> « Les autres frais de l'établissement, outre le produit du travail des jeunes gens et des pensions de quelques-uns d'eux, sont couverts par le produit des quêtes qui se font deux fois par an chez les particuliers, par des dons qui se font tant dans le pays qu'à l'étranger et par ceux que font les étrangers qui visitent l'établissement et qui sont en grand nombre dans la belle saison ; mais il est remarquable qu'avec des revenus aussi incertains les recettes portées dans les comptes que Mademoiselle Calame publie chaque année balancent toujours à quelques francs près les dépenses ; lui fournirait-on les apoints par quelques voyes dont elle ne parle pas ? »[270]

Un rapport ultérieur, présentant l'histoire de l'établissement, témoigne du même étonnement :

> « Elle a su trouver les moyens, non seulement de payer les dettes qu'elle a pu être dans le cas de contracter, mais encore d'augmenter successivement le nombre des enfans qu'elle a fait entrer dans l'établissement jusqu'à près de cent cinquante : elle a dû louer un local plus vaste, le meubler, augmenter le nombre des personnes salariées, tout cela a dû lui coûter considérablement (…). Toutes ces choses sans d'autres moyens connus que la bienfaisance publique, sans aucun fonds ni aucune ressource assurée ; et elle a encore pour la suite des projets plus étendus (…) : il faut avouer que tout ce qui existe déjà, joint à ce qui n'est encore qu'en projet, tient en quelque sorte du prodige, à moins que l'établissement ne soit soudoyé par une voye secrète qu'il serait sans doute aussi difficile de découvrir que d'en pénétrer les motifs (…). »[271]

Créé « sans le concours d'aucune caisse publique, et uniquement par des souscriptions particulières et des dons volontaires »[272], vivant « sans fonds, sans provision », « alimenté par les contributions volontaires », « subsistant sans capital, sans revenu fixe, sans aucune ressource assurée d'avance »[273], l'établissement ne peut, jusqu'en 1848, vivre que de « l'espérance de voir la bienfaisance publique se maintenir active en sa faveur tant au dedans qu'au dehors du pays »[274] : il est, ainsi que l'écrit le Conseil d'Etat en 1835 pour appuyer une demande de don du roi en sa faveur, dans

> « la nécessité (…) de compter sur les dons de la charité extérieure pour combler le déficit que laissent dans le budget de ses dépenses les revenus des capitaux qu'il possède et ses ressources habituelles. »[275]

La fortune productive d'intérêts de l'établissement, en effet, est très faible. Les comptes publiés jusqu'en 1831 ne mentionnent à aucun moment l'existence d'un capital. La première trace date de 1835 : un don de 50'000 francs, fait en 1829, paraît avoir été capitalisé et placé ; il produirait, en 1835, 1'680 £ d'intérêts.[276]

---

270 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 22 février 1827.

271 *Ibid.*, 24 février 1827.

272 *MB*, 1817, p. 39.

273 *MB*, 1822, p. 40 (Marie-Anne Calame, citée sans indication de source). Cf. aussi *MB*, 1824, p. 38 : « Il n'y a eu ni capital trouvé d'avance pour créer ce double établissement, ni rente assurée pour fournir à ses dépenses, ni fonds en réserve pour les besoins imprévus. Les seuls *intérêts* sur lesquels on puisse compter sont ceux de la charité. A part le travail des enfants, (…) tout se fait par des contributions libres et des dons volontaires. On vit pour ainsi dire au jour la journée se fiant pour le lendemain sur les mêmes dispositions de bienfaisance qui ont alimenté la veille (…). »

274 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : « Rapport concernant l'établissement des Billodes » du secrétaire d'Etat H.-F. Calame au Conseil d'Etat, 17 mars 1835 ; *MCE 188*, 18 mars 1835, p. 402.

275 *LASM 98*, 95, 348-349, 28 octobre 1835.

276 Soit 7,4% des dépenses. Selon *LASM 98*, 39, 205-208, 2 avril 1835, le seul capital permanent provient d'un legs de feue Mademoiselle DuPasquier, de 50'000 francs (36'321.17.6 £). Il s'agit vraisemblablement du don du même montant fait à l'établissement en 1829 par Sophie-Claire DuPasquier (1796-1887) (Marguerite

L'établissement ne disposant que d'un très faible capital, les exercices successifs ne laissant à aucun moment des bénéfices qui pourraient être capitalisés, les dons jouent un rôle plus important encore pour les investissements ; Marie-Anne Calame elle-même a consacré aux Billodes une partie au moins de sa fortune personnelle.[277]

Un premier immeuble, soit une demi-maison, est acheté en 1818[278] : l'acquisition est financée par huit actions de 25 louis chacune, fournies par sept femmes, dont Marie-Anne Calame, pour un total de 3'360 £. Un don permet le rachat de l'une des actions en 1823[279], et Marie-Anne lègue la sienne à l'établissement ; les six actions restantes paraissent n'avoir jamais été remboursées, et peuvent, ainsi, être considérées comme ayant été données aux Billodes. En 1836, l'Institut est autorisé à posséder « les actions encore existantes à la partie de maison et dépendances acquise le 24 avril 1818 » qui « lui seraient transportées ultérieurement par un titre quelconque ».[280]

L'acquisition de la maison pour les garçons est financée de manière similaire : sous le nom de « comité Houriet » ou « société Houriet », 87 actionnaires fournissent la somme nécessaire, 1'344 £[281], à l'acquisition, effectuée en 1820, d'une « maison destinée à l'établissement projeté par des particuliers du Locle pour instruire et faire travailler des jeunes garçons pauvres »[282], puis, en 1822, d'un terrain[283] mis gratuitement à la disposition de Marie-Anne Calame. Si le terrain est, en 1826, donné ou vendu à la chambre de charité du Locle pour l'édification de l'Hospice, la maison, par contre, paraît bien avoir été laissée aux Billodes sans qu'aucune action n'ait été rachetée.[284] Comme pour la maison des filles, l'Institut est, en 1836, reconnu

---

EVARD, *1775-1834*…, p. 77) : les intérêts cumulés sur quatre ans porteraient ce don à 42'407.2 £, soit, à 4%, un produit de 1'696.5.9 £, proche des 1'680 £ (capital à 4% : 42'000 £) mentionnées comme « revenus certains » de l'établissement dans *LDSM 121*, 117, 469-473, 7 décembre 1835.

277 Sauf précision, les informations proviennent de : *MCE 188*, 18 avril 1835, p. 550 ; *LASM 98*, 51, 238-245, 27 avril 1835 ; *LDSM 122*, 57, 106-107, 13 juillet 1836 ; *MCE 191*, 25 juillet 1836, p. 1055-1057.

278 Acquisition par acte notarial du 24 avril 1818, avec dispense de lods et de cens, ainsi que permission de négocier ces actions « sous seing privé et par conséquent sans payement de lods » « aussi longtems que l'immeuble qui en est l'objet servira à l'établissement pour lequel il est acheté ». *MCE 166*, 21 mars 1817, p. 235-236 ; *LDSM 117*, 31, 61-62, 18 avril 1817. Acquisition complétée par acte notarial du 28 novembre 1826, par lequel les actionnaires de 1818, réduites à six, acquièrent de la commune une parcelle pour 21 bz.

279 « Dons de feu Mademoiselle Henriette Jacot-Baron, 25 louis dont on a payé l'action de la maison ». *MB*, 1826, p. 38 (comptes de l'établissement des jeunes filles, 1823). Ce don a permis le rachat de l'action de l'une des fondatrices (Mélanie Favre) le 29 décembre 1823 (*MCE 191*, 25 juillet 1836, p. 1055-1057).

280 *LDSM 122*, 57, 106-107, 13 juillet 1836.

281 Nombre d'actionnaires et montant de l'acquisition : selon *MCE 168*, 21 décembre 1819, p. 1031 et *LASM 98*, 51, 238-245, 27 avril 1835. Selon Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 70 et p. 72, le nombre d'actionnaires est à l'origine, pour la maison seulement, de 63 ; le coût de l'immeuble est estimé en novembre 1819 à 80 louis (1'344 £), à quoi s'ajoutent 20 louis (336 £) pour réparations.

282 Acte notarial du 3 mars 1820, avec dispense de lods accordée « autant que la dite maison servira à l'établissement en question ». *MCE 168*, 21 décembre 1819, p. 1031 et *LDSM 117*, 4, 355-356, 16 janvier 1820 ; *MCE 169*, 31 janvier 1820, p. 90. Coût de l'acquisition : 80 louis.

283 Acquisition d'un terrain (2 faux ou 4 arpents) jouxtant l'immeuble par les mêmes aux mêmes conditions (dispense de lods et de cens) en 1822 : *MCE 170*. 28 décembre 1821, p. 1042 et *LDSM 118*, 4, 3, 20 janvier 1822 ; *MCE 171*, 4 février 1822, p. 107-108.

284 Cf. AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 24 février 1827 : « La pièce de terre est devenue dernièrement la propriété de l'hospice qui a été fondé en dernier lieu, plusieurs des actionnaires lui ayant fait don de leurs actions ; et ils ont encore laissé l'usage de la maison à Mademoiselle Calame : si on le lui continue encore lorsque sa nouvelle maison sera construite et que les garçons y seront transférés, elle a le projet de la faire servir de lazaret pour ses établissemens lorsqu'il y aurait des maladies épidémiques ou contagieuses. » Contra, cf. Marguerite EVARD, *1775-1834*…, dont les

> « propriétaire de la maison des jeunes garçons jusqu'à concurrence des actions qui lui ont été cédées, [et autorisé] à posséder aux mêmes conditions et sans concession spéciale les autres actions à la propriété du même immeuble qui pourraient lui être ultérieurement transportées à titre de vente, de donation, de legs ou autrement. »[285]

Les années 1827-1830 sont un temps de forte extension des Billodes. Ici aussi, les dons et la fortune personnelle de Marie-Anne constituent les seules sources de financement. Il faut distinguer quatre projets.
En février 1827, l'établissement lui-même acquiert, pour un montant de 3'780 £, la seconde moitié de la maison occupée depuis 1817, dont la première moitié avait été acquise en 1818.[286] L'achat est financé par un don de 1'680 £ environ et par sept actionnaires, dont Marie-Anne, pour 300 £ chacune environ :

> « elle [Mademoiselle Calame] vient de faire l'acquisition de la maison, où est placé son institut, avec ses dépendances (…). (…) elle dit qu'elle a reçu un don d'une centaine de louis pour l'achat de la vieille maison et de ses dépendances, et que le surplus a été fourni par sept actionnaires, dont elle fait partie, qui n'ont d'espoir d'être remboursés que par de nouveaux dons qui pourront encore être faits à l'établissement dans cet objet (…). »[287]

Le deuxième et plus important projet est la construction, entre 1826 et 1828, d'une nouvelle et troisième maison, qui constituera désormais l'édifice central de l'établissement. Edifié sur le terrain lié à la maison acquise en 1818 et en 1827, qui va servir de dortoir et réfectoire et être utilisé « pour les atteliers et pour les leçons », le nouveau bâtiment, selon le maire du Locle, est financé par Marie-Anne Calame elle-même et par un don de l'une de ses amies :

> « elle dit (…) qu'elle s'est associée avec une amie pour pourvoir par leurs propres deniers aux frais de la nouvelle maison dont elles céderont gratuitement l'usage à l'établissement. »[288]

---

informations au sujet des possessions immobilières des Billodes sont parfois contradictoires ou inexactes (elle date ainsi l'achat de la maison de 1822), qui affirme (p. 72) que le « comité Houriet » a revendu terrain et maison pour l'édification de l'Hospice » ; ailleurs (p. 80), elle affirme, au contraire, que la maison a été rachetée par les Billodes en 1826.

285 *LDSM 122*, 57, 106-107, 13 juillet 1836.

286 Acte notarial du 26 février 1827, avec exemption de lods et de cens « aux mêmes conditions qui furent mises à l'octroi de 1817, lesquelles devront durer aussi longtems que cette maison restera consacrée à l'usage louable auquel elle est destinée aujourd'hui ». *MCE 175*, 30 octobre 1826, p. 728 et *MCE 176*, 2 janvier 1827, p. 6-7. L'acquisition est faite au nom de l'Institut, représenté par Marie-Anne Calame, Marie-Louise Guyot et Emilie Richard. Ces deux dernières personnes, membres vraisemblablement du groupe qui est à l'origine de l'établissement en 1815, toutes deux au nombre des actionnaires de 1817-1818, signent dès l'exercice 1823 les comptes rendus publics pour l'établissement des filles. A cette acquisition s'ajoute un acte notarial du 1 octobre 1828 relatif à un différend au sujet d'une fontaine ; l'Institut est représenté par Marie-Anne Calame seule et « sans qu'on ait fait mention des actionnaires à la première moitié de la maison ». *LASM 98*, 51, 238-245, 27 avril 1835.

287 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 22 février 1827. Contra : Selon Marguerite EVARD, *1775-1834*..., p. 80, l'acquisition aurait été réalisée en 1826, pour une somme non précisée, au moyen d'actions de 25 louis.

288 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 22 février 1827. Il s'agit de Fanny Passavant, amie de Marie-Anne, liée au réseau piétiste. Cf. aussi *LASM 98*, 51, 238-245, 27 avril 1835 : en 1826-1828, Marie-Anne Calame a fait construire « avec des fonds qui lui ont été fournis par une amie, et sur un sol dépendant des acquisitions de 1818 et 1827, une maison nouvelle, actuellement la principale de celles occupées par l'Institut. » Cf. enfin un texte sur la situation de l'établissement, dû à la première directrice après le décès de Marie-Anne, Madame Zimmerli, s.d. (?1835), cité par Marguerite EVARD, *1775-1834*..., p. 81 : « Le bâtiment neuf fut érigé dans le jardin [de la première maison], avec le don

Remis par la donatrice à titre personnel à Marie-Anne Calame, l'édifice figure, dans le testament de cette dernière, pour un montant de 10'145 £ :

> « la maison neuve apartient pour la somme de quatorze mille francs de France à Mademoiselle Fanny Passavant de Rolle, qu'elle a donné conditionnellement à l'Institut, c'est-à-dire tant que la direction en est ou sera remise à une personne véritablement chrétienne (…), en sorte que mes héritiers naturels ne pourront toucher à cet immeuble, s'il existe à ma mort, ou à la somme qui auroit été employée à la dite maison, lors même qu'à mon décès, elle ne seroit pas érigée encore, mes héritiers n'y auroient droit que sur la somme que j'y aurois placée (…). »[289]

Les deux derniers achats, moins importants, passés par Marie-Anne à titre personnel, sont également financés par des dons importants : en 1829, elle achète un jardin[290] et, en 1830, une quatrième et dernière maison.[291]
De 1817 à 1830, les Billodes réalisent des investissements d'un montant vraisemblablement un peu supérieur à 20'000 £ environ : en moyenne, il faut, ainsi, trouver, chaque année, environ 1'500 £.[292] Ce mode de financement paraît avoir également été utilisé pour les réparations importantes aux bâtiments : en 1835, ainsi, Ancillon signale qu'il faut ajouter au coût moyen par enfant (8½ louis) le fait que « plusieurs frais, et nommément ceux de réparation des bâtiments, ne paraissent pas être compris dans cette somme » ; le système comptable de l'établissement paraît bien ne pas intégrer ce problème :

> « En supposant néanmoins que la charité publique se trouve assez abondante pour la couvrir ou la dépasser même, mais que l'on admette toujours un nombre d'enfants qui l'absorbe en entier par les frais de leur entretien, il est évident qu'aucune amélioration, pour peu coûteuse qu'elle soit, ne saurait se faire dans l'Institut, et que les bâtiments, déjà caducs, tomberont bientôt en ruine. »[293]

d'une amie bienfaisante (…). » Selon *Ibid.*, p. 81, ce don aurait financé la construction de la première moitié de nouveau bâtiment, la seconde moitié étant financée grâce à d'autres donateurs.

289 Testament olographe de Marie-Anne Calame, 7 février 1827, cité par Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 82 ; cf. aussi *Ibid.*, p. 113. Selon *Ibid.*, p. 77, le don de F. Passavant pour la construction du nouveau bâtiment s'élève à 1'848 £, auxquelles s'ajoute un don de 672 £ d'une autre amie genevoise (Lise Leffort). Si la somme de 10'145 £ représente bien le coût total du bâtiment, l'on ne sait d'où proviennent les 7'625 £ manquantes : de Marie-Anne Calame elle-même, comme elle le laisse entendre dans son testament ? De dons ultérieurs de F. Passavant ? D'autres dons dont nous n'avons pas connaissance ? Cf. *Ibid.*, p. 77 : mentions d'un legs de 1'008 £ en 1825 (Philippe-Henri Jacot-Baron), d'un don de 715 £ en 1828 (Grande-Duchesse de Pologne) et d'un don ultérieur de F. Passavant en 1834 (1'772.11.6 £), soit en tout 3'495.11.6 £.

290 Acte notarial du 15 décembre 1829 ; montant inconnu. Selon Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 81, l'achat aurait été réalisé grâce au don Du Pasquier (cf. ci-dessus, n. 276).

291 Acte notarial du 24 avril 1830, montant inconnu. Selon le texte de Madame Zimmerli cité ci-dessus (n. 288), l'achat se fait selon les mêmes modalités que la construction de la maison neuve en 1826-1828 : « Une quatrième maison fut achetée par cette même dame bienfaisance [Fanny Passavant], afin de pouvoir loger les ateliers de tailleurs et de cordonnier (…). »

292 Achats de 1818, 1820 et 1827, construction de 1826-1828 : 18'965 £ ; manquent : achats de 1829 et 1830, dont le total ne doit pas être supérieur à 2-3'000 £, soit un total approximatif de 21'000 £. Sans ces deux derniers objets, de 1817 à 1828, la moyenne annuelle s'élève à 1'580 £.

293 *LDSM 121*, 117, 469-473, 7 décembre 1835.

« SOUMIS À AUCUN CONTRÔLE ET À AUCUNE INSPECTION SUPÉRIEURE » : GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT ET PRÉSENCES PUBLIQUES

La caractéristique la plus frappante des Billodes, de 1815 à 1834, est le contrôle quasi absolu qu'exerce la fondatrice : aucune instance, Etat, commune ou comité de particuliers, ne contrôle ou approuve la gestion, les comptes et les règlements, par ailleurs inexistants. Il s'agit, ainsi, d'une œuvre non pas de bienfaisance privée, conduite, certes hors des cadres publics, mais par des particuliers constitués en personne morale, mais de bienfaisance personnelle : sans aucun contrôle, une seule femme a l'entière maîtrise d'un établissement accueillant, au début des années 1830, plus de 150 enfants, pour un coût annuel de plus de 20'000 £.

Après avoir insisté sur le contrôle absolu exercé par Marie-Anne Calame sur les Billodes, il s'agit ici de qualifier les documents attestant de rapports entre l'Etat et l'établissement : quelles sont les modalités et les motivations de ces rapports ? Dans quelle mesure l'Etat cherche-t-il à contrôler ce qui constitue, après l'Hôpital Pourtalès, la plus importante création due à la bienfaisance privée jusque dans les années 1840 ? Enfin, au défaut éventuel de l'Etat, la commune du Locle joue-t-elle un rôle ?

Au moment de sa création et durant les premières années, l'établissement, bien qu'initié par Marie-Anne Calame, est encore l'œuvre d'un groupe d'égales. De 1815 à 1817 environ, en effet,

> « Douze dames, animées d'un même esprit de charité se partageaient d'abord la surveillance, les leçons et les diverses branches de l'administration, avec le soin de faire chacune dans leurs quartiers respectifs, les quêtes nécessaires pour soutenir l'établissement. »[294]

Rapidement, Marie-Anne prend le contrôle complet de l'entreprise. A l'occasion de la disette des années 1816-1817, vraisemblablement en 1817, la majorité du comité décide « de dissoudre l'établissement en renvoyant les enfans chez leurs parens ». Mise en minorité, la fondatrice reprend alors l'œuvre à son compte personnel :

> « la disette de 1816 étant survenue (…) le comité se vit obligé de louer une petite maison pour les y loger, les nourrir et les instruire (…). Cependant l'ameublement de ce ménage, les provisions de vivres qui étaient à un prix excessif et le traitement des surveillantes qu'exigeait l'établissement, eurent bientôt épuisé les finances du comité ; sa position devint tellement désespérante qu'il résolut de dissoudre l'établissement en renvoyant les enfans chez leurs parens. Mademoiselle Calame s'opposa énergiquement à cette décision (…). Les autres membres du comité ne voyant aucune possibilité de faire face à ces dépenses toujours croissantes ne furent pas de cette opinion, alors Mademoiselle Calame leur dit que c'était elle qui avait conçu l'idée de l'établissement, qu'elle en était la fondatrice, qu'elle n'avait point appelé ces dames pour la contrarier dans ses vues mais seulement pour l'aider dans leur exécution, qu'elle voulait que l'établissement subsistât, qu'elle ferait un emprunt sous sa propre responsabilité pour faire face aux dépenses, et que celles de ces dames qui voudraient se retirer en étaient parfaitement libres ; la plupart se retirèrent en effet, les autres restèrent mais seulement pour faire les quêtes et ne prirent plus aucune part à la direction de l'établissement dont Mademoiselle Calame est restée dès lors la seule directrice. »[295]

---

294 *MB*, 1822, p. 40.

295 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 24 février 1827.

De la même manière, l'établissement des garçons est contrôlé entièrement par Marie-Anne : c'est à elle qu'est cédé l'usage d'une maison achetée à cet effet.[296] Les comptes que les Billodes publient sont signés, à chaque fois, de la seule fondatrice et d'une autre personne : ils n'émanent pas d'un comité à l'approbation duquel ils seraient soumis.[297]
Initiative privée de quelques femmes à la fin de l'année 1814, œuvre personnelle de Marie-Anne Calame dès 1817, les Billodes ne reposent sur aucun acte de fondation ou règlement qui aurait été approuvé par l'Etat. La présence de ce dernier prend trois formes : l'accord d'exemptions de lods, une attitude très réservée à l'égard de toute aide financière de la part de l'Etat et, enfin, une crainte, momentanée mais forte, de voir l'établissement servir de centre de diffusion du *Réveil* en pays neuchâtelois.

Le don refusé – le contrôle désiré : L'aporie de 1827

Forme usuelle de la présence de l'Etat envers les instances privées ou publiques assumant des tâches d'utilité publique, les autorisations d'acquérir sans lods des biens immobiliers apparaissent à plusieurs reprises dans l'histoire des Billodes. En 1817, ainsi, sept des dames[298] « membres de la société qui a fondé au Locle un établissement de travail pour les jeunes filles pauvres » reçoivent de l'Etat l'autorisation d'acquérir « sans lods ni cens d'amortissement » la première maison des Billodes, pour le prix de 200 louis, soit 3'360 £, somme fournie par chacune des femmes mentionnées par actions de 25 louis. Elles reçoivent également le droit « de négocier ces actions dans la suite par actes sous seing privé et par conséquent sans payement de lods » « aussi longtems que la maison dont il s'agit servira à l'établissement auquel elle est destinée ».[299] C'est une faveur du même ordre qui est accordée en janvier 1820 à « plusieurs particuliers du Locle », exemptés de lods pour

> « l'acquisition qu'ils se proposent de faire pour le prix de quatre-vingt louis [1'344 £], d'une maison où ils comptent former pour les jeunes garçons pauvres du lieu, un établissement semblable à celui qui a été institué avec tant de succès pour les jeunes filles. »

Il s'agit de la maison qui sera mise gratuitement à disposition de Marie-Anne Calame pour l'établissement des garçons.[300] Deux ans plus tard, les mêmes requérants, désormais qualifiés d'« administrateurs de l'établissement formé au Locle pour l'éducation et l'entretien de jeunes garçons », reçoivent la permission « d'acquérir avec exemption de lods une pièce de terre de quatre arpens, contiguë au bâtiment qui renferme cette fondation pieuse ».[301] En 1826, enfin, Marie-Anne Calame, seule, obtient l'exemption des lods et cens d'amortissement pour

---

296 *Ibid*. Cf. aussi Marguerite EVARD, *1775-1834*..., p. 68-71.

297 Pour l'établissement des filles, ils sont signés « Marie-Anne Calame » et « Emilie Richard » (comptes de 1818-1822) « Marie-Anne Calame directrice. Emilie Richard membre du comité. Marie-Louise Guyot membre du comité. » (1823-1824). Pour les garçons, ils sont signés « Marie-Anne Calame directrice. Auguste Delachaux, auditeur des comptes. » de 1821 à 1823 et « Marie-Anne Calame. Directrice. Auguste Delachaux. Contrôleur des comptes. » en 1820 et 1824.

298 Il s'agit de « Marianne Calame, Louise Guyot, Marianne Dubois, Mélanie Favre, Henriette Faure, Emilie Richard, et de dame M. Faure née Courvoisier » (*MCE 166*, 21 mars 1817, p. 235-236).

299 *MCE 166*, 21 mars 1817, p. 235-236, 5 mai 1817, p. 375 et 2 septembre 1817, p. 752 ; *LDSM 117*, 31, 61-62, 18 avril 1817.

300 *MCE 168*, 21 décembre 1819, p. 1031 ; *MCE 169*, 31 janvier 1820, p. 90 ; *LDSM 117*, 4, 355-356, 16 janvier 1820.

301 *MCE 170*, 28 décembre 1821, p. 1042 ; *MCE 171*, 4 février 1822, p. 107-108 ; *LDSM 118*, 4, 3, 20 janvier 1822.

l'acquisition d'« une partie de maison valant deux cent vingt cinq louis [3'780 £] dont elle vient de faire l'acquisition, et qu'elle destine aux dits instituts ».[302]
L'exemption de lods est, lorsqu'il s'agit d'institutions d'assistance, presque routinière. Il en va autrement, par contre, de l'accord de soutiens financiers directs : de 1816 à 1835, il faut, en réalité, environ vingt ans à l'Etat neuchâtelois pour adopter une attitude à l'égard du phénomène absolument nouveau qu'est alors la bienfaisance privée, qui prend forme en-dehors de tout contrôle et de tout financement public –communal ou étatique. La chronologie des réponses du Conseil d'Etat et de Berlin aux demandes d'aide des Billodes montre, en effet, que l'enjeu, après 1815, est, pour l'Etat, d'identifier l'innovation qu'est une instance d'assistance nouvelle, qui n'est ni une personne morale publique (commune) ni un particulier ; dans ce contexte, le caractère personnel des Billodes, dirigées non par un comité, mais par une personne seule, exacerbe encore l'incertitude de l'Etat.[303]
Débouchant sur un refus, la première demande d'aide date de 1816. En octobre 1816, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, Marie-Anne « s'adresse à la générosité du roi en faveur d'une société qui s'est établie au Locle dans le but de former au travail et d'arracher à la misère de pauvres enfans ». Sur le préavis du Conseil d'Etat, le ministre du roi en charge de Neuchâtel (Hardenberg) répond négativement, en arguant de l'« état actuel des caisses de l'Etat ».[304] Cette première affaire révèle une incertitude notable de la part du gouvernement. Dans un premier temps, en effet, en octobre, le Conseil d'Etat s'était borné à transmettre le placet à la cour sans émettre de préavis réel[305] ; Hardenberg ayant, en novembre, demandé au Conseil son « opinion sur la nature des encouragemens et secours qui pourroient être accordés », le Conseil d'Etat répond, en décembre, en émettant le préavis négatif sur lequel se base la réponse définitive de Berlin.
Six ans plus tard, en octobre 1822, Marie-Anne s'adresse à nouveau au roi, auquel, « n'ayant aucun fonds pour soutenir » ses deux établissements, elle demande des secours. En janvier 1823, Berlin, soit Hardenberg, répond négativement, arguant à nouveau de « l'état actuel des finances de la principauté ».[306]
En 1826-1827, une nouvelle affaire de subside en faveur des Billodes va contraindre le Conseil d'Etat à motiver ses réserves de façon plus précise. En décembre 1826, le comte de Bernstorff, successeur de Hardenberg, propose, en même temps qu'il accorde aux Billodes une acquisition en exemption de lods, de soutenir régulièrement l'établissement, pour une somme annuelle de 800 £. Il fait part au Conseil d'Etat de ses

---

302 *MCE 175*, 30 octobre 1826, p. 728 et *MCE 176*, 2 janvier 1827, p. 6-7 ; *LASM* du 30.10.1826 et *LDSM* du 19.12.1826 : Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 31-33. Il s'agit de l'acquisition de la seconde partie de la maison occupée depuis 1817-1818.

303 Le dossier archivistique n'a pas été entièrement constitué par nos dépouillements, dont nous comblons les lacunes à partir de Arthur PIAGET, « Marie-Anne… ».

304 AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Raport du sieur Droz maire du Locle », 21 octobre 1816 ; *MCE 165*, 22 octobre 1816, p. 1172 ; *LDSM 117*, 112, 17, 14 novembre 1816 ; *MCE 165*, 28 novembre 1816, p. 1307 ; *LDSM 117*, 126, 30, 29 décembre 1816 ; *MCE 166*, 13 janvier 1817, p. 22 ; placet au roi et réponse de Hardenberg à Marie-Anne Calame, 29 décembre 1816 : Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 22-23.

305 *MCE 165*, 22 octobre 1816, p. 1172 : le Conseil d'Etat transmet le placet « avec un rapport portant que l'établissement dont il s'agit est fort louable ; que cependant le Conseil ne sachant pas jusqu'à quel point il peut entrer dans les vues de sa majesté d'adhérer à celles de la requérante, ne s'est déterminé qu'avec quelque peine à la transmettre à la cour. »

306 Placet de Marie-Anne Calame et réponse de Berlin : Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 25-26. Adressée directement au roi, la demande n'a, selon nos dépouillements et les mentions de PIAGET, pas été traitée par le Conseil d'Etat.

> « dispositions à proposer au roi d'abandonner aux instituts de la demoiselle Calame la pension de £ 800 payée ci-devant annuellement au défunt major DuTerraux, si des circonstances inconnues à son excellence ne s'y opposent pas (…). »[307]

Une fois encore, le point de départ est une demande d'aide de Marie-Anne : Bernstorff demande en effet au Conseil d'Etat

> « avant que d'écarter ou d'accueillir les nouvelles sollicitations que la demoiselle Calame vient d'adresser à sa majesté à cet effet, un rapport à ce sujet, aussi bien qu'un exposé succint de l'origine, des progrès, et de l'état actuel des instituts dont cette demoiselle est la fondatrice. »

En février 1827, le Conseil répond longuement, proposant, en substance, de renoncer à engager la somme disponible en faveur des Billodes et de l'utiliser, de préférence, en faveur de l'instruction publique et de l'Eglise.[308] Document décisif, ce préavis, suivi par Bernstorff[309] en dépit d'un long et virulent contre-rapport d'un Neuchâtelois alors conseiller au ministère des Affaires étrangères[310], est, à notre connaissance, le premier texte témoignant, au niveau de l'Etat, d'une prise de conscience de l'émergence du phénomène qui, à la suite du bouleversement du fonctionnement ancien de l'assistance, va en quelque sorte constituer le supplément structurel des solidarités anciennes désormais disparues et que ne remplace pas une présence accrue de l'Etat : la bienfaisance privée.

Après avoir satisfait à la demande d'« un exposé succint de l'origine, des progrès, et de l'état actuel » des Billodes[311] et signalé l'existence d'autres établissements similaires à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds[312], le texte élabore un argumentaire qui revient à refuser toute aide aux institutions dues à la bienfaisance privée en général et aux Billodes en particulier.

Le texte met tout d'abord en exergue l'existence d'« autres objets d'un intérêt bien plus grand et pressant » que de tels établissements : « l'insuffisance des traitements des pasteurs », « l'établissement de nouveaux pasteurs » au Locle, à La Chaux-de-Fonds et à Buttes, ainsi que le soutien à la création d'écoles de quartier, objets auxquels, en conclusion, le Conseil d'Etat proposera de consacrer les moyens éventuellement disponibles.[313]

---

[307] *MCE 176*, 2 janvier 1827, p. 6-7 ; *LDSM* du 19.12.1826 (Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 32-33).

[308] *MCE 176*, 12 février 1827, p. 96-97 et 27 février 1827, p. 158 ; *LASM* du 27 février 1827 : reproduite par et citée d'après Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 61-65.

[309] Lacune archivistique ; information d'après Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 77.

[310] « Très respectueuses observations » de Félix DuBois-Reymond, conseiller au ministère des Affaires étrangères, 16 mai 1827 (Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 66-77). Sur Félix-Henri DuBois-Reymond (1782-1865) : *MB,* 1866, p. 47-48 (nécrologie) ; Rudolf GUGGER, *Le Sonderfall Neuchâtel entre 1831 et 1848 : Etude des origines de la révolution du 1er mars 1848 dans une perspective politique, institutionnelle, juridique et économique*, rapport de recherche, Université de Neuchâtel, 1997 (non publié), p. 9-11 ; Anne JEANNERET-DE ROUGEMONT, « Félix-Henri DuBois-Reymond », www.dhs.ch ; Eugénie ROSENBERGER, *Félix Du Bois-Reymond, 1782-1865*, Berlin, Meyer & Jessen, 1912 ; W. et Ph. WAVRE, *Notice généalogique…*, *pass.* F.-H. DuBois-Reymond est connu pour être l'auteur des *Considérations sur la prospérité, la situation politique et la Constitution de la Principauté de Neuchâtel et Valangin*, Yverdon, L. Fivaz, 1831 ; on lui doit également : *Staatswesen und Menschenbildung : Umfassende Betrachtungen über die jetzt allgemein in Europa zunehmende National- und Privat-Armuth, ihre Ursachen, ihre Folgen, die Mittel ihr abzuhelfen und besonders ihr vorzubeugen*, Berlin, Logier, 4 vol., 1837 (vol. 1-3) et 1839 (vol. 4). Il a été nommé membre honoraire de la *Société d'émulation patriotique* en 1840 (Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 22).

[311] Le début du rapport se base, souvent littéralement, sur AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapports du maire du Locle Nicolet, 22 et 24 février 1827.

[312] Le Prébarreau et la Maison de travail. Cf. chap. VI/IV/1 et VI/V/1.

[313] Cf. *MCE 176*, 12 février 1827, p. 96-97 : « (…) le Conseil ne saurait par son avis lui [Billodes] sacrifier d'autres établissemens d'une incontestable utilité, et qui, ou n'existent pas encore, ou sont dotés de la manière

Plus, pourtant, que le choix des besoins de scolarisation et d'encadrement religieux, le texte dit surtout le refus d'une implication de l'Etat dans la bienfaisance privée en général. C'est un tel refus de principe, en effet, que le texte vise à motiver, d'une manière qui dit bien la difficulté de l'Etat à intégrer l'innovation dans une conception encore ancienne du droit, en même temps qu'elle formule, sans trouver de compromis, deux exigences contradictoires : le refus d'un engagement financier régulier et la volonté de contrôler ces établissements.
Ni établissement communal ni propriété privée, les Billodes, le Prébarreau ou la Maison de travail de La Chaux-de-Fonds sont perçus comme des « établissemens qui peuvent finir à chaque instant », nés du bon vouloir de quelques-unes, mais dont rien ne garantit la permanence. L'on ne conçoit pas qu'ils puissent durer, au mieux, plus longtemps que leurs fondateurs ou la bonne volonté de ces derniers : ils ne sont pas soutenus par une « corporation », par une commune ou une collectivité reconnue.
Ce problème de catégories juridiques, cette fragilité seraient comme amplifiés par un engagement financier régulier de l'Etat, dont on craint qu'il soit appelé à assumer, s'il intervient, la permanence de ces établissements :

> « il ne nous paroît pas à désirer que l'administration prenne une part directe à des établissemens qu'un zèle, peut-être momentané, ou certaines circonstances ont fait naître et dont rien n'assure la durée, attendu que les dons du gouvernement, loin d'augmenter ceux des particuliers, en diminueroient peut-être le nombre, et qu'on ne tarderoit pas à envisager l'intérêt que prendroit sa majesté, s'il se manifestoit par des pensions, comme un engagement à soutenir ces établissemens au cas que ceux qui les ont fondés vinssent à les abandonner. »

La seconde exigence que formule le texte, en en disant en creux l'impossibilité, est celle du contrôle de la bienfaisance privée :

> « Enfin (…), rien dans les établissemens dont il s'agit ne garantit la bonté des règles et des principes qui y sont actuellement admis, non plus que leur permanence, ceux qui dirigent ces établissemens n'étant soumis à aucun contrôle et à aucune inspection supérieure. »

Aucune instance ne valide les comptes, la gestion, les règlements : le défaut de légitimité est dit ici sur le mode du constat qui n'envisage pas de solution, en même temps que l'on souhaite, en en déplorant l'impossibilité, qu'existe une instance de validation.
Sans existence claire, ni particuliers ni collectivité publique, entités floues que l'on ne veut financer régulièrement et qui devraient néanmoins être contrôlées, les établissements d'assistance dus à la bienfaisance privée apparaissent, ainsi, à l'Etat neuchâtelois comme le point d'application d'une double exigence irréalisable. Les Billodes représentent, en raison de leur caractère d'œuvre très personnelle, l'exemple le plus clair, qui exacerbe l'aporie ; pour le Conseil d'Etat, une aide éventuelle à la bienfaisance privée est encore moins envisageable pour l'établissement de Marie-Anne que pour les deux établissements similaires de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, œuvres dont le caractère personnel est moins marqué ; parce qu'ils sont contrôlés et gérés par plusieurs personnes, ils offrent à tout le moins, à défaut d'assurance de permanence, des garanties en termes de contrôle :

> « Dans celui du Locle, par exemple, (…) il ne serait pas impossible que la demoiselle Calame, qui est fortement imbue des idées du méthodisme (…), ne cherchât à inculquer ses idées à ces derniers [élèves], et ne profitât de sa position indépendante pour leur

la plus insuffisante, tels sont par exemple plusieurs cures à établir ou à salarier, en telle sorte que leurs desservans ne soyent pas dans une situation voisine du besoin : Le Conseil suppliant en conséquence son excellence de vouloir bien appliquer à ces établissemens les sommes dont il pourrait être disposé en leur faveur, et de charger le Conseil de lui faire un rapport sur les dits établissemens. »

> donner les opinions de sa secte. A cet égard, les établissemens de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds offrent bien plus de garantie, car *indépendamment des opinions bien connues des dames qui les dirigent, ces dames sont prises dans différentes familles* et ne sont liées par aucun autre motif que celui de secourir les infortunés. » (nous soulignons)

Bien plus que la question religieuse ou l'absence, commune aux trois établissements, de garantie de permanence, c'est le défaut absolu de contrôle des Billodes qui justifie l'attitude de refus de l'Etat. Partagée par Bernstorff[314], cette argumentation, pourtant, ne débouche pas encore sur une attitude cohérente : en 1827, l'Etat neuchâtelois n'a pas encore intégré la bienfaisance privée à sa conception de l'Etat et de la société.

Le don accordé – le contrôle inutile : L'identification du phénomène de la bienfaisance privée (1834-1836)

C'est, assez précisément, entre 1834 et 1836[315], à partir du cas particulier des Billodes, que l'Etat neuchâtelois adopte enfin une attitude définitive à l'égard de la bienfaisance privée, conciliant les apparentes contradictions que nous avons identifiées dans les années 1820. L'affaire, par ailleurs, est révélatrice de la capacité du Conseil d'Etat à gagner la cour à ses vues : résistant, sur le mode de la soumission déférente, argumentant, refusant l'essentiel, le gouvernement neuchâtelois parvient à imposer, contre les velléités de contrôle de Berlin, une conception qui, admettant les organes porteurs de la bienfaisance privée comme personnes morales, évite en même temps, au prix d'une absence de contrôle, tout engagement durable de l'Etat en la matière.

Le point de départ est une nouvelle tentative, après l'échec de 1827, de DuBois-Reymond de convaincre le chef du Département de Neuchâtel (Ancillon) de proposer au roi d'aider les Billodes. A fin décembre 1834, deux mois après le décès de Marie-Anne Calame, il élabore un projet de rapport au roi, concluant à l'accord d'un don de 4'000 £, à prendre sur la somme royale des 70'000 £.[316] Cette proposition débouche sur un ordre du roi du 29 janvier 1835, chargeant Ancillon de demander au Conseil d'Etat

> « un rapport circonstancié sur l'état actuel de l'Institut des Billodes et, s'il conste par ce rapport que les besoins de l'Institut exigent une subvention royale, sa majesté sera très disposée à vous autoriser à prélever, pour ses besoins pendant la présente année 1835, jusqu'à la concurrence de quatre mille livres, sur les £ 70'000 dont sa majesté s'est réservée la destination. »[317]

Le don est conçu comme le moyen de permettre aux Billodes de survivre au décès de Marie-Anne. Disant les raisons d'une telle intervention de l'Etat, le texte dit aussi dans quelle

---

[314] Les « Très respectueuses observations » de DuBois-Reymond (cf. n. 310) arguent : 1) de l'exemple prussien, où de nombreux établissements similaires « subsistent sous la protection la plus spéciale du gouvernement » ; 2) du fait que les deux établissements de La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel, qui par ailleurs n'ont présenté aucune demande, ont des capitaux, contrairement aux Billodes ; 3) du fait que le reproche de « méthodisme », fût-il avéré, n'est pas significatif ; 4) du fait que l'Etat neuchâtelois ne consacre qu'une très faible partie de ses moyens aux Montagnes. L'auteur, ainsi, ne traite pas de la question de l'absence de permanence et de contrôle des Billodes et, en général, des établissements de bienfaisance privée. L'on doit donc admettre que Bernstorff a pleinement admis l'argumentaire du Conseil d'Etat.

[315] Soit entre le 22 octobre 1834, date du décès de la fondatrice, et le 25 juillet 1836, date de la réception par le Conseil d'Etat d'un rescrit de Berlin relatif aux immeubles des Billodes.

[316] Projet de rapport au roi du 29 décembre 1834, élaboré par F.-H. Dubois-Reymond (Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 78-79).

[317] *LDSM 121*, 10, 314-315, 7 février 1835.

mesure le don devrait constituer le moyen d'inciter ou de contraindre à une réorganisation de l'établissement :

> « Par son origine, en même temps patriotique et pieuse, par l'étendue et l'importance qu'il a progressivement acquises et par ses heureux résultats, l'Institut des Billodes, fondé au Locle par feu Mademoiselle Calame, méritait de fixer l'attention du ministère du roi. Si la mort inopinée de Mademoiselle Calame devait entraîner la dissolution de ce vaste établissement, ce serait un véritable malheur (…), et la destinée d'un grand nombre d'enfants serait d'autant plus à plaindre que le dévouement généreux de leur mère adoptive leur avait ouvert la perspective d'un meilleur sort. Il me semble (…) qu'*il faut tâcher de maintenir et de continuer cet établissement* sur le même pied où il a été laissé par la digne demoiselle Calame, sans renvoyer aucun des élèves admis par elle, mais aussi sans en admettre de nouveaux, jusqu'à ce que, par la sortie régulière et successive des premiers, il se trouve *réduit au nombre que comportent les ressources sur lesquelles sa direction peut compter avec quelque certitude*. »

Ce qui motive le don, ainsi, c'est à la fois l'étendue de l'établissement et la qualité de la prise en charge des enfants. L'utilité, la nécessité du don ainsi démontrées, en un geste habituel en matière d'accord de subsides sur la somme royale[318], le texte annonce, en même temps, la volonté d'utiliser le don pour rendre l'établissement plus viable, pour adapter sa capacité à ses ressources.

En fin de compte, pourtant, le don ne sera assorti d'aucune condition impérative. De ce rescrit de février 1835 à la clôture de l'affaire en juillet 1836, l'on peut distinguer trois phases : de février à avril 1835, le Conseil d'Etat pense parvenir à convaincre Berlin en répondant sommairement à la demande de « rapport circonstancié sur l'état actuel de l'Institut des Billodes ». Il émet un préavis favorable, en même temps qu'il entend obtenir d'Ancillon qu'il suive ses propositions pour la régularisation de la situation des Billodes en matière de possession d'immeubles. La deuxième phase, d'avril à décembre 1836, est consacrée spécifiquement à la question du don aux Billodes ; le ministre berlinois ne suivant pas ses propositions, le Conseil d'Etat se voit contraint, pour parvenir à ses fins, de livrer un rapport détaillé et de mettre entre parenthèses la question de la possession d'immeubles. Le don une fois obtenu –sans conditions–, le Conseil d'Etat va, de mars à juillet 1836, parvenir une seconde fois à convaincre Berlin : au sujet des biens immobiliers, Ancillon renoncera complètement à l'idée de contrôler les Billodes en les liant à une collectivité publique existante.

Les tractations entre le Conseil d'Etat et Ancillon méritent d'être rapportées en détail. S'y lisent en effet la constitution ou l'affirmation d'un fait décisif : au contraire de tous les autres usages de la somme royale, le Conseil d'Etat ne veut pas, en matière de bienfaisance privée, user du don comme moyen de contrainte, de prise d'influence.

Dans un premier temps, donc, le Conseil d'Etat pense pouvoir à la fois obtenir un don sans que celui-ci soit lié à des conditions, en même temps que la régularisation des possessions des Billodes. En février encore, il renvoie le rescrit au rapport du secrétaire d'Etat Calame, par ailleurs … neveu et exécuteur testamentaire de Marie-Anne, ainsi que membre du comité qu'elle a nommé avant son décès.[319] Sur la base de deux rapports de Calame, le Conseil d'Etat répond, assez sommairement, à Ancillon le 2 avril. Défendant l'idée d'un don, mais affirmant en même temps que la survie de l'établissement n'en dépend pas, qu'il n'y a pas de nécessité

---

318 Cf. Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », en part. p. 254-262 (« 'Un moyen très efficace d'obtenir des améliorations utiles'. L'usage de la somme royale »). Les Billodes sont le troisième plus important bénéficiaire des dons du roi en matière d'assistance (6'000 £, soit 13% de 46'480 £), après l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds (16'800 £) et le Fonds des régents (15'000 £).

319 *MCE 188*, 20 février 1835, p. 273-274.

de secours immédiats, le Conseil d'Etat conclut qu'« un don de sa majesté ne pourrait pas être mieux appliqué qu'à un établissement si digne sous tous les rapports de sa haute sollicitude ».[320] Contenant quelques données générales sur le financement des Billodes, la lettre, ne l'évoquant pas, écarte l'idée de contraindre ou d'inciter, par le biais d'un don, l'établissement à adapter sa capacité à ses ressources. Cette résistance déférente est bien illustrée par la procédure suivie : le 4 mars, prenant connaissance d'un premier rapport de Calame, le Conseil d'Etat demande à ce dernier un rapport ultérieur sur les décisions à prendre par le comité des Billodes, qui se réunit une semaine plus tard ; il s'agit

> « de faire connaître au Conseil les résolutions qui seront prises dans cette réunion, et qui seront de nature à influer sur le point de vue duquel le ministère est parti dans son rescrit du 7 février. »[321]

Le rapport livré le 17 mars dit implicitement le refus des suggestions d'Ancillon. L'on entend ne rien changer au système mis en place par M.-A. Calame :

> « L'expérience du temps qui s'est écoulé depuis la mort de Mademoiselle Calame, l'état satisfaisant de l'établissement, l'espérance de voir la bienfaisance publique se maintenir active en sa faveur tant au-dedans qu'au-dehors du pays, ont engagé le comité à n'apporter pour le moment aucun changement dans l'organisation de l'Institut. Le nombre des élèves continuera à se régler sur les ressources de la maison, sans être limité à un chiffre déterminé. Quelques places devenues vacantes depuis la mort de la directrice vont être remplies. Les conditions d'admission demeureront les mêmes ; gratuite pour les plus malheureux, elle aura lieu pour les autres moyennant une pension qui variera suivant leurs circonstances. »[322]

De la même manière, dans la lettre à Ancillon du 2 avril, relatant une décision prise par le comité, le Conseil d'Etat écarte, sur le même mode implicite, l'idée de contraindre l'établissement à adapter ses capacités à ses ressources : après le décès de la fondatrice, « on n'avait admis à nouveau que ceux pour lesquels on offrait une pension décidément suffisante pour couvrir les frais de leur entretien », puis on en est revenu au système antérieur.
Le même mois d'avril 1835, pensant avoir obtenu de Berlin qu'un don ne soit pas lié à un redimensionnement de l'établissement, le Conseil d'Etat relaie une demande du comité des Billodes relative à ses immeubles : il s'agit pour celui-ci d'« obtenir la permission de posséder pour aussi longtems qu'il subsistera », sans lods ni cens, l'ensemble des biens immobiliers composant l'établissement et qui n'ont pas tous le même statut juridique.[323] Le Conseil d'Etat, contrairement à ce qu'il écrivait en 1827 au sujet de la pension DuTerraux, considère désormais que les Billodes ont une existence juridique suffisante, qui n'est ni celle d'une collectivité publique ni celle d'un particulier. Le changement par rapport à 1827 est net,

---

320 *LASM 98*, 39, 205-208, 2 avril 1835.

321 *MCE 188*, 4 mars 1835, p. 340.

322 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : « Rapport concernant l'établissement des Billodes » du secrétaire d'Etat H.-F. Calame au Conseil d'Etat, 17 mars 1835. Selon *MCE 188*, 18 mars 1835, p. 402, le premier rapport de Calame, non retrouvé, est daté du 28 février. Le second, et très vraisemblablement le premier, sont repris parfois littéralement dans la réponse à Berlin du 2 avril.

323 *MCE 188*, 18 avril 1835, p. 550 et 27 avril 1835, p. 574 et *LASM 98*, 51, 238-245, 27 avril 1835. Liste et statut des biens concernés dans ce dernier document et dans *MCE 191*, 25 juillet 1836, p. 1055-1057 et *LDSM 122*, 57, 106-107, 13 juillet 1836. Par exemple, la demi-maison acquise en 1818 pour 200 louis l'a été par un groupe de 7 dames ; la maison pour les garçons a été achetée en 1820 pour un groupe de 87 actionnaires qui en ont laissé l'usage à Marie-Anne Calame ; la seconde partie de la maison acquise en 1818 est achetée en 1827 au nom de l'établissement par Marie-Anne Calame, Marie-Louise Guyot et Emilie Richard ; la maison construite en 1826-1828, ainsi qu'un terrain acquis en 1829 et une maison en 1830, sont propriété de Marie-Anne Calame à titre personnel.

même si, dans le discours, il est oblitéré par le caractère très privé des Billodes jusqu'en 1834 :

> « Aussi longtemps qu'a vécu Mademoiselle Calame, l'Institut des Billodes a pu être envisagé comme une entreprise qui lui était personnelle, et les actes qui en concernaient les propriétés ont pu être stipulés sous le nom de la directrice. Mais à mesure que par la mort de Mademoiselle Calame, l'établissement a passé sous la direction d'un comité, l'Institut, *en prenant un caractère de permanence, a pris définitivement aussi celui de la personne morale, qu'il avait déjà revêtu dans l'acquisition du 26 février 1827*. »[324]

La suite de l'affaire montrera que l'affirmation du « caractère de permanence » acquis par l'établissement, caractère que le Conseil dit avoir été effectif en 1827 déjà, ce qu'alors il niait, dissimule en fait une révision à la baisse des exigences de 1827.
D'avril à décembre 1835, l'affaire entre dans sa deuxième phase : devant les exigences d'Ancillon, le Conseil d'Etat met la question des biens entre parenthèses et porte son attention sur l'obtention d'un don, certes, mais sans conditions. En avril, Ancillon exige du Conseil d'Etat un rapport démontrant la nécessité d'un don pour la survie de l'établissement :

> « Le roi (…) a témoigné de l'intérêt pour l'œuvre de Mademoiselle Calame, mais je ne puis faire une demande à sa majesté sans la motiver par des *besoins réels* et sans indiquer la somme. Votre rapport [du 2 avril] (…) ne contient *que des données fort générales* sur ce bel établissement, et ce n'est en grande partie que par des nouvelles indirectes que je puis me faire une idée de son organisation, du personnel de sa direction, de son étendue, de son utilité et des moyens qui le font subsister. Je voudrais (…) que vous m'en fissiez tenir une espèce de tableau statistique, lequel contiendrait les *détails numériques et positifs*, qui ne vous paraîtraient pas de nature à être insérés dans le texte de votre rapport. »[325]

Répétée en mai, préalable à toute réponse relative au statut des biens de l'établissement[326], cette exigence s'oppose clairement, par ses motivations, à la position du Conseil d'Etat qui, relayant l'avis du comité des Billodes, disait espérer « que l'Institut, dans l'organisation duquel aucun changement ne serait apporté pour le moment, continuerait à marcher comme sous la direction de Mademoiselle Calame », ce qui n'empêche pas qu'il soit « digne de la haute sollicitude du roi ».[327] Ancillon, lui, exige du Conseil d'Etat qu'il démontre « que les besoins de cet utile établissement (…) surpass[ent] maintenant ses ressources », qu'il démontre que l'établissement a des « besoins réels ».
Chargé par le Conseil d'Etat « de recueillir et de lui fournir les renseignemens demandés par le ministère »[328], le secrétaire d'Etat H.-F. Calame élabore entre mai et juillet un rapport sur l'organisation et le fonctionnement de l'établissement.[329] Même s'il livre « des renseignements plus circonstanciés sur cet établissement », ce texte ne répond pas à l'exigence d'Ancillon : il ne démontre en rien la nécessité d'un don pour la survie des

---

[324] *LASM 98*, 51, 238-245, 27 avril 1835. Nous soulignons. L'« acquisition du 26 février 1827 » est l'achat de la seconde partie de la maison dont une première moitié avait été acquise en 1818.

[325] *LDSM 121*, 46, 370-372, 26 avril 1835. Nous soulignons.

[326] *LDSM 121*, 62, 391, 24 mai 1835 et *MCE 188*, 8 juin 1835, p. 767. Ancillon dit attendre les informations demandées le 26 avril « avant de prendre une résolution sur les propositions » à propos des immeubles.

[327] *LDSM 121*, 46, 370-372, 26 avril 1835 (position du Conseil d'Etat résumée par Ancillon).

[328] *MCE 188*, 5 mai 1835, p. 617-618.

[329] Document non retrouvé, mentionné dans la *LASM* du 28 octobre et la réponse de Berlin du 7 décembre, et élaboré vraisemblablement sur la base d'un rapport de la nouvelle directrice de l'établissement (Madame Zimmerli). Cf. ci-dessus, n. 288.

Billodes. Réaffirmant sa position, le Conseil d'Etat n'en réitère pas moins sa demande d'un don sans conditions :

> « le Conseil (…) arrête que le contenu de ce rapport sera transmis au ministère du roi, avec les considérations qui engagent le Conseil à conclure à ce que la subvention de £ 4'000, que le ministère était disposé à accorder à l'Institut pour prévenir sa dissolution, dans le cas où elle aurait été à craindre comme conséquence de la mort de Mademoiselle Calame, soit maintenue en faveur de l'Institut, comme une marque de la faveur et de la sollicitude royales. »[330]

Envoyée, de façon surprenante[331], trois mois plus tard, proposant, en raison de la « position tout à fait spéciale [des Billodes] parmi les établissements du même genre qui existent dans le pays », de faire une exception au refus de principe de Berlin d'accorder un soutien financier aux établissements de bienfaisance privée[332], la lettre à la cour persiste à ne pas aborder la question de la nécessité du don pour la survie de l'établissement et, ainsi, à ne pas discuter de l'imposition de règles liées au don : le Conseil d'Etat propose de considérer que la somme accordée servirait à des dépenses d'investissement ou d'équipement.[333]
En décembre, enfin, Berlin cède : Ancillon envoie « au nom et par ordre exprès du roi, une assignation de quatre mille livres, à prendre sur la somme des £ 70'000 à la disposition annuelle et libre de sa majesté »[334] ; comme le suggérait le Conseil d'Etat, la somme est destinée à des dépenses d'investissement, soit « à faire aux bâtiments les réparations ou les changements nécessaires » et « à établir les métiers ou les atteliers nécessaires pour occuper les élèves utilement, tant pour eux-mêmes que pour l'Institut », le solde pouvant être utilisé en couverture du déficit de l'exercice en cours ou en gratifications distribuées aux employés.
Dernière tentative, pourtant, de lier le don à une prise d'influence sur le fonctionnement de l'établissement, Ancillon, sur la base des données chiffrées qu'il a enfin pu obtenir, redit une fois encore la nécessité de « régulariser l'Institut » :

> « Deux choses me paraissent résulter de ce mémoire et toutes deux confirment mes prévisions ; l'une est l'insuffisance des moyens actuels de l'Institut pour subvenir à ses premiers besoins, et l'autre, la nécessité d'en régler pour l'avenir l'étendue et les limites, afin de le tirer de la position trop précaire où il se trouve, et de pouvoir juger avec plus de certitude de la mesure des secours qu'il convient de lui accorder. »

Il propose, longuement, d'introduire une règle stricte pour déterminer le nombre de pensionnaires d'après les ressources disponibles. Les dépenses étant adaptées aux ressources, l'« espèce de budget circonstanciel »[335] qu'il décrit garantirait à l'établissement une certaine

---

330 *MCE 189*, 20 juillet 1835, p. 1022-1023.

331 *MCE 189*, 28 octobre 1835, p. 1415-1416 (approbation de la lettre) n'explique pas ce retard.

332 Principes formulés par Berlin en mars 1835 à l'occasion d'un don demandé pour l'Etablissement de travail des Bayards et rappelé dans le rescrit du 26 avril 1835 relatif aux Billodes. Cf. ci-dessous, chap. VI/V/2.

333 *LASM 98*, 95, 348-349, 28 octobre 1835. La somme servirait en particulier à l'acquisition d'outils.

334 *LDSM 121*, 117, 469-473, 7 décembre 1835.

335 Il s'agit de fixer le nombre des enfants qui peuvent être admis gratuitement. L'établissement comprend 158 enfants, le coût d'entretien par enfant est de 142.16 £, soit en tout 22'562.8 £, couvertes par les pensions des enfants non admis gratuitement (9'200 £), le produit du capital et du travail (1'680 £ et 1'182.8 £). Il reste ainsi un « déficit de £ 10'500, à combler par la charité publique ». Considérant que « plusieurs frais, et nommément ceux de réparation des bâtiments, ne paraissent pas être compris dans cette somme », supposant un coût réel par enfant de 168 £, Ancillon propose de stipuler que le nombre d'enfants « qui ne paient rien du tout » serait calculé en fonction du total des dons faits à l'établissement l'année précédente, soit « autant de fois 10 louis, autant d'enfants non payants ».

stabilité ; il aurait, aussi sinon surtout, la vertu de permettre la mise en œuvre de règles pour l'intervention de l'Etat :

> « En même temps le gouvernement pourrait voir clair dans les besoins de l'établissement et se trouverait à même de juger avec une entière connaissance de cause, si les secours qu'il lui accordent, rentrent dans la catégorie des dons charitables, ou s'ils sont nécessaires pour prévenir une crise funeste, ce qui doit proprement en être l'objet. »

L'essentiel, ici, ne réside pas dans le contenu des propositions d'Ancillon, mais dans leurs modalités d'énonciation : il ne s'agit plus de conditions impératives liées au don, mais uniquement de suggestions que le Conseil d'Etat est prié de communiquer au comité des Billodes, « à qui sa propre expérience en suggérera peut-être d'autres mieux appropriées encore à l'établissement ». Le texte, certes, affirme la nécessité d'une réforme du fonctionnement, mais il n'est plus question de l'imposer : « pour le bien de ce dernier et pour en assurer son existence à l'avenir, il me semble indispensable de le régulariser », mais la seule exigence formelle de Berlin à l'égard du Conseil d'Etat est, en réalité, de « faire un rapport » sur l'usage de la somme accordée et « sur les résolutions prises par la direction de l'Institut relativement à sa régularisation ultérieure ». La réception du rescrit par le Conseil d'Etat montre bien que l'on n'en retient que l'accord du don :

> « Dans le rescrit dont il vient d'être fait lecture, le ministère observe que s'il résulte du mémoire [de Calame], que les moyens actuels de l'Institut des Billodes sont insuffisants pour subvenir aux premiers besoins, il paraît en résulter aussi la nécessité de régler pour l'avenir l'étendue et les limites de l'établissement, afin de le tirer de la position précaire où il se trouve. Le ministère exprime à cet égard certaines idées, qu'il charge le Conseil de communiquer par l'entremise de Monsieur le secrétaire d'Etat à la direction de l'Institut. Le Conseil arrête qu'un extrait du rescrit sera remis à Monsieur Calame, qui en fera l'usage convenable auprès de la direction, et qui mettra le Conseil à même de faire à la cour le rapport exact et détaillé qu'elle lui demande sur l'emploi du don du roi, ainsi que sur les résolutions qui auront été prises quant à la régularisation ultérieure de l'établissement. »[336]

Les informations relatives au don lui-même sont communiquées à la direction de l'établissement ; quant aux suggestions d'Ancillon, elles seront transmises au comité par le secrétaire d'Etat, chargé de rendre compte de la manière dont elles seront reçues. Les propositions d'Ancillon, non détaillées, sont simplement désignées par l'expression de « certaines idées », et le Conseil d'Etat n'incite pas Calame à convaincre les Billodes de les adopter. Comme l'exige le rescrit, il se borne, très exactement, à demander un rapport, et il s'agit vraisemblablement d'une précaution destinée à prévenir une éventuelle demande de Berlin : le rapport demandé, jamais réclamé, ne sera, à notre connaissance, jamais élaboré.[337]
Ayant, ainsi, obtenu gain de cause une première fois, le Conseil d'Etat, de mars à juillet 1836, va parvenir à convaincre Ancillon sur un second point : les immeubles de l'établissement. Le débat porte sur le caractère de « permanence » de l'institution. En mars 1836, Ancillon demande au Conseil d'Etat des précisions sur l'« existence légale et civile » des Billodes. Très exactement comme le Conseil d'Etat en 1827, il considère que les œuvres dues à la bienfaisance privée sont des « établissements qui peuvent finir à chaque instant », « qu'un zèle, peut-être momentané, ou certaines circonstances ont fait naître et dont rien n'assure la

[336] *MCE 189*, 16 décembre 1835, p. 1669-1670.

[337] La seule trace retrouvée est un placet de remerciement de la direction au roi, document qui n'évoque pas du tout les « certaines idées » que Calame était chargé de soumettre aux Billodes. *MCE 189*, 28 décembre 1835, p. 1760 et *LASM 98*, 5, 407, 6 janvier 1835 (sic, pour 1836).

durée »[338] : qui garantit la permanence qui est celle d'une collectivité publique ou des héritiers d'un particulier ?

> « une personne morale doit être représentée par l'organe de personnes réelles, ayant faculté d'intervenir légalement pour elle et de se succéder sans qu'il y ait d'interruption possible. La direction actuelle de l'Institut est maintenant composée d'un comité général, d'un comité local et d'une direction proprement dite (…) ; mais on ne voit pas encore par là où réside et à quoi se rattache la permanence de la fondation. Il n'est pas vraisemblable que cette réunion de personnes bienfaisantes et charitables vienne sitôt à laisser refroidir son zèle et à se dissoudre ; mais les hommes passent, et c'est une éventualité que le droit ne permet pas d'exclure. On se demande quel serait alors le principe vital qui renouerait le fil de la direction, ou, dans le cas où les immeubles et les capitaux cesseraient d'être employés conformément à leur destination actuelle, qui en demeurerait ou en deviendrait propriétaire. Serait-ce l'Etat, serait-ce les membres demeurés les derniers faisant partie du comité, serait-ce les héritiers de la demoiselle Calame ? »[339]

Pour résoudre le problème qu'il évoque, pour constituer « le point de ralliement », « le noyau générateur du comité de l'Institut, qui semble flotter en l'air sans un élément permanent de cette nature », Ancillon suggère d'étatiser ou de communaliser, soit d'intégrer au comité un membre du Conseil d'Etat, le chef de la juridiction du Locle ou une commission désignée par la commune du Locle.
Renvoyée au rapport, une fois encore, de Calame[340], l'idée est fermement refusée par le Conseil d'Etat, qui propose à Berlin, en substance,

> « d'accueillir purement et simplement les demandes du comité quant aux immeubles occupés par l'Institut, pour aussi longtemps que cet établissement conservera la destination pour laquelle il a été fondé. »[341]

La lettre à Ancillon[342] documente à la fois le changement opéré dans la position du Conseil d'Etat depuis 1827 et l'adoption d'une attitude enfin stabilisée envers le fait majeur qu'est, après 1815, l'apparition de la bienfaisance privée. Cette attitude nouvelle est caractérisée par deux éléments : l'identification, d'une part, désormais définitive, des organes de la bienfaisance privée comme personnes morales distinctes des communes ou de l'Etat, ainsi que des particuliers ; le refus, d'autre part, de tout lien avec les collectivités publiques.
Le cœur de l'argumentation consiste à démontrer qu'il n'est pas nécessaire qu'un établissement tel que les Billodes, « pour être envisagé comme personne morale et admis à posséder des immeubles en cette qualité », « renferme un élément de perpétuité dans son organisation ». Le principal argument est la comparaison avec la situation d'instances quasi-communales ; sans réellement prouver son affirmation, faisant bien rapidement fi du fait qu'en cas de disparition, les communes seraient vraisemblablement appelées à assumer les tâches dont il s'agit, le Conseil d'Etat assimile les institutions de bienfaisance privée aux chambres de charité et à d'autres « corporations » partiellement distinctes des communes :

> « Il y a dans la principauté nombre de corporations ou associations reconnues comme personnes morales, chambres de charité, d'éducation, etc. qui ne présentent pas davantage ce caractère de perpétuité, en ce sens qu'elles prendraient fin quand leurs ressources

---

338 Ci-dessus, chap. VI/III/2 : « Le don refusé – le contrôle désiré (…) ».

339 *LDSM 122*, 25, 48-50, 10 mars 1836.

340 *MCE 190*, 30 mars 1836, p. 453-454.

341 *MCE 190*, 13 avril 1836, p. 540.

342 *LASM 98*, 43, 471-474, 14 mai 1836 ; *MCE 190*, 16 mai 1836, p. 684-685.

> tariraient entièrement, quand leurs derniers actionnaires viendraient à mourir, ou quand leurs administrations ne trouveraient plus à se recruter de nouveaux membres. »

Oubliant, ainsi, que, précisément, l'Etat est alors en train, à l'exception de l'assistance, de corseter, au moyen de réglementations cantonales, ces domaines de basse police[343], le Conseil d'Etat ajoute qu'il est à prévoir, pour les Billodes, « que le comité se perpétuera par des élections successives, aussi longtemps qu'aucune cause de dissolution ne frappera l'établissement » ; dans un tel cas, bien improbable, il serait procédé comme dans tous les cas de faillite, les créanciers étant appelés à faire valoir leurs titres « sur quelques parties des immeubles ou des capitaux de l'établissement », le solde éventuel revenant à l'Etat, sans qu'il puisse être procédé à titre individuel contre les membres du comité et sans que les héritiers de M.-A. Calame puissent réclamer à ce titre une part de la liquidation.
Conférer aux Billodes une « garantie de perpétuité » en les liant à l'Etat ou à la commune du Locle n'est, donc, pas nécessaire ; la chose ne serait, par ailleurs, pas opportune :

> « nous croyons qu'il est préférable de laisser les choses purement et simplement dans l'état où elles sont. Il s'agit d'une oeuvre tout à fait particulière dans son principe à Mademoiselle Calame, dont elle a légué la direction à un comité qui s'envisage à son tour comme la tenant directement de la fondatrice pour la continuer sur les mêmes bases et dans le même esprit. Il serait à craindre que tout changement proposé dans l'organisme de la direction ne rencontrât des difficultés qui en définitive tourneraient au détriment de l'Institut, et nous croyons que sa meilleure garantie de permanance réside dans la continuation de l'intérêt général qu'il inspire et de la protection du roi, du ministère et du gouvernement (…). »

Signalant, par ailleurs, la présence circonstancielle du secrétaire d'Etat Calame et du pasteur du Locle Andrié dans le comité de l'établissement et évoquant le droit général de surveillance du maire sur tous les « établissements particuliers ou publics de son ressort », le Conseil d'Etat conclut en réitérant sa demande initiale d'avril 1835, soit d'autoriser l'établissement à posséder ses immeubles « aussi longtemps qu'il conservera la destination pour laquelle il a été fondé » :

> « l'Institut est de fait en possession de certains immeubles, acquis pour lui par sa fondatrice ou qui lui ont été donnés ou légués. Il demande que cette possession soit régularisée par le consentement supérieur sans lequel aucune personne morale ne peut acquérir la propriété d'immeubles, et sans lequel l'Institut demeurerait dans une sorte de dépendance vis-à-vis des héritiers des personnes au nom desquelles les actes de propriété sont passés. »

Basée sur l'abandon d'une garantie de perpétuité et sur le refus, connexe, d'un lien avec l'Etat ou les communes, la conception de la bienfaisance privée que défend ce texte finit par trouver l'assentiment d'Ancillon. En juillet 1836, en effet, le Conseil d'Etat obtient gain de cause : l'Institut des Billodes reçoit la permission de posséder ou d'acquérir définitivement « et pour aussi longtemps qu'il conservera la destination pour laquelle il a été fondé », sans lods ni cens, les divers biens immobiliers qui le constituent.[344]
Ainsi, au terme d'une année et demie de tractations, d'insistance déférente, le Conseil d'Etat, à deux reprises, est parvenu à faire admettre par Berlin une position à l'égard des Billodes et, plus généralement, de la bienfaisance privée. Au cœur de cette position enfin trouvée, huit ans après l'attitude aporistique de 1827, l'on trouve l'identification et l'admission par l'Etat de

---

343 Chap. III/X et IV/IV/1 : « Une emprise croissante sur les communes ». Pour le cas des routes ou de l'Eglise, cf. Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », *pass.* ; pour le cas de l'école, cf. p. ex. Pierre CASPARD, « Pourquoi l'Etat s'est-il intéressé… ».

344 *LDSM 122*, 57, 106-107, 13 juillet 1836 et *MCE 191*, 25 juillet 1836, p. 1055-1057.

l'existence d'un nouveau type de « personne morale », distinct des collectivités publiques et des particuliers : les instances de la bienfaisance privée. L'attitude de 1835 se distingue de celle de 1827 par l'abandon de l'exigence de perpétuité que garantirait un lien avec une collectivité publique existante. A cette première différence s'ajoute l'abandon d'une exigence pourtant fermement formulée en 1827 : celle du contrôle. En 1827, l'on déplorait que « rien dans les établissemens dont il s'agit ne garantit la bonté des règles et des principes qui y sont actuellement admis » et qu'ils ne soient soumis « à aucun contrôle et à aucune inspection supérieure ». En 1835, c'est, précisément, cette exigence que combat le Conseil d'Etat, en refusant de lier le don du roi à des conditions et en refusant d'imposer à ces établissements un lien avec l'Etat ou une commune, lien qui aurait garanti à la fois la « perpétuité » souhaitée par Berlin, en même temps qu'un « contrôle », une « inspection supérieure ».
Le pendant de cette nouvelle attitude est le refus d'un financement structurel de ces établissements. Le Conseil d'Etat, en 1835, refuse même un don qui serait conçu comme un moyen d'assurer la survie des Billodes : il ne doit s'agir que d'un geste de bienfaisance désintéressée, de générosité royale qui ne soit pas motivée par des « besoins réels ». En d'autres termes, l'Etat achète, en quelque sorte, son absence d'engagement financier structurel en acceptant l'absence de contrôle. C'est, en dernier lieu, la crainte d'engager financièrement l'Etat qui, à notre sens, rend le mieux compte de l'abandon des exigences de permanence et de contrôle pourtant formulées en 1827.
Les quelques autres interventions de l'Etat à l'égard des Billodes[345] confirment bien la nature de cette nouvelle attitude, dont elles démontrent le caractère définitif. En 1841, ainsi, le roi accorde aux Billodes, « sur le fonds des £ 70'000 à la disposition annuelle et libre du roi », un don de 2'000 £. Motivé sur le mode de l'allusion par un apparent besoin d'investissement, le don n'est en fait lié à aucune condition :

> « Veuillez (…) donner connaissance de cet acte de la bienfaisance royale à la direction de l'institution des Billodes, et charger en même temps la trésorerie générale du roi de lui payer (…) la somme ci-dessus de £ 2'000 que le roi daigne mettre à sa disposition à titre de secours sans d'ailleurs faire de réserve relativement à la destination spéciale de cette somme. »[346]

---

[345] Autres occurrences des Billodes dans les sources gouvernementales après 1835 : 1. En 1840, le Conseil d'Etat autorise « une société de dames » de tenir « une loterie d'ouvrages de mains et autres effets mobiliers » au profit des Billodes (*MCE 198*, 18 mars 1840, p. 534-535). 2. En 1845, le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'affaire de l'hospice de La Sagne (cf. chap. VII/III/3 : « Autour de Préfargier : Une hostilité croissante (…) »), se renseigne sur les coûts et les résultats de plusieurs institutions de bienfaisance du canton ; pour les Billodes, l'Etat ne parvient pas à obtenir les renseignements demandés. *MCE 208*, 14 avril 1845, 650-651 ; *MCE 209*, 15 septembre 1845, p. 525 et 13 octobre 1845, p. 764-765 et surtout AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : « Rapport de Monsieur le maire du Locle » Nicolet, 20 septembre 1845 : envoyant les données pour l'Hospice du Locle, le maire signale que l'Institut des Billodes a répondu « qu'il ne lui était pas possible de trouver dans [ses] écritures les bases nécessaires pour répondre aux questions » posées.

[346] *LDSM 124*, 146, 131-132, 15 novembre 1841. Le point de départ du don serait l'envoi d'un compte-rendu pour les années 1835 à 1840 par la directrice des Billodes au pasteur Godet, alors précepteur du prince Frédéric-Guillaume, comptes-rendus « qui paraissent avoir particulièrement pour objet la réunion des fonds nécessaires pour une bâtisse dont l'établissement éprouve un besoin urgent » et que le pasteur Godet a présentés au roi. *MCE 201*, 29 novembre 1841, p. 2289-2290, 22 décembre 1841, p. 2495 et 27 décembre 1841, p. 2516, ainsi que *LASM 101*, 170, 215, 27 décembre 1841. Sur Frédéric Godet (1812-1900) : Gottfried HAMMANN, « Frédéric Godet », www.dhs.ch ; « Frédéric Godet, professeur de théologie (1812-1900) », *BN III*, p. 142-148. Voir aussi : Philippe GODET, *Frédéric Godet : (1812-1900) : D'après sa correspondance et d'autres documents inédits*, Neuchâtel, Attinger, 1913 ; Philippe-Henri MENOUD, « Frédéric Godet », *MN*, 1961, p. 67-83 ; François-Frédéric ROGET, *Frédéric Godet : Swiss divine, and tutor to Frederick the Noble*, [London], Harrison & sons, 1914.

De la même façon, les Billodes sont désormais considérées comme une « personne morale » de nature distincte des communes. En 1844, ainsi, l'établissement est autorisé à acquérir un « terrain de dégagement » au nord du bâtiment principal, pour 1'680 £, avec exemption du lods et du cens d'amortissement. Autorisant en même temps deux petites acquisitions antérieures opérées par les Billodes en 1841 et 1842 et pour lesquelles l'établissement avait omis de demander l'autorisation de l'Etat, le Conseil d'Etat remet à l'ordre le notaire qui a stipulé les actes, en lui rappelant

> « que, s'agissant d'*une corporation soit institution qui en a la nature*, il ne devait pas, à teneur des règles existantes, passer outre à la stipulation des actes, en l'absence d'une permission du Conseil. »[347]

Par contre, contrairement aux communes, le Conseil d'Etat ne s'estime pas tenu de veiller au maintien de la fortune immobilière des institutions de bienfaisance privée, qui, au même titre que des particuliers, sont libres d'aliéner leurs biens sans autorisation. En 1845, ainsi, les Billodes envisageant de vendre « une petite maison » dont elles n'ont pas besoin, le secrétaire d'Etat Calame demande au Conseil d'Etat

> « de lui faire connaître si pour remettre un immeuble dans le commerce *un établissement qui n'est pas une corporation* a besoin d'une permission du gouvernement, comme il en a besoin pour acquérir, délibéré, le Conseil arrête que l'Institut des Billodes n'ayant *pas le caractère d'une administration publique* peut aliéner un immeuble sans autorisation. »[348]

Il convient, enfin, de relever que, personnes morales d'un type nouveau, soumises à aucun contrôle de la part de l'Etat, décidant seules de leur gestion, les institutions de bienfaisance privée, à l'exemple des Billodes, sont également déliées de toute tutelle communale. A aucun moment la commune du Locle n'intervient dans la création de l'établissement, et elle ne dispose sur lui d'aucun droit de regard que lui conférerait, par exemple, une présence statutaire, en particulier après 1835, dans le comité. Les rapports entre Marie-Anne et la commune du Locle paraissent, même, avoir été parfois tendus. Le comité qui a, en 1820, acheté la maison destinée aux garçons, est, vers 1826, en différend avec Marie-Anne à propos de l'admission préférentielle d'enfants originaires du Locle ; en raison, semble-t-il, de ce fait, il retire son appui à la fondatrice des Billodes, soutenant désormais le (futur) hospice des vieillards, établissement dont la nature communale, au début à tout le moins, est nette.[349]

« La secte dont Mademoiselle Calame paraît faire partie » : Les Billodes comme centre de diffusion du *Réveil* ?

Le troisième élément, enfin, constitutif de l'attitude de l'Etat envers les Billodes, est la crainte de voir l'établissement servir de centre de diffusion du *Réveil*[350] en pays neuchâtelois. A

---

347 *MCE 206*, 8 janvier 1844, p. 89-91. Nous soulignons. Les deux actes en question ont été stipulés par le notaire François-Louis Faverole, au Locle : acquisition d'une parcelle de terrain le 18 mars 1841 pour 33.12 £ et échange de parcelles le 10 décembre 1842 pour 22 £.

348 *MCE 209*, 3 novembre 1845, p. 896. Nous soulignons.

349 Cf. Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 68-73 et p. 80-82.

350 En Suisse romande, le cas le mieux documenté est celui de Genève (n.v.) : Emile GUERS, *Le premier Réveil et la première église indépendante à Genève*, Genève, Libr. Beroud & Kaufmann, 1871 ; Maurice LADOR, *L'Eglise évangélique libre de Genève : 1849-1949*, Genève, Roulet, [1950] ; Léon MAURY, *Le réveil religieux dans l'Eglise réformée à Genève et en France : (1810-1850)*, Paris, Fischbacher, 1892, 2 vol. ; Gabriel MÜTZENBERG, « Louis Gaussen et les débuts de la Société évangélique », in *Genève protestante en 1831*, Genève, Labor et fides, 1983, p. 67-89 ; « Un grand débat à la Société évangélique de Genève à l'heure de la Révolution radicale : Faut-il fonder une nouvelle église ? » *Bull. de la SHAG 22*, 1992, p. 53-64 ; « Une jeune fille romantique au sermon », in *C'est la faute à Voltaire, c'est la faute à Rousseau [Mélanges Candaux]*,

défaut d'une histoire la diffusion de ce mouvement de renouveau protestant à Neuchâtel[351], qui permettrait de donner sens au cas particulier des Billodes, l'on peut signaler qu'entre 1825 et 1827 au moins, la préoccupation principale de l'Etat est de s'assurer que Marie-Anne Calame n'use pas de l'indépendance absolue dont elle jouit aux Billodes pour faire de cet établissement un moyen de propager des idées religieuses qu'elle ne paraît jamais avoir cherché à dissimuler. Une affaire survenue en avril 1825 met bien en exergue cette dimension de l'attitude de l'Etat.

Dans la nuit du 28 au 29 avril, l'un des sous-maîtres de l'établissement, Félix-Henry Jeanneret, manifestement victime d'un accès psychotique, sème le trouble aux Billodes : il tente de faire lever les enfants en pleine nuit et frappe son propre frère intervenu pour le ramener à la raison ; maîtrisé, il est conduit dans sa famille.[352] Communiquant au Conseil d'Etat le résultat de l'enquête qu'il a fait dresser, le maire du Locle interprète l'événement avec prudence, l'attribuant plus à son auteur qu'à une quelconque exaltation religieuse :

Genève, Droz, 1997, p. 491-497. Pour la Suisse romande et la Suisse dans son ensemble (n.v.) : Wilhelm HADORN, *Geschichte des Pietismus in den Schweizerischen Reformierten Kirchen*, Konstanz, Emmishofen, C. Hirsch, [1901] ; Erika HEBEISEN, « Vom Rand zur Mitte : Eine weibliche Genealogie aus dem pietistischen Milieu Basels 1750-1820 », *RSH 52*, 2002, p. 463-476 et *'leidenschaftlich fromm' : Die pietistische Bewegung in Basel 1750–1830*, Köln (etc), Böhlau, 2005 ; Armin MAUERHOFER, *Eine Erweckungsbewegung im 19. Jahrhundert : Karl von Rodt und die Entstehung der Freien Evangelischen Gemeinden in der Schweiz*, Giessen, Basel, Brunnen, 1987 ; Christine STUBER, *'Eine fröhliche Zeit der Erweckung für viele' : Quellenstudien zur Erweckungsbewegung in Bern 1818-1831*, 2. korr. Aufl., Bern [etc.], P. Lang, 2002 ; Christine STUBER, « 'Que ce réveil est beau !': Zur Erweckungsbewegung in Bern 1818 bis 1831 », *Berner Zschr. f. Gesch. u. Heimatkde. 64*, 2002, p. 1-44 ; Timothy C.F STUNT, *From awakening to secession : Radical Evangelicals in Switzerland and Britain 1815-35*, Edinburgh, T&T Clark, 2000 ; Alice WEMYSS, *Histoire du Réveil : 1790-1849*, Lausanne, Libr. de l'Ale, 1977 ; Roland WETTER, *Histoire du méthodisme wesleyen en Suisse romande*, Lausanne, R. Wetter, 1989. Dans le monde anglo-saxon et en Allemagne au moins, le piétisme et le méthodisme constituent un champ historiographique bien défini ; cf. p. ex. (n.v.) : Martin BRECHT (et al.) *Geschichte des Pietismus*, vol. I-IV, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1993-2004, en part. le vol. 3 : Ulrich GÄBLER (éd.) et al., *Der Pietismus im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert*, 2000 ; James Clifford DEMING, *Protestantism and society in France : Revivalism and the French Reformed Church in the departement of the Gard, 1815-1848*, s.l., s.n., 1989 (Ann Arbor, University Microfilm International) ; Ulrich GÄBLER, *'Auferstehungszeit' : Erweckungsprediger des 19. Jahrhunderts : Sechs Porträts*, Munich, Beck, 1991 ; Ugo GASTALDI, *I movimenti di risveglio nel mondo protestante : Dal 'Great Awakening' (1720) ai 'revivals' del nostro secolo*, Turin, Claudiana, 1989 ; Peter MASER, *Hans Ernst von Kottwitz : Studien zur Erweckungsbewegung des frühen 19. Jahrhunderts in Schlesien und Berlin*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1990 ; Gerhard SCHWINGE, *Jung-Stilling als Erbauungsschriftsteller der Erweckung : Eine literatur- und frömmigkeitsgeschichtliche Untersuchung seiner periodischen Schriften 1795-1816 und ihres Umfelds*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1994 ; William Reginald WARD, *The protestant evangelical awakening*, Cambridge, New York, etc., Cambridge U.P., 1992. Les éditions Vandenhoeck & Ruprecht, essentiellement pour le domaine germanophone, disposent d'une riche série de publication relative au piétisme (« Arbeiten zur Geschichte des Pietismus »), ainsi que d'une revue (*Pietismus und Neuzeit*).

351 Sur cette question, presqu'entièrement négligée par l'historiographie locale, objet pourtant de très vifs débats à Neuchâtel dès le début des années 1820 jusqu'en 1848, voir Gottfried HAMMANN, « Eglises et comunautés religieuses », *HPN III*, p. 219-110, en part. p. 222, 224-226, 239-240, ainsi que, du même, les biographies de deux des acteurs importants du *Réveil* en pays neuchâtelois : « James DuPasquier… » ; « Abram-François Pétavel : Pasteur et professeur de Belles-Lettres (1791-1870) », *BN II*, p. 253-257 et « Abram-François Pétavel (1791-1870) », *Histoire de l'Université de Neuchâtel*, t. 1, Hauterive, Attinger, 1988, p. 359-382. Autres écrits, à caractère de sources : *1840-1990 : Une Eglise se souvient : Ouvrage publ. par l'Eglise évangélique libre de Neuchâtel (...)*, Neuchâtel, Eglise libre de la Rochette, 1990 (en part. p. 11-83 : rééd. de : Adolphe de POURTALES, *Une page de l'histoire religieuse du canton de Neuchâtel*, Neuchâtel, L.-A. Borel, 1873) ; J. ROY-TOPHEL, *Une page d'histoire : Jubilé de l'Eglise libre de La Côte-aux-Fées : 1849-1949*, Yverdon, impr. H. Cornaz, 1949 ; *Le Réveil des Ponts-de-Martel : 1838-1988 : 150ème anniversaire (...)*, [Le Locle, Rapidoffset], [1988].

352 En plus de nos sources : Arthur PIAGET, « Marie-Anne… », p. 26-30 et Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 106-108.

> « La bisarerie des propos de Jeanneret et de ses actions prouve qu'il était dans un état de démence complette auquel un fanatisme religieux dont il paraît profondément imbu, peut avoir une part plus ou moins grande. Cependant il peut y avoir été porté aussi par une disposition naturelle et qui tient peut-être à sa famille ; son père est très original ; il a un frère tout à fait imbécile, et lui-même a déjà été maniaque il y a plusieurs années dans le canton de Berne au point qu'il était devenu extrêmement dangereux et que l'on fut obligé, non seulement de le tenir enfermé dans une maison de force pendant plusieurs semaines, mais encore de le tenir enchaîné. »[353]

Ayant à titre préalable signifié à M.-A. Calame d'interdire à Jeanneret de rentrer dans l'établissement, proposant de ne pas poursuivre l'auteur en raison de « l'état de démence » dans lequel il a agi, le maire demande au Conseil d'Etat « une direction » :

> « Cette affaire a produit un bien mauvais effet dans le public ; on l'attribue uniquement à une exaltation religieuse résultant des idées reçues dans la secte dont Mademoiselle Calame paraît faire partie et on va jusqu'à dire que les scènes du canton de Zurich vont se renouveler.[354] Au dernier égard, quoique je n'aye pas encore pu parvenir à découvrir jusqu'à quel point Mademoiselle Calame peut chercher à répandre sa doctrine dans son établissement je n'en suis pas moins persuadé qu'il n'y a pas pour le moment de nouveaux scandales à craindre. »

Prenant connaissance du rapport du maire, le Conseil d'Etat, ordonnant par ailleurs une mesure de confination domiciliaire à l'encontre de Jeanneret, demande au maire « un rapport confidentiel sur le dit établissement en général, sur ses avantages et sur ses défauts »[355] ; il s'agit de déterminer « jusqu'à quel point Mademoiselle Calame peut chercher à répandre sa doctrine dans son établissement ». Dans sa réponse, le maire, après avoir exposé les « avantages » d'un établissement où les enfants des pauvres « se forment à l'ordre et au travail », dans lequel « l'ordre le plus parfait (…) règne » et où « la manière dont les enfans sont traités par rapport au phisique (…) ne laisse rien à désirer », aborde la question qui motive l'intérêt du Conseil d'Etat. Le texte dit la difficulté à déterminer si les Billodes servent de vecteur au piétisme :

> « Il est certainement très fâcheux qu'une personne aussi capable et dont les dispositions sont si éminemment philantropiques, ait adopté, au moins d'après toutes les apparences, des opinions religieuses qui ne peuvent appartenir qu'à un fanatisme et à une exaltation outrée. Si elle cherchait à propager sa secte dans son établissement il n'est pas douteux que sous ce rapport il ne produisît de mauvais effets ; mais malgré nos observations les plus attentives, ce qu'ont pu m'en dire les personnes qui connaissent le mieux l'établissement et les fréquens entretiens que j'ai eu avec la demoiselle Calame, dans lesquels j'ai tâché de ne rien négliger pour la pénétrer à ce sujet, je n'ai pas pu m'édifier suffisamment pour pouvoir dire avec une entière connaissance de cause ce qui en est. »[356]

En définitive, il répond négativement : les livres utilisés pour les leçons de religion sont tous « admis dans les écoles ordinaires », la façon dont ils sont utilisés aux Billodes ne paraît pas « tendre à la propagation d'une secte particulière », à l'exception de cantiques « dans lesquels on reconnaît de la superstition et du fanatisme ». Le pasteur du Locle, qui reçoit les enfants des Billodes à la communion, dit être satisfait d'eux et n'avoir rien remarqué « qui pût les faire envisager comme sectaires ». Les enseignants employés dans l'établissement, certes,

---

353 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet, 2 mai 1825.

354 Crucifixion de Wildenspuch en mars 1823 ; cf. n. 197.

355 *MCE 174*, 3 mai 1825, p. 347-348.

356 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : « Rapport du sieur maire du Locle » Nicolet, 26 mai 1825.

« partagent les mêmes opinions » que M.-A. Calame, mais, tout en disant peiner « à concevoir qu'ils ne fissent rien pour faire participer leurs élèves (…) à un bonheur qui d'après l'intime conviction qu'ils paraissent en avoir, ne peut exister que dans la secte qu'ils professent », le maire conclut qu'il n'y pas lieu de procéder plus avant :

> « Quoi qu'il en soit, d'après ce que j'ai vu de l'établissement dont il s'agit, il me paraît qu'il doit en résulter des avantages bien réels ; et s'il donne effectivement lieu à des abus, il faut que l'on mette beaucoup de soin à les cacher car, je le répète, je n'ai rien pu découvrir à cet égard. »[357]

Prenant acte du rapport, le Conseil d'Etat, bien qu'il suive le préavis de son représentant au Locle, dit une fois encore sa méfiance ; il charge le maire « de surveiller un institut qui quoique très recommandable sous beaucoup de rapport peut cependant donner lieu à une attention particulière de la part du gouvernement ».[358]
En 1827 encore, au moment où il est question d'accorder un subside régulier de l'Etat à l'établissement, la question religieuse resurgit. Bien qu'elle ne soit pas la raison première de l'attitude de l'Etat, motivée par la question du contrôle et de la permanence des établissements de bienfaisance privée en général, elle demeure une composante importante de l'intérêt que l'Etat porte à l'établissement. Dans son rapport sur « l'état actuel de l'établissement de Mademoiselle Calame », le maire rappelle que le gouverneur l'avait chargé, à son accession à la mairie en 1824, de surveiller les Billodes pour cette raison précise :

> « Lorsque la mairie du Locle m'eut été confiée, son excellence me fit l'honneur de m'entretenir de cet établissement, je lui promis de le surveiller, essentiellement dans le but de chercher à découvrir l'influence qu'il pouvait avoir pour la propagation de la secte à laquelle Mademoiselle Calame fait assez ostensiblement profession d'appartenir. A cet égard j'avoue que je ne suis pas parvenu à fixer mon opinion. D'après ce que l'on peut voir dans l'intérieur de l'établissement, il ne s'y passe rien qui ait de la tendance à faire entrer les jeunes gens dans une secte quelconque, mais il peut s'y passer quelque chose en secret, et il peut aussi avoir d'ailleurs une influence indirecte dont on ne peut pas bien calculer les conséquences. Tout ce que je puis dire, c'est que la secte à laquelle appartient Mademoiselle Calame est loin de faire des progrès au Locle ; elle y serait plus tôt ridiculisée en quelque sorte, et le ridicule serait certainement la meilleure arme que l'on peut employer contre cette secte si l'on pouvait prévoir quelques dangers de ses progrès. »[359]

Cette préoccupation, en définitive, est de nature, pour notre propos, circonstancielle : documentée uniquement de 1824 ou 1825 à 1827, disparaissant, au plus tard, au décès de la fondatrice, ne donnant lieu, en tout état de cause, à aucune mesure, elle ne prend, en définitive, pas place dans l'attitude de l'Etat à l'égard des Billodes.
Cette dernière, si l'on ne prend pas en considération l'accord, quasi routinier, d'exemptions de lods et de cens, se caractérise, ainsi, par une absence totale de contrôle. Contre l'avis de Berlin, contre l'ambition pourtant formulée en 1827 de soumettre les établissements dus à la bienfaisance privée à un « contrôle », à une « inspection supérieure » pour garantir « la bonté

---

357 Le seul point qu'il relève est la question des enfants étrangers, pour lesquels « il n'a jamais été produit de papiers » ; le maire suggère que la police intervienne à cet égard.

358 *MCE 174*, 30 mai 1825, p. 436-437.

359 AEN, *Série Assistance 4/V « Billodes »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au chancelier, 22 février 1827. Voir aussi *LASM* du 27 février 1827, citée ci-dessus (chap. VI/III/2 : « Le don refusé-le contrôle désiré (…) ») : « (…) il ne serait pas impossible que la demoiselle Calame, qui est fortement imbue des idées du méthodisme, ne cherchât à inculquer ses idées à ces derniers [élèves], et ne profitât de sa position indépendante pour leur donner les opinions de sa secte. »

des règles et des principes qui y sont (…) admis », l'Etat les laisse libres : ni leurs comptes ni leurs choix de gestion ne sont soumis à un quelconque contrôle. En 1835-1836, le Conseil d'Etat refuse, ainsi, les deux moyens de contrôle que lui suggère Berlin : un don qui serait lié à une réorganisation contrainte des Billodes et un lieu organique entre l'établissement et l'Etat ou la commune.

« PLUS NOUS RECEVONS ET PLUS NOUS POUVONS ÉTENDRE LES SECOURS QU'OFFRE NOTRE SOCIÉTÉ » : CONCLUSION

Œuvre collective à leur création en 1815, œuvre personnelle de Marie-Anne Calame dès 1817 ou 1818, à la fois « établissement de travail », outil de prise en charge d'enfants pauvres, lieu de scolarisation et de formation professionnelle, foyer, peut-être, de diffusion du *Réveil* dans les Montagnes neuchâteloises, les Billodes surgissent, hors de tout cadre étatique ou communal, au Locle trois ans après l'échec du projet de maison de travail de la commune du Locle et du procureur-général de Rougemont.

L'étendue, les coûts et le financement de l'établissement méritent, en conclusion, d'être sommairement rappelés, en centrant le propos sur les vingt premières années d'existence (1815-1834).

La croissance est impressionnante : de 30 places en 1817, l'on passe à 80 places en 1820 pour arriver, au décès de Marie-Anne Calame en 1834, à une capacité d'accueil de 160 à 180 enfants. Les coûts suivent une progression similaire : de 5'100-7'900 £ par an jusqu'en 1819, l'on arrive, entre 1820 et 1826, à 9'800-11'000 £ et à 22'000-23'000 £ en 1834.

Le coût brut par enfant s'élève à 116 £ jusqu'en 1829 ; dès 1830, il est de 145 £ au moins. Le coût net est de 84 £ jusqu'en 1824 au moins ; dès 1830, il est égal ou supérieur à 130 £, la différence s'expliquant par la hausse du coût brut et par une baisse du produit du travail des enfants. Jusqu'en 1824, en effet, un quart des dépenses est couvert par le travail des enfants (31 £ par enfant) ; dès 1830, on passe à moins de 10% (10-15 £ par enfant).

Les pensions couvrent 25 à 30% des dépenses de 1816 à 1831 et 30 à 35% ultérieurement. Tous les enfants ne payent pas leur pension, et parmi ceux qui payent, rares sont ceux qui ne coûtent rien à l'établissement : 60% seulement des enfants, vers 1830, sont reçus moyennant le payement d'une pension, dont le montant moyen est de 29 £ entre 1818 et 1824, 44 £ en 1830 et de 56-58 £ en 1835.

Les sommes qui restent à la charge de l'établissement sont, ainsi, importantes : 55 £ par enfant de 1820 à 1824 et de 80 à 100 £ dès 1830. Parce que le produit du travail est insuffisant, parce que l'on a fait le choix d'aider en n'exigeant pas des pensions couvrant le coût net par enfant, il faut trouver chaque année des sommes importantes : de 3'300 à 5'000 £ jusqu'au milieu des années 1820, somme qui, suite à l'extension de 1827, passe, à quelque 14'500-15'000 £ en 1830-1831.

Inexistante jusqu'en 1829 au moins, la fortune ne couvre qu'une faible partie de ces besoins. En totalité ou presque, ces sommes sont donc trouvées par le biais des dons. Vivant, et ayant choisi de vivre « sans capital, sans revenu fixe, sans aucune ressource assurée d'avance », l'établissement est dépendant à la fois des dons provenant de la principauté et des ressources que lui garantissent les réseaux piétistes auxquels est liée la fondatrice. En moyenne, les Billodes trouvent, au Locle et dans la principauté, près de 3'000 £ par an, et les autres besoins sont couverts par les dons « de l'étranger » ; il faut ajouter à ceci que, de 1817 à 1830, l'établissement a un besoin annuel moyen d'environ 1'500 £ pour ses investissements, auquel il fait face de la même manière.

Ce que montre, pour notre problématique, le cas des Billodes, c'est de quelle manière a été mis en place et s'est développé, de 1815 à 1834, un « établissement de travail ». Il documente,

tout d'abord, un cas effectif de mise au travail des enfants ; or, ces derniers ne parviennent pas à financer leur entretien par leur travail : ils n'en gagnent, environ, qu'un quart durant les dix premières années d'existence de l'établissement, durant lesquelles le produit du travail est le plus élevé. Le second constat est la très forte dimension d'aide gratuite qui caractérise l'établissement : le choix a été fait de prendre en charge les enfants (entretien, scolarisation, formation professionnelle) en laissant assumer à l'établissement la moitié au moins du coût brut par enfant ; alors que le coût net par enfant dans les années 1820 est de 84 £, l'on n'exige des parents ou des collectivités publiques qui placent un enfant qu'une fraction de cette somme (29 £). Une lettre de Marie-Anne à propos du placement d'une jeune fille en août 1816 illustre bien cette position ; ce qui est payé au titre de pension n'est pas tant considéré comme une couverture des frais occasionnés par l'enfant (« prix attaché à nos soins ») que comme un moyen d'accroître l'aide gratuite à d'autres (« bienfaisance ») :

> « le moment où elle pourra gagner sa vie, dépend de sa plus ou moins grande facilité pour les ouvrages qui doivent lui servir de moyens de subsistance, mais ce qui doit parfaitement tranquilliser à cet égard, c'est qu'aussitôt ce moment arrivé, nous lui ferons droit du surplus de son entretien, et que si trop jeune encore nous <craignos>[360] pour elle, notre surveillance lui sera accordée jusqu'a ce que nous soyons parfaitement sûre de ses principes moraux et chrétiens ; à l'égard du *prix attaché à nos soins, ou plutôt de la bienfaisance du gouvernement* cela sera remis à sa sagesse ; *nous ne spéculons point avec les malheureux, notre but est rempli si nous en soulageons quelques-uns, plus nous recevons et plus nous pouvons étendre les secours qu'offre notre société aux familles dans le besoin*. »[361]

Ce choix oblige l'établissement à trouver, par les dons, des moyens importants ; or, le fait qu'il ait perduré montre que cela a été possible. Jusqu'à l'extension de capacité de 1826-1828, les Billodes trouvent, chaque année, pour le fonctionnement et les investissements, de 4'800 à 6'500 £, dont 3'000 £ au moins dans la principauté même.
En même temps, l'établissement naît, croît et est dirigé par les fondatrices, puis par Marie-Anne Calame seule, hors de toute présence étatique ou communale : « soumis à aucun contrôle et à aucune inspection supérieure », l'établissement ne rend de comptes à personne. Pour l'Etat, cet état de fait procède non pas d'une négligence, d'un oubli, d'une attitude par défaut, mais d'un choix, d'une position volontairement adoptée et nettement formulée en 1835-1836. Certes exacerbée par le caractère d'œuvre personnelle de Marie-Anne Calame et par la question religieuse, l'attention du Conseil d'Etat aux Billodes débouche sur une conception générale des rapports entre collectivités publiques et bienfaisance privée. Cette dernière doit trouver seule ses ressources : l'on veut éviter un engagement financier qui serait compris « comme un engagement à soutenir ces établissemens au cas que ceux qui les ont fondés vinssent à les abandonner », et d'éventuels dons doivent être considérés uniquement « comme une marque de la faveur et de la sollicitude royales ». Cette position est adoptée au

---

[360] <> : sic.

[361] AEN, *Série Assistance 4/Ib* : Lettre de Marie-Anne Calame au pasteur des Ponts Andrié, 13 août 1816. Nous soulignons. Le pasteur avait proposé une somme de 5 louis (84 £) ; elle propose de « diminuer un louis par année jusqu'à ce qu'elle gagna sa vie (…). » La citation illustre l'option décisive de l'aide gratuite ; elle montre aussi qu'une prise en charge en institution est plus onéreuse qu'un placement auprès de particuliers : transmettant à l'Etat la réponse de Marie-Anne, le pasteur des Ponts signale que « les particuliers de ma paroisse qui jusqu'à présent ont gardé la jeune Piaget, demanderaient pour elle une pension annuelle de 5 louis ; après avoir pris des informations, d'autres personnes s'en chargeraient pour 3½ louis, année ordinaire, mais ne la prendraient pas celle-ci, vu la cherté des denrées, à moins de 4 louis. » AEN, *Série Assistance 4/Ib* : Lettre du pasteur des Ponts Andrié à « Frédric de Chambrier, conseiller d'Etat et membre de la commission des charités », 15 août 1816.

prix de l'abandon de toute velléité de contrôle et de l'exigence, pourtant formulée dans un premier temps, de garanties de permanence pour ce type nouveau de personnes morales que sont les instances de la bienfaisance privée.

IV. DEUX EXEMPLES D'ŒUVRES DE BIENFAISANCE PRIVÉE EN VILLE DE NEUCHÂTEL : LE PRÉBARREAU ET LE *FONDS DES VIEILLARDS*

Œuvres majeures, disposant de moyens considérables, l'Hôpital Pourtalès et les Billodes pourraient être considérés comme des exceptions : en quoi leur existence documente-t-elle une évolution plus générale, soit l'émergence d'une bienfaisance privée naissant hors de tout contrôle public ou, à tout le moins s'en dégageant, trouvant d'importantes et nouvelles ressources et s'adressant aux indigents qu'oubliaient les réformateurs neuchâtelois inspirés par les modèles européens de disciplinarisation ? Ne pourrait-on pas arguer du fait que l'Hospice du Locle, autre exemple déjà décrit en détail, n'est que la continuation des projets de maison de travail des années 1808-1812 ?

Il nous paraît que la réponse à ces objections doit passer par la description de quelques autres réalisations de moindre envergure, mais dont les modalités d'émergence et d'existence prouvent surabondamment que l'on est bien en présence d'une évolution générale, qui ne se réduit pas aux cas particuliers évoqués, mais dont, au contraire, ces derniers témoignent. Bien que l'influence de la fondatrice des Billodes soit importante, des projets, en effet, naissent et se concrétisent ailleurs qu'au Locle et à Neuchâtel, hors des réseaux piétistes et hors des cadres « urbains » du Locle, de La Chaux-de-Fonds et de la capitale de la principauté.

Nous examinerons, successivement, un établissement similaire aux Billodes (Prébarreau, à Neuchâtel), une œuvre assistant les vieillards à domicile (*Fonds des vieillards*, à Neuchâtel) et deux orphelinats inspirés par les Billodes : la Maison de travail de La Chaux-de-Fonds et l'Asile de travail des Verrières et des Bayards.

Centré autour des œuvres destinées aux enfants et aux vieillards, notre propos n'englobe pas nombre d'autres exemples, soit parce qu'ils sont plus tardifs, bien qu'antérieurs à 1848, soit parce qu'ils s'adressent à une population différente. Massivement, mais non uniquement, portés par les membres de l'aristocratie locale, avec une composante féminine marquée, les exemples seraient nombreux qui mériteraient un examen détaillé et dont nous donnons ici une liste indicative :

- L'« association, formée (…) à Neuchâtel entre quelques jeunes dames, qui se sont réunies pour fournir une *layette* (*trousseau* ou assortiment de linge pour la mère et l'enfant) à des femmes en couches trop pauvres pour s'en donner elles-mêmes » en 1802.[362]

[362] *MB*, 1811, p. 40-42. La date de fondation est donnée par *QLT I/2*, p. 478-479, qui mentionne l'œuvre sous le nom de « l'œuvre des trousseaux pour les femmes en couche ». Il s'agit vraisemblablement d'une œuvre différente de l'« école de *raccomodage* où les jeunes filles des familles les plus pauvres pourront apprendre à restopper et rapiécer bas, linge, habillements » fondée aux environs de 1818 à Neuchâtel par « quelques dames charitables » (*MB*, 1819, p. 45-46) et qui est, peut-être, une première forme de ce qui deviendra le Prébarreau.

- Le *Fonds de la paix*, créé à La Brévine en 1816 par le maire D.-G. Huguenin (1765-1841) et « destiné à faciliter aux pauvres cathécumènes éloignés du village les moyens d'instruction religieuse ».[363]
- Le *comité de patronage* des détenus libérés, créé en 1837.[364]
- La *Société de patronage pour les enfants malheureux*, fondée en 1838 par des notables très proches du pouvoir en place, conseillers d'Etat, pasteurs, membres des autorités de la ville. Au moyen de souscriptions, dons, legs, sans fortune, la société « adopte » des enfants et les place chez des particuliers, en payant une partie de la pension.[365]
- Le *Fonds de Rougemont de Löwenberg en faveur des pauvres honteux*, créé en 1839.[366]
- L'Hôpital de La Chaux-de-Fonds, créé en 1841.[367]
- L'hôpital (1842) et l'orphelinat (1846) créés à Boudry, puis déplacés à Grandchamp en 1856, par la famille Bovet.[368]

---

363 *MB*, 1817, p. 38-39 ; cf. aussi *MB*, 1855, p. 50-55, AEN, *Série Assistance 3/II « Brévine »* : « Rapport du sieur Huguenin maire de La Brévine », s.d. [>17.01.1816<29.1.1816] et *MCE 164*, 29 janvier 1816, p. 124-125. En 1820, le roi accorde un don de 420 £ (*MCE 169*, 24 juillet 1820, p. 624, 31 juillet, p. 636 ; *LDSM 117*, 60, 409-410, 9 juillet 1820 et *LDSM 117*, 65, 426, 26 août 1820). Voir aussi AEN, *Série Assistance 3/II « Brévine »* : Lettres du maire de La Brévine D.-G. Huguenin, 16 décembre 1817 ; J. BREITMEYER, « XXI^e séance générale de la Société cantonale d'histoire à La Brévine, le 4 août 1884 », *MN*, p. 267-268 ; Philippe GODET, « Le fonds de la paix », *MN*, 1890, p. 53-60 ; Maurice NEESER, *Le « Fonds de la Paix » de La Brévine : Son origine, son histoire : (...) suivies d'une Notice sur le maire D.-G. Huguenin : Promoteur du Fonds*, Neuchâtel, impr. Attinger frères, 1917 ; Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 170. Nous ne savons pas si les archives de ce fonds existent encore ; GODET et GUILLAUME les ont utilisées. Cf. enfin ci-dessus, chap. V/VI.

364 BPUN ms a 685 (*Journal du comité de patronage fondé en 1837*, <1837-1841>, 70 p.) et ms a 188 (*Patronage des détenus libérés*, 1839, 100 p.). Cf. aussi au sujet d'une société similaire créée ou recréée en 1871 (Société de patronage des détenus libérés) : *QLT I/2*, p. 488-489 et BPUN 6R160 : rapports annuels du comité de secours pour les détenus libérés à Neuchâtel, 1 (1871)-38 (1908), lacunes.

365 *QLT I/2*, p. 480-482 et Dr. LADAME, « De l'éducation de l'enfance malheureuse dans le canton de Neuchâtel », *MN*, 1879, p. 287-295. Les archives de la société sont conservées à la BPUN : 6R339 (rapports annuels, imprimés : série complète, 1-53, 1839-1893), ms 291 (copie de lettres, 1845-1865), ms a 289 (*Protocoles des séances du comité de patronage pour les enfants malheureux/II*, 1848-1886, 248 p. ; *Protocoles Patronage III*, 1886-1904, 54 p.), ms a 767 (<Un cahier, 1838-1839, Ed. de Pury>), ms a 767 (*Notes diverses pour la société de patronage de l'enfance malheureuse*, 1854-1897, [167 p.]). Voir aussi au sujet de cette société qui reçoit, dès sa fondation, un subside annuel du Conseil d'Etat sur les fonds à sa disposition : *MCE 196*, 17 avril 1839, p. 696 et 22 avril 1839, p. 712 ; *MCE 198*, 6 avril 1840, p. 652 ; *MCE 200*, 22 mars 1841, p. 594 ; *MCE 204*, 26 avril 1843, p. 952 ; *MCE 206*, 8 avril 1844, p. 693-694 ; *MCE 208*, 28 avril 1845, p. 738 ; *MCE 210*, 30 mars 1846, p. 737, 1 avril 1846, p. 747, 6 avril 1846, p. 776, 20 avril 1846, p. 881-882 ; *MCE 211,* 2 novembre 1846, p. 1015 et 9 décembre 1846, p. 1419-1421 ; *MCE 214*, 19 janvier 1848, p. 85 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Société de patronage pour les enfants malheureux »* : « Rapport de la Société de patronage pour les enfants malheureux » au Conseil d'Etat, 15 avril 1846. Sur les initiateurs de cette société, cf. chap. VII/III/3 : « Autour de Préfargier : Une hostilité croissante (…) ».

366 Legs Denis de Rougemont de Löwenberg (1759-1839), banquier, fils de Jean-Jaques (1705-1762). Selon *QLT I/2*, p. 465-466, le fonds est destiné à venir en aide : 1. « aux pauvres honteux, communiers de Neuchâtel, domiciliés dans la ville ou au dehors ; 2. aux pauvres honteux, non communiers, habitants et établis dans la ville ». Cf. aussi Georg von MONTMOLLIN [sic], *Die wohlthätigen Anstalten…*, p. 6-7. Sur le fondateur, voir : François JEQUIER, « Denis de Rougemont de Löwenberg : Banquier (1759-1839) », *BN II*, p. 274-279. *MB*, 1862, p. 41, fait aussi allusion au même organe en mentionnant une « fondation des *charités secrètes* » créée par la famille de Rougemont.

367 Cf. ci-dessous, chap. VI/V/1.

368 Le promoteur principal de ces établissements, inspiré par l'exemple de St-Loup, est Philippe Bovet (1809-1863, fils de Claude, 1783-1851 ; beau-frère et associé d'Adolphe de Pourtalès, 1800-1880), avec son épouse Bertha née Mumm (1813-1874) et son frère Charles, propriétaires de la fabrique d'indiennes de Boudry. Gilberte DE ROUGEMONT (et al.), *La geste des Bovet de Grandchamp : Une page d'histoire en Romandie*, [Boudry, impr. Baillod], 1992. L'établissement est transféré une première fois en 1845 à Boudry même, d'une

- La *Société pour visiter et patronner les pauvres et les malades*, dont l'existence est attestée dès l'année 1843[369], à Neuchâtel, et, œuvre de même nature, le *Dispensaire* fondé à La Chaux-de-Fonds en 1843.[370]

Il faut, enfin, mentionner, réplique, en l'ancien Régime mourant, de l'acte fondateur de Jacques-Louis de Pourtalès, le cas de l'Hospice d'aliénés de Préfargier, fondé par un seul homme, Auguste-Frédéric de Meuron (1789-1852), conçu et construit entre 1844 et 1848 et inauguré en décembre 1848.[371]

1. « SERVIR DE SUPPLÉMENT » À L'ASSISTANCE PUBLIQUE : LE PRÉBARREAU

En juin 1821, sur le même modèle du volontarisme caritatif féminin et mettant en jeu des motivations religieuses identiques, un établissement similaire aux Billodes est ouvert en ville de Neuchâtel : l'« Institut du Prébarreau ».

Archivistiquement moins bien documenté que son modèle loclois, le Prébarreau doit sa création à l'initiative de « quelques dames pieuses et charitables ».[372] A l'origine du projet, l'on trouve une femme de l'aristocratie locale, liée à Marie-Anne Calame : Esabeau de Tribolet, née de Meuron (1757-1849), fille de Pierre (1712-1800) et de Rose-Marguerite de Luze, épouse de Charles-Samuel de Tribolet (1747-1817).[373] Veuve, sans enfants, elle est, comme Marie-Anne (restée célibataire), une femme sans charge de famille et proche, sans que nous puissions déterminer dans quelle mesure[374], du milieu piétiste : son père et celui de Marie-Anne étaient liés, et au nombre des femmes qui constitueront le comité dirigeant l'établissement se trouvent Rosalie née de Pourtalès, épouse de Louis de Perrot (1785-1865), ami intime de Marie-Anne[375], de même que, très vraisemblablement, l'épouse du pasteur piétiste Edouard Petitpierre (1804-1889).[376] A cette proximité avec le réseau piétiste s'ajoute,

maison louée à une maison achetée spécifiquement pour servir d'hôpital, avec exemption de lods accordés par Berlin (*LASM 103*, 15, 289-291, 28 janvier 1846 et *LDSM 125*, 27, 488-489, 15 février 1846). Voir aussi *MB*, 1847, p. 41, 1857, p. 64-66 et 1864, p. 50-51, ainsi que *QLT II*, p. 155 et p. 159.

369 BPUN ms a 754 (plumitif, 1843-1859) et ms a 697 (plumitif, 1859-1864).

370 *La Chaux-de-Fonds 1944…*, p. 595-596 ; *Le Dispensaire, La Chaux-de-Fonds, 1843-1943 : Son centenaire*, La Chaux-de-Fonds, Courvoisier, 1943. Rapports annuels : BVCF : CFV Périodiques 72 (disponibles : 1918 ; 1936-1956 ; 1958-1982 ; 1984 ; 1986-1994).

371 Cf. ci-dessous, chap. VII/III/3.

372 *MB*, 1824, p. 41 et 1822, p. 44.

373 *MB*, 1850, p. 2 (nécrologie).

374 Nos sources ne nous livrent, pour les années 1821-1849 (décès de la fondatrice), que de rares noms de personnes actives dans le projet. Seul AEN, *Série Assistance 4/V « Prébarreau »* : « Appel en faveur de l'établissement du Prébarreau », 12 septembre 1845, mentionne les noms de « Madame de Perrot-Pourtalès », « Mademoiselle Julie Berthoud, rue du Pommier » (non identifiée) et « Madame la ministre Petitpierre, à l'Evole ». Selon Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 116 : « parmi les 12 dames [fondatrices du Prébarreau], étaient amies de Marie-Anne Calame, Mesdames Gallot, Petitpierre, Du Pasquier Terrisse, etc. »

375 Cf. chap. VI/III/2 : « Création des Billodes (…) ».

376 Ami ou correspondant de Marie-Anne Calame, élève de César Malan, pasteur en France puis à Neuchâtel, (Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 26). Traducteur, notamment, de la biographie des frères Robert (1764-1842) et Jämes (1768-1851) Haldane, figures-clé du *Réveil* francophone, EP paraît avoir joué un rôle important dans la diffusion du *Réveil* en Suisse romande et en France (liste non exhaustive) : [Alexander HALDANE,] *Robert et James Haldane, leurs travaux évangéliques en Ecosse, en France et à Genève : Traduit de l'anglais sur la 2me éd. par Ed[ouard] Petitpierre*, Lausanne, G. Bridel, 1859, 2 t. ; [Anthony Norris

documentant la parenté avec le modèle loclois, la perception des contemporains. Annonçant la création de l'établissement, le *Messager boiteux* fait explicitement le lien :

> « *Commencement d'un établissement pieux de même nature* [que les Billodes et l'établissement similaire de La Chaux-de-Fonds].
> Animées par un si bel exemple et désirant ajouter aux diverses institutions publiques de charité de la ville de Neuchâtel, une institution particulière, qui pût, si elle prend faveur, leur servir de supplément dans la suite, quelques dames pieuses et bienfaisantes viennent d'y jeter les fondements d'un établissement pareil en réunissant dans un local convenable quelques jeunes filles choisies parmi les familles les plus indigentes, pour être élevées par les soins d'une maîtresse salariée, sous leur direction immédiate. »[377]

La maison louée à cet effet se trouve au Prébarreau, au fond du quartier de l'Ecluse, en ville de Neuchâtel. En mai 1848, l'établissement quitte ce site pour s'installer dans un bâtiment dont il est propriétaire, en ville de Neuchâtel également, à la Boine.
Bien que présidé sans interruption par sa principale fondatrice, Esabeau de Tribolet, le Prébarreau restera, jusqu'au décès de cette dernière, l'œuvre d'un groupe d'égales, sans évoluer, comme les Billodes, vers une œuvre purement personnelle. Lorsqu'il s'oppose, en 1827, à l'accord d'un soutien financier aux Billodes, le Conseil d'Etat, confirmant incidemment les attaches piétistes du Prébarreau, relève bien la dimension collective de l'œuvre :

> « [Lutte contre le méthodisme :] A cet égard, les établissemens de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds offrent bien plus de garantie, car *indépendamment des opinions bien connues des dames qui les dirigent, ces dames sont prises dans différentes familles* et ne sont liées par aucun autre motif que celui de secourir les infortunés. »[378]

Même si, ponctuellement, l'on affirme qu'il s'agit d'un « établissement fondé et dirigé par Madame de Tribolet-Meuron »[379] et si le nom de la principale fondatrice est (presque) seul à apparaître dans nos sources, le Prébarreau semble bien être dirigé par « quelques dames pieuses et bienfaisantes », par « quelques dames pieuses et charitables »[380], soit par « un comité de douze dames ».[381]
Recevant les enfants à demeure, l'établissement se veut complémentaire à la Maison des orphelins de la ville. Cette dernière étant réservée aux enfants de bourgeois indigents, le

---

GROVES], *Mémoires de Antoine Norris Groves missionnaire à Bagdad et aux Indes (…) : Trad. de l'anglais sur la seconde éd. par le traducteur de "Robert et James Haldane"*, Neuchâtel, L. Meyer, 1861 ; [Charles BRIDGES], *Pensées sur le Ministère Evangélique, considéré sous le double rapport de la prédication de la parole, et des devoirs pastoraux : Extrait de l'ouvrage de Rév. C. Bridges sur le ministère : L'éditeur de cet ouvrage [Edouard Petitpierre] est aussi le traducteur de la vie de Mme Judson, de la vie de S. Mills…*, Neuchâtel, J.-P. Michaud, 1834.

377 *MB*, 1822, p. 44 (souligné dans le texte). Cf. aussi *MB*, 1824, p. 41 : « Un établissement de ce genre [La Chaux-de-Fonds], mais plus restreint et plus privé, a pris naissance aussi, il y a trois ans, à Neuchâtel, où quelques dames pieuses et charitables, dans des vues semblables et d'après les mêmes motifs, ont résolu d'élever (…) un certain nombre de jeunes filles pauvres (…). »

378 Ci-dessus, chap. VI/III/2 : « Le don refusé – le contrôle désiré (…) ». Nous soulignons.

379 *MB*, 1847, p. 40.

380 *MB*, 1822, p. 44 et *MB*, 1824, p. 41.

381 *MB*, 1849, p. 52. De la fondation à 1849, les comptes sont tenus par « Monsieur l'ancien receveur Matthey » (*ibid.*), soit Abram Mathey-Jonais, dont l'épouse, liée à Marie-Anne Calame, est aussi, selon Marguerite EVARD, *1775-1834…*, p. 26, « une collaboratrice » d'Esabeau de Tribolet.

Prébarreau est destiné à des « jeunes filles pauvres, choisies de préférence parmi celles à qui leur position donne moins de chance de participer aux secours publics »[382] :

> « Le règlement n'admet gratuitement dans la maison que de jeunes filles non bourgeoises, nées en ville, particulièrement des orphelines, ou des enfants que les parents ne peuvent surveiller convenablement. »[383]

« Elevées par les soins d'une maîtresse salariée » sous la « direction immédiate »[384] des dames du comité, ces jeunes filles sont « logées, nourries, vêtues, instruites, formées aux ouvrages de leur sexe ».[385] Bien éloigné du souci de donner une formation permettant une certaine mobilité sociale manifesté aux Billodes, l'objectif, maintes fois répété, est ici d'élever les jeunes filles « essentiellement pour en faire de bons domestiques »[386] : le Prébarreau est un établissement où « on élève et on forme des jeunes filles pauvres destinée à l'état de servantes ».[387] Cette ambition de reproduction de la différenciation sociale paraît avoir été effectivement mise en œuvre : en 1846, le Conseil d'Etat constate « que depuis la fondation du dit établissement, la presque totalité, si ce n'est même la totalité des élèves, ont réellement été employées comme domestiques ».[388] Dans le discours au moins, l'on vise plus à instruire religieusement les enfants qu'à les former en vue de les rendre indépendantes au sortir de l'établissement :

> « Le but étant d'en faire de bonnes et braves domestiques, on les forme autant que possible aux travaux de la maison ; on leur enseigne les ouvrages à l'aiguille (ce qui est aussi une petite ressource pour l'établissement), la lecture, l'écriture, le chant sacré, un peu l'orthographe et le calcul, et surtout la religion. Outre l'instruction religieuse qu'elles reçoivent avec d'autres jeunes filles de la ville dans les leçons publiques, des étudians en théologie ou de jeunes ministres leur en donnent une chaque semaine dans l'établissement même. Les examens de religion ou des catéchumènes constatent qu'elles profitent de leurs leçon (…). »[389]

Fondé en juin 1821, le Prébarreau parvient assez rapidement à rassembler des ressources qui lui permettent de se développer : ouvert avec cinq élèves, il en compte déjà quinze en 1823 et près de vingt-cinq dans les années 1840. De 1821 à 1848, 149 jeunes filles y auraient été prises en charge.[390]

---

382 *MB*, 1824, p. 41.

383 *MB*, 1849, p. 52.

384 *MB*, 1822, p. 44.

385 *MB*, 1824, p. 42.

386 *MB*, 1824, p. 41.

387 *MB*, 1847, p. 40.

388 *MCE 210*, 12 janvier 1846, p. 73. Cf. aussi *LASM 103*, 16, 291-293, 28 janvier 1846 : « A peu d'exception près les jeunes filles placées dans cet établissement pour être formées à l'état de domestique, ont bien répondu aux soins qui leur ont été donnés, aussi son utilité pour la classe à laquelle il est destiné ne peut pas être révoquée en doute. »

389 *MB*, 1849, p. 52.

390 *MB*, 1824, p. 41 : « (…) elles ont pu déjà porter à 15 le nombre de leurs élèves (…). » *MB*, 1849, p. 52 : « [Il] commença avec cinq élèves dans un appartement loué au Prébareau ; il y en a actuellement [1846] 25, et n'a pas dépassé jusqu'ici le nombre de 27 : les ressources n'auraient pas permis une plus grande extension. (…) 149 jeunes filles ont été élevées dans l'établissement depuis 1821, (…) pendant six, huit et quelquefois dix ans. » Cf. aussi *MB*, 1847, p. 40 : « [Le Prébarreau] compte en moyenne de 25 à 28 élèves ».

Les seules données dont nous disposons en matière de coûts et de financement sont relatives aux années 1843-1845 (tabl. n° 172). Le coût brut par enfant est, en moyenne, de 148.2 £ entre 1843 et 1845. Le coût net est de 142 £ en 1843.
Contrairement aux Billodes ou à l'Hospice du Locle, le Prébarreau ne fait que peu appel au public et, de ce fait, ne rend pas de comptes publiquement. Restant en main d'un comité, ne devenant pas, comme les Billodes, l'œuvre d'une seule personne, établissement « plus restreint et plus privé »[391] que son homologue chaux-de-fonnier, le Prébarreau a par ailleurs été créé hors de tout appui ou de toute présence communale ou étatique :

> « [Les fondatrices] n'ont ni demandé le concours des administrations, ni fait un appel au public, ni même ouvert une souscription proprement dite, mais seulement parlé de leur plan dans le cercle de leurs connaissances respectives. »[392]

L'on ne sait si, avec le temps, l'établissement étendit quelque peu le cercle de ses donateurs ; à tout le moins, il continue à rester très discret : rien n'indique qu'il a recouru à des collectes ni, à l'exception du projet de déménagement de 1845, à des appels au public. Le seul canal par lequel il rend son existence publique, le *Messager boiteux*, contribue à renforcer cette image : le Prébarreau est un établissement qui « se soutient essentiellement par les dons qu'il reçoit » et qui n'avait, « dans son origine, absolument d'autre ressource que la bienfaisance de quelques personnes qui s'y intéressaient ».[393] Il s'agit d'une « oeuvre pie, entreprise dans le silence et qui s'accomplit dans l'obscurité, sans le concours des autorités, sans appel au public, sans souscription ouverte et sans quête à domicile », financée uniquement par ses initiatrices et par les dons « du petit nombre d'amis qui les ont secondées jusqu'à présent ».[394]

TABLEAU N° 172 : DÉPENSES ET RECETTES DU PRÉBARREAU (1843-1845) (£)[395]

		1843		1844	1845	*1843-1845*	1836-1845
Recettes	Pensions payées	2'054	(49%)				
	Dons et legs	1'197.2	(28.6%)				
	Intérêts du fonds	434.2	(10.4%)				
	Produit du travail	213	(5.1%)				
	Total	3'898.4		4'187.12.6	4'064.15	*12'150.11.6*	
Dépenses		4'189		4123.5	3534.11	*11'846.16*	
Recettes – dépenses		-290.16	(6.9%)	+64.7.6	+530.4	*+303.15.6*	
Nombre d'enfants		28		26	26	*80*	
Coût brut par enfant		149.12		158.12	135.19	***148.2***	132.12
Coût net par enfant		142					

Cette dimension un peu confidentielle de l'établissement explique que, rapidement, l'on dut compter sur les pensions, et le produit de la fortune, pour couvrir les dépenses. En 1823, il est signalé que l'établissement reçoit « quelques pensionnaires (…) à très bas prix, pour faciliter à d'autres personnes les moyens d'exercer leur charité ».[396] Il doit, ici, s'agir de dons affectés à telle ou telle jeune fille que l'on entend placer au Prébarreau et non d'enfants placées par des

391 *MB*, 1824, p. 41.

392 *MB*, 1822, p. 44.

393 *MB*, 1849, p. 52. Cf. aussi *MB*, 1847, p. 40 : les frais sont couverts « ou par l'intérêt du fonds de réserve, ou par la libéralité des personnes pieuses ».

394 *MB*, 1824, p. 42.

395 *LASM 103*, 16, 291-293, 28 janvier 1846. Pourcentages en 1843 : couverture des dépenses. Pour les années 1836-1845, le document se borne à noter qu'en moyenne « la dépense a été par tête de £ 132.13 ». L'on ne sait s'il s'agit de la dépense brute ou nette par enfant.

396 *MB*, 1824, p. 42.

communes. Avec les années, néanmoins, l'on dut progressivement mettre les communes à contribution. En 1843, ainsi, seule année pour laquelle nous disposons de données détaillées, les ressources organiques de l'établissement couvrent presque les deux tiers des dépenses, le revenu de la fortune (10%) et le produit du travail des enfants (5%) jouant un rôle moindre que les pensions (49%). En 1848, faisant le bilan des presque trente ans écoulés, le *Messager boiteux* signale que la majorité des jeunes filles, de fait, ont été admises sur ce modèle. Seules les enfants de parents non bourgeois sont admises gratuitement, et

> « Quelques-unes paient une si petite pension, qu'on peut les envisager comme admises gratuitement. 149 jeunes filles ont été élevées dans l'établissement depuis 1821, dont 39 tout à fait gratuitement (…). »

Il n'en demeure pas moins que la pratique consistant, pour un particulier aisé, à payer la pension d'une enfant au Prébarreau perdure. En décembre 1845, le maire de Neuchâtel, dans un rapport très favorable à l'établissement, confirme le fait :

> « [Le capital de l'établissement] n'a essentiellement d'autre but que de couvrir par ses intérêts les dépenses annuelles en y ajoutant le montant de dons incessamment renouvellés par la piété des particuliers et le prix des modiques pensions que certaines élèves seulement sont en état de payer ou que des persones charitables se chargent de payer pour leur compte en les plaçant à titre d'aumône, dans la maison. »[397]

Si l'on admet que la proportion d'enfants admises contre pension avancée ci-dessus (73.8%) vaut aussi pour l'année 1843, cela signifie une pension payée moyenne de 99.8 £ au moins.[398] Chaque enfant coûte, donc, en moyenne, à l'établissement 42.12 £[399], soit très nettement moins que les 80 à 100 £ par enfant aux Billodes à la même époque.

L'on peut, enfin, relever que, outre le faible produit du travail des enfants (5.1% en 1843), l'établissement compte sur le revenu d'un capital qui se monte, à la fin de la période, à quelque 10'000 £.[400]

Fondé par un comité de femmes aux motivations religieuses fortes, le Prébarreau n'entretient aucun lien ni avec la ville de Neuchâtel ni avec l'Etat : le comité se renouvelle lui-même, sur le mode de la cooptation au sein des femmes de l'oligarchie locale.[401] Le risque qu'il constitue un foyer de « dissidence » religieuse en ville de Neuchâtel étant contenu par le fait qu'il ne s'agit pas de l'œuvre d'une seule personne et l'établissement n'étant, jusqu'en 1848, que locataire de la maison qu'il occupe à l'Ecluse, l'Etat, n'étant ni amené à régler de problème de propriété immobilière ni à répondre à des demandes de dons, n'intervient pas. Ni les comptes ni la gestion du Prébarreau ne sont soumis à un quelconque regard extérieur ; le règlement dont il paraît s'être doté n'a, à notre connaissance, été soumis à aucune instance

---

397 AEN, *Série Assistance 4/V « Prébarreau »* : « Rapport de Monsieur le maire de Neuchâtel touchant l'établissement du Prébarreau », 26 décembre 1845.

398 2054/(28*0.738). La proportion donnée en 1848 porte sur toute la période, et il est très vraisemblable que la part des enfants reçues contre pension s'est accrue avec les années.

399 142 £ (coût net) – 99.8 £ (pension moyenne).

400 Revenu du fonds en 1843 : 434.2 £, soit, à 4%, un capital de 10'855 £. Selon *LASM 103*, 16, 291-293, 28 janvier 1846, « le fonds de réserve s'élève de £ 9 à 10'000 ». En septembre 1845, il serait de 8 à 9'000 £. AEN, *Série Assistance 4/V « Prébarreau »* : « Appel en faveur de l'établissement du Prébarreau », 12 septembre 1845 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Prébarreau »* : « Rapport de Monsieur le maire de Neuchâtel touchant l'établissement du Prébarreau », 26 décembre 1845.

401 Georg von MONTMOLLIN [sic], *Die wohlthätigen Anstalten…*, p. 10 : « Ein sich selbst ergänzendes Komité von 12 Damen leitet die Anstalt. » Présidence du comité selon *QLT I/2*, p. 459-461 : Esabeau de Tribolet (1821-1849), Uranie de Meuron (1849-1870), Cécile de Pury (1870-1875), Madame F. DuPasquier (1875-1895), Marie de Coulon (1895-).

publique.[402] Par ailleurs et enfin, il ne doit son origine ni à un legs ni à un acte de fondation dont il conviendrait de respecter les termes.
Seules, ainsi, une éventuelle accession à la propriété ou une demande de don sont susceptibles d'être traitées par l'Etat. C'est ce qui arrive au moment où l'établissement entend acquérir ou faire construire ses propres locaux. En septembre 1845, en effet, un appel au public est lancé[403] : il s'agit de rassembler une somme de 27'500 £ pour acquérir « la propriété de Monsieur le conseiller Gagnebin à l'Ecluse », somme à laquelle s'ajouteraient « les frais et réparations nécessaires ». En octobre, un placet est adressé à la reine, à qui l'on demande de contribuer à l'œuvre. En décembre, appelé par Berlin à donner son avis, le Conseil d'Etat apprend que le comité a renoncé à son projet : l'appel au public n'a produit que 12 à 13'000 £. Nonobstant cela, le Conseil d'Etat, en janvier 1846, suggère au roi un don de 1'000 £, sur la somme royale, don « qui serait délivré dans le cas où cet établissement ferait ultérieurement l'acquisition d'un immeuble à sa convenance » ; en mars, le don est accordé par Berlin.[404]
L'abandon du projet d'achat de septembre 1845 n'a été que temporaire. En mars 1846, en effet, le comité de l'établissement demande à l'Etat l'autorisation d'acquérir un bien-fond pour 3'000 £, avec exemption de lods :

> « Vu une requête de Madame de Tribolet-Meuron, demandant, au nom des dames qui dirigent l'établissement du Prébarreau, l'autorisation d'acquérir de la ville de Neuchâtel trois ouvriers de terrain, dans la partie nord de sa propriété des Bercles, pour y bâtir une maison à l'usage de cet établissement, les exposants priant en outre le Conseil de daigner exempter cette acquisition des lods (…). »[405]

La demande est transmise et recommandée à Berlin, qui répond favorablement le mois suivant.[406] Sans que l'on en connaisse les détails, les travaux durent se dérouler entre l'été 1846 et le printemps 1848 : le 8 mai 1848, en effet, « le nouveau Prébareau » est inauguré ; ni le coût ni le financement du projet ne nous sont connus.[407]
Détaché dès sa création de toute tutelle publique, ne rendant de comptes à personne, le Prébarreau apparaît, à cet égard, comme l'un des exemples les plus aboutis des organes de bienfaisance privée qui se mettent en place dans le premier tiers du XIX^e^ siècle. Destiné non à discipliner les pauvres qui travaillent visés par les projets des années 1800-1815 mais à prendre en charge des enfants, à la fois dans une logique quasi missionnaire et dans un but de

---

402 *MB*, 1849, p. 52, fait allusion à un « règlement » au terme duquel seules les enfants non bourgeoises de Neuchâtel seraient reçues gratuitement.

403 AEN, *Série Assistance 4/V « Prébarreau »* : « Appel en faveur de l'établissement du Prébarreau », 12 septembre 1845.

404 *LDSM 125*, 156, 444, 14 décembre 1845 ; *MCE 209*, 22 décembre 1845, p. 1437-1436 (sic) ; AEN, *Série Assistance 4/V « Prébarreau »* : « Rapport de Monsieur le maire de Neuchâtel touchant l'établissement du Prébarreau », 26 décembre 1845 ; *MCE 209*, 29 décembre 1845, p. 1496-1498 ; *MCE 210*, 12 janvier 1846, p. 73 ; *LASM 103*, 16, 291-293, 28 janvier 1846 ; *LDSM 125*, 38, 500-501, 24 mars 1846 ; *MCE 210*, 1 avril 1846, p. 745-746.

405 *MCE 210*, 16 mars 1846, p. 613.

406 *MCE 210*, 23 mars 1846, p. 659 ; *LASM 103*, 43, 337-338, 23 mars 1846 ; *LDSM 125*, 47, 512, 7 avril 1846 ; *MCE 210*, 15 avril 1846, p. 858-859 et 13 mai 1846, p. 1080.

407 *MB*, 1849, p. 50-53, qui « oublie » de mentionner le don du roi et, ne faisant aucune allusion à l'abandon du premier projet trop onéreux, affirme que le (deuxième) projet « fut bien accueilli du public qui s'empressa d'aider le comité à la réaliser ». Alors que le premier projet se montait à 27'500 £, le second projet, abouti, a manifestement été moins ambitieux ; selon Georg von MONTMOLLIN [sic], *Die wohlthätigen Anstalten…*, p. 10 et Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 31, le capital du Prébarreau est, respectivement, de 40'000.- en 1872, engagés essentiellement dans la maison de l'établissement, et de 45'000.- en 1881, soit 30'000.- de capital improductif et 15'000.- pour le fonds capital proprement dit. Le montant de 30'000.- équivaut à 21'754.18 £.

reproduction sociale, l'établissement parvient à offrir quelque vingt-cinq places, pour un coût annuel, dans les années 1840, de 4'000 £ environ, dont plus de la moitié est constituée de ressources nouvelles par rapport aux moyens communaux.[408]
Trouvant des moyens financiers nouveaux et soumise à aucun contrôle, la bienfaisance privée, loin d'assumer des tâches en lieu et place de l'assistance communale dont elle absorberait, par ailleurs, les ressources, vient s'ajouter aux instances existantes. Dans ce cas précis, d'ailleurs, la population même visée par le Prébarreau –les jeunes filles non bourgeoises– exclut toute suppléance de ce type, témoignant ainsi que l'on est bien dans l'ordre du supplément, de ce qui s'ajoute et non de ce qui remplace ; en 1821, annonçant l'œuvre, le *Messager boiteux* le formule excellemment :

> « Animées par un si bel exemple et désirant *ajouter aux diverses institutions publiques* de charité de la ville de Neuchâtel, une institution particulière, qui pût, si elle prend faveur, *leur servir de supplément* dans la suite (…). »[409]

2. DE L'HOSPICE COMMUNAL À LA BIENFAISANCE PRIVÉE : LE *FONDS DES VIEILLARDS* (1829-1848)

En décembre 1829 naît à Neuchâtel, comme au Locle en 1820, un projet de création d'un hospice de vieillards.[410] Le point de départ est un important don fait à la ville par Julie de Montmollin (1765-1841)[411] :

> « Monsieur le maire de Neuchâtel a annoncé au Conseil, que le Conseil de la ville avait été informé ce matin d'un don de cinq cents louis que demoiselle Julie de Montmollin a fait à la ville, pour aider à la fondation d'un hospice pour les vieillards. »[412]

Pour la donatrice, qui double ultérieurement le don de 1829[413], l'ambition est de parvenir à créer un « asile réservé aux vieillards indigents » : à la somme qu'elle remet à la ville, priée « d'administrer ce commencement de fondation »[414], devaient venir s'ajouter d'autres dons, jusqu'à ce que l'on parvienne à un montant permettant de faire face aux frais d'établissement et de fonctionnement du futur hospice.
Ce projet, pourtant, n'aboutit pas : l'œuvre qui commence à fonctionner dès 1838 sera purement privée et elle aura fait le choix de placer ses assistés à domicile au lieu de construire et entretenir un hospice communal. Nous examinerons, successivement, comment s'est fait ce mouvement de décommunalisation d'un projet initialement porté par la ville, puis, après

---

408 Produit du capital, dons et legs en 1843 : 1'631.4 £, à quoi il faut ajouter une partie des « pensions payées ».

409 *MB*, 1822, p. 44. Nous soulignons.

410 L'existence et le fonctionnement du *Fonds des vieillards* jusqu'en 1848 sont documentés sporadiquement dans nos sources (*MCE* et *Série Assistance*), qui ont complété les procès-verbaux du comité du *Fonds* depuis sa mise en activité (1838) à 1848 (BPUN ms a 688 : « *Fonds des vieillards : Registre des délibérations de la commission : Commencé le 17 avril 1838.* au 22 mars 1876, 155, (1) p. ; un fort registre relié, à demi rempli ; ci-apr. : *FVRD*). Les autres archives du *Fonds* n'ont pas été retrouvées ; cf. *FVRD*, 17 avril 1838, p. 1 : le comité fait établir quatre registres : l'un « pour les délibérations (*FVRD*), « celui pour les dotations », « un rentier » et « un livre où il sera ouvert un compte à chaque pensionnaire ».

411 Fille de Louis (1735-1805) et d'Anne d'Ivernois (1730-1786), célibataire.

412 *MCE 178*, 28 décembre 1829, p. 921.

413 *QLT I/2*, p. 468-469 ; date du second don : non déterminée.

414 *MB*, 1831, p. 48.

quelques éléments relatifs à la population assistée, nous verrons quels ont été les choix de gestion opérés par le comité à la tête du *Fonds de vieillards*.

MISE EN PLACE DE L'ŒUVRE

Le projet initial de 1829 est clairement formulé : créer un hospice de vieillards sous la conduite de la ville de Neuchâtel. De 1830 à 1838, ce projet subit deux inflexions notables : d'une part, l'idée de créer un hospice est abandonnée, au profit d'une assistance des vieillards à domicile ; d'autre part, l'œuvre est assez largement soustraite au contrôle de la ville.
Décisive, la première inflexion change totalement la signification de l'œuvre. Au lieu d'un fonds devant permettre de financer la construction et, en partie au moins, le fonctionnement d'un hospice, la fondatrice, influencée, très vraisemblablement, par les hommes liés à la *Société de patronage pour les enfants malheureux* et des membres des autorités de la ville et/ou de l'Etat[415], opte, en 1838 peut-être, pour un système dans lequel le produit du capital disponible sera immédiatement utilisé pour placer des vieillards en pension chez des particuliers :

> « L'intention de Mademoiselle Julie de Montmollin, en faisant à deux reprises un don de 500 louis en faveur des vieillards indigents, était d'abord que cette somme servît comme de noyau à un fonds qui s'accroîtrait par l'accumulation des intérêts et par les dons qui pourraient être faits dans le même but jusqu'au moment où le capital serait assez considérable pour qu'il pût suffire aux *frais de construction d'un hospice* destiné à recevoir les vieillards indigents recommandables à tous égards. Dès lors, Mademoiselle de Montmollin a été frappée des inconvénients que présentait un établissement de la nature de celui qu'elle projetait ; elle s'est convaincue que l'expérience qui en est faite en plusieurs lieux n'est pas aussi favorable qu'elle le croyait, et désirant d'ailleurs ne pas reculer indéfiniment le moment où la classe de pauvres qu'elle veut soulager pourrait jouir de son bienfait, elle a renoncé à l'idée de la construction d'un hospice, et a mieux aimé que les *revenus du fonds* qu'elle a institué fussent dès à présent *appliqués à mettre des vieillards en pension, dans des maisons particulières* où ils jouiraient de la vie de famille et recevraient tous les soins propres à adoucir ce que la vieillesse a ordinairement de triste et de pénible. »[416]

S'opposant, en 1846, à un projet d'hospice de vieillards de la commune de La Sagne, le Conseil d'Etat confirme bien ce changement :

> « Il y a quelques années qu'à Neuchâtel feu Mademoiselle Julie de Montmollin manifesta l'intention de donner une somme destinée à la construction future d'un hospice de vieillards, mais cédant aux sollicitations qui lui furent adressées de toute part et très spécialement par des hommes auxquels leur expérience dans ces sortes de matière prêtait une grande autorité, elle modifia la plan de sa fondation et renonça à bâtir de telle sorte que ses pieuses intentions purent être immédiatement réalisées ; aussi depuis sept ans que cette fondation existe a-t-on pu au moyen des revenus du capital qui n'est pas très

---

415 Sur la *Société de patronage pour les enfants malheureux* : cf. n. 365. Nos sources ne permettent pas de déterminer qui a influencé la fondatrice ; mais le changement de système auquel elle se résout relève du choix de l'assistance ouverte, contre l'assistance fermée, choix volontairement opéré par *Société de patronage pour les enfants malheureux* au début de son existence et vigoureusement défendu par le Conseil d'Etat en 1846, contre le projet d'hospice de la commune de La Sagne. Sur ce projet et sur les initiateurs de cette société : chap. VII/III/3 : « Autour de Préfargier : Une hostilité croissante (…) ».

416 *QLT I/2*, p. 468-469. Nous soulignons. La datation proposée par l'auteur (1831) est erronée. Le texte annonce une mise en œuvre imminente (« dès à présent ») et signale que la fondatrice a nommé un « comité d'administration », qui a commencé ses travaux ; la première séance du comité du *Fonds des vieillards* date du 17 avril 1838.

> considérable entretenir quarante-deux vieillards placés soit chez leurs parents, soit dans des familles qui inspirent toute confiance aux administrateurs du fonds. »[417]

La seconde inflexion est une « décommunalisation » complète du projet initial. L'évolution se traduit, d'abord, par un élargissement des destinataires de l'aide : initialement réservé aux seuls « bourgeois et habitants de la ville de Neuchâtel », l'accès aux secours est étendu « à tous les habitants de la principauté ».[418]
En second lieu, la ville perd notablement de son droit de contrôler les comptes et la gestion de l'œuvre, qui sont en main d'un comité. Ce comité est placé « sous le patronage du Conseil général », qui a encore eu la compétence d'approuver le règlement relatif au fonctionnement du nouveau comité :

> « [Le Conseil d'Etat prend connaissance du] règlement d'un fonds formé par Mademoiselle Julie de Montmollin (…), règlement approuvé par le Conseil général, sous la protection et surveillance duquel le fonds dont il s'agit est placé, tout en étant soumis à l'administration d'une commission spéciale (…). »[419]

Mais il s'agit d'une tutelle informative et, surtout, par étapes, les fonds existants sont, de 1838 à 1841, remis à la gestion de ce comité. En avril 1838, informant les Quatre-ministraux « que la commission s'occupe des fonctions qui lui ont été attribuées », le comité, qui dispose déjà des revenus, leur demande de continuer un temps à gérer le capital, « jusqu'à ce que la commission puisse les placer solidement ».[420] Les opérations se font rapidement : en 1838 encore, le comité place 19'250 £[421], et en février 1839, la ville lui remet une somme de 2'134.1 £, représentant le solde du « montant en capital et intérêts (…) des deux dotations de Mademoiselle Julie de Montmollin »[422] ; en novembre 1839, enfin, à la suite d'un don de 1'812.10 £, c'est une somme de 2'310 £ qui est placée.[423] Le capital géré par le comité se monte, au 31 décembre 1839, à 21'840.14 £.[424]
Avant que la fondatrice n'abandonne son projet initial de création d'un hospice, plusieurs dons avaient été faits à la ville dans ce but. Ces fonds n'ont pas été immédiatement remis au comité ; prenant acte du changement de système, la ville avait, en 1838, estimé devoir gérer à part des fonds :

> « Le Conseil général est entré dans toutes les vues de la donatrice en réservant seulement que les dons déjà faits par d'autres personnes, à l'instar de celui de Mademoiselle Montmollin, continueraient à recevoir leur destination primitive, en sorte que les

---

417 *LASM 103*, 162, 524-533, 30 décembre 1846.

418 *QLT I/2*, p. 468-469. Cf. aussi *MCE 194*, 2 mai 1838, p. 852 : le Conseil d'Etat prend connaissance du « règlement d'un fonds formé par Mademoiselle Julie de Montmollin et destiné à l'entretien de pauvres vieillards, bourgeois et anciens habitants de la ville de Neuchâtel ou ressortissants du reste de l'Etat (…). »

419 *MCE 194*, 2 mai 1838, p. 852. Nous n'avons pas retrouvé ce règlement ; la disposition relative au contrôle exercé par la ville existe encore dans les années 1890. Cf. AEN, *Non coté* : « Département de l'Intérieur (…) : Etablissements et institutions de bienfaisance », II/c, env. 1895 : « Extrait des statuts du Fonds des vieillards », art. 1 : « Le fonds destiné à l'entretien des vieillards (…) sera sous la protection et la surveillance du conseil communal de Neuchâtel, géré et administré séparément de tout autre fonds, par une commission permanente siégeant à Neuchâtel et composée de sept membres ».

420 *FVRD*, 17 avril 1838, p. 1. La demande est acceptée : le 30 avril, le président du comité annonce « que Messieurs les Quatre-ministraux ont adhéré à la demande (…) de garder les fonds jusqu'à ce que la commission puisse en effectuer le placement. » *Ibid.*, p. 2.

421 *FVRD*, 30 avril 1838, p. 3, 3 septembre 1838, p. 5.

422 *FVRD*, 7 février 1839, p. 7.

423 *FVRD*, 14 novembre 1839, p. 8-9.

424 Cf. annexe VI/4 pour les données détaillées sur l'évolution de la fortune du *Fonds de vieillards*.

> bienfaiteurs futurs de cet établissement pourront choisir le mode de fondation qui leur paraître le plus convenable. »[425]

En 1841, le sort de ces fonds est réglé. En février, le comité entre en possession d'un legs de 67.4 £, formulé en faveur de « l'Hospice des vieillards », mais que l'héritière a remis au comité, le testament étant postérieur « à l'institution de la commission actuelle ». Le comité demande à la ville de donner son accord pour ce cas précis et, plus généralement, de décider « qu'il en sera agi de même à l'avenir pour tous legs qui ne seraient pas attribués à la primitive fondation de Mademoiselle Julie de Montmollin ».[426] En même temps, et surtout, il voit dans cette affaire l'occasion de se saisir des fonds encore en main de la ville :

> « Enfin la commission charge Monsieur son président de prier le Conseil de faire en sorte autant qu'il pourra dépendre de lui ou de Messieurs les Quatre-ministraux que les fonds qui sont encore entre leurs mains provenant de dons ou legs faits antérieurement à l'institution actuelle soient attribués à celle-ci et réunis aux capitaux que la commission administre et dont elle dispose des revenus selon ses règlements. »

En novembre 1841, ayant obtenu l'accord de tous les donateurs (ou de leurs héritiers) concernés, la ville remet au comité la totalité « du montant de ces dons et legs et des intérêts qu'ils ont produit ».[427] Au moyen de cet apport, d'un montant de 6'500 £ environ[428], la fortune du *Fonds des vieillards* se monte à la fin de l'année 1841 à 29'341.0.6 £. En novembre 1841 encore, cela permet de placer une somme de 7'200 £.[429]
Ainsi, de 1838 à 1841, la ville se dessaisit, au profit du *Fonds*, d'une somme de 26'500 £ environ.[430] Or, le comité du *Fonds* n'est pas une instance communale : bien que placé « sous le patronage du Conseil général », auquel il communique ses comptes[431], ce comité se recrute par cooptation. La première nomination a été faite par la fondatrice. Il comprend six membres, soit deux pasteurs, deux conseillers d'Etat et deux membres liés à la ville ; le comité dispose d'un large droit de choisir un nouveau membre en cas de vacance. Le règlement fixe, certes qu'un membre au moins est nommé « par la commission des charités du gouvernement »[432], et l'un des deux pasteurs au moins est nommé par la classe des pasteurs. En 1842, ainsi, suite au décès de l'un des pasteurs, l'on demande à la classe de lui nommer un successeur :

> « Monsieur Louis-Théodore Vaucher très digne pasteur aux Ponts étant décédé dernièrement ; on a en conséquence de l'article 2 des statuts prié Monsieur le président d'écrire à Monsieur le doyen de la vénérable classe pour l'inviter à repourvoir par une

---

425 *QLT I/2*, p. 468-469.

426 *FVRD*, 15 février 1841, p. 11. Legs Jonas-Pierre Mercier. La demande doit avoir été approuvée, mais le fait ne figure pas dans notre source.

427 *FVRD*, 6 novembre 1841, p. 12-13.

428 Evaluation du montant des sommes remises par la ville (données détaillées : annexe VI/4) : fortune au 31.12.1841 (29'341.0.6 £) – montant des legs reçus en 1841 (937.4 £ ; legs Petitipierre, perçu en 1842, exclu) – fortune au 31.12.1840 (21'942.6 £) = 6'461.10 £. *FVRD*, 15 février 1841, p. 10-11, 6 novembre 1841, p. 12 et 8 février 1842, p. 15. Selon *FVRD*, 6 novembre 1841, p. 13, la fortune est, suite à la remise faite par la ville, de 29'409.13.6 £ ; la somme remise par la ville serait donc de 6'530.3.6 £.

429 *FVRD*, 6 novembre 1841, p. 13.

430 Fortune au 31.12.1839 – don de Rougemont + somme remise en novembre 1841. Cf. annexe VI/4.

431 En février 1841, à propos du legs Mercier, l'on relève « que le Conseil général en sera informé par le rapport du résultat des comptes de finances ». *FVRD*, 15 février 1841, p. 11.

432 Cf. *FVRD*, 17 avril 1838, p. 1 et 3 septembre 1838, p. 4 : l'on informe le Conseil d'Etat et la classe de la « mise en activité » du *Fonds*, dont on leur communique les règlements.

> nomination de la vénérable classe la place que mon dit sieur le pasteur Vaucher a laissée vacante dans la commission. »[433]

Ces restrictions mises à part, le comité est libre de choisir au moins trois des quatre autres membres.[434] Au décès du premier secrétaire, ainsi, la fonction est repourvue sans intervention d'une instance externe :

> « La mort de Monsieur Pierre-Louis Jacottet secrétaire de ville survenue le 10 septembre passé, laissant vacante la place de secrétaire, la commission a nommé à la dite place Monsieur Louis Jacottet son fils. »[435]

TABLEAU N° 173 : MEMBRES DU COMITÉ DU FONDS DES VIEILLARDS *(1838-1848)*

Alexandre-Frédéric-Henri de Perrot	1838-1848	*Président*. Membre du Petit Conseil, président de la chambre de charité de Neuchâtel (1838), maître-bourgeois (1847)
Jaques-Auguste (Jämes) Dupasquier	1838-1848	Pasteur à Neuchâtel
Louis-Théodore Vaucher	1838-1842	Pasteur aux Ponts
Jean-Pierre-Henri-Sigismond de Meuron	1838-1848	Conseiller d'Etat, président de la commission des charités du gouvernement.
Armand-Frédéric de Perregaux	1838-1848	Conseiller d'Etat
Pierre-Louis Jacottet	1838-1842	*Secrétaire*. Secrétaire de ville
Louis Jacottet	1842-1848	*Secrétaire*. Fils du précédent
Edouard Courvoisier	1842-1848	Pasteur à Travers

Nommé à l'origine par la fondatrice, se recrutant par cooptation et ayant compté, entre 1838 et 1848, huit membres (tabl. n° 173), le comité du *Fonds des vieillards*, qui tient sa première séance le 17 avril 1838, peut, donc, être considéré comme indépendant : d'un legs fait à la ville en 1829 pour créer un hospice de vieillards, l'on est passé à une instance de bienfaisance privée assistant les vieillards en les plaçant en pension.

La présence de l'Etat vis-à-vis de cette nouvelle instance est presque nulle. Elle se borne à trois mentions. En décembre 1829, le Conseil d'Etat est informé du don fait par la fondatrice à la ville[436] ; en mai 1838, il « prend connaissance » du règlement du *Fonds* et donne son accord au fait qu'« un membre nommé par la commission des charités du gouvernement et pris dans son sein » siège « dans la commission chargée d'administrer [la] fondation »[437] ; en juin 1838, enfin, il accorde à l'« administration du Fonds des vieillards » « la franchise de port pour les lettres et envois d'argent expédiés pour le compte de cet établissement dans l'intérieur du pays ».[438]

---

433 *FVRD*, 26 février 1842., p. 15. Cf. *FVRD*, 3 mars 1842, p. 16 : « (…) la vénérable classe a nommé Monsieur Courvoisier pasteur à Travers comme membre de la commission en remplacement de feu Monsieur le pasteur Vaucher. »

434 La ville dispose vraisemblablement du droit de nommer un représentant, mais rien n'atteste le fait.

435 *FVRD*, 3 novembre 1842, p. 17.

436 *MCE 178*, 28 décembre 1829, p. 921.

437 *MCE 194*, 2 mai 1838, p. 852.

438 *MCE 194*, 13 juin 1838, p. 1147-1148 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Fonds pour les pauvres vieillards »* : Lettre de Frédéric de Perrot-Reynier, président de « l'administration du Fonds pour les pauvres vieillards de cet Etat », à « Monsieur Calame conseiller et secrétaire d'Etat », 8 juin 1838. *FRVD*, 30 avril 1838, p. 4.

LA GESTION DE L'ŒUVRE

D'avril 1838 à février 1848 (tabl. n° 174), le registre des procès-verbaux du comité du *Fonds des vieillards* mentionne un total de 86 demandes d'assistance, dont 64 ont été admises ; le décès ou la sortie de 27 des assistés est signalé. Le nombre de vieillards assistés croît régulièrement, passant de 10 à la fin de 1838 à 37 à la fin de l'Ancien régime.

TABLEAU N° 174 : DEMANDES D'ASSISTANCE AU FONDS DES VIEILLARDS *(1838-1848)*[439]

	1838	1839	1840	1841	1842	1843	1844	1845	1846	1847	1848	Total
Accordé	11	7	1	7	7	4	2	9	5	6	5	64
Refusé	6	1	0	1	0	0	1	1	0	6	4	20
?	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Total	17	8	1	9	8	4	3	10	5	12	9	86
Décès / sorties	1	0	3	2	3	2	1	5	2	7	1	27
Effectif au 31.12	10	17	15	20	24	26	27	31	34	33	37	

L'on ne sait que peu de choses des vieillards admis. L'on peut, néanmoins, relever que, quoique prétendant à une dimension cantonale, dans la mesure où il se dit dédié à « l'entretien de pauvres vieillards, bourgeois et anciens habitants de la ville de Neuchâtel ou ressortissants du reste de l'Etat »[440], le *Fonds* assiste surtout des vieillards domiciliés en ville de Neuchâtel : presque la moitié des vieillards pour lesquels l'information est disponible habitent la ville.[441]
La population assistée par le *Fonds* est trop faible pour permettre des affirmations générales sur les vieillards qui, à Neuchâtel dans les années 1830 et 1840, ont besoin d'aide. Tout au plus, l'on doit constater que, confirmant l'importance des femmes dans les phénomènes de pauvreté[442], l'état civil des indigents révèle une majorité de femmes seules (58%), les hommes seuls ne constituant, au plus, qu'un quart environ de la population considérée.[443]

TABLEAU N° 175 : ETAT CIVIL DES INDIGENTS DEMANDANT DE L'AIDE AU FONDS DES VIEILLARDS[444]

Femmes			Couples	Hommes seuls	Veufs	?	Total
Divorcées	Femmes seules	Veuves					
1	27	23	9	24	1	1	86
58%			10%	28%			100%

L'âge d'entrée en dépendance (tabl. n° 176) tel qu'il ressort de notre documentation confirme l'importance, relevée pour la fin du XVIII^e siècle[445], des vieillards âgés de 80 ans et plus : dans un cas sur deux, les vieillards sont octogénaires.
La source confirme également bien la signification de l'âge telle que nous l'avons mise en évidence pour la fin du XVIII^e siècle[446] : l'âge n'est pas une valeur absolue ; il est un état :

439 Effectifs au 31.12 : effectif théorique (total de l'année précédente + admissions – décès/sorties).

440 *MCE 194*, 2 mai 1838, p. 852.

441 Domicile, sur un total de 68 cas : Neuchâtel (31), Les Ponts (5), Couvet (4), Boudry (3), St-Blaise (3), quatre communes à deux cas (La Brévine, Hauterive, Le Landeron, Lignières) et quatorze communes à un seul cas (Bôle, La Chaux-de-Fonds, Combes / Enges, Cornaux, La Coudre, Cressier, Engollon, Le Locle, Montmollin, Le Petit-Bayard, St-Sulpice, Thielle, Travers, Les Verrières). Origine (28 données) : sans commune à charge de l'Etat (8), Neuchâtel (6), Suisses d'autres cantons (5), autres communes neuchâteloises (9).

442 Chap. I/III/2, 4.

443 L'on peut supposer que plusieurs des cas pour lesquels seul le nom d'un homme est mentionné concernent, de fait, un couple ; notre source ne permet pas d'affiner l'hypothèse.

444 L'indication « femme seule » désigne les cas pour lesquels la source ne spécifie pas qu'il s'agit d'une veuve.

445 Cf. I/III/4, tabl. n° 44 (15/27 âgés de 80 ans et plus).

446 Cf. I/III/4.

celui de qui, usé, malade, infirme, ne peut plus gagner sa vie par son travail. Etre vieux, c'est ne plus pouvoir travailler : de manière très significative, les rares indications relatives à la profession sont presque toutes adjectivées de manière à indiquer que le vieillard ne peut plus l'exercer (*ancien*).[447] La pauvreté, la dépendance, le besoin d'aide, lorsqu'ils sont liés à l'âge, sont autant de défaillances des corps ou des esprits qui ne peuvent plus travailler. Ainsi est-ce le cas de Frédéric Steiner, « ancien doreur, estropié des suites de cette vocation, âgé de passé 60 ans », de Lisette Favre, « octogénaire », « complettement alliénée », de David-Henry Benoit dit Rouillier, « âgé de 70 ans et presqu'aveugle » ou encore de Susette Favarger, née Labran, « octogénaire, infirme et en enfance », de Marianne, veuve Henrioud, « ancienne revendeuse infirme et septuagénaire »[448] ou d'autres vieillards, encore, dont la demande paraît suffisamment motivée lorsqu'il est dit qu'il s'agit de « vieillards infirmes ».[449]

TABLEAU N° 176 : AGE DES INDIGENTS DEMANDANT DE L'AIDE AU FONDS DES VIEILLARDS

69-67 ans	70-79 ans	≥ 80 ans	Total
4	9	13	26
15%	25%	50%	100%

Entre 1838 et 1848, les dépenses annuelles du *Fonds* passent de 1'000 £ à 1'500 £ environ.[450] Ces dépenses sont financées au moyen du seul produit de la fortune : tous les dons sont capitalisés et placés, et l'on n'utilise, au plus, que le revenu des placements. Le *Fonds*, autrement dit, contrairement aux œuvres d'assistance fermée, a non pas des charges à couvrir au moyen de revenus, mais des revenus à utiliser. Le paradigme de la gestion est non pas de faire face aux dépenses, mais d'utiliser les moyens à disposition : l'on n'admet des vieillards qu'au moment où des places se libèrent ou lorsque les revenus augmentent. De ce fait, au rythme des dons et legs faits à l'œuvre et de (modestes) excédents annuels de revenus, la fortune croît régulièrement : elle passe de 21'900 £ à fin 1839 à 31'100 £ à fin 1847 ; la seule baisse est due à un placement hasardeux dont le capital ne put être récupéré.[451]

Le *Fonds des vieillards* n'a pas de tâche organique d'assistance : il n'est pas une commune, et il ne peut pas arriver qu'il soit contraint d'assister un vieillard. De la même façon, il n'a pas, contrairement aux Billodes, de charges fixes (personnel, bâtiments). Il peut, ainsi, contrôler ses dépenses et n'engager que les moyens réellement disponibles. Concrètement, l'on calcule les revenus dont l'on dispose (rendement de la fortune) et l'on en soustrait les engagements déjà pris, de façon à savoir quelle somme reste disponible :

> « Monsieur le président a donné un apperçu de la position de l'établissement, duquel il résulte qu'il possède en capitaux placés £ 21'640.13. Qu'il a en revenu net £ 969.10 et que les dix vieillards appensionnés coûtent £ 799.16. »[452]

---

447 La profession des vieillards est indiquée dans six cas : « ancien domestique » (Pierre Véber), « ancien doreur » (Frédéric Steiner), « ancien vigneron » (Jean-Louis Marguéraz), « ancienne revendeuse » (Marianne Henrioud, veuve), « tailleur » (Antoine Huguenin) et « ancienne <lissiveuse> » (veuve de David Petitpierre). <> : sic.

448 *FVRD*, 30 avril 1838, p. 3, 4 novembre 1844, p. 19, 6 novembre 1841, p. 13, 5 novembre 1838, p. 6, 30 avril 1838, p. 3.

449 Cf. les cas de Pierre Véber, « vieillard infirme et méritant », Susette Linder, David Cochand et Louis Poterat, « vieillards infirmes », Rose-Marie Quinche, « vieille et infirme » et de la veuve de Charles Février « dont les infirmités et les autres titres (…) sont justifié ». *FVRD*, 6 novembre 1841, p. 13, 5 novembre 1838, p. 6, 30 avril 1838, p. 3 et 7 mai 1840, p. 10.

450 Cf. annexe VI/4.

451 Valeur arrondies. Cf. annexe VI/4 pour les données détaillées.

452 *FVRD*, 14 novembre 1839, p. 9.

Plusieurs fois répété[453], ce geste vise explicitement à ne pas engager le *Fonds* dans des dépenses excédant ses revenus. Ainsi, en février 1839, alors que l'on est en train d'admettre progressivement des vieillards, la revue des demandes est précédée d'« un apperçu des revenus dont la commission dispose, d'après lequel il apparaît qu'on peut encore disposer d'une somme de £ 270 environ »[454] ; trois mois plus tard, des demandes sont écartées sur la base d'une réflexion similaire :

> « la commission considérant que les revenus dont elle peut disposer sont attribués en totalité, elle ajourne toutes délibérations sur de nouvelles allouances jusqu'à ce que par des vacances d'appensionnements ou par la disposition de revenus plus considérables, elle soit en position d'effectuer les secours qu'elle accordera. »[455]

Dans le même ordre de considérations, les dons et legs ne sont pas utilisés directement, mais capitalisés ; c'est leur revenu seul qui doit permettre de prendre de nouveaux engagements :

> « Les deux vacances ci-dessus et l'intérêt du legs de Monsieur Zode laissant une somme de 44 pièces de V F de disponible, le comité s'est occupé de la répartir entre les vieillards restants sur la liste depuis la séance précédente et les suivants qui ont été présentés en outre. »[456]

L'évolution des dépenses, dans un tel système, ne reflète bien évidemment nullement les réalités de la pauvreté, mais uniquement le succès d'une œuvre de bienfaisance mesurée à l'aune des moyens qu'elle parvient à rassembler.
Choisissant ses assistés et le montant de son aide, fondé sur l'abandon du modèle de la prise en charge en institution, le *Fonds* affirme vouloir « mettre des vieillards en pension, dans des maisons particulières ». Il paraît le faire pour un coût étonnamment bas (tabl. n° 177) : les vieillards à l'Hospice du Locle coûtent, entre 1847 et 1850, environ 130 £ par an ; baissant notablement dès la troisième année d'exercice, le coût moyen d'un vieillard mis en pension auprès de particuliers serait de 53.6 £, soit plus de deux fois moins. Lorsqu'il s'oppose, en 1846, à un projet d'hospice de vieillards de la commune de La Sagne, le Conseil d'Etat relève, en l'instrumentalisant pour motiver sa position, cette différence :

> « L'économie qui en résulte pour les fonds destinés à leur [des vieillards] entretien est plus positive encore. Les intérêts du capital employé à la construction, l'entretien de l'édifice, le salaire des administrateurs sont autant de dépenses qui n'existent pas dans le système de l'entretien individuel dans les familles ; aussi voyons-nous que tandis que la fondation de Montmollin entretient en moyenne l'individu pour la somme de £ 61 par an, cet entretien coûte à l'Hospice du Locle £ 240, si l'on y comprend les frais d'administration, et £ 133 si l'on ne prend pas ces frais en considération. »[457]

---

453 *FVRD*, 7 mai 1840, p. 10 : « La commission s'étant assurée qu'elle a actuellement un revenu de £ 949.10 a décidé qu'elle agira d'après cela pour les allocations d'appensionnements. » Cf. aussi 3 mars 1842, p. 16 et 27 janvier 1845, p. 20.

454 *FVRD*, 7 février 1839, p. 7

455 *FVRD*, 2 mai 1839, p. 8.

456 *FVRD*, 5 août 1845, p. 21. Les deux « vacances » sont le décès d'un assisté et une veuve qui n'a plus besoin de secours. Cf. aussi *FVRD*, 6 novembre 1841, p. 13 : « La commission pouvant par ses nouvelles ressources secourir un plus grand nombre de vieillards a statué sur les demandes qui les ont été soumises. » Et aussi *FVRD*, 4 mai 1843, p. 23, suite à l'annonce de trois décès : « S'agissant ensuite de disposer de la somme disponible entre les différentes demandes d'appensionnements ou secours qui sont faites (…) ».

457 *LASM 103*, 162, 524-533, 30 décembre 1846.

TABLEAU N° 177 : FONDS DES VIEILLARDS *: DÉPENSES PAR VIEILLARD (£)*[458]

	06.1838-12.1839	1840	1841	1842	1843	1844	1845	1846	1847	Total
Vieillards	15	13	20	27	27	25	*30*	*31*	*35*	*223*
Dépenses	1180.4.6	957.12	1177.9.6	1217.10.0	1524.4.0	1394.18.0	1407.4.6	1533.14	1497.11.6	11890.8
Par vieillard	78.13.8	73.13.3	58.17.5	45.2.0	56.9.0	55.15.0	46.18	49.9	42.16	53.6

Ces chiffres sont confirmés par quelques mentions ponctuelles. Ainsi, en novembre 1839, l'on relève « que les dix vieillards appensionnés coûtent £ 799.16 », soit 79.19 £ par personne[459] ; en février 1846, faisant le point sur ses engagements, le comité constate qu'« il reste à ce moment 25 vieillards sur la liste des pensionnaires lesquels coûteront £ 1'334.10 », soit 53.8 £ par vieillard.[460] Une collation de tous les accords de secours ou de pensions par le *Fonds* confirme amplement cette appréciation (tabl. n° 178) : la moyenne s'élève bien à 53.10 £ sur l'ensemble de la période, et présente une diminution frappante entre les trois premiers exercices et les années ultérieures.

TABLEAU N° 178 : FONDS DES VIEILLARDS *: SECOURS OU PENSIONS ACCORDÉS, JUIN 1838-FÉVRIER 1848 (£)*

Année	Nombre	Coût total engagé	Moyenne (décimale)	Min. et max.
1838	8	590.13	73.8	50.8 – 111.17
1839	8	597.18	74.7	33.12 – 117.12
1840	1	92.8	92.4	92.8
1841	8	406	50.8	43.10 – 87.0
1842	9	493.2	54.8	43.10 – 58.0
1843	4	174	43.5	29 – 58
1844	1	58	58	58
1845	10	478.10	47.9	29 – 101.10
1846	6	181.5	30.2	21.15 – 43.10
1847	7	326.6	46.6	43.10 – 65.6
1848	5	188.10	37.7	29 – 58
Total	67	3586.12	53.5	21.15 – 117.12

Cette réussite en termes de coûts n'est, pourtant qu'apparente et s'explique par une manifeste réinterprétation du sens initial de l'œuvre : sans l'avoir explicitement décidé, le comité passe progressivement du financement de placements chez des particuliers à l'accord de secours annuels et réguliers aux indigents directement.

En septembre 1838, l'on est encore proche des vœux de la fondatrice, et l'on n'envisage de déroger au principe de la mise en pension qu'à titre exceptionnel :

> « Il a été mis en délibération par Monsieur le président, de savoir si la commission peut accorder des subsides à des pauvres vieillards qui étant en ménage ne voudraient pas le quitter pour être mis en pension. Sur quoi délibéré il a été trouvé que sans s'écarter de l'esprit des règlements, on pourra dans des cas très favorables accorder tels subsides lorsqu'il n'y aurait pas des demandes d'appensionnement trouvées admissibles, pour les revenus disponibles ; mais que ces subsides ne pourront être accordés pour plus d'une

458 Chiffres légèrement différents du tabl. n° 174 pour le nombre de vieillards : d'après AEN, *Série Assistance 4/V « Fonds pour les pauvres vieillards »* : « Lettre de Monsieur le président de l'administration du Fonds des vieillards [Perrot-Reynier] » au maire de Neuchâtel, 7 mai 1845 ; AEN, *Série assistance 4/V « Hospice des vieillards du Locle »* : « Tableau des vieillards secourus ou pensionnés par l'administration du Fonds des vieillards », s.d. Pour les années 1845-1847 : *FVRD*.

459 *FVRD*, 14 novembre 1839, p. 9.

460 *FVRD*, 18 février 1846, p. 23.

> année afin de ne pas affecter par ces secours les revenus de l'année suivante, et d'être par là toujours en mesure de satisfaire aux besoins nouveaux pour les appensionnements. »[461]

Le même jour, l'on écarte, ainsi, les demandes en faveur de Marianne, veuve Henrioud, « ancienne revendeuse infirme et septuagénaire », de la veuve Giobbe, née Peters, « âgée de 74 ans », et de la veuve Bôle :

> « Monsieur le président a informé que la veuve Giobbe née Péters et la veuve Marianne Henrioud n'ayant pas voulu consentir à être placées en pension, la charité de la commission ne pourra s'exercer à leur égard, à moins qu'il n'y ait lieu à leur allouer des subsides aux termes de la délibération de ce jour. Il en sera de même pour la veuve Marianne Bôle née Jacot. »[462]

Et pourtant, quelques années plus tard, la veuve Giobbe reçoit une « allocation » de 58 £ par an[463], tout comme, en novembre 1841, la veuve Bolle, « âgée de 90 ans », mise au bénéfice d'« un appensionnement de £ 43.10 », même si ce dernier paraît correspondre à un placement effectif chez un particulier et non à un secours à l'indigent lui-même.[464]
Il en va de même de Marianne née Badoux, veuve de Jean-Pierre Steiner, de et à Neuchâtel : elle essuie un premier refus en mai 1840, et en février 1841, le comité se dit disposé à la secourir « sur les premières ressources disponibles, si alors cette femme méritante consent à être mise en pension ». « Si elle consent à être placée en pension on l'assistera lorsqu'on sera en mesure de le faire » : confirmée en novembre 1841, la décision est révoquée quatre mois plus tard, lorsqu'en mars 1842, on lui accorde 43.10 £ par an sans condition aucune.[465]
C'est, manifestement, en 1841, l'année même du décès de la fondatrice, que l'on commence à s'écarter de ces principes. Notre source signale dans quinze cas auprès de qui un vieillard admis est placé ; or, quatorze de ces mentions sont antérieures à 1842, et le montant moyen d'une mise en pension est plus élevé que la moyenne des secours accordés dans leur ensemble.[466]
Ce n'est, ainsi, qu'au prix d'un artifice de gestion que les coûts du système sont aussi bas. L'on doit, par ailleurs et surtout, relever que les montants mentionnés pour le coût d'une mise en pension font abstraction d'éventuelles contributions des communes ou des familles des indigents : le montant de 53.6 £ représente en fait la somme à charge de la bienfaisance privée ; il ne s'agit, en réalité, pas d'un montant particulièrement bas. A l'Hospice du Locle, ainsi, la somme réellement à la charge de l'établissement est, entre 1847 et 1850, de 45.2 £.[467]
Un exemple démontre bien l'importance de cette réserve. En février 1839, l'on admet Marie née Doudiet, veuve de Jean-Pierre Mury, de Vallamand, « âgée d'environ 90 ans » et « née à Hauterive où elle a vécu presque toute sa vie » : l'on payera le prix de sa pension, soit 84 £ par an, « chez sa petite-fille femme Priser à La Chaux-de-Fonds », mais, en même temps, l'on

---

461 *FVRD*, 3 septembre 1838, p. 4.

462 *FVRD*, p. 4-5 ; cf. aussi 30 avril 1838, p. 3.

463 *FVRD*, 3 novembre 1842, p. 16 ; décès en février 1847 (*FVRD*, 11 février 1847, p. 24).

464 Marianne née Jacot, veuve, à La Coudre, décédée le 22 février 1843, « est placée chez la veuve Aeschlimann à Hauterive ». *FVRD*, 6 novembre 1841, p. 14 et 4 mai 1843, p. 17.

465 *FVRD*, 7 mai 1840, p. 10, 15 février 1841, p. 12, 6 novembre 1841, p. 14, 3 mars 1842, p. 16.

466 1838 et 1839 : 5 et 4 mentions de placements auprès de particuliers, pour un montant moyen de 81.4.7 £ et de 82.5.6 £ ; 1840 : 5 mentions, montant moyen de 55.2 £ ; 1842, 1 mention, montant moyen de 58 £.

467 Cf. annexe VI/2 e-f. Coût brut par vieillard entre 1847 et 1850 : 144.3 £. Financement : 58.7% par les pensions, 10.01% par le travail, soit une somme restant à charge de l'établissement (dons, produit de la fortune) de 45.2 £.

cherche à mettre à contribution ses « nombreux petits-enfants ».[468] Ainsi, en mai 1839, l'on peut réduire le montant de la pension à payer :

> « les nombreux enfants et petits-enfants de cette femme nonagénaire payent péniblement et tant bien que mal <ensembles>[469] une somme de six louis par an [100.16 £] pour son entretien chez sa petite-fille femme Priser à La Chaux-de-Fonds, sur quoi la commission a décidé que l'appensionnement de £ 84 par an consenti le 7 février dernier serait réduit à douze pièces de cinq francs £ 43.10, et payé, une pièce de cinq francs par mois, que les mariés Priser devront souscrire un contrat d'appensionnement par lequel ils s'engageront à garder et entretenir convenablement en toute chose la dite veuve Mury au moyen de l'allocation sus dite et des subventions de la famille. »[470]

Le coût total de la prise en charge de cette indigente ne se monte donc pas aux 84 £ initialement accordées, montant pourtant élevé dans les allocations du *Fonds*, mais bien à 144.6 £., soit un chiffre bien proche du coût de l'entretien d'un vieillard à l'Hospice du Locle à la même période.[471]

Le cas de Rose-Marie Quinche montre, de même, que le *Fonds* intervient souvent en appui de l'assistance accordée par une collectivité publique à l'un de ses ressortissants. « Agée de 64 ans », « vieille et infirme », elle reçoit du *Fonds* 84 £ par an en février 1839, pour être placée en pension chez l'une de ses sœurs à Neuchâtel ; l'on apprend, incidemment, qu'elle est par ailleurs également « assistée par la seigneurie » pour un montant inconnu.[472] Il en va de même de la veuve Killian : en 1843, on lui accorde 58 £ par an, pension qui lui est retirée en 1848, considérant qu'elle reçoit par ailleurs de la commission des charités (Etat) une pension de 7½ louis [117.12 £] par an.[473] Le cas de Lisette Favre, enfin, montre bien dans quelle mesure le *Fonds* n'entend pas, dès le début des années 1840 au moins, prendre en charge l'entretien intégral d'un indigent : en mars 1844, Madame veuve Dupasquier née d'Ivernois se dit disposée « à payer la pension d'un vieillard sa vie durant » par l'intermédiaire du *Fonds*. L'on envisage alors tout d'abord d'en faire bénéficier Lisette Favre, « octogénaire et alliénée ». Mais lorsque l'on apprend qu'elle est « complettement alliénée », l'on considère qu'elle ne peut pas « être comptée au nombre des personnes <assistée>[474] par l'administration », et le choix se reporte sur une veuve Narbel, originaire d'Echallens (VD) et âgée de 73 ans.[475]

Enfin et surtout, il faut insister sur le fait que le *Fonds* n'a aucune obligation d'assister tel ou tel indigent : il est entièrement libre de choisir qui il assiste et à quelle hauteur. Le cas, peu fréquent et caractérisé par un coût élevé, de Marie-Madelaine veuve de Pierre-Louis Courvoisier, à Neuchâtel, le montre amplement. Elle est admise « à l'appensionnement » en septembre 1839 ; son placement se révèle problématique : l'on ne parvient à lui trouver une place qu'au prix de £ 117.12 par an, chez Henry Martin, couvreur à Peseux.[476] Deux ans plus tard, en février 1841, l'on apprend qu'elle a déjà passé par trois pensions successives « d'où elle a été renvoyée à cause de son caractère difficile et de sa mauvaise langue » ; elle est alors placée, toujours pour 117.12 £ par an, à Boudry chez Henriette Barbier, qui exige que la

---

468 *FVRD*, 7 février 1839, p. 7.

469 <> : sic.

470 *FVRD*, 2 mai 1839, p. 8. La veuve Mury meurt au Locle le 20 novembre 1841 (*FVRD*, 8 février 1842, p. 14).

471 Cf. annexe VI/2f. Le coût brut moyen entre 1847 et 1850 est de 144.3 £.

472 *FVRD*, 30 avril 1838, p. 3, 7 février 1839, p. 7 et 4 mai 1843, p. 18. Elle meurt le 26 avril 1843.

473 *FVRD*, 4 mai 1843, p. 18 et 2 février 1848, p. 25.

474 <> : sic.

475 *FVRD*, 1 mars 1844 et 4 novembre 1844, p. 19.

476 *FVRD*, 3 septembre 1838, p. 5, 5 novembre 1838, p. 6 et 7 février 1839, p. 7.

pension passe à 130 £ par an. La hausse n'étant motivée que par « la conduite fâcheuse » de la pensionnaire, la demande est refusée et on lui fait signifier « que si elle ne veut pas agir d'une manière que les personnes qui se chargent d'elle soient contentes, on ne s'occupera plus de son sort ».[477] L'année suivante, l'on apprend qu'elle a quitté sa place à Boudry, a été un temps à l'Hôpital de la ville et est désormais placée chez Charlotte Hofer à St-Blaise ; l'on réaffirme « que si cette femme difficile et capricieuse quitte encore cette nouvelle pension, on lui retirera les secours de la direction ».[478]

CONCLUSION

Libre d'assister ou non, le *Fonds* dépense ce qu'il a au lieu de devoir faire face à des coûts. Il peut, ainsi, et en même temps que meurt la fondatrice…, laisser tomber le projet initial (assumer l'entretien entier de vieillards placés) censé donner sens à l'abandon du projet d'hospice. A l'exact inverse de la bienfaisance privée en institution, la bienfaisance privée ouverte peut laisser les indigents en partie à eux-mêmes et/ou renoncer à les assister, contrairement à la bienfaisance en institution qui, une fois un indigent admis, doit assumer l'entier de l'entretien.

En dépit de ces réserves, il n'en demeure pas moins que le projet est une réussite : à la veille de la Révolution de 1848, le *Fonds* dispose de 1'500 £ de revenus par an et assiste une trentaine de vieillards pour environ 50 £ par vieillard.

Le *Fonds des vieillards* nous paraît, comme les Billodes ou le Prébarreau, montrer, de par ses modalités de constitution, quelles étaient les conditions plus générales auxquelles, à Neuchâtel, au début du XIX^e^ siècle, l'innovation en matière d'assistance était soumise.

D'une part, et contrairement aux projets de disciplinarisation des années 1800-1815, l'innovation effective concerne non pas les *working poors* que l'on contraindrait à un travail plus suivi et à un usage plus raisonnable de leurs ressources, mais bien les seuls pauvres incapables de travailler : les vieillards, les enfants, les malades, désormais plus ou mieux assistés, pour lesquels des ressources nouvelles ont été trouvées.

D'autre part, l'œuvre, initialement destinée à être communale, est en fin de compte détachée de la ville de Neuchâtel, privatisée : en marge ou hors des contrôles communaux ou étatiques, la bienfaisance privée est bien la forme que prend l'innovation, que prennent les nouvelles solidarités qui naissent au début du siècle, alors même que disparaissent les solidarités contraintes d'Ancien régime. Ceux qui le peuvent, désormais, ne sont plus mis à contribution en tant que membres d'une commune et responsables, à ce titre, des tâches d'assistance communale : ils contribuent librement, en tant qu'individus, à des projets d'assistance de plus en plus, voire complètement, déliés de toute surveillance publique.

Dans cette configuration conceptuelle, l'essentiel dans l'exemple du *Fonds des vieillards*, qui apparaît comme un cas de figure intermédiaire entre les Billodes et l'Hospice du Locle, est bien la décommunalisation complète du projet initial, le passage d'un don fait à la ville de Neuchâtel pour créer un hospice à une œuvre de bienfaisance privée.

477 *FVRD*, 15 février 1841, p. 11.

478 *FVRD*, 8 février 1842, p. 14. Elle meurt le 25 avril 1842 (*FVRD*, 3 novembre 1842, p. 17).

V. A L'OMBRE DE MARIE-ANNE : LA CHAUX-DE-FONDS ET LES BAYARDS

Venant en aide à des indigents incapables de travailler (enfants, vieillards, malades) au lieu de viser la disciplinarisation d'adultes valides, parvenant à rassembler d'importants moyens, née hors de tout contrôle public ou, à tout le moins, s'en émancipant rapidement, la bienfaisance privée telle qu'elle naît à Neuchâtel dans la première moitié du XIX^e^ siècle ne se limite ni à l'œuvre hors du commun d'une seule personne –Marie-Anne Calame– ni aux seules familles de l'aristocratie en ville de Neuchâtel.
Les exemples qui suivent montrent, en effet, qu'il s'agit d'un phénomène plus vaste, qui concerne l'ensemble de la principauté, des élites horlogères chaux-de-fonnières aux notables d'une petite paroisse du Val-de-Travers.
Si ni l'Hôpital Pourtalès ni le *Fonds des vieillards* ne peuvent être rattachés aux réseaux piétistes ou, plus spécifiquement, à la personne de Marie-Anne Calame, il n'en va, par contre, pas de même des exemples évoqués ici : la Maison de travail et le premier hôpital de La Chaux-de-Fonds tout comme l'Asile des Bayards s'inspirent tous de l'entreprenariat caritatif calamien.[479]

1. « POUR PASSER (…) ENTRE LES MAINS DE LA CHAMBRE DE CHARITÉ » ? LA MAISON DE TRAVAIL DE LA CHAUX-DE-FONDS

> « Un tel exemple [Billodes] aurait-il été donné en vain ? Non. Il doit être imité partout où on le peut. Déjà il l'est à La Chaux-de-Fonds (…). Une association s'est formée au commencement de l'année 1818 entre douze dames de ce lieu animées de l'amour du bien, pour y créer *une institution pareille*. Elles ont réuni dans une maison louée à cet effet, 24 jeunes filles prises d'entre les plus dénuées de tout moyen de subsister, pour y être logées, nourries, vêtues, instruites, formées au travail, en un mot, entretenues et élevées jusqu'à ce qu'elles soyent en état de gagner facilement et honorablement leur vie. »[480]

Lorsqu'elle fait son apparition dans nos sources, la « Maison de travail » de La Chaux-de-Fonds est une œuvre qui existe déjà depuis presque deux ans. En effet, dès la fin de l'année 1816, vraisemblablement[481], un an et demi après le début des Billodes, cinq ans avant le

---

[479] Bien qu'il excède les bornes chronologiques de notre travail, l'on aurait pu ajouter à cette liste l'Asile des jeunes filles de Buttes, fondé en 1856, ouvert en 1858, d'abord dans un logis loué, puis dans un immeuble, incendié en août 1878, reconstruit en 1879. A l'origine de l'établissement, l'on trouve à nouveau l'exemple de Marie-Anne ; au nombre des initiateurs figure en effet l'épouse du pasteur qui est à l'origine de l'œuvre (Justin Evard), Lucie née Bersot, nièce du fondateur de l'asile des Bayards et ancienne collaboratrice et amie de Marie-Anne Calame. Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 117 ; BPUN 6R506: Asile de Buttes : rapports annuels, 1897-1944 (lacunes).

[480] *MB*, 1819, p. 45-46. Nous soulignons.

[481] Nos trop rares sources sont peu précises pour la période antérieure à 1819-1820. *1894 : La Chaux-de-Fonds : son passé et son présent*, La Chaux-de-Fonds, 1894, qui a eu accès aux archives de l'établissement, ne date pas le début de l'œuvre, mais rapporte le déroulement suivant : en premier lieu, un placement des jeunes filles chez « une Madame Elzingre », mais seulement pour la journée (elles sont logées par les fondatrices elles-mêmes ou d'autres particuliers) ; en deuxième lieu, la conclusion d'un bail le 12 mai 1818 (Charrière 4). Selon *MB*, 1819, p. 46, qui se réfère certainement au bail de 1818, « l'association [des 12 fondatrices] s'est formée au commencement de l'année 1818. » Selon Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 116, c'est « dès la fin de l'année

Prébarreau, un groupe de quatorze femmes proches de Marie-Anne Calame[482] conçoit le projet de créer une école de travail. Elles commencent par placer durant la journée des jeunes filles en pension auprès d'une femme chargée[483] de leur apprendre à lire et à travailler à la confection de dentelles, les repas de midi étant pris sur place. La nuit, les enfants sont hébergées par des membres du comité ou d'autres particuliers.
Un premier local destiné à recevoir à demeure les jeunes filles paraît avoir été loué en 1817. Le 12 mai 1818, l'on s'installe définitivement dans un local loué pour 12 louis (201.12 £) par an ; l'établissement abrite alors une vingtaine de pensionnaires[484], avec une surveillante ou institutrice à demeure. Le comité, réduit à douze personnes, finance l'établissement par une quête annuelle à domicile, des dons en argent ou en nature, ainsi que par des dons plus importants qui sont capitalisés : lors de l'emménagement de mai 1818, le capital se monterait déjà à 95 louis (1'596 £).[485]
En 1821, l'on emménage dans un bâtiment propriété de l'établissement[486], dont l'acquisition a été rendue possible par un important don. En mai 1819, en effet, le comité prend connaissance d'un legs de 400 louis :

> « Quoique nous nous attendissions (…) à quelque chose d'heureux pour notre établissement, nous fûmes bien agréablement surprises à la lecture que nous fit Monsieur Brandt [mari de l'une des fondatrices] : qu'une personne anonyme nous faisait un legs de 400 louis destiné à édifier une maison propre à loger notre famille adoptive. Le donateur se réservait, que sa vie durant, il lui fût payé l'intérêt de cette somme et *qu'en cas de dissolution de l'Etablissement de travail, la louable chambre de charité devînt héritière du legs*. (…) Sur quoi Monsieur le maire, dont nous devions avoir l'autorisation, désira connaître les bases de notre organisation, *ce qui nous obligea à élaborer des statuts* afin de régulariser notre position (…). »[487]

1816 » que les fondatrices ont commencé à confier des jeunes filles à une dame Elzingre, puis elles auraient signé un premier bail en 1817 « à la rue de la Combe ». Selon *La Chaux-de-Fonds : 1944*, La Chaux-de-Fonds, 1944, p. 592, l'œuvre aurait débuté en 1817. La conservatrice des archives de la ville de La Chaux-de-Fonds, contactée à ce sujet, n'a pas trouvé trace des archives de l'établissement ; les choix archivistiques que nous avons dû faire n'englobaient pas le recours aux archives de la commune et, surtout, de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds, qui contiennent vraisemblablement quelques renseignements sur l'établissement.

482 Marguerite EVARD, *1775-1834*..., p. 116 : l'établissement a été fondé par douze dames, « ses amies et parentes », « sous la présidence de Madame Imer-Sandoz, veuve du pasteur » ; *ibid.*, p. 27-28 : « une partie des dames, qui, à son instar, fondèrent l'orphelinat en cette ville : Madame Sandoz-Imer, Françoise Sandoz-Huguenin, Henriette Robert-Sandoz, Julie Perret-de Sandol, Julie Ducommun-Dubois, Augustine Ducommun-Tissot, Françoise Courvoisier-Prince, Françoise Brandt-Robert, Julie Chalandes-Girard, Flore Matthey-Perret, Sandoz-Perret … dont plusieurs furent ses cousines et alliées et toutes amies ou parentes entre elles (…). » *1894 : La Chaux-de-Fonds* ..., p. 327-329, qui ne fait pas allusion à l'exemple loclois, cite les noms suivants : « Madame la ministre Imer », nommée présidente en mai 1818, « Madame Brandt-Robert », « Mesdames Imer, Mathey et Savoie ».

483 Pour un salaire élevé : 18 louis (302.8 £) par an, selon *1894 : La Chaux-de-Fonds* ..., p. 327-328.

484 16 selon *1894 : La Chaux-de-Fonds* ..., p. 327 ; 24 selon *MB*, 1819, p. 46.

485 Selon *1894 : La Chaux-de-Fonds* ..., p. 327 : 70 louis donnés par les fils de « Madame la ministre Imer », à Marseille, Avignon et Liverpool ; 25 louis donnés par « Monsieur Philippe Ducommun », à Livourne.

486 Rue Fritz-Courvoisier 27 selon *MAHN III*, p. 350 : « Au n° 27 de la rue, l'ancien établissement de travail des jeunes filles, bâti en 1821 par l'entrepreneur Abraham-Louis Humbert, a été exhaussé d'un étage en 1886. La porte cintrée est de 1820 ; un toit en croupe couvre les deux étages de cinq fenêtres quadrangulaires, alors que des denticules ornent la corniche. »

487 Extrait du p.-v. du comité de l'établissement, 23 mai 1819, cité par *1894 : La Chaux-de-Fonds* ..., p. 328. Nous soulignons.

Approchée, la commune, tout en cherchant à se prémunir d'une éventuelle charge[488], offre d'abord un terrain lui appartenant, puis, l'emplacement ne convenant pas, une somme de 60 louis, couvrant 80% du prix de vente du terrain acquis pour un total de 75 louis (1'260 £).[489] Au legs de 400 louis s'ajoutèrent encore le produit d'une souscription (300 louis) et l'attribution à l'établissement, par le Conseil d'Etat et les ayants-droit, du solde d'un fonds militaire[490] ; cumulées, ces ressources permirent l'édification du bâtiment[491], dont le coût total ne nous est pas connu. « Construit de manière à pouvoir admettre jusqu'à 60 élèves » « si les besoins le requièrent et que les ressources le permettent », l'établissement en abrite 42 à la fin de l'année 1821 et 45 à 50 à la fin de l'année 1823.[492] L'on ignore tout, en l'état de notre documentation, du nombre d'enfants reçues les années ultérieures, et nous ne disposons d'aucune donnée sur les dépenses et les recettes de l'établissement, à la réserve du fait que l'Etat lui accorde, en 1840, 2'900 £ provenant d'une confiscation judiciaire.[493]

Si l'on ne retrouve pas, dans l'exemple chaux-de-fonnier, l'omniprésence ou, à tout le moins, la présence dominante de l'une des fondatrices qui caractérisent le Prébarreau et, surtout, les Billodes, tout, par ailleurs, rapproche les trois établissements, qui procèdent tous de l'initiative, aux motivations religieuses marquées, d'un comité de dames liées au réseau piétiste neuchâtelois.

Initiative privée, l'Etablissement de travail est aux mains du comité qui l'a fondé, comité dont la gestion et les comptes ne sont soumis à aucun regard extérieur et qui, sur le mode de la cooptation, se renouvelle lui-même. L'Etat est totalement absent, à la réserve du don, déjà mentionné, de 1840 et, comme aux Billodes ou au Prébarreau, lorsqu'il s'agit, pour l'établissement, de devenir propriétaire. En mars 1820, ainsi, les « directrices de l'établissement de travail à La Chaux-de-Fonds » obtiennent « la permission d'acquérir », « et

---

488 *Ibid.*, p. 328-329 : la commune obtient du légataire de n'avoir à payer, en cas d'incendie de l'immeuble et de dissolution de l'établissement, qu'un quart de l'intérêt du legs.

489 *MCE 169*, 14 mars 1820, p. 221-222 et 15 avril, p. 302, confirme le coût de l'acquisition du terrain (75 louis).

490 *MCE 170*, 22 janvier 1821, p. 52-53 : « Sur la requête des propriétaires formant la ci-devant compagnie de La Ferrière, réclamant au sujet de l'arrêté du Conseil du 17 avril dernier, et sur celle des directrices de l'établissement de travail de La Chaux-de-Fonds, suppliant le Conseil d'avoir égard aux intentions bienveillantes manifestées par les propriétaires exposans à l'égard du dit établissement. (…) le Conseil arrête : (…). 2. Les propriétaires requérans sont autorisés à remettre à l'établissement de travail de La Chaux-de-Fonds les sommes formant leur ci-devant propriété, à la condition pour le dit établissement de payer au Conseil d'administration du 6e département, une somme de dix-huit louis d'or neufs comme représentant les amendes et châtois payés par les militaires de la dite compagnie de La Ferrière. »

491 *MB*, 1822, p. 43 : « (…) un particulier aisé et bienfaisant, Monsieur D.-H. Courvoisier (…) a donné à fonds perdu, aux dames qui le dirigent, une somme de 400 louis, dont on lui payera l'intérêt au 4 pour cent durant sa vie, et qui, à sa mort, deviendra leur propriété, pour être appliqué à la construction d'une maison appropriée aux besoins d'un tel établissement. La commune a donné 60 louis pour l'achat du terrain : des souscriptions particulières en ont procuré 300 et le reste de la dépense a pu être couvert, à peu près, au moyen d'un fonds appartenant à une ancienne compagnie de milices du district (…). » Repris par Dr. LADAME, « De l'éducation… », p. 287-295.

492 *MB*, 1822, p. 43 et 1824, p. 41.

493 *MCE 198*, 6 mai 1840, p. 853-854 : la cour de justice de Valangin a prononcé, à l'encontre d'un nommé Jules Robert, une confiscation (27'000 ffce, soit 19'575 £) « qui, aux termes de la sentence, doit être appliquée à des établissements publics désignés par le gouvernement ». La somme est répartie par le Conseil d'Etat « en faveur des établissements publics de La Chaux-de-Fonds » de la façon suivante : 4'000 ffce. « à la maison de travail pour les jeunes filles pauvres » ; 7'000 ffce. « à l'établissement projeté pour donner les premiers soins aux malades pauvres qui doivent être transportés à l'Hôpital Pourtalès de Neuchâtel, et pour recevoir ceux que leur état ne permet pas de transporter » (soit le futur hôpital de La Chaux-de-Fonds) ; 8'000 ffce « aux écoles de quartiers » ; 8'000 ffce « à la chambre d'éducation », somme dont le revenu devra être utilisé pour « subvenir aux mois d'écoles et fournitures d'écoles des enfants pauvres ».

sans lods ni amortissement », le terrain sur lequel va être édifiée la maison inaugurée en 1821.[494]

La spécificité de l'établissement chaux-de-fonnier, proche en ceci de l'Hospice des vieillards du Locle, réside dans l'existence d'un lien, ténu mais réel, avec la commune. Le legs de 1819, en effet, a été fait sous réserve « qu'en cas de dissolution de l'Etablissement de travail, la louable chambre de charité devînt héritière du legs ». C'est cette condition qui explique la présence de la commune dans le projet : destinataire éventuelle du legs, elle contribue au succès de l'œuvre, en offrant d'abord un terrain puis, celui-ci ne convenant pas, l'équivalent en argent. Ce lien éventuel avec la commune est également bien perçu par l'Etat : celui-ci autorise l'acquisition du terrain demandée en 1820 « pour passer ensuite, en cas d'extinction du dit établissement, entre les mains de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds, conformément aux intentions manifestées par le donnateur ».[495]

Cette dévolution éventuelle à la commune contraignit, par ailleurs, l'association à élaborer des statuts afin de régulariser sa position : l'exigence aurait pu déboucher sur un droit d'inspection conféré à la commune ou sur une représentation de celle-ci dans la direction de l'œuvre, à laquelle l'on aurait, par ce biais, donné une certaine garantie de permanence ; le comité de l'établissement aurait perdu une partie de sa totale autonomie. Or, il n'en fut rien : ultérieurement, la « Maison de travail » de La Chaux-de-Fonds ne rendit aucun compte ni à la commune ni à l'Etat.

Il eût été possible, ainsi, que l'innovation se fasse en partie en lien avec les structures communales ; cette potentialité du système ne se réalisa pas. Le modèle qui se met en place avec succès, dans la mesure où il parvient à trouver les ressources nécessaires, fait, en fin de compte, l'économie d'un rattachement, fût-il ténu, aux collectivités publiques, dont, ainsi, il n'assume pas une partie des tâches, qu'il ne sert pas, en quelque sorte, à refinancer.

Créé « pour passer ensuite, en cas d'extinction (…), entre les mains de la chambre de charité », de fait complètement autonome, l'Etablissement de travail exemplifie remarquablement bien la mise en place, après 1815, d'une bienfaisance privée née ou, à tout le moins, fonctionnant hors de toute férule publique, trouvant des ressources importantes[496] et s'adressant non aux pauvres capables de travailler et paresseux visés par les projets des années 1800-1815, mais à une population incapable de travailler. Ici aussi, les projets de disciplinarisation débouchent, *in fine*, sur une aide gratuite aux indigents.

L'innovation doit se faire hors du cadre communal, être prise en charge par la bienfaisance privée *et* elle doit s'adresser aux enfants, aux vieillards ou aux malades. L'existence, et l'échec, d'un projet d'hospice pour vieillards à La Chaux-de-Fonds vers 1820 vient encore renforcer ce constat. En octobre 1820, en effet, la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds s'adresse au Conseil d'Etat en lui demandant l'autorisation de conserver un immeuble qui lui a été légué. Elle a alors l'intention d'en faire un hospice de vieillards :

> « Sur la requête de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds, priant le Conseil de l'autoriser à conserver une maison qui se trouve comprise dans la succession de défunt

---

494 *MCE 169*, 14 mars 1820, p. 221-222, 15 avril, p. 302 ; *MCE 170*, 7 mai 1821, 23 juillet 1821, p. 637. Cf. aussi *MCE 185*, 11 novembre 1833, p. 1590-1591 : échange autorisé entre Henri-Louis Jacky, à La Chaux-de-Fonds, et « l'établissement de travail formé au dit lieu en faveur de jeunes filles pauvres » « sans que les parties soient tenues de payer aucun lods pour la dit échange, non plus que le sieur Yacky pour sa tourne de douze louis ».

495 *MCE 169*, 14 mars 1820, p. 221-222. Cf. aussi *MCE 169*, 15 avril 1820, p. 302 : Berlin autorise l'acquisition demandée, avec dispense de lods, « son altesse consentant également, au nom de sa majesté, à ce que dans le cas où cet établissement cesserait d'exister, ce terrain et la maison qui y sera construite deviennent, sans lods d'amortissement, la propriété de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds ».

496 Si l'on admet, par analogie avec les Billodes et l'Hospice du Locle, un coût net de 100 £ par enfant par an, l'établissement trouverait, dans les années 1820, quelque 4'500 £ par an.

> Jean-Pierre Matthey, qui par testament a institué la requérante son héritière universelle ; annonçant essentiellement à l'appui de sa demande l'utilité que serait pour elle cette maison, où elle pourrait placer des vieillards qui sont absolument à sa charge et qu'elle est maintenant obligée de mettre en pension à grands frais. »[497]

Le Conseil d'Etat renvoye la requérante à présenter un placet à la cour, tout en se disant disposé à recommander la demande. L'autorisation demandée est accordée par Berlin en novembre 1820 : la chambre de charité est autorisée à « posséder la maison [dont il s'agit] afin d'y former un établissement propre à placer des vieillards infirmes ».[498] Sans que nos sources en documentent la raison, le projet n'aboutit pas ; en 1847, le maire, faisant le point sur les immeubles possédés par la commune et la chambre de charité, signale que la maison Matthey a été vendue en 1830 :

> « La communauté de La Chaux-de-Fonds ne possède aucune propriété que le cimetière, la place d'armes, et l'immeuble des moulins sur lequel les abattoirs ont été construits.
> La chambre de charité ne possède que son immeuble du Valanvron. Elle avoit obtenu de vos seigneuries, en 1820 ou 1821, l'autorisation de posséder une maison au village de La Chaux-de-Fonds, dans laquelle on pensoit établir un hospice pour les vieillards ; mais ce projet n'ayant pu se réaliser, cette maison a été vendue en 1830. »[499]

« Etablir un hospice pour les vieillards » : le projet chaux-de-fonnier est en tous points similaire au projet loclois. Bien que le fait ne soit pas documenté, l'on doit supposer qu'il a manqué à ce projet ce dont l'Hospice des vieillards du Locle, les Billodes, le Prébarreau et l'Etablissement de travail de La Chaux-de-Fonds ont bénéficié : des dons ou des legs importants permettant de financer un projet qu'ils auraient, ainsi, soustrait à la férule communale et qui, sans cela, eût été « au-dessus des ressources de la communauté ».
La mise en place du premier hôpital de La Chaux-de-Fonds[500] dans les années 1840, avant que la démocratisation imposée par la Révolution de 1848 ne fasse passer l'établissement sous le contrôle de la commune, confirme bien ces constats.
Obéissant au même modèle que les Billodes ou l'Etablissement de travail, cette œuvre apparaît, dans ses modalités de constitution, comme l'une des dernières occurrences de l'entreprenariat caritatif personnel qui caractérise la bienfaisance privée de la première moitié du XIX^e^ siècle. En effet, les établissements créés entre 1815 et 1848 le sont sur l'initiative de quelques personnes, qui regroupent des fonds pour ce qui sera une oeuvre privée, dans la gestion de laquelle les donateurs n'auront rien à dire. Dans la seconde moitié du siècle, un nouveau modèle émerge, qui se différencie de l'ancien moins par l'origine des fonds réunis que par la façon dont ces derniers sont gérés : ils sont recueillis publiquement, il en est rendu compte publiquement, et les donateurs participent à la gestion. Dans les années 1850, l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds est ainsi masculinisé, démocratisé et municipalisé[501], échappant aux fondatrices.

---

497 *MCE 169*, 3 octobre 1820, p. 780-781.

498 *LDSM 117*, 75, 436, 9 novembre 1820 et *MCE 169*, 24 novembre 1820, p. 917-918.

499 AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-de-Fonds »* : « Rapport de Monsieur le maire de La Chaux-de-Fonds », 12 juin 1847.

500 Edgar TRIPET, *Les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds*, [La Chaux-de-Fonds, impr. des Coopératives Réunies], 1966. Nous renonçons ici à une étude détaillée de l'établissement ; notre récit sommaire se base sur : AEN, *Série Assistance 4/V « Chaux-de-Fonds »* et *« Hôpital de La Chaux-de-Fonds »*, ainsi que sur les *MCE* et la correspondance avec Berlin (*LASM*, *LDSM*).

501 Sur ceci : Thierry CHRIST, « Du zèle piétiste à l'activisme républicain… » et « De la bienfaisance privée et à l'Etat social… ».

L'origine de l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds remonte à l'initiative de deux femmes, Sophie Mairet et Cydalise Nicolet : au moyen des fonds récoltés par un comité qu'elles ont suscité, elles louent en 1841 un petit appartement, puis, en 1842, font l'acquisition d'un immeuble, destinés à abriter les onze lits de leur « chambre de secours temporaires ». Dès 1845, elles entendent établir un véritable hôpital : elles font adopter un règlement par le Conseil d'Etat, reçoivent de ce dernier une somme de 7'000 £ et s'adjoignent un comité de bâtisse.
Lorsqu'elle naît, l'œuvre est donc de nature privée : ni la commune, ni l'Etat, ni les donateurs n'ont de droit de regard sur la gestion de l'Hôpital, dont les deux fondatrices sont les seules directrices. Le règlement sanctionné par le Conseil d'Etat en mars 1845[502] prévoit ainsi qu'elles « continueront à avoir la direction de cet établissement », qu'elles seront juges de s'adjoindre ou non « d'autres dames directrices » ; les comptes annuels seront examinés et approuvés par un comité dont devront faire partie le maire, deux pasteurs, un médecin, deux négociants et une septième personne, mais qui seront « tous désignés par la direction », soit par les deux fondatrices. Ultérieurement, ces dernières perdront le contrôle de l'établissement : dès décembre 1845, en effet, les membres du comité de bâtisse et de souscription se réunissent entre eux, sans les deux demoiselles, et élaborent un règlement administratif prévoyant notamment que les décisions de principe seront prises par une assemblée générale des principaux donateurs. Au début de l'année 1846, les promesses de dons se montent à environ 63'000 £[503] ; une assemblée des donateurs a lieu en avril 1846 : elle transforme le comité de bâtisse en commission de l'Hôpital et, en avril 1847, celle-ci rachète aux demoiselles l'établissement de la chambre de secours. Entre septembre 1848 et novembre 1849, enfin, un nouvel hôpital est construit, qui fonctionnera pendant un demi-siècle (un nouvel hôpital est construit en 1898).
Ce qu'il importe, ici, pour terminer, de souligner, en plus des modalités de constitution du premier hôpital, c'est, une fois encore, l'ancrage calamien du projet. Les deux fondatrices ont présenté un placet au roi et à la reine lors de leur visite dans la principauté de Neuchâtel en 1842. En novembre, Werther, tout en accordant une précédente demande d'exemption de lods pour l'immeuble acheté par les deux demoiselles et en demandant au Conseil d'Etat son avis sur un don du roi à l'établissement, nous apprend incidemment que le placet au roi se réfère explicitement au modèle de Marie-Anne Calame :

> « Le bel établissement de feu Mademoiselle Calame auquel se réfèrent les pétitionnaires dans leur placet, a subsisté et prospéré pendant longtemps, avant que l'ancien Conseil d'Etat jugeât à propos d'appuyer des demandes en sa faveur auprès du roi.
> Les demoiselles Mairet et Nicolet ne disent pas dans leur placet quelle est la nature du comité, présidé par le digne maire Challandes, dont elles ont décliné l'offre pécuniaire, se bornant à en accepter les intérêts. Il paraît qu'elles ont craint la coopération d'une association fondée sur des bases moins immédiatement religieuses que sociales. Mademoiselle Calame qu'elles se sont proposée pour modèle, a déployé son étonnante activité de la manière la plus libre, n'écoutant que les inspirations de son cœur et les mettant en exécution avec une intelligence rare. Cependant Mademoiselle Calame n'a pas refusé de recevoir une partie de la pension des enfants (…). »[504]

---

502 AEN, *Série Assistance 4/V « Hôpital de La Chaux-de-Fonds* : « Copie du règlement de l'administration de l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds du 17 mars 1845 », 26 mars 1845.

503 *MCE 210*, 16 février 1846, p. 405-406 : « le produit des souscriptions s'est élevé à fr. 63'000 de France environ [45'675 £], non compris le don du roi », soit un montant de 16'800 £ sur la somme royale (*LDSM 125*, 15, 474-475, 29 janvier 1846). Cf. aussi *LASM 103*, 136, 464-465, 2 octobre 1846 : « les souscriptions des diverses parties du pays, y compris le don de sa majesté, s'élèvent aujourd'hui à ffce. 89'930 », soit 65'199.5 £.

504 *LDSM 124*, 134, 336-340, 8 novembre 1842.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat confirme la référence à la fondatrice des Billodes, en en faisant un facteur explicatif des tensions entre les fondatrices et les souscripteurs :

> « Le second écueil a été les tendances méthodistes de Mesdemoiselles Mairet et Nicolet. Ces tendances auxquelles la population de La Chaux-de-Fonds est fortement opposée ont fait facilement quoique sans motif suffisant accorder dans le public l'opinion qu'elles se proposaient d'avoir dans la maison d'hôpital qu'elles dirigeraient seules des réunions méthodistes. La question de pouvoir s'est ainsi compliquée de la question religieuse. Dans les discussions qui ont eu lieu dans le comité, les deux pasteurs de La Chaux-de-Fonds ont pris chacun fait et cause dans un sens opposé et si prononcé que nous avons cru nécessaire de faire intervenir privément Monsieur le doyen et les membres les plus influents de la compagnie. Mais le mal était fait et cette cause a sensiblement contribué à aliéner de ces dames l'opinion générale de La Chaux-de-Fonds. »[505]

2. « FRUITS DE LA CHARITÉ » : L'ASILE DE TRAVAIL DES VERRIÈRES ET DES BAYARDS

La bienfaisance privée telle qu'elle naît après 1815 débouche sur des réalisations concrètes surtout dans les trois grandes communes de la principauté ; elle n'est néanmoins pas un phénomène strictement « urbain » : la création, en 1834, d'un *Asile de travail* aux Bayards démontre qu'il s'agit bien d'une innovation qui touche l'ensemble de la société neuchâteloise. La fondation de l'établissement remonte à l'été 1834. A l'origine du projet, l'on trouve, une fois encore, l'inspiration calamienne : l'initiative de cet « institut analogue à celui des Billodes »[506] est due au pasteur de l'endroit, Henri-François Bersot, et à son épouse, liée à la fondatrice des Billodes par sa famille[507] et qui est fréquemment[508] mentionnée comme étant à l'origine de l'œuvre au même titre que son mari, témoignant, ainsi, une fois encore, de l'importance des femmes dans la mise en place de la bienfaisance privée de la première moitié du XIX^e^ siècle. Cinquante ans plus tard, ayant eu accès aux archives de l'établissement et au témoignage de fondateurs survivants, le *Messager boiteux* rapporte ainsi le projet initial :

> « En juillet 1834, Monsieur Bersot, pasteur aux Bayards, communiquait aux notables de sa paroisse et à ceux des Verrières, convoqués à cet effet, son désir de fonder un établissement où l'on pût réunir les enfants pauvres, abandonnés ou vicieux de ces deux

---

505 *LASM 103*, 161, 517-524, 28 décembre 1846. S'y sont ajoutées les prétentions des deux fondatrices à gérer seules l'œuvre, ainsi que leurs sympathies radicales : « (…) ces deux dames par leur opinion radicale avaient déjà contr'elles la population royaliste ; par leur prétention au pouvoir exclusif elles se sont brouillées avec la population radicale et par leurs opinions méthodistes avec la presque totalité de la population de La Chaux-de-Fonds. »

506 *LDSM 121*, 46, 370-372, 26 avril 1835.

507 Décédé à La Chaux-de-Fonds le 20 février 1867, Jean-Henri-François Bersot, consacré en 1818, a été successivement suffragant au Locle, diacre du Val-de-Travers, pasteur aux Bayards (1829-1844) et à St-Aubin (1844-1864). *MB*, 1868, p. 33. Marguerite EVARD, *1775-1834*…, p. 116, signale que « le frère d'Henriette Robert-Bersot était un ami de Marie-Anne Calame » ; *ibid.*, p. 96, signale la présence aux Billodes de « Henriette Robert-Bersot », qui aurait enseigné bénévolement, durant 50 ans, le chant et la musique aux élèves des Billodes ; cf. aussi *QLT III*, p. 250-251.

508 *LDSM 121*, 30, 337-338, 29 mars 1835, parle de l'établissement « qui vient de prendre naissance aux Bayards par les soins et le dévouement de Monsieur le pasteur Bersot et de son épouse ». Affirmations similaires : *MCE 189*, 25 novembre 1835, p. 1552-1553 ; *LDSM 122*, 120, 417-418, 24 novembre 1837 ; *MCE 193*, 4 décembre 1837, p. 2054 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : Lettre du maire des Verrières Ch.-Henri Perroud au commissaire-général Louis de Marval, 13 avril 1837 ; *LASM 98*, 24, 173-174, 2 mars 1835.

> localités, en prendre soin et leur inculquer de bonne heure l'habitude du travail. (…) Ce projet fut unanimement approuvé. On nomma immédiatement des personnes qui voulussent bien se charger d'aller de maison en maison recueillir des souscriptions et on se sépara plein d'espoir.
> Cet espoir ne fut pas déçu. Les souscriptions furent abondantes dans les deux localités directement intéressées à cette entreprise, et les dons affluèrent même du dehors, en sorte que, quelques semaines après, on put se réunir de nouveau pour élaborer un règlement et décider quels seraient les enfants qu'on recevrait les premiers. »[509]

On peut, par ailleurs, relever que la documentation antérieure à 1848 insiste sur le fait que le projet aurait été lancé à l'occasion de « la fête anniversaire de sa majesté »[510] : les habitants des Bayards auraient fêté l'anniversaire du roi le 3 août 1834 « en versant dans cette souscription l'argent qu'ils s'étaient d'abord proposés de dépenser en réjouissance publique ».[511]

Les premiers enfants sont admis, à demeure, à la fin de l'année 1834, dans un local loué et sous la conduite d'une personne salariée à cet effet.[512] Comme les Billodes ou l'Etablissement de travail à La Chaux-de-Fonds, l'Asile de travail des Bayards accède rapidement à la propriété : en juin 1837[513], il obtient l'autorisation d'acquérir, sans lods ni cens d'amortissement, un terrain sur lequel il fait construire une maison, qui accueille ses premiers pensionnaires au printemps 1839.[514]

La capacité d'accueil de l'établissement se stabilise rapidement à vingt-cinq enfants environ, garçons et filles : l'on passe de cinq ou six enfants à l'ouverture, en novembre 1834, à une dizaine à la fin de l'année et à vingt en novembre 1835, au terme de la première année d'existence.[515] Les rares données ultérieures confirment ces chiffres : vingt-quatre enfants à l'été 1837[516] et à la fin de l'année 1842, non compris les jeunes gens placés en apprentissage,

---

509 *MB*, 1887, p. 54.

510 *MCE 188*, 2 mars 1835, p. 318.

511 *LASM 98*, 24, 173-174, 2 mars 1835. Cf. aussi AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le commissaire-général » Louis de Marval au Conseil d'Etat, 19 avril 1837 : « L'établissement fondé en 1834 (…) au moyen de souscriptions volontaires, qui furent recueillies le jour anniversaire de la fête du roy » ; cf. enfin *LASM* 99, 82, 267-269, 10 juillet 1837.

512 *LASM 98*, 24, 173-174, 2 mars 1835 (entrée des premiers enfants : 1er novembre). Selon *MB*, 1887, p. 54, « on loua un appartement dans une maison particulière », où, « dans les derniers mois de 1834 », furent reçus les premiers enfants « sous la direction d'une personne dévouée, Mademoiselle Cécile Lambelet, dont le salaire fut fixé à 6 louis par an », soit 100.16 £.

513 1. AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : Lettre du maire des Verrières Ch.-Henri Perroud au commissaire-général Louis de Marval, 13 avril 1837 : le maire appuie la demande de « la commission d'administration de l'asile pour les enfans pauvres des Verrières et des Bayards », consistant à obtenir l'autorisation d'acquérir le terrain. 2. AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le commissaire-général » Louis de Marval au Conseil d'Etat, 19 avril 1837 : le commissaire-général appuie la demande et recommande l'exemption des lods et cens. 3. *MCE 192*, 24 avril 1837, p. 670-671 et 5 mai 1837, p. 751 ; *LASM 99*, 53, 207, 5 mai 1837 ; *LDSM 122*, 55, 328, 2 juin 1837 ; *MCE 192*, 14 juin 1837, p. 1047-1048 : Berlin accorde « l'autorisation nécessaire » et une dispense « des lods et du cens d'amortissement ».

514 *MB*, 1887, p. 54 : « (…) dès 1837, on songea à bâtir. La maison fut habitable à la St-Georges 1839. » De fait, l'établissement est contraint de quitter l'appartement loué depuis novembre 1834 : les propriétaires de la maison, dans laquelle se trouve un cabaret et un billard, entendent la vendre (*LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837).

515 *LASM 98*, 24, 173-174, 2 mars 1835 ; *MB,* 1887, p. 54 ; *MCE 189*, 25 novembre 1835, p. 1552-1553.

516 *MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194 et *LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837.

que l'asile prend en charge.[517] L'on retrouve ce même chiffre de vingt-quatre enfants en 1886.[518]

Le financement de l'asile ne nous est que très mal connu, à la réserve du projet, abouti, de construction de 1837-1839. Pour un coût total probable d'un peu moins de 6'000 £, ce sont les dons privés qui jouent le rôle principal : « une vente » faite à Neuchâtel en novembre 1837 aurait produit « plus de 3'000 francs du pays »[519], et l'on émit, par ailleurs, des « actions de vingt-cinq francs de France, remboursables sans intérêts et par vingt-cinquièmes dans l'espace de vingt-cinq ans ».[520] Enfin, le roi accorda, en novembre 1837, un important don, représentant plus du quart du coût du projet[521] ; le solde manquant a, vraisemblablement, été comblé par d'autres dons.

TABLEAU N° 179 : FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE L'ASILE DES BAYARDS (1837-1839) (£)

Coût[522]	5'880	
« Actions »[523]	681.10	11.6%
Vente/loterie	3'000	51.0%
Don du roi	1'680	28.6%
(Manque	518.10	8.8%)

Nos sources ne permettent pas d'évaluer la dépense moyenne par enfant[524], et nous ne disposons que d'informations lacunaires sur les ressources de l'établissement ; en 1837, il

---

517 AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le maire des Verrières » Ch.-Henri Perroud au Conseil d'Etat, 19 novembre 1842 et *LASM 101*, 201, 589, 12 décembre 1842.

518 *MB*, 1887, p. 56 : « L'Asile des Bayards a toujours reçu indifféremment des enfants des deux sexes. Jusqu'ici [fin de l'année 1886] 232 enfants ont été admis dans l'établissement. (…) Pendant le dernier exercice, l'Asile a eu sous sa dépendance 24 enfants. » Il s'agit ici des élèves reçus à demeure, sans les jeunes gens placés en apprentissage ; cf. *QLT III*, p. 207-208 : « Le rapport de 1892 indique 25 élèves internes (18 garçons et 7 filles) et 12 élèves en apprentissage », soit un total de trente-sept enfants, confirmé par Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 32 : « En 1880, l'asile avait 39 élèves, dont une partie placée en apprentissage au dehors. » Cf. aussi *MB*, 1891, p. 35 : le compte-rendu pour l'année 1889 signale 23 internes et 14 élèves en apprentissage.

519 *MB*, 1887, p. 54.

520 *MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194.

521 En juin 1837, suite au rapport du maire des Verrières sur le projet de construction, le Conseil d'Etat « arrête que sa majesté sera priée de faciliter la construction projetée, par un don de cent louis sur la somme royale des £ 70'000 » (*MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194) ; le don est accordé par Berlin en novembre 1837 (*MCE 193*, 10 juillet 1837, p. 1277-1278 ; *LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837 ; *LDSM 122*, 120, 417-418, 24 novembre 1837 ; *MCE 193*, 4 décembre 1837, p. 2054 et 16 décembre 1837, p. 2145).

522 Le coût total est estimé à 200-300 louis, non compris l'achat du terrain (25 louis), par le maire des Verrières en avril 1837 (AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : Lettre du maire des Verrières Ch.-Henri Perroud au commissaire-général Louis de Marval, 13 avril 1837). Si le coût de l'acquisition du terrain est confirmé par ailleurs (AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le commissaire-général » Louis de Marval au Conseil d'Etat, 19 avril 1837 ; *MCE 192*, 24 avril 1837, p. 670-671 ; *LASM 99*, 53, 207, 5 mai 1837), la construction est, par contre, évaluée à « trois à quatre cents louis » sur la base d'un rapport ultérieur, non retrouvé, du maire (*MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194) et à 400 louis lorsque l'on demande un subside à Berlin (*LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837). Nous avons retenu une valeur moyenne de 350 louis. Nous n'avons pas d'information chiffrée sur les dons en nature ; *MB*, 1887, p. 54, signale que « les communes fournirent gratis le bois de construction ».

523 Trente-six actions à 25 ffce, soit 681.10 £, hypothèse sur la base d'informations lacunaires : *MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194 et *LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837, parlent d'« un certain nombre d'action de 25 francs de France chaque » ; chiffrant le nombre d'actions, *MB*, 1887, p. 54, parle de « 36 actions de 20 francs » qui « furent toutes souscrites par divers particuliers des Verrières et des Bayards ».

524 Pour une période largement postérieure (année 1889), cf. *MB*, 1891, p. 35 : les dépenses pour 23 internes et 14 élèves en apprentissage ont été de 14'785.18 francs.

dispose d'un petit fonds capital produisant quelque 120 £ de revenu annuel[525], du produit d'une collecte annuelle faite aux Bayards et aux Verrières et de dons ponctuels[526] ; le produit du travail des enfants couvrirait de 15% à 20% des dépenses[527], et nous ne savons pas quelle importance avaient les pensions payées pour les enfants.[528]

Par ailleurs, le roi lui concède, en 1842, le produit du « droit de tavernage » perçu aux Bayards et aux Verrières, soit environ 200 £ par an.[529] Il s'agit d'« une redevance de quatre pots par muids de vin vendu en détail dans les auberges et les cabarets », perçue uniquement dans les juridictions du Val-de-Travers, de Travers, des Verrières et de La Brévine. En juin 1842, dans la logique de rachat des redevances « féodales » qui caractérise sa gestion financière entre 1831 et 1848[530], le Conseil d'Etat suggère au roi de concéder ce droit aux communes pour en appliquer le produit « à des travaux de correction du cours de l'Areuse » ; pour les communes des Bayards et des Verrières, le produit en serait affecté « à l'Asile des enfants pauvres des Bayards ».[531] La proposition est suivie par Berlin en septembre 1842.[532]

Enfin, l'Asile bénéficie de dons et legs que le hasard documentaire porte parfois à notre connaissance. Il reçoit, ainsi, en 1845, un legs de près de 26'000 £ d'un ressortissant du Grand-Bayard[533] ; lors de la visite du couple royal en sa principauté en 1842, la reine fait à

---

525 *MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194, mentionne qu'« un fonds de réserve formé d'économies et de dons pieux s'élève à £ 2'671.4 », soit, à 4%, 107 £ ; selon *LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837, le « fonds de réserve (…) s'élève aujourd'hui à £ 3'671.4 », soit, à 4%, 147 £. Les deux documents sont basés sur un rapport du maire des Verrières non retrouvé.

526 *LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837. Au nombre des ressources ponctuelles, cf. *MCE 193*, 16 décembre 1837, p. 2145 : autorisation pour « une loterie d'objets valant quatre cents francs de France, qui sera tirée en cette ville au profit de l'Asyle des Bayards ». La tenue d'une collecte annuelle est confirmée par *MB*, 1887, p. 55, qui mentionne, dans les ressources de l'établissement : « le produit d'une collecte à domicile, qui se fait tous les automnes aux Verrières et aux Bayards » ; la même source signale aussi une « allocation des collèges d'anciens des deux localités », ainsi que le « rapport des jardins qui avoisinent l'Asile au sud et au nord ».

527 Selon *LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837, le produit du travail des élèves couvre d'un quart à un tiers des dépenses de ménage. En admettant, sur le modèle de l'Hospice du Locle (cf. annexe VI/2c), que la nourriture représente 55% des dépenses, l'on arrive à une valeur moyenne de 16%, qui paraît, par rapport aux exemples de l'Hospice du Locle, des Billodes et du Prébarreau (5-10%), trop élevée. Ce taux est néanmoins confirmé par *MB*, 1887, p. 56 : « Dans le principe, on eut recours à l'horlogerie, puis à la fabrication des dentelles ; en 1843, cette dernière industrie rapporta fr. 940. » En admettant 25 enfants, pour un coût brut annuel de 140 £ par enfant, le produit du travail couvrirait 19.5% des dépenses (681.13 £ / 3'500 £).

528 *MB*, 1887, p. 55, affirme que « dans le principe, les enfants étaient, sauf à de rares exceptions, admis gratuitement. Depuis octobre 1871, une modique pension est exigée, de fr. 5 par mois pour les enfants originaires des Verrières et Bayards ou domiciliés sur le territoire de ces municipalités, et de fr. 12 par mois pour les enfants qui ne sont ni communiers, ni domiciliés ».

529 Confirmé par *MB*, 1887, p. 55, qui relève que « cette redevance a valu à l'Asile plusieurs milliers de francs ».

530 Cf. Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », en part. p. 214-216.

531 *LASM 101*, 67, 382-386, 20 juin 1842. Le produit s'est élevé, pour 1840 et 1841, à 1'207 £ pour le Val-de-Travers et Travers et à 422 £ pour les Verrières et Les Bayards. Pour La Côte-aux-Fées, le produit (73 £ en deux ans) sera affecté « aux fonds de charité et d'éducation de la commune », pour La Brévine (93 £ en deux ans), « au fonds de l'école des filles » ; la source passe sous silence les Ponts (16 £ en deux ans) et La Chaux-du-Milieu (34 £ en deux ans). La perception de cette taxe est remise aux communes, auxquelles la possibilité est laissée de se racheter moyennant versement d'un capital produisant la même somme.

532 *LDSM 124*, 104, 289-290, 29 septembre 1842. Cf. aussi AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le maire des Verrières » Ch.-Henri Perroud au Conseil d'Etat, 19 novembre 1842 et *LASM 101*, 201, 589, 12 décembre 1842.

533 *MCE 208*, 28 avril 1845, p. 760 : « l'administration de l'asile de travail des Bayards et des Verrières » obtient du Conseil d'Etat qu'il intervienne auprès du gouvernement vaudois pour obtenir une réduction du droit de mutation imposé par ce canton (8%) à l'occasion de la succession de Henri-François Piaget, « décédé à Yverdon depuis trois mois » et qui « a légué à l'asile ceux des biens qu'il possédait dans le canton de Vaud,

l'établissement un don de 500 francs de France[534] ; en 1842 également, l'ancien instituteur des Bayards aurait fait à l'asile un don de même importance.[535]
L'Asile des Bayards est né de l'initiative du pasteur Bersot, et ce dernier, avec son épouse, paraît avoir assumé la surveillance et les soucis quotidiens de l'établissement : c'est lui qui a eu « la plus grande part à la création et à la première direction de l'*Asile de Bayards*, destiné à ce village et aux localités voisines ».[536] Mais il ne s'agit pas d'une œuvre aussi privée et personnelle que les Billodes : comme le Prébarreau ou l'Etablissement de travail de La Chaux-de-Fonds, l'Asile des Bayards est dirigé par un comité de plusieurs personnes. Exclusivement masculin, ce comité, qui apparaît plusieurs fois sous la dénomination d'« administration de l'Asile des Bayards »[537], est constitué, en 1837, de vingt-et-un membres « pris aux Verrières et aux Bayards ».[538] Bien que l'on ait eu, manifestement, le souci d'une représentation équilibrée entre les deux localités, rien n'indique ni que les membres du comité représentent leur commune ou leur paroisse ni que l'une ou l'autre collectivité ait droit à un certain nombre de sièges. Il s'agit des « notables » des deux endroits[539], dont les pasteurs des Bayards et des Verrières et le maire des Verrières[540], qui paraît avoir siégé à titre privé. L'œuvre, ainsi, apparaît comme étant détachée de toute tutelle communale directe. Le comité de vingt-et-un membres joue le rôle d'assemblée qui approuve la gestion et les comptes de l'établissement ; en novembre 1842, par exemple, le maire signale que :

> « L'assemblée annuelle et ordinaire de l'administration de l'Asile des enfans pauvres des Verrières et des Bayards a été tenue hier pour la rendition des comptes, la visite et l'examen des enfans qui sont entretenus dans cet utile établissement. »[541]

L'absence de lien avec l'assistance communale est également lisible dans les critères d'admission : comme les Billodes ou le Prébarreau, l'Asile des Bayards n'est pas destiné aux seuls communiers ; il peut accueillir des enfants « demeurant dans le district des Verrières et

auxquels il n'a pas donné une destination différente ». *QLT III*, p. 207-208, mentionne un don de « 36'000 fr. de Jean-François Piaget, mort à Yverdon en 1844 ». *MB*, 1887, p. 55, fait figurer au nombre des ressources de l'Asile les « legs, dont le plus considérable a été celui de Henri-François Piaget, qui a valu à l'Asile la somme de fr. 35'944,80 », soit 26'065.17 £.

534 Soit 362.10 £. AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le maire des Verrières » Ch.-Henri Perroud au Conseil d'Etat, 19 novembre 1842 et *LASM 101*, 201, 589, 12 décembre 1842.

535 *QLT III*, p. 207-208, mentionne au nombre des dons reçus avant 1848 : « 500 fr. de Jaq.-Ls. Besson, ancien instituteur des Bayards, mort aux Bayards en 1842 ». Pour la période postérieure, cf. aussi *MB*, 1891, p. 35 : mention d'un legs de 9'000.- (H.-Sophie Barbezat, décédée à Colombier).

536 *MB*, 1868, p. 33 (nécrologie du pasteur Bersot).

537 *MCE 192*, 5 mai 1837, p. 751, 14 juin 1837, p. 1047-1048 ; *LDSM 122*, 55, 328, 2 juin 1837. Cf. aussi *LASM 99*, 53, 207, 5 mai 1837 et *LASM 99*, 82, 267-269, 10 juillet 1837. Dénominations similaires : *MCE 192*, 24 avril 1837, p. 670-671, *MCE 208*, 28 avril 1845, p. 760.

538 *MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194. Le président est « le sieur François Michaut ». Le total de vingt-et-un membres est confirmé par *MB*, 1887, p. 55, qui donne la liste nominative « des membres de l'administration primitive, nommée en 1834 » et signale qu'en 1886, un des fondateurs est encore en vie : « Monsieur Henri Barbezat, qui, à cause de l'état de sa santé, s'est retiré l'année dernière de l'administration de l'Asile, après y avoir rempli avec un affectueux dévouement, pendant 51 ans, les fonctions de caissier, puis celles de secrétaire. »

539 *MB*, 1887, p. 54.

540 La participation du maire est confirmée par AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le maire des Verrières » Ch.-Henri Perroud au Conseil d'Etat, 18 janvier 1842.

541 AEN, *Série Assistance 4/V « Asile Verrières-Bayards »* : « Rapport de Monsieur le maire des Verrières » Ch.-Henri Perroud au Conseil d'Etat, 19 novembre 1842.

des Bayards, sans distinction de communiers et d'étrangers ».[542] Le caractère privé de l'établissement se traduit aussi par le fait que toutes les demandes adressées à l'Etat émanent non pas des communes ou paroisses, totalement absentes, mais de l'« administration » de l'asile. Il en va de même du règlement, qui paraît avoir été élaboré et adopté par les « notables » à l'origine de l'œuvre en totale indépendance : notre source signale qu'à l'été 1834, après le succès des premières souscriptions, « on put se réunir de nouveau pour élaborer un règlement et décider quels seraient les enfants qu'on recevrait les premiers »[543], mais rien n'indique qu'il s'agisse d'un règlement communal ou paroissial.
L'attitude de l'Etat à l'égard de l'Asile des Bayards est tout à fait similaire à celle qu'il adopte, entre 1834 et 1836, au sujet des Billodes : il n'entend nullement contrôler la gestion de l'établissement, auquel, par ailleurs, il reconnaît le statut de personne morale, en l'autorisant à acquérir, avec exemption de lods et cens, des immeubles.
Il convient de relever que le gouvernement paraît particulièrement bien disposé à l'égard de l'œuvre du pasteur Bersot, au point qu'en mars 1835, quelques mois seulement après la création de l'Asile et sur la seule base d'une information de son président, il propose à la cour d'accorder un don de 500 £ sur la somme royale.[544] Faite sans qu'il y ait une demande des fondateurs, la proposition n'est pas même soumise au roi par le ministre berlinois en charge des affaires de Neuchâtel. Estimant qu'il convient d'attendre que « le nouvel établissement des Bayards ait pris plus de consistance », il juge la proposition prématurée :

> « fruits de la charité, ils [Billodes, Asile des Bayards] doivent prospérer par la charité. Le gouvernement ne doit intervenir que dans le cas où, comme celui de la demoiselle Calame, ils pourraient être menacés d'une dissolution subite, par laquelle un grand nombre d'enfants se trouveraient plongés dans le dénuement. Si le gouvernement prenait une part plus active à des établissements de ce genre, il est même probable qu'ils se multiplieraient plus qu'il ne serait à désirer, la garantie de leur utilité que donnent les motifs auxquels ils doivent leur existence, ne serait plus la même ; et la charité verrait refroidir son zèle. En définitive, les sentiments de religion et de piété qui ont présidé à leur origine et à leur accroissement feraient place à de simples devoirs administratifs et à des mesures de sûreté publique et de police. »[545]

La règle consistant à ne pas lier le don à des conditions conférant à l'Etat un droit de regard sur l'établissement, règle défendue au même moment par le Conseil d'Etat au sujet des Billodes, n'est néanmoins pas remise en cause par Berlin, et lorsque, deux ans plus tard, une occasion se présente de venir en aide à l'Asile (construction), le Conseil d'Etat demande à nouveau, et obtient, un don de 1'680 £, don qui n'est lié à aucune condition :

> « le roi (…) a daigné assigner, sur les £ 70'000 à la disposition annuelle et libre de sa majesté, le secours de 100 louis d'or, soit £ 1'680, en faveur de l'asile fondé aux Bayards pour y recueillir des enfants livrés à la mendicité, la continuation de cet établissement (…) se trouvant maintenant entravée par la nécessité où des circonstances involontaires ont mis son administration de lui procurer un nouveau local. »[546]

Né en 1834 de l'initiative d'un pasteur et de son épouse inspirés par l'exemple calamien, ayant trouvé les moyens de financer la prise en charge de quelque vingt-cinq enfants, délié de toute tutelle communale ou étatique, documentant, en ceci et de par la population qu'il aide

---

542 *MCE 192*, 28 juin 1837, p. 1192-1194.

543 *MB*, 1887, p. 55.

544 *MCE 188*, 2 mars 1835, p. 318 et *LASM 98*, 24, 173-174, 2 mars 1835.

545 *LDSM 121*, 30, 337-338, 29 mars 1835 ; *MCE 188*, 8 avril 1835, p. 491.

546 *LDSM 122*, 120, 417-418, 24 novembre 1837.

(des enfants et non des adultes valides), une fois encore, les conditions de possibilité de l'émergence de la bienfaisance privée, l'Asile des Bayards est, pour l'Etat, et quelqu'inexplicable précipitation qu'il ait mise à l'accord d'un don en 1835, un établissement qu'il ne lui importe pas de contrôler, ni par l'exigence d'une garantie de durabilité ni par l'accord d'un don assorti de conditions qui lui ouvriraient la voie d'une prise d'influence sur la gestion de l'établissement.
La concession d'un financement structurel en 1842 (droit de tavernage) est, dans le dossier de la bienfaisance privée à Neuchâtel entre 1815 et 1848, un hapax institutionnel[547], mais il convient de relever que cette faveur n'a, elle aussi, été assortie d'aucune condition. Berlin comme Neuchâtel partagent, en réalité, la même conviction : « fruits de la charité », les établissements dus à la bienfaisance privée « doivent prospérer par la charité ».

VI. CONCLUSION : MESURES D'UTOPIE

Pourtalès, les Billodes, le Prébarreau, la Maison de travail de La Chaux-de-Fonds, l'Hospice du Locle, le *Fonds des vieillards*, l'Asile des Bayards : constituant l'innovation qui fut possible à Neuchâtel dans la première moitié du XIX^e^ siècle, ces outils d'assistance ont tous en commun leur indépendance vis-à-vis de toute tutelle publique, le fait qu'ils s'adressent à des indigents incapables de travailler et leur capacité à trouver d'importants moyens de financement.
Ils s'opposent, ainsi, frontalement à l'innovation telle qu'elle était rêvée entre 1800 et 1815 sur le modèle des exemples allemands ou anglais. Loin d'une disciplinarisation d'indigents valides assistés sur le mode de la contrainte au travail à l'aide de ressources de nature communale que l'on pense suffisantes et dont on entend réorganiser l'usage, on assiste à l'éclosion d'une bienfaisance strictement privée conçue pour les vieillards, les enfants ou les malades, pour les pauvres qui, durablement ou non, ne peuvent pas encore ou ne peuvent plus gagner leur vie par leur travail. Au-delà de la variété des déclinaisons locales, au Locle, à Neuchâtel, à La Chaux-de-Fonds et dans toute la principauté, partout le même geste se répète : les maisons de travail pour adultes paresseux contrôlées par la commune cèdent la place à des orphelinats ou des hospices privés.
Assistance gratuite destinée aux malades, aux vieillards et aux enfants, venant en sus, et non en remplacement, de ce qui existe, l'innovation effective se niche, ainsi, très exactement dans les failles et les oublis des projets des réformateurs neuchâtelois du début des années 1800 : il faut, en conclusion, d'une part, donner sens à ce constat et, d'autre part, qualifier l'attitude de l'Etat en la matière.
Les instances de bienfaisance privée qui se mettent en place après 1810/1815 montrent bien, par la population qu'elles prennent en charge, combien les projets de disciplinarisation des années antérieures reposaient sur une vision fantasmée des réalités de la pauvreté et de l'assistance. Le cas neuchâtelois, certes, n'est pas unique, et l'exemple parisien, si bien étudié par Catherine DUPRAT, montre le même « décollage des œuvres à partir de la Restauration »[548] ; l'intérêt de notre étude nous paraît résider dans le fait qu'elle permet de tenter de chiffrer l'utopie des réformateurs inspirés par les écrits européens des années 1790 à 1810. En matière d'aide aux enfants et aux vieillards, c'est une offre nouvelle d'environ 360

[547] Cf. p. ex. l'opposition du Conseil d'Etat à l'accord d'une rente annuelle de 800 £ aux Billodes en 1826 (chap. VI/III/2 : « Le don refusé – le contrôle désiré (…) »).

[548] Catherine DUPRAT, *Usages et pratiques…*, p. 319. Cf. aussi : p. vi-vii et 313-326 ; pour les œuvres catholiques, p. ex., le nombre de créations est de dix-huit entre 1801 et 1828, dont seize sous la Restauration.

places qui est créée entre 1815 et 1838. Par rapport à la population de la principauté en 1830[549] et en admettant un pourcentage de 10% d'indigents[550], un quart (26%) des besoins pour les enfants et les vieillards seraient couverts par la seule bienfaisance privée.

TABLEAU N° 180 : ENFANTS ET VIEILLARDS : CAPACITÉS DE PRISE EN CHARGE CRÉÉES PAR LA BIENFAISANCE PRIVÉE (1815-1838)[551]

		Enfants	Vieillards	Total	Nouveaux moyens
Billodes		160	0	160	14'400 £
La Chx-de-Fds. : Etabliss. de trav.		45	0	45	3'150 £
Neuchâtel : Prébarreau		25	0	25	1'750 £
Les Bayards : Asile de travail		25	0	25	1'750 £
Patronage des enfants malheureux[552]		25	0	25	2500 £
Le Locle : Hospice		10	37	47	4'230 £
Neuchâtel : Fonds des vieillards		0	30	30	1500 £
Total		290	67	357	29'280 £
Par rapport au 10% de la pop. concernée	A / B	22% / 34%	19% / 28%	21% / 33%	
	Moy.	26%	23%	26%	

Bien que peut-être excessif en raison de la surreprésentation des enfants et des vieillards dans la population assistée, ce chiffre a au moins une valeur indicative de l'importance de la bienfaisance privée après 1815. Il donne une mesure frappante de l'utopie dont ont été victimes les réformateurs des années 1800-1815 : le système ancien manquait effectivement de ressources, et la conception voulant que l'innovation ne coûte rien, voire qu'elle permette d'assister pour (presque) rien, repose sur une perception erronée des réalités de la pauvreté et de l'assistance.

Car l'innovation ne réside pas dans une utilisation différente et meilleure des ressources existantes : elle consiste à trouver d'importants moyens nouveaux d'assister, en plus ou à côté de l'assistance communale, qui s'en trouve déchargée d'autant. Une estimation sommaire des moyens montre que, pour les seuls enfants et vieillards, c'est une somme d'environ 30'000 £ par an qui a été trouvée ; le total se monte à un peu plus de 50'000 £ si l'on ajoute le produit de la fortune de l'Hôpital Pourtalès.[553] C'est deux fois les dépenses annuelles de la chambre de charité de Neuchâtel vers 1805[554], cinq fois les dépenses annuelles de la chambre de

---

549 55'160 habitants, dont 39'634 Neuchâtelois. Louis GUILLAUME, « Recherches… », p. 209-210.

550 Le pourcentage de 10% assistés parmi la population est récurrent dans les études sur l'histoire de la pauvreté en Europe des XVIII^e^ et XIX^e^ siècles. Il n'a ici de valeur qu'indicative : il s'agit de qualifier l'importance relative de l'offre mise en place par la bienfaisance privée. Cf. chap. I/III/1.

551 A : Hypothèse basse (enfants de 0-14 ans, vieillards de 65 ans et plus). B : Hypothèse haute (enfants de 5 à 14 ans, vieillards de 70 ans et plus). Nous avons admis que les pourcentages par classes d'âge proposés par Beatrice SORGESA MIEVILLE, *De la société traditionnelle…*, p. 73-74, pour Fleurier en 1837 sont utilisables pour l'ensemble de la principauté ; nous avons pris la moyenne des deux valeurs proposées par l'auteure pour chaque classe d'âge. *Nouveaux moyens* : sommes annuelles à charge des établissements après déduction des pensions et du produit du travail ; nous avons retenu les valeurs suivantes : 50 £ (Fonds des vieillards), 70 £ (Prébarreau et, par analogie, Les Bayards et La Chaux-de-Fonds), 90 £ (Billodes et Hospice du Locle), 100 £ (patronage, sur la base des comptes 1839-1841).

552 Cf. ci-dessus, chap. VI/IV, introduction.

553 489'510.10 £, en comprenant les dons ultérieurs des fils du fondateur, soit, à 4%, 22'308 £.

554 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : « Information… » : les dépenses annuelles de la chambre de charité de Neuchâtel, vers 1805, s'élèvent à « une somme de 24 à 28'000 francs du pays ». Chiffre comparable pour l'année 1831-1832 (dépenses : 29'165.1.6 £) : *MB*, 1833, p. 41-44, et BPUN 6R370 (comptes de la chambre de charité de Neuchâtel, imprimés ; 1831/1832-1854/1855, lacunes).

charité du Locle entre 1814 et 1833[555] et six fois les dépenses annuelles de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds entre 1821 et 1826.[556] L'on ne peut, ici, que partager, en la généralisant, l'appréciation de Sandoz-Rollin en 1823 au sujet de l'Hospice du Locle, projet alors encore porté par la commune : l'innovation est « au-dessus des ressources » des collectivités publiques.

L'utopie des épigones neuchâtelois du comte de RUMFORD et des *workhouses* anglaises se chiffre, ainsi grossièrement évaluée, à un capital de 1.25 million de £[557] : loin d'une disciplinarisation qui assiste les indigents pour (presque) rien en utilisant mieux les ressources publiques existantes, l'innovation effective est une aide gratuite portée par des instances nouvelles et capables de trouver des ressources nouvelles.

Comment, dans ce cadre, qualifier l'attitude de l'Etat ? Il a laissé surgir l'innovation et refusé les projets de centralisation des ressources et/ou de réglementation contraignante de l'assistance communale alors que, dans d'autres domaines, son emprise sur la basse police communale s'affirme nettement. Par ailleurs, il faut rappeler, à l'exemple du projet loclois en 1808-1812, que l'on imaginait soumettre à la surveillance non des communes, mais de l'Etat l'assistance rénovée sur le mode de la mise au travail des pauvres. Sans qu'il soit réellement possible de documenter l'affirmation, l'on peut supposer que l'attitude adoptée par le Conseil d'Etat dès 1812-1813, avec le rejet du projet de Rougemont, reposait sur la conscience du caractère utopique d'une réforme fondée sur l'idée que les moyens existants sont suffisants et qu'il convient simplement de contraindre les pauvres à travailler. Si elle avait pris la forme d'une étatisation de l'assistance, l'innovation effective aurait contraint l'Etat à trouver des moyens financiers considérables : ne peut-on pas, ici, prêter au Conseil d'Etat une conscience des réalités de la pauvreté et de l'assistance bien plus exacte que celle des promoteurs d'une réforme reposant sur le refus ou l'incapacité de voir dans le besoin d'assistance autre chose que le refus de travailler ou un mauvais usage du produit du travail ?

Il convient, par ailleurs, de relever que l'émergence de la bienfaisance privée a permis au système de la protection sociale d'évoluer en évitant les obstacles au changement que nous avons identifiés plus haut.[558]

En premier lieu, révélant le caractère illusoire d'un changement qui aurait reposé sur la mise au travail des pauvres, elle permet, en même temps, de contourner l'une des conséquences de ce constat, soit la nécessité qu'il y aurait eu à doter les communes de moyens financiers nouveaux, par le biais notamment d'une généralisation de la *taxe des pauvres*. Volontaire, assumé par des particuliers à titre privé, et non en leur qualité de membres d'une commune, le don sur lequel repose la bienfaisance privée remplace le recours aux solidarités anciennes pesant sur les communiers.

En deuxième lieu, l'on doit bien constater que l'innovation effective a permis de faire l'économie de changements institutionnels : la bienfaisance privée venant renforcer l'assistance communale, la mendicité, cette alternative légitime à l'assistance par des secours à domicile, a moins de raisons d'être. La bienfaisance privée, ainsi, contribue, en termes de système, au passage de la mendicité à l'assistance et rend, de ce fait, moins urgente une intervention policière ou judiciaire de l'Etat, en quelque sorte dispensé de punir celui qui donne à sa porte et de contraindre à l'internement celui qui mendie. L'innovation effective,

---

555 Dépense annuelle moyenne : 9'975 £ (min. : 1822, 7'293 £ ; max. : 1813, 13'792 £). BPUN 6R1661 : *Tableau des revenus et dépenses de la chambre de charité du Locle [1814-1851]*.

556 Dépense annuelle moyenne : 8'470 £ (min. : 1821, 7'329 £ ; max. : 1824, 9'711 £). BPUN 6R1686 : imprimé, sans titre : Comptes de la chambre de charité de La Chaux-de-Fonds de 1821 à 1826.

557 Le capital nécessaire pour obtenir un revenu annuel de 50'000 £ (4%).

558 Cf. IV/II/4 et IV/V.

soit l'émergence de la bienfaisance privée, a permis à l'Etat d'esquiver toute innovation en matière judiciaire et, ainsi, de contourner ce que nous avons appelé le *tabou du pénal*.
En troisième et dernier lieu, enfin, il en va de même d'une autre condition de possibilité de mise en œuvre des projets de DARDEL et PENEVEYRE : le problème de l'obstacle de la basse police, soit du fait que leurs projets auraient supposé que l'on privât dans une très large mesure les communes de leurs compétences et de leurs ressources en matière d'assistance. Née hors du cadre communal et trouvant seule ses moyens, la bienfaisance privée permet au système de faire l'économie de ces changements, d'une « réforme complette dans les usages ».[559]
Il reste dès lors, et cela sera le thème de notre prochain et dernier chapitre, à savoir si l'assistance publique, de son côté, tout comme la lutte contre la mendicité, ont connu, après 1815, des inflexions auxquelles l'émergence de la bienfaisance privée pourrait donner sens.

559 PENEVEYRE, *Essai…*, p. 109.

CHAPITRE VII. RÈGLER L'ASSISTANCE ET RÉPRIMER LES DÉSORDRES DES PAUVRES ? LA REFONTE DE LA PROTECTION SOCIALE (1815-1830)

Ce qui, à Neuchâtel dans le premier tiers du XIX^e^ siècle émerge, le changement qui se met réellement en place, l'innovation effective, c'est, à l'exact opposé des projets de maisons de travail et de disciplinarisation des adultes valides, la bienfaisance privée : une offre d'aide aux pauvres nouvelle, qui, détachée des collectivités publiques, rassemble des moyens importants pour aider, gratuitement, sans contraindre au travail, des indigents que rassemble leur commune incapacité, durable ou non, de travailler : des enfants, des vieillards, des malades.

Il reste, le phénomène documenté, à lui donner sens, à comprendre ce qui, dans l'économie de la protection sociale en main des communes et de l'Etat à Neuchâtel entre 1810 et 1830, a changé : nous partons ici de l'hypothèse que si la bienfaisance privée a pu et/ou dû apparaître, cela doit s'expliquer par d'autres changements simultanés. Pourquoi, en effet, si rien dans les rapports entre l'Etat et les pauvres n'avait changé par rapport à la période antérieure à 1815, aurait-il été possible ou nécessaire qu'une offre nouvelle se mît en place ? A moins de recourir à une explication trop aisée qui se bornerait à prendre note du « décollage des œuvres à partir de la Restauration »[1] en en disant la congruence avec ce qui se passe ailleurs au même moment, il convient donc de chercher une explication.

La mutation centrale, qui donne sens à l'émergence de la bienfaisance privée, est, dans les années 1810 et 1820, une refonte presque silencieuse, mais massive, de la protection sociale, des logiques qui la sous-tendent et des pratiques qui la constituent. Schématiquement, l'on assiste à la disparition des solidarités forcées qui caractérisaient le système ancien : assister les pauvres était une tâche qui, *in fine*, pesait non pas sur les communes, mais sur les communiers, appelés à y faire face, au besoin, sous la forme de taxes forcées. Désormais, commune et communiers sont distincts, et les membres d'une commune ne sont plus personnellement responsables, sur leurs biens, de l'exécution des tâches communales. Dès lors, l'aide aux pauvres se voit amputée d'une importante composante : la situation des indigents ressort péjorée de cette mutation, et la bienfaisance privée, à cet égard, interviendra comme le palliatif structurel de contraintes qui ne pèsent plus sur les communiers.

La démonstration de cette thèse est articulée en quatre temps.

Dans un premier chapitre, nous examinerons la genèse et le contenu de deux projets législatifs ou réglementaires liés au domaine de la protection sociale et que l'on peut considérer comme créant ou sanctionnant le système nouveau : l'*Arrêt relatif à l'assistance des pauvres* de février 1819 et un projet de loi, inabouti, visant à criminaliser les « désordres » des pauvres et à priver les assistés de leurs droits politiques.

Dans un deuxième temps, nous nous attacherons à montrer que le système sur lequel repose l'*Arrêt relatif à l'assistance des pauvres* de février 1819 a effectivement été mis en vigueur : il se traduit par (ou se décèle dans) un refus très clair d'une fiscalisation du financement de la protection sociale ; conséquence d'un système qui permet aux communes de n'assister les indigents qu'en fonction de leurs ressources, quitte à ce que ces derniers mendient, le changement débouche sur la disparition du *souci des pauvres* dont nous avons, dans la première partie de notre travail, montré la progressive affirmation avant 1815. Simultanément, le mutualisme communal montagnard, à l'exemple de La Sagne, disparaît, pour ne plus laisser

[1] Catherine DUPRAT, *Usages et pratiques…*, p. 319.

place qu'à une situation dans laquelle le rapport entre les communiers et leur commune, désormais désolidarisés, a subi une redéfinition décisive.
Dans un troisième temps, nous montrerons que les choix faits par l'Etat ou la société neuchâtelois vers 1818-1820 sont réellement durables : en 1828, ainsi, pour éviter d'avoir, en même temps, à veiller à une meilleure assistance des pauvres, le Conseil d'Etat renonce à des mesures répressives envers les mendiants. L'exemple de la création de l'Hospice de Préfargier, dans les années 1830-1840, illustre remarquablement bien la place dévolue à la bienfaisance privée dans ces configurations nouvelles.
Enfin, pour clore le propos en l'excentrant, nous nous attacherons, à l'exemple des débuts du mutualisme à Neuchâtel, à montrer qu'à côté des redéfinitions que les élites imposent au système (assistance communale et bienfaisance privée), les classes populaires ne se bornent pas à être les destinataires des mesures d'aide ou de répression que l'on imagine et/ou met en place pour elles.

I. L'ORDONNANCE DE FÉVRIER 1819 ET LES PROJETS DE LOI AUX AUDIENCES GÉNÉRALES : RESTAURATION DE L'ORDRE COUTUMIER OU NOUVEL ÉQUILIBRE ?

Durant les années 1816-1830, l'organisation politique de la principauté et nouveau canton de Neuchâtel connaît une première, mais fort timide, démocratisation : un législatif, les *Audiences générales*, est constitué. Elu au suffrage censitaire, composé en majorité de membres y siégeant de droit, ne disposant pas du droit d'initiative et ne pouvant adopter que les projets de loi qui lui sont soumis par le Conseil d'Etat, ses pouvoirs et sa représentativité sont limités. Par ailleurs, les lois qu'il adopte doivent encore, pour entrer en vigueur, recevoir la sanction de sa majesté.[2] Il n'en demeure pas moins que, désormais, deux pouvoirs, certes fort inégaux, coexistent dans la principauté, l'un compétent en matière législative et l'autre en matière administrative.
Entre 1817 et 1826, ils tentèrent, chacun dans son domaine de compétences et avec une réussite très différenciée, de prendre des mesures en relation avec la pauvreté, la mendicité et l'assistance publique, les mesures de nature répressive relevant des Audiences générales, les mesures de réglementation du fonctionnement des chambres de charité, du Conseil d'Etat.
L'on paraît bien, désormais, être sorti de la logique réitérative et inefficace d'Ancien régime. En 1817, le Conseil renouvelle, certes, une dernière fois le mandement de 1773, mais dès le mois de décembre, il se préoccupe de la question de l'assistance publique dans le but d'émettre un arrêté de portée générale : la démarche aboutit à l'adoption d'un *Arrêt relatif à l'assistance des pauvres* en février 1819.[3] Parallèlement, les Audiences, entre 1818 et 1825, s'occupent d'un projet de loi concernant les pauvres assistés.
L'histoire de ces deux démarches, fortement imbriquées, doit être interrogée dans le but d'apprécier la portée du changement par rapport à la période antérieure à 1815. Ce qui est en jeu, ce sont les modalités de la régulation étatique de l'assistance : quelle liberté de manœuvre laisse-t-on aux chambres de charité communales ? Jusqu'à quel point leurs décisions sont-elles liées par une réglementation et/ou une législation cantonale ? Dans quelle mesure, et

[2] Sur les Audiences générales, voir : Arthur PIAGET, *PVAG I*, p. iii-lxxxvi.

[3] *RPO I*, p. 339-343 ; cf. annexe VII/1.

pourquoi, l'Etat estime-t-il qu'une telle régulation est nécessaire et qu'il peut et doit la prendre en charge ? Le système mis en place est-il une simple codification des usages ou y a-t-il, au contraire, innovation ? Enfin, il s'agit de déterminer si le nouveau système procède d'un choix et, dans ce cas, entre quels modèles l'on a choisi.
Le propos est articulé en trois temps. Il s'agira, tout d'abord, d'exposer la chronologie du traitement des dossiers ; nous examinerons, ensuite, le contenu des réformes discutées, soit du projet de loi traité par les Audiences générales, puis de l'ordonnance de février 1819. Trois questions marginalement liées au projet de loi et au règlement de 1819 sont traitées à part : le statut des illégitimes, la législation en matière de paternité et, enfin, l'intervention de l'Etat en matière d'instruction publique.

1. LE RÈGLEMENT DE FÉVRIER 1819 ET LE PROJET DE LOI CONCERNANT LES PAUVRES ASSISTÉS: CHRONOLOGIE

Comme la Suisse[4] et l'Europe[5] au même moment, Neuchâtel[6] connaît en 1816-1817 une disette effroyable, consécutive à des récoltes de grains et de pommes de terre fortement diminuées par des conditions météorologiques très mauvaises durant toute l'année 1816 ; à l'automne 1817, des moissons abondantes rétablissent l'équilibre.
En matière de politique frumentaire, l'action du Conseil d'Etat dans cette situation de crise obéit à des schémas identiques à ceux des années 1771 et 1794, combinant interdictions d'exportation et efforts pour se procurer des grains à l'étranger. En matière d'assistance et de mendicité aussi, l'on paraît retourner au temps ancien du mandement, à l'ordre coutumier qui ne réglemente pas la basse police communale. En août 1817, en effet, au sortir immédiat de la

---

4 Georges BOUJOL, *Genève face à la disette de 1816-1817*, mémoire de licence, Genève, 1971 ; Barbara GUEX, *Das Krisenjahr 1816/17 in Basel. Auswertung einer Armenfrage*, mémoire de licence, Bâle, 1970 ; Gérard MICHAUD, *La disette de 1816-1817 dans le canton de Vaud*, mémoire de licence, Lausanne, 1976 ; Robert PFAFF, « Die Notjahre 1816/17 im Kanton Schaffhausen », *Schaffh. Beitr. z. vaterländ. Gesch. 39*, 1962, p. 80-105 ; Laurence WIEDMER, « Carouge a faim : La crise de subsistance de 1816-1817 », in Dominique ZUMKELLER (éd.), *Des hommes, une ville : Carouge au XIX^e siècle*, Genève, 1986, p. 69-83.

5 Hans-Heinrich BASS, *Hungerkrisen in Preussen…* (en part. « Die Krise von 1816/17 im Rheinland », p. 128-177) ; Manfred GAILUS et Heinrich VOLKMANN (éd.), *Der Kampf um das tägliche Brot. Nahrungsmangel, Versorgungspolitik und Protest 1770-1990*, Opladen, Westdeutscher Verl., 1994, *pass.* ; Manfred GAILUS, « Food Riots in Grossbritanien, Frankreich und Deutschland. Anmerkungen zu neueren Forschungsergebnissen », *AFS 33*, 1993, p. 586-604 ; Antti HÄKKINEN (éd.), *Just a Sack of Potatoes ? Crisis Experiences in European Societies, Past and Present*, Helsinki, Suomen Historiallinen Seura, 1992, *pass.* ; Hans MEDICK, « Die sogenannte 'Laichinger Hungerchronik' », *RSH 44*, 1994, p. 105-119, et « Teuerung, Hunger und 'moralische Ökonomie von oben'. Die Hungerkrise der Jahre 1816-17 in Württemberg », *Beiträge zur Historischen Sozialkunde*, 1985, p. 39-44 ; Gerald MÜLLER, *Hunger in Bayern 1816-1818 : Politik und Gesellschaft in einer Staatskrise des frühen 19. Jahrhunderts*, Frankfurt a.M., etc, P. Lang, 1998 ; John D. POST, *The Last Great Subsistence Crisis in the Western World <1816-1819>*, Baltimore and London, The Johns Hopkins U.P., 1977.

6 Philippe GERN, « L'approvisionnement de Neuchâtel pendant la disette de 1816-1817 », *MN*, 1977, p. 145-164 ; Maurice FAVRE, « Les environniers et la disette de 1816-1817 », *MN*, 1989, p. 199-215 et « Le journal d'Abram-Louis Pétremand et la disette de 1816-1817 », *MN*, 1997, p. 261-268. Sources imprimées et études anciennes sur ce sujet pour Neuchâtel : *MB*, 1817, p. 40, 42-43 et 1818, p. 41-45, 68-70 ; Charles-Godefroi de TRIBOLET, *Mémoires sur Neuchâtel…*, p. 178-180 ; « Remarques sur les années 1816-1817 », *MN*, 1875, p. 196-198, 270-272 et 1876, p. 48-50, 67-70, 120-122, 168-170 ; Philippe GODET, « Le cher temps », *MN*, 1889, p. 134-136 ; Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 368-371.

crise, au moment où s'annoncent des récoltes suffisantes et où la préoccupation n'est plus de se procurer des grains à tout prix, Sandoz-Rollin suggère de renouveler le mandement de 1773. Il s'agit bien, ici, d'interdire la mendicité et non de régler l'assistance communale ;

> « Monsieur de Sandoz-Rollin ayant fixé l'attention du Conseil sur l'importance de remettre en vigueur *les mandements qui proscrivent la mendicité* (…). »[7]

La proposition est acceptée, et une semaine plus tard, un arrêt est pris. Les secours de l'assistance communale et de la bienfaisance privée, affirme le Conseil, ont été suffisants, la situation s'est nettement améliorée et la mendicité n'a donc pas/plus de raison d'être :

> « Malgré l'abondance des secours accordés par les communautés, les chambres de charité et les particuliers, à tous les nécessiteux qui étaient en souffrance par suite des circonstances malheureuses et extraordinaires de l'année dernière, un grand nombre de vagabonds étrangers et de sujets de l'Etat qui préfèrent le désordre et la fainéantise à d'honnêtes moyens d'existence, parcourent toutes les parties de la principauté et y exercent le vil métier de mendiant, devenu sans excuse par la saison actuelle et le prix des comestibles. »[8]

Ordre est en conséquence donné aux officiers de juridiction « de faire réitérer la publication du mandement du 8 février 1773 », les communes devant établir des gardes temporaires pour arrêter les mendiants et les renvoyer dans leurs communes ou, s'ils sont étrangers, les remettre à la gendarmerie pour expulsion.

L'on est nettement dans la continuité des mesures d'Ancien régime, des mandements émis sans que l'on entende, de fait, les mettre en œuvre. Le mois suivant, ainsi, on ne donne pas suite à une demande du capitaine et châtelain du Val-de-Travers de Vattel, consistant à rétablir le tourniquet dans sa juridiction, afin que le mandement de 1773 dont on venait de renouveler la publication « puisse être exécuté en tous points ». Le Conseil d'Etat refuse également d'ordonner aux communes « d'établir un local pour y déposer provisoirement les rôdeurs qu'on arrête, afin que l'on ne soit pas obligé de multiplier trop souvent les courses des gardes établies par les communes pour conduire ces individus de village en village ».[9] A la fin du même mois de septembre, le Conseil supprime, en raison des frais engendrés « pour les particuliers et les communautés », les gardes temporaires ordonnées en août, tout en chargeant les communes « d'établir des personnes chargées de recevoir et d'escorter les mendiants qui leur seraient amenés ».[10]

La première action du Conseil au sortir immédiat de la crise de 1816-1817 est donc similaire à l'attitude qui prévalait avant 1815 : interdire la mendicité, en renouvelant, sans ambition de mise en œuvre effective, le mandement de 1773.

De fait, pourtant, la décision du Conseil d'Etat de « réitérer la publication » du mandement de 1773 en août 1817 apparaît comme le dernier écho des pratiques d'Ancien régime : dès la fin de l'année 1817, en effet, il va être question d'édicter de nouvelles mesures générales destinées à régler l'assistance communale et à lutter contre la mendicité.

---

[7] *MCE 166*, 18 août 1817, p. 710 (nous soulignons).

[8] *MCE 166*, 25 août 1817, p. 728.

[9] *MCE 166*, 15 septembre 1817, p. 781

[10] *MCE 166*, 30 septembre 1817, p, 829. Le Conseil d'Etat est d'avis que ces préposés ne coûteront rien, puisqu'ils seront indemnisés « par les communes dans lesquelles ils reconduisent les mendiants et vagabonds ». L'art. 4 du mandement de 1773 prévoit en effet que les mendiants seront « renvoyés à leur communauté, qui sera obligée de bonifier à l'escorte qui les ramènera, deux batz par chaque lieue de chemin, tant pour l'allée que pour le retour » (cf. annexe III/1).

Deux démarches à l'origine étrangères l'une à l'autre, concernant toutes deux l'assistance communale, vont en effet se rencontrer au printemps 1818 : d'une part, la volonté, pour la première fois exprimée, du Conseil d'Etat de s'occuper « sous un point de vue général, de la question de l'entretien des pauvres », d'autre part, une demande des quatre bourgeoisies visant à susciter des mesures contre « les progrès de la misère et les désordres toujours croissants qui en sont la suite ».
Pour le Conseil d'Etat, les choses commencent au début du mois de décembre 1817. Prenant position sur le rapport d'une commission chargée de l'examen d'un mémoire « concernant le sort des enfants illégitimes », il renonce à prendre la question en considération « dans le moment actuel » et renvoie le dossier à la commission.[11] Mais cette dernière, augmentée du chancelier, est en même temps, et surtout, chargée

> « de s'occuper, sous un point de vue général, de la question de l'entretien des pauvres de l'Etat. »[12]

La citation est décisive : c'est, en effet, la première fois que le Conseil d'Etat exprime la volonté de régler l'assistance publique, au lieu, comme il l'avait encore fait quatre mois plus tôt, de se borner à interdire la mendicité : tout indique que la mutation opérée dans l'exercice du pouvoir entre 1800 et 1815 par un Conseil agissant désormais au moyen de mesures générales et intervenant directement dans les affaires communales va, maintenant, s'appliquer aussi à l'assistance communale.
La commission rend son rapport le 10 mars 1818. Si elle ne propose pas de mesure générale, c'est parce que, désormais, une autre affaire occupe le Conseil d'Etat et qu'il convient de lier les deux dossiers :

> « Le Conseil, sur le rapport de la commission chargée par arrêt du 2 décembre dernier, de l'examen des mesures à prendre en général pour l'entretien des pauvres de l'Etat ; ordonne que la tractation de cette affaire soit renvoyée au moment où les Audiences générales seront, ainsi qu'on en est informé, appelées à s'occuper des représentations que lui adresseront à ce sujet plusieurs communes de l'Etat. »[13]

« AVISER AUX MESURES LÉGISLATIVES OU ADMINISTRATIVES » POUR DIMINUER LE NOMBRE DE PAUVRES : L'ADRESSE DES QUATRE BOURGEOISIES AUX AUDIENCES GÉNÉRALES (DÉCEMBRE 1817-JUIN 1818)

A la fin de 1817, en effet, les communes avaient pris l'initiative. Ce sont, de fait, les communes des Montagnes qui sont à l'origine du mouvement : vraisemblablement à la fin de l'année 1817, sous la présidence du maire du Locle, elles se réunissent pour débattre d'un projet de maison de travail intercommunale.[14] La réunion débouche sur une adresse au

---

[11] Cf. chap. VII/I : « Marginalia (1) ».

[12] *MCE 166*, 2 décembre 1817, p. 1016. Membres de la commission (cf. annexe V/1) : 1. Le procureur-général de Rougemont (n° 5). 2. Henri-Alphonse de Sandoz-Rollin (n° 21). 3. Le chancelier François de Sandoz-Travers (n° 34). 4. « Le baron de Chambrier » (très vraisemblablement : n° 27). 5. « de Meuron de Corcelles » : Jean-(Pierre-Henri-)Sigismond de Meuron, 1783-1857, fils de Pierre-Henry (1738-1801), conseiller d'Etat en 1811, châtelain de Gorgier. 6. Charles(-Adolphe-Maurice) de Vattel, 1765-1827 (données biographiques : cf. chap. V/III/4 : « La grêle et le bétail (…) »).

[13] *MCE 167*, 10 mars 1818, p. 231.

[14] La réunion est rapportée par Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 167-168, sans datation précise (« 1817 »). Notre documentation ne permet pas de dater les démarches antérieures à l'adresse aux Audiences générales ; on peut supposer que les tractations entre les communes des Montagnes ont eu lieu entre septembre et

Conseil de la bourgeoisie de Valangin, qui soumet alors la question aux trois autres bourgeoisies.
Nous ne savons pas si le Conseil d'Etat était au courant de ces démarches au moment où, le 2 décembre 1817, il ordonna à une commission « de s'occuper, sous un point de vue général, de la question de l'entretien des pauvres de l'Etat » ; à tout le moins, il l'est à la fin de l'année 1817. En décembre, en effet, le maire de Neuchâtel, informant le Conseil d'Etat du contenu de la séance du Conseil de ville du 29 décembre, signale que l'on y a lu une lettre du secrétaire de la bourgeoisie de Valangin : « consulté sur les demandes des communes des Montagnes qui avaient fait part au Conseil de bourgeoisie, *du fardeau qui pesait sur elles* »[15], l'abrégé de la générale bourgeoisie demande à la ville de Neuchâtel de convoquer une réunion des quatre bourgeoisies. La dimension de réglementation de l'assistance n'apparaît pourtant pas encore aux yeux du Conseil d'Etat, auquel le maire rapporte

> « qu'il s'agit de soumettre au pouvoir législatif une demande qui aurait pour but d'autoriser les communes à faire nommer des curateurs à ceux de leurs membres qui gèrent mal leurs affaires, et subsidiairement d'empêcher que les pauvres ne se marient avant un certain âge. »

Le mois suivant, les informations se précisent : le maire de Neuchâtel rapporte au Conseil d'Etat le compte-rendu fait en Conseil de ville le 26 janvier de l'assemblée des chefs des quatre bourgeoisies du 22 janvier. Le rapport du maire de Neuchâtel mérite d'être largement cité. Si, en tant que tel, de nature purement informative, il n'est pas conçu pour donner lieu à une décision, il montre néanmoins bien, par ce qu'il dit, que le Conseil d'Etat ignore la teneur des propositions émises par les communes des Montagnes :

> « Un Conseil de bourgeoisie avait été tenu à Valangin vers la fin de novembre, à la demande de la commune du Locle, dont les députés parurent avec un mémoire sur l'état de détresse où cette commune et plusieurs autres communes des Montagnes, étaient réduites par le nombre toujours croissant des pauvres et les demandes toujours plus impératives qu'ils ne cessaient d'adresser à tous les établissements de charité. Dans ce mémoire assez diffus on remontait aux causes du mal, et on proposait les moyens d'y parer : entre des derniers, le seul qui de sa nature appartînt à l'autorité législative, est l'espèce de compétence qu'on proposait d'attribuer aux communes pour faire nommer des curateurs aux prodigues : je n'entrerai dans aucune spécialité sur les autres dont quelques-uns étaient ridicules. La bourgeoisie de Valangin avait été consultée par son Conseil, et c'est après avoir mis ce moyen préliminaire en usage que ce dernier avait demandé l'assemblée, du résultat de laquelle je rends compte aujourd'hui. On sait que cette consultation se fait par la voie d'une circulaire adressée à chaque commune, et les réponses des communes présentées à l'assemblée des quatre bourgeoisies, étaient si contradictoires entr'elles qu'on ne pouvait rien en conclure ; et comme d'ailleurs les députés des bourgeoisies à cette assemblée n'avaient aucun plein pouvoir, elle s'est ajournée à trois semaines. Les Quatre-ministraux ont demandé des instructions pour opiner dans cette dernière convocation, et le Conseil de ville les a autorisés à faire sur cette affaire une représentation aux Audiences générales, dans laquelle elle leur serait soumise d'une façon générale, et sans indiquer aucun des moyens de remédier au mal. »[16]

---

novembre 1817, une fois passée l'urgence de la disette de 1816-1817, mais avant fin novembre, époque à laquelle se tient un Conseil de bourgeoisie de Valangin à la demande du Locle, qui y présente le mémoire des communes des Montagnes (*MCE 167*, 27 janvier 1818, p. 100-101). Ch. CHÂTELAIN, « L'assistance… », p. 162, donne la date d'octobre 1817 pour le mémoire des communes et paroisses des Montagnes à la bourgeoisie de Valangin.

15 *MCE 166*, 30 décembre 1817, p. 1136-1137 (souligné dans le texte).

16 *MCE 167*, 27 janvier 1818, p. 100-101.

Pour le Conseil d'Etat, la situation est inédite. Le rapport laisse entrevoir le risque que les communes s'associent pour discuter très largement « des moyens de remédier au mal », de changer les règles en matière d'assistance communale : la bourgeoisie de Valangin, en effet, suite à la demande du Locle, a mené une « consultation (…) par la voie d'une circulaire adressée à chaque commune ».
Le risque de fronde communale est cependant affaibli par trois facteurs. En premier lieu, les communes ont pris des positions très hétérogènes sur la proposition du Locle (« réponses (…) contradictoires »). En deuxième lieu, l'Etat peut compter sur l'appui de la ville : pour la réunion des quatre bourgeoisies prévue à mi-février 1818, les délégués de la ville ont pour instruction d'affaiblir le mouvement, en cherchant à écarter toute indication « des moyens de remédier au mal ». Enfin, et surtout, le compte-rendu du maire de Neuchâtel indique déjà ce qui sera l'attitude adoptée plus tard par l'Etat : affaiblir le plus possible les demandes des communes, en les réduisant aux questions qui sont du ressort des Audiences générales, soit, essentiellement, toute innovation en matière de droit civil ou pénal. De tous les moyens évoqués par Le Locle, l'on ne retient, écartant tous les autres, que celui « qui de sa nature appartînt à l'autorité législative » : la possibilité que l'on accorderait aux communes de « faire nommer des curateurs aux prodigues ».
La réunion des quatre bourgeoisies annoncée pour mi-février dut avoir lieu[17] ; à la fin du mois de mars, à tout le moins, elles remettent formellement une adresse au gouverneur, président des Audiences :

> « Une députation des quatre bourgeoisies s'étant rendue auprès de son excellence Monsieur le gouverneur, pour le prier en sa qualité de président des Audiences, de recevoir une adresse que leur présentent les dites bourgeoisies pour les engager à rechercher les moyens à mettre en usage dans le but de prévenir les progrès toujours croissants de la misère. Son excellence a donné communication au Conseil de cette adresse, qui sera mise sous les yeux des Audiences. »[18]

Cette adresse est soumise aux Audiences en avril, en même temps que le « mémoire adressé au conseil de la bourgeoisie de Valangin par les communautés et paroisses des Montagnes ». Le texte de l'adresse montre bien qu'elle est conçue pour affaiblir notablement les demandes des communes des Montagnes :

> « Invités à conférer sur cet objet important, les chefs et députés des quatre bourgeoisies (…) ont senti que la nature même des mesures proposées dans ce but et de celles qui pourraient l'être encore, exigeant le concours, tant de l'autorité supérieure que du corps chargé de la législation et de la représentation nationale, c'était à ce dernier qu'il appartenait essentiellement d'en prendre connaissance. Nous n'hésitons donc pas à vous remettre, Messieurs, le mémoire dont il s'agit, bien persuadés (…) que, s'il existe des moyens efficaces d'arrêter les funestes effets de l'abus qui vous est indiqué, ils n'échapperont pas à votre sagesse et à vos lumières. Quoique nous soyons loin d'approuver plusieurs des mesures qui sont proposées dans ce mémoire et que nous pensions qu'il en est d'autres qui pourraient être plus utilement adoptées, nous ne nous permettrons pas d'émettre à cet égard aucune opinion plus particulière (…). »[19]

La citation montre que, désormais, le risque d'un conflit politique majeur entre les communes et l'Etat a été assez largement contenu : deux mois auparavant, le maire de Neuchâtel

[17] Nous n'en n'avons pas trouvé de mention, de la même manière que, n'ayant pas recouru aux archives de la bourgeoisie de Valangin, nous n'avons pas les éléments permettant de détailler la consultation menée par la bourgeoisie auprès des communes.

[18] *MCE 167*, 28 mars 1818, p. 285-286.

[19] *PVAG I*, 2 avril 1818, p. 185-186.

qualifiait déjà certaines des propositions des communes des Montagnes de « ridicules » ; ici, dans leur adresse aux Audiences, les quatre bourgeoisies, se disant « loin d'approuver plusieurs des mesures » proposées, se distancient nettement des suggestions des Montagnes, même si la bourgeoisie de Valangin a, manifestement, obtenu que ses propositions soient jointes à l'adresse aux Audiences.
L'on retrouve, dans ce document, la question des compétences respectives du Conseil d'Etat et des Audiences : il est en effet fait mention de mesures « exigeant le concours, tant de l'autorité supérieure que du corps chargé de la législation ». La citation doit être comprise comme un acte d'allégeance à l'attention du Conseil d'Etat : l'on reconnaît que le « corps chargé de la législation » n'a pas la compétence de traiter l'ensemble des suggestions émises, et la suite de l'affaire va montrer qu'effectivement, le geste politique du Conseil d'Etat consistera à restreindre l'adresse et le mémoire à leur dimension proprement « législative » (droit civil et pénal).
Après une longue discussion, dont le procès-verbal ne rend pas compte, les Audiences renvoient le mémoire à l'examen d'une commission.[20] Cette dernière rend son rapport en juin 1818 ; elle y « indique les moyens qu'elle juge propres à diminuer le nombre et l'immoralité des indigents » et propose que les Audiences s'adressent au Conseil d'Etat en le priant

> « de revoir les ordonnances relatives à l'assistance des pauvres, et de s'occuper des changemens que l'expérience et les nouvelles circonstances de l'Etat ont rendu nécessaires. »[21]

Précisant la demande, le texte adopté prie le Conseil d'Etat « d'aviser aux mesures législatives ou administratives que les changemens survenus dans nos circonstances paraissent exiger ». Si aucun détail n'est donné au sujet des « mesures administratives », du ressort du Conseil d'Etat, la commission fait par contre des propositions en matière législative : elle suggère entre autres un article de loi statuant « que tout pauvre assisté des fonds publics ne sera point admis aux assemblées de bourgeoisies ou communautés » et un article « qui exclurait les pauvres assistés de tout emploi public ».
Cinq jours plus tard, le Conseil d'Etat, sur cette adresse, renvoie la question au rapport de la commission du 2 décembre 1817.[22]

L'*ARRÊT RELATIF À L'ASSISTANCE DES PAUVRES* DE FÉVRIER 1819 ET L'ÉCHEC DU PREMIER PROJET DE LOI SUR LES PAUVRES ASSISTÉS (NOVEMBRE 1818-JUILLET 1822)

La suite du récit voit les deux démarches qui, en 1818, s'étaient rejointes, se séparer à nouveau. D'un côté, par un arrêt de février 1819 révoquant l'ordonnance de 1773, le Conseil adopte des « mesures administratives », des règles générales pour l'assistance communale. D'un autre côté, les Audiences, après deux ans de débats, adoptent un projet de loi prévoyant une procédure exceptionnelle pour punir les pauvres « en scandale » et pour priver de leurs droits politiques les pauvres assistés.
La commission chargée en juin de l'examen de l'adresse des Audiences rend son rapport en novembre 1818. Après avoir discuté le catalogue de mesures proposées par la commission des Audiences, le Conseil d'Etat prend une décision de principe en matière d'assistance

[20] *PVAG I*, 2 avril 1818, p. 190.

[21] *PVAG I*, 24 juin 1818, p. 231-233.

[22] *MCE 167*, 29 juin 1818, p. 544.

communale, une décision qui devra donc dicter le contenu des « mesures administratives » à prendre :

> « le Conseil (…) a arrêté en principe général, que l'obligation des communautés d'entretenir leurs pauvres n'est que facultative (…). »[23]

Ceci arrêté, l'affaire est renvoyée « sous ce point de vue » à la même commission, chargée « de proposer les mesures à prendre sur les divers points proposés par la commission des Audiences ».[24]

La commission rend son rapport le 8 février 1819[25] : elle soumet au Conseil d'Etat un projet d'ordonnance remplaçant celle de 1773 et contenant des dispositions réglant l'assistance communale (mesure administrative), ainsi qu'un projet de loi (mesure législative) à soumettre aux Audiences. Le 20 février, le Conseil d'Etat adopte le projet d'ordonnance « tout en décidant qu'elle ne sera publiée qu'après un examen ultérieur du projet de loi qui doit être soumis aux Audiences ».[26]

Le 22 février, enfin, le Conseil d'Etat ordonne la publication immédiate de l'ordonnance et adopte le projet de loi, réduit de trois à deux articles et légèrement amendé, pour être soumis aux Audiences.[27] Ce projet de loi prévoit, d'une part, une procédure judiciaire expéditive pour punir les pauvres assistés qui « seraient en scandale » (trois jours de prison au maximum), d'autre part, d'exclure les assistés des « assemblées de bourgeoisie, de communauté, ou d'autres corporations délibérantes ».

Dès lors, les deux dossiers –mesures administratives et mesures législatives– vont à nouveau être disjoints : l'ordonnance de février 1819 est publiée, et il n'est désormais plus question que des mesures législatives.

---

[23] *MCE 167*, 9 novembre 1818, p. 938.

[24] Il faut relever qu'à cette occasion, le Conseil d'Etat retire du dossier une proposition de la commission des Audiences relative aux « cas de tutelles et d'interdiction », question pourtant législative (droit civil) et qui est remise à l'examen d'une autre commission, qui avait été chargée, le … 12 mars 1816, « d'examiner la convenance d'établir des chambres d'orphelins dans tout l'Etat, et dont Monsieur le maire de Neuchâtel est le chef ». En mars 1816, en effet, le Conseil d'Etat a été prié par les Audiences de s'occuper d'une proposition « d'établir dans tout l'Etat des chambres d'orphelins » (*PVAG I*, 9 mars 1816, p. 56) ; il renvoie la proposition à une commission ad hoc (*MCE 164*, 12 mars 1816, p. 298), qui reprend l'ensemble des « précédens renvois » relatifs aux tutelles et curatelles faits à d'autres commissions (*MCE 165*, 24 décembre 1816, p. 1410). En juin 1817, elle informe le Conseil du fait qu'elle n'est « point d'accord sur le parti à prendre à ce sujet », et le Conseil d'Etat renonce à présenter une proposition aux Audiences (*MCE 166*, 7 juin 1817, p. 502). Suite au renvoi qui lui avait été fait, le 9 novembre 1818, de celle des propositions des Audiences sur les pauvres concernant les tutelles et curatelles, la commission est invitée plusieurs fois à accélérer ses travaux, en janvier 1821, février 1823 et août 1825 (*Tables MCE 1821-25*, s.v. « Tutelles et curatelles ») ; en 1830, enfin, les travaux aboutissent : en janvier 1829, les chefs de juridiction sont « chargés de présenter des rapports sur les mesures en usage à cet égard dans leurs ressorts respectifs » ; un projet d'arrêt général en la matière est discuté en février et adopté en mars 1830 (*Tables MCE 1821-25*, s.v. « Tutelles et curatelles » ; « Arrêté concernant les tutelles et curatelles », du 30 mars 1830, *RPO II*, p. 173). Le cadre intercantonal joue également un rôle : il est question, de 1821 à 1825, d'un concordat intercantonal pour lequel, en juin 1821, l'on donne des « instructions négatives » aux députés à la Diète et auquel, en mai 1822, Neuchâtel décide de ne pas adhérer (*Tables MCE 1821-25*, s.v. « Tutelles et curatelles »). Pour la situation antérieure à 1815 et les velléités de réforme entre 1810 et 1815, cf. chap. II/VI/2 : « 'Mettre le reste de leurs biens en sûreté (…) » et IV/IV/1 : « Un volontarisme protéiforme ».

[25] *MCE 168*, 8 février 1819, p. 92.

[26] *MCE 168*, 20 février 1819, p. 139-142.

[27] *MCE 168*, 22 février 1819, p. 148-149. Cf. aussi *MCE 168*, 18 mai 1819, p. 423-424 : le procureur-général est chargé de présenter aux Audiences « le projet de loi sur les mesures à prendre pour réprimer l'inconduite des pauvres assistés, tel qu'il a été adopté à la date du 22 février dernier ».

Le projet de loi est soumis aux Audiences en juin 1819. Ces dernières, après débat, se limitent à prier le Conseil d'Etat d'ordonner que ce projet et l'exposé du procureur-général soient imprimés et distribués aux membres du législatif. Ce qu'il convient ici de souligner, c'est la permanence du souci de limiter strictement l'intervention des Audiences à leur sphère de compétences (mesures législatives) et, même dans ce cadre, de laisser l'initiative au Conseil d'Etat. L'on a en effet refusé les propositions de plusieurs députés, tendant soit à régler aussi l'assistance elle-même (1), soit à introduire une mesure législative supplémentaire (2), soit à remettre le projet de loi à l'examen d'une commission (3) :

> « Dans la délibération (…), on a remarqué l'opinion des membres de l'assemblée qui (…) désiraient que la loi pourvût non seulement à la répression des pauvres, mais qu'elle prît aussi en objet les moyens de prévenir la pauvreté et de venir au secours des indigens honnêtes [1] ; de ceux enfin qui demandaient que la loi statuât une peine contre les pauvres qui abandonnent ou font seulement la menace d'abandonner leur famille [2]. Plusieurs membres de l'assemblée avaient aussi opiné pour le renvoi de cet objet (…) à une commission qui présenterait son travail après les six mois déterminés par le Règlement des Audiences [3]. »[28]

En juin 1820, les Audiences débattent à nouveau du projet, pour le renvoyer en commission ; cette dernière rend son rapport en juin 1821, et les Audiences adoptent le projet, avec quelques modifications.[29] En juillet 1821, le projet de loi est soumis à la sanction du roi.[30]
Mais en juillet 1822, une réponse négative arrive de Berlin : sa majesté a refusé de sanctionner la loi, en ordonnant qu'elle soit « renvoyée à une nouvelle discussion » de la part des Audiences.[31] La réponse de Berlin est soumise à l'examen de la commission de décembre 1817, qui est chargée, en octobre, d'élaborer un nouveau projet que l'on entend soumettre aux Audiences en juin 1823.[32]

L'ABANDON DÉFINITIF DES « MESURES LÉGISLATIVES » (JUILLET 1822-FÉVRIER 1826)

Le refus du roi portait essentiellement sur l'innovation en matière d'institutions judiciaires qu'eût signifié l'adoption de la loi proposée : « donner aux corporations qui ont des pauvres à leur charge » le droit de punir les assistés « qui se rendent coupables d'une inconduite scandaleuse », c'eût été « mettre (…) absolument de côté le principe, que l'exercice de la justice émane du prince seul ».[33] Renonçant, manifestement, à toute innovation en matière judiciaire, le Conseil d'Etat ne paraît, dès lors, plus tenir réellement à voir un nouveau projet adopté par les Audiences.
En effet, c'est en avril 1823 seulement que la commission de décembre 1817 présente un nouveau projet de loi, que le Conseil d'Etat se borne à faire déposer « pendant quinze jours à la chancellerie »[34], alors que l'on entendait, en octobre 1822, soumettre le nouveau projet aux

---

28 *PVAG I*, 22 juin 1819, p. 327-331 ; *MCE 168*, 29 juin 1819, p. 579-580 (la demande des Audiences est acceptée).

29 *PVAG I*, 20 juin 1820, p. 400-402 ; *PVAG II*, 19 juin 1821, p. 15-18.

30 *MCE 170*, 25 juin 1821, p. 571, 2 juillet 1821, p. 588, 9 juillet 1821, p. 599-600.

31 *MCE 171*, 22 juillet 1822, p. 696-697 ; *LDSM 118*, 47, 84-85, 8 juillet 1822.

32 *MCE 171*, 22 juillet 1822, p. 696-697 et 21 octobre 1822, p. 900.

33 *LDSM 118*, 47, 84-85, 8 juillet 1822.

34 *MCE 172*, 7 avril 1823, p. 309.

Audiences de juin 1823, session lors de laquelle le procureur-général se limite à informer les Audiences du refus royal sans en détailler les raisons.[35]
En février 1824, enfin, le Conseil d'Etat donne suite à l'ordre du roi de revoir le projet de loi : « sur le rapport de la commission nommée pour examiner le projet de loi sur les pauvres », le procureur-général est chargé de présenter « comme article unique de cette loi, l'article 2 du projet arrêté par les Audiences ».[36]
Aucun nouveau projet n'a donc été établi : l'on s'est borné à supprimer l'article qui avait entraîné le refus de Berlin. Présenté aux Audiences en juin 1824, le projet est l'objet de vives critiques. Il est renvoyé à une commission[37], qui rend son rapport en juin 1825. Son préavis est défavorable ; elle s'oppose à ce que la privation des droits politiques pour les assistés concerne aussi les assemblées de bourgeoisie et argue du fait qu'une telle privation pour les assemblées de commune peut fort bien être édictée par les communes elles-mêmes, le gouvernement pouvant susciter et approuver les mesures qu'elles prendraient :

> « il dépend des communautés de prendre les mesures qui leur paraîtraient nécessaires envers leurs pauvres assistés, et (…) le gouvernement pourrait, selon les cas, provoquer ou sanctionner ces mesures (…). »

Elle propose en conséquence le rejet du projet, et les Audiences suivent ce préavis par soixante-cinq voix contre deux.[38]
Dès lors, reléguée au niveau des mesures que pourraient prendre les communes, l'idée d'une disposition législative répressive contre les pauvres s'évanouit. Au lendemain du refus du projet de loi par les Audiences, le Conseil charge, certes, les membres restants de la commission de décembre 1817 d'examiner les mesures à prendre suite à ce rejet.[39] En février 1826, sur le rapport de cette commission, il ordonne aux officiers de juridiction de lui faire parvenir dans un délai de deux mois

> « des rapports sur ce qui se passe dans les communautés de leurs ressorts à ce sujet, et sur les dispositions où elles seraient d'exclure par des règlements les pauvres assistés de leurs assemblées. »[40]

L'intention est claire : il s'agit de tenir compte de la proposition contenue dans le rapport de la commission des Audiences en juin 1825. Mais aucune suite ne paraît avoir été donnée à cet ordre du gouvernement, soit que les rapports n'aient jamais été envoyés, soit que le Conseil n'ait pas jugé nécessaire de les utiliser.

CONCLUSION

Ce qui frappe dans le récit qui précède, c'est la lenteur et l'impuissance des Audiences : saisies en juin 1818 du dossier, elles ne peuvent que demander au Conseil de voir quelles mesures législatives et administratives il pourrait prendre. Ce dernier, parce que les règlements qu'il

---

35 *PVAG I*, 27 juin 1823, p. 112.

36 *MCE 173*, 2 février 1824, p. 99. Exposé des motifs adopté par le Conseil : *MCE 173*, 7 juin 1824, p. 456.

37 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 148-153.

38 *PVAG II*, 29 juin 1825, p. 220.

39 *MCE 174*, 30 juin 1825, p. 530. Composition de la commission : « Messieurs de Sandoz-Rollin, le chancelier, de Meuron, le procureur-général et de Vattel ». Le procureur-général de Rougemont, décédé en 1823, a été remplacé à cette fonction par Frédéric-Alexandre de Chambrier (1785-1856), déjà membre de la commission de décembre 1817.

40 *MCE 175*, 27 février 1826, p. 170.

émet ne sont soumis à aucun contrôle, met moins de neuf mois (juin 1818-février 1819) pour publier une nouvelle ordonnance sur l'assistance des pauvres.
Les Audiences, par contre, ne peuvent prendre aucune initiative : elle ne peuvent que prier le Conseil de leur présenter un projet de loi, auquel elles ne peuvent amener que des amendements mineurs ; et lorsque, en juin 1821, elles adoptent un projet, ce dernier doit encore être soumis au roi, dont le refus ne leur est communiqué que deux ans plus tard, en 1823, et c'est en 1824 seulement qu'un nouveau projet est présenté par le Conseil d'Etat.
Tout, certes, s'est passé dans le respect des règles qui président au fonctionnement des Audiences ; mais l'immobilisme s'explique aussi par l'attitude du gouvernement, qui, dans ses rapports avec le législatif, entend restreindre au maximum les compétences de ce dernier. Ainsi que l'écrit un témoin engagé, l'ancien chancelier de Tribolet, l'on appréhendait

> « tout ce qui peut le [le Conseil] mettre dans la dépendance des Audiences et [assimiler ces dernières] aux Grands Conseils des cantons suisses. »[41]

De fait, toujours selon le même mémorialiste, les différences avec le système politique des cantons suisses (Petits Conseils ou exécutifs ; Conseils souverains ou législatifs) sont importantes : les décisions des Audiences ne lient le Conseil que dans la mesure où elles ont été sanctionnées par le roi et, surtout, « le Conseil d'Etat reste indépendant des Audiences pour tout ce qui ne tient pas à la législation, aux impositions et aux rapports fédéraux ».[42]
Ainsi, lorsqu'il relate l'adresse des quatre bourgeoisies aux Audiences en avril 1818, l'ancien chancelier déplore vivement que l'on ait renvoyé la question à l'examen d'une commission nommée par les Audiences. Il formule à cette occasion les deux principes généraux qui guidèrent le Conseil dans ses rapports avec les Audiences :

> « Toutes les fois qu'il s'agit des Audiences en Conseil d'Etat, on insiste sur l'extrême importance [1] de ne pas les laisser s'immiscer dans les affaires d'administration, [2] de conserver l'initiative par rapport à celles-même qui sont de leur compétence, d'exiger que toute proposition qui tendrait à l'émission d'un loi ou autre disposition publique soit renvoyée préalablement au Conseil et par forme de vœu, parce qu'il appartient à lui seul d'en dresser le projet ; enfin de ne pas permettre que dans un projet de cette nature les Audiences apportent, sous le nom d'amendement, des changements qui se rattachent au fond, sans que de tels amendements aient été soumis auparavant à l'examen du Conseil pour être ensuite proposés par lui aux Audiences, en vertu de son droit d'initiative. »[43]

L'on entend, donc, non seulement exclure les Audiences des « affaires d'administration », mais aussi, et surtout, « conserver l'initiative par rapport à celles-même qui sont de leur compétence ». Ainsi, le législatif ne peut ni décider sur quelle loi il va se prononcer ni participer à son élaboration ni même l'adopter définitivement. Les mesures de portée générale en matière d'assistance publique et de répression de la mendicité ne peuvent, ainsi, de fait, être prises que par le Conseil d'Etat, et cela est d'autant plus vrai que, lorsqu'il l'estime nécessaire, le Conseil d'Etat tient désormais bien moins qu'auparavant compte des oppositions des communes.[44]

---

[41] Charles-Godefroi de TRIBOLET, *Mémoires sur Neuchâtel…*, p. 197.

[42] *Ibid.*, p. 199-200.

[43] *Ibid.*, p. 249-250 (nous numérotons).

[44] *Ibid.*, p. 275-276, sur la nature de l'action de l'Etat avant et après 1815 et, en particulier, l'affirmation selon laquelle, sous le second régime prussien, le Conseil d'Etat est beaucoup moins gêné qu'avant par les « prétentions et oppositions intarissables des corporations, qui entravaient si souvent les mesures de l'administration supérieure ». Cf. aussi p. 293 et p. 328.

L'échec, l'immobilisme, au moins apparent, pourtant, ne s'expliquent pas uniquement par le cadre institutionnel : en juin 1825, en fin de compte, les Audiences ont choisi de refuser le projet qui leur était soumis. Il convient, donc, de chercher d'autres explications.

2. LA GENÈSE DES TEXTES : L'AMUÏSSEMENT DES AMBITIONS COMMUNALES

Le mémoire des Montagnes d'octobre 1817 comprend huit propositions ; le projet de loi de 1824, refusé en juin 1825, ne compte qu'un seul article : bien qu'émanant d'une vaste coalition de communes, appuyées par la bourgeoisie de Valangin, relayées par les trois autres bourgeoisies et discutées aux Audiences, les tentatives visant à donner aux communes des moyens d'action à l'égard de leurs assistés n'aboutissent à rien. Après huit ans durant lesquels les projets sont peu à peu vidés de leur substance, la principauté de Neuchâtel paraît avoir renoncé à changer les usages hérités de l'Ancien régime.
C'est à cet apparent immobilisme qu'il convient de donner sens : le système en place avant 1815 est-il simplement reconduit, sans réflexion ? Ou, au contraire, l'immobilisme procède-t-il d'un choix ? Si tel est le cas, le choix est-il effectué consciemment ? Contre quel modèle se prononce-t-on et, surtout, pourquoi ?
Au préalable, il convient de déterminer quelle a été la genèse du projet de loi de juin 1819 et de l'ordonnance de février 1819 : quelles sont les propositions d'octobre 1817 et de juin 1818 ? Quel sort le Conseil d'Etat leur a-t-il réservé ?

LES DEMANDES DES COMMUNES

Les mesures suggérées dans le mémoire des communes des Montagnes[45] sont ambitieuses : il s'agit de « parvenir dans l'Etat à une réforme » générale, et cela, non par des « règlements ou mesures partielles », mais « un ensemble dans tout l'Etat ».
Cela ne signifie pas que les communes demandent à l'Etat de s'ingérer dans leur autonomie en matière de basse police : au contraire, aucune des mesures qu'elles énumèrent ne tend à une réglementation uniforme de la gestion des biens communaux ou de la manière d'assister les pauvres. Ce qui est demandé, c'est une série de mesures renforçant considérablement le pouvoir des communes vis-à-vis de leurs assistés : elles entendent en quelque sorte pouvoir les mettre sous tutelle, en allégeant l'obligation qui leur est faite de les assister, d'une part, en obtenant, d'autre part, des compétences qui les autorisent à entamer notablement la liberté personnelle des assistés. Le recours à l'Etat s'explique, ainsi, non par une bien improbable volonté communale de mise sous tutelle de la basse police communale, mais par le fait que les mesures suggérées, qui relèveraient aujourd'hui des codes civil et pénal, sont de nature législative. Le mémoire lui-même formule bien cette composante du projet :

> « [Il faut] un ensemble dans tout l'Etat, vu que parmi les règlements à adopter, il pourrait s'en trouver qui (…) paraîtraient aux yeux de quelques-uns porter atteinte aux principes de la liberté individuelle, et dans ce cas de pareils règlements doivent être soumis à ceux qui sont chargés du maintien et de la conservation de tout ce qui tend au bonheur des peuples. »

Les mesures proposées, qui devraient être « généralis[ées] à tout l'Etat », sont au nombre de sept, soit deux de nature administrative et cinq de nature législative. Le point commun à

[45] Cf. annexe VII/1 et tabl. n° 181.

toutes les mesures est de ne constituer en aucun cas une atteinte à l'autonomie communale en matière de basse police.

Il en va ainsi des deux mesures d'ordre administratif. L'une a une dimension préventive peu susceptible de peser sur les communes (instruction religieuse et éducation des enfants des pauvres) ; l'autre vise à alléger « la règle qui ordonne aux communes d'entretenir leurs pauvres », c'est-à-dire à rendre l'assistance facultative, à en faire « une action volontaire », plaçant son bénéficiaire « dans une sorte de dépendance ».

Les cinq mesures d'ordre législatif sont autant de restrictions de la liberté individuelle des assistés et de leur droit à disposer de leurs biens :

1. Faire des secours distribués une dette, c'est-à-dire obliger les pauvres dont la situation s'est améliorée à les rembourser.
2. Conditionner le droit de se marier au remboursement préalable des assistances reçues, voire à l'obligation « de déposer et prêter à la commune une certaine somme qui tient lieu de garantie ».
3. Adopter « une loi de prescription des droits de communiers », c'est-à-dire une loi obligeant les communiers externes (qui n'habitant pas leur commune d'origine) à faire « revivre » périodiquement, s'ils ne veulent pas les perdre, leurs droits d'origine. Cette mesure donnerait, concrètement, un droit considérable aux communes : celui d'imposer des taxes périodiques aux externes.
4. Trouver les moyens de surveiller l'usage que font les pauvres de leurs ressources (« direction ») et de les contraindre au travail « sous une administration centrale ».
5. « Un règlement de police correctionnelle, gradué jusqu'à l'établissement d'une maison de réclusion. »

Les deux dernières mesures évoquées, faisant écho, l'une au débat pénal et aux velléités de codification, l'autre aux projets de mise au travail et de tutelle informelle des pauvres des années 1800-1815[46], relèvent du registre proprement pénal, les trois premières ressortant plutôt aux registre civil.

Le caractère facultatif de l'assistance, l'obligation de rembourser les secours et de faire revivre périodiquement les droits d'origine, l'introduction de limitations aux mariages, la criminalisation, enfin, de certains comportements constituent autant de nouveaux pouvoirs, de nouveaux droits pour les communes qui, inversement, ne seraient soumises à aucune contrainte nouvelle.

Or, au terme d'un processus que résume le tableau n° 181, bien peu de ces propositions seront finalement retenues. C'est cet amuïssement massif des ambitions communales qu'il convient, désormais, de décrire et de comprendre.

Tout d'abord, les propositions ont été scindées selon qu'elles relèvent du pouvoir « administratif » du Conseil d'Etat ou des compétences législatives des Audiences.

Ainsi, deux suggestions seront, certes, acceptées par le Conseil d'Etat, mais, échappant de ce fait aux Audiences, uniquement au titre de mesures administratives relevant du seul gouvernement. L'idée consistant à rendre l'assistance facultative sera reprise dans l'ordonnance de février 1819 (art. 1), et la proposition relative à l'instruction religieuse et à l'éducation des enfants pauvres donnera lieu à des contacts avec la classe des pasteurs, contacts qui jouent un rôle important dans la naissance, en 1829, d'une « commission d'Etat pour l'éducation publique », outil d'une emprise nouvelle et significative de l'Etat sur ce domaine de basse police communale qu'est l'école.[47]

---

[46] Cf. chap. IV.

[47] Cf. chap. VII/I : « Marginalia (3) ».

TABLEAU N° 181 : LE TRAITEMENT DES DEMANDES DES COMMUNES DES MONTAGNES[48]

Mémoire des Montagnes, octobre 1817	Rapport commiss. AG, juin 1818	CE 1819	Autres
« Un règlement de police correctionnelle, gradué jusqu'à l'établissement d'une maison de réclusion »	donner aux communes l'ordre « de dénoncer les pauvres vicieux afin que leurs désordres fussent réprimés »	PL + ordonn., art. 3	
« Une loi de prescription des droits de communiers, lorsqu'on ne les ferait pas revivre de tems en tems (…). Une telle loi de prescription fournirait aux communes l'occasion d'exiger des externes les mêmes contributions communales qu'elles auraient perçues des internes. »	« écarter des assemblées délibérantes les pauvres assistés des fonds publics, pendant l'année où ils reçoivent des secours et pendant l'année suivante »	PL	
« la règle qui ordonne aux communautés d'entretenir leurs pauvres (…) pourrait être restreinte à des cas privilégiés, tels qu'accidens, maladies, vieillesse »	« libérer les communes de l'obligation qui leur étoit imposée d'entretenir leurs pauvres, et (…) leur donner l'ordre d'assister les seuls vrais nécessiteux »	Ordonn., art. 1	
	« remettre en vigueur les mandemens d'interdiction »	Ordonn., art. 4	
	donner aux communes l'ordre « de ne point entamer les capitaux des fonds publics et de charité »	Ordonn., art. 2	
« Une meilleure surveillance sur l'instruction religieuse, notamment dans la classe indigente, et sur l'éducation de la jeunesse pauvre »	« surveiller les enfans des pauvres et (…) donner les plus grands soins à leur instruction religieuse »		- Contacts avec la classe - Commission d'éducation
	« établir des règles de police exactes pour la réception des étrangers »		«Règlement concernant les étrangers» (1818/27)[49]
	« autoriser les communautés et les chambres de charité à intervenir pour l'établissement de curateurs »		Travaux entre 1816 et 1830[50]
« Que les charités soient considérées comme une dette sacrée »			
« Un règlement sur les mariages en général, sous le rapport de l'âge et des moyens d'existence »			
« S'attacher essentiellement à faire travailler les pauvres sous une administration centrale et à changer leur direction généralement mauvaise, trop coûteuse et en mauvais exemple »			
« Généraliser ces mesures à tout l'Etat »			

[48] Mémoire des Montagnes, octobre 1817 : annexe VII/2 ; Rapport de la commission des Audiences, juin 1818 : annexe VII/3 ; CE 1819 : décisions du Conseil d'Etat en février 1819 ; PL : projet de loi soumis aux Audiences ; ordonn. : « Arrêt relatif à l'assistance des pauvres », du 20 février 1819 (annexe VII/1).

[49] Cf. chap. III/IX/4 : « 'Pour qu'on soit assuré de pouvoir les renvoyer (…) ».

[50] Cf. n. 24.

Les propositions des Montagnes ainsi réduites aux cinq mesures de nature législative vont ensuite faire l'objet d'un traitement au terme duquel, de fait, il ne subsistera plus rien : certaines mesures seront simplement écartées, d'autres seront profondément transformées.

LIMITER LA NUPTIALITÉ INDIGENTE ? LE REFUS CHOISI DE L'ETAT NEUCHÂTELOIS

Au nombre des propositions des communes des Montagnes figure une suggestion qui eût constitué une atteinte importante au droit civil coutumier neuchâtelois : restreindre le droit des indigents à se marier.
Il ne subsista, pourtant, au moment où les Audiences furent saisies du premier projet de loi du Conseil d'Etat, aucun élément de ce projet ; ce que nous entendons ici déterminer, ce sont les raisons pour lesquelles cette proposition a été écartée, sans même être discutée, par le gouvernement.
Il convient, en premier lieu, de relever que la volonté des communes de recevoir le droit de s'opposer au mariage de leurs ressortissants pauvres est ancienne ; elle s'est toujours heurtée au respect, par le Conseil d'Etat, du droit coutumier neuchâtelois, qui ne considère pas la pauvreté seule comme un motif suffisant à empêcher un mariage : seules une mise sous tutelle pour aliénation ou mauvaise conduite, l'application d'une mesure de haute police ou une condamnation criminelle peuvent motiver une interdiction de se marier, quel que soit le statut social de la personne qui en est l'objet.[51]
Ainsi, le fait que le Conseil d'Etat a écarté la proposition ne peut pas s'expliquer par le caractère sporadique d'une demande qui serait marginale et sans importance : il s'agit d'une demande ancienne des communes, dès avant 1815. Il faut, par ailleurs, signe de l'importance de la question, relever que le mariage des pauvres est, avec les tutelles et curatelles, l'une des deux seules demandes auxquelles est réduit le mémoire des communes des Montagnes lorsque le Conseil d'Etat en prenait, en décembre 1817, connaissance pour la première fois.[52] Enfin, et surtout, le Conseil d'Etat ne pouvait ignorer que le système proposé était en vigueur dans plusieurs cantons suisses. Les communes des Montagnes demandent, en effet,

> « Un règlement sur les mariages en général, sous le rapport de l'âge et des moyens d'existence, à l'instar de ce qui se pratique chez nos voisins, où l'on remarque l'obligation dans laquelle sont les pauvres de rembourser les charités qu'ils ont reçues avant de pouvoir former un établissement, et même de déposer et prêter à la commune une certaine somme qui tient lieu de garantie. »

Conditionner l'autorisation de se marier au remboursement des assistances reçues et/ou au paiement d'une certaine somme à la commune : il s'agit d'introduire à Neuchâtel des usages en vigueur ailleurs en Suisse, des usages dont on connaît l'existence et auxquels il suffit de faire allusion (« à l'instar de ce qui se pratique chez nos voisins ») pour être compris.
Il convient de rappeler ici qu'en Suisse, la liberté de mariage ne sera acquise qu'avec la Constitution fédérale de 1874[53], qui met un terme aux restrictions parfois marquées en

---

[51] Cf. chap. II/VI/2 : « 'La facilité qu'ont une partie des pauvres de se marier (…) ».

[52] Cf. chap. VII/I/1 : « 'Aviser aux mesures législatives (…) » : « il s'agit de soumettre au pouvoir législatif une demande qui aurait pour but (…) d'empêcher que les pauvres ne se marient avant un certain âge. »

[53] Sur cette question, voir : 1. Anne-Lise HEAD-KÖNIG : « Marginalisation ou intégration des pauvres : Les deux facettes de la politique matrimoniale pratiquée par les cantons suisses (XVI^e^-XIX^e^ siècles) », in *La pauvreté en Suisse…*, p. 79-93 ; « Eheversprechen, Illegitimität und Eheschliessung im Glarnerland vom 17. bis 19. Jahrhundert : Obrigkeitliche Verordnungen und ländliches Brauchtum », *Jb. des Hist. Vereins des Kantons Glarus 76*, 1996, p. 147-168 ; « Les politiques étatiques coercitives et leur influence sur la formation du

vigueur dans plusieurs cantons. Ces pratiques, existant aux XVII[e] et XVIII[e] siècles déjà, sont, dans la première moitié du XIX[e] siècle, l'objet d'un renforcement marqué dans plusieurs cantons alémaniques et Etats de l'Allemagne du Sud.[54] En 1817, notamment, le canton de Berne durcit sa législation antérieure[55], et d'autres cantons, tels Lucerne, Soleure ou Argovie (code civil de 1824)[56] disposent de lois similaires, de même que St-Gall (1818)[57], Schaffhouse (1822)[58], Thurgovie (1822)[59] ou Zurich.[60]

Objets de vifs débats à la *Société suisse d'utilité publique*, notamment en 1818 et 1825, ces dispositions ont, de manière générale, à des degrés variés, pour effet de rendre plus difficile, sinon impossible, le mariage, en accordant aux communes un droit d'opposition vis-à-vis de leurs ressortissants assistés. Deux dispositions, en particulier, sont au cœur du système : soit l'on exige des futurs mariés qu'ils attestent d'un certain revenu ou capital ou, à tout le moins, qu'ils remboursent les assistances reçues, soit l'on exige, lorsque l'épouse n'est pas ressortissante de la commune (ou du canton) de son futur mari, qu'elle paie une sorte de taxe d'entrée dans la commune dont elle va être ressortissante. Cette contribution est appelée Einzugsgeld dans le canton de Berne, terme traduit à Neuchâtel par l'expression de « finance d'entrage ».

Attestée, dans la principauté de Neuchâtel, à Lignières, où elle paraît avoir été interdite en 1816[61], la pratique ne pouvait être ignorée du Conseil d'Etat. Elle l'occupe ponctuellement, à

mariage en Suisse au XVIII[e] siècle » in *Eheschliessungen im Europa des 18. und 19. Jahrhunderts : Muster und Stragegien*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2003, p. 189-214. 2. Annamarie RYTER, *Als Weisbild bevogtet : Zum Alltag von Frauen im 19. Jahrhundert : Geschlechtsvormundschaft und Ehebeschränkungen im Kanton Basel-Landschaft*, Liestal, Verl. des Kantons Basel-Landschaft, 1994 ; « 'Wann sie auch sterben müsste, so könnte sie keinen anderen angeben...': Eine ledige Mutter vor dem Basler Ehegericht 1826/27 », *Baselbieter Heimatbuch 17*, 1989, p. 165-178. 3. Cf. aussi : Katharina SCHUBARTH, *Vereinheitlichung und Verweltlichung des schweizerischen Eherecht im XIX. Jahrhundert*, mémoire de licence, Berne, 2001; Corina TRESCH, *Ehebeschränkung im Kanton Uri im 19. Jahrhundert 1856-1874 : Obrigkeitsstaatliche Moralpolitik und gesellschaftliche Realität*, mémoire de licence, Zurich, 2000. 4. Pour une étude de cas détaillée, cf. p. ex. Markus KELLER, *Armut im Kanton Nidwalden: 1850-1900 : Alltag armer Menschen und gesellschaftliche Versuche zur Bewältigung des Phänomens Armut*, mémoire de licence, Fribourg, 1987, p. 138-158.

54 Antje KRAUS, « 'Antizipierter Ehesegen'… » ; Klaus-Jürgen MATZ, *Pauperismus und Bevölkerung. Die gesetzlichen Ehebeschränkungen in den süddeutschen Staaten während des 19. Jahrhunderts*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1980 ; Carola LIPP, « 'Das Zwangszölibat der Mittellosen': Verhehlichungsverbote im 19. Jahrhundert », *Schwäbische Heimat 40*, 1989, p. 47-51 ; Beate HARMS-ZIEGLER, *Illegitimität und Ehe. Illegitimität als Reflex des Ehediskurses in Preussen im 18. und 19. Jahrhundert*, Berlin, Duncker & Humbolt, 1991.

55 Loi du 22 décembre 1817, citée par Anne-Lise HEAG-KÖNIG, « Marginalisation… », p. 90. Pour le cas bernois, voir aussi : Thomas Dominik MEIER et Rolf WOLFENSBERGER, *'Eine Heimat und doch keine'…*, p. 39-68.

56 Karl ROHRER, *Das gesetzliche Armenwesen im Kanton Aargau seit 1804 und die Reformbestrebungen für ein neues Armengesetz*, Zurich, Rascher & Cie., 1918, p. 52.

57 Eva SUTTER, *« Ein Act…*, p. 201, 345.

58 Verena SCHMID, *« …Von allem entblösst…*, p. 98-102, 221-223.

59 Hans DÜSSLI, *Das Armenwesen des Kantons Thurgau seit 1802*, Frauenfeld, Druck von Huber & Co, 1948, p. 33.

60 Lois de 1804 et 1811 ; cf. Eva SUTTER, *« Ein Act…*, p. 183-193, 198-204.

61 Cf. AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse de Lignières, 12 février 1803 : au nombre des ressources de l'assistance figure « le produit des 10 écus blancs soit £ 25 que paye tout communier de Lignières quand il épouse une femme non sujette de l'Etat en vertu d'un règlement fait par la communauté et sanctionné par le gouvernement. ». La pratique est confirmée par Charles-Daniel VAUCHER, *Description topographique…*, p. 20. Pour la disparition de la pratique, cf. *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Mariages » : « Berne demande si les communes de ce pays exigent des dépôts à l'occasion du mariage de leurs ressortissants avec des étrangers : 18

l'occasion de cas isolés[62] ou de manière générale[63], à plusieurs reprises entre 1816 et 1821, essentiellement, mais pas uniquement, pour le canton de Berne. De la fin de l'année 1821 à 1830, la question deviendra récurrente : Neuchâtel proteste, sans guère de succès, contre le système en vigueur dans le canton de Berne[64], tout en commençant, dès 1824[65], à mettre en vigueur une pratique qui deviendra, après 1830[66], habituelle et qui consiste à accorder à une

novembre 1816, non, 17 décembre, cet usage aboli à Lignières, Berne use de réciprocité 30 décembre » ; *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Lignières » : « Finance exigée par cette commune des filles étrangères qui épousent de ses ressortissants interdite : 30 décembre 1816, arrêt révoqué le 11 janvier 1819, suite au 20 mars 1820 : interdit à nouveau ».

62 *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Mariages » : « Le Conseil réclame au sujet de l'imposition mise par la commune de Signau sur le mariage de Jn.-Ls. Schenck avec Henriette Bolle : 16 juin 1817, autorisée par une loi du canton 1 juillet, le Conseil renonce à faire des réclamations 16 décembre (…). » Cf. aussi *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Mariages » : « De Marianne Membru illégitime avec un Bernois : empêché par la finance qu'exige la commune de l'époux, ordre de réclamer auprès de Berne : 14 et 21 février 1820 ».

63 Cf. n. 61, pour Berne en 1816. Cf. aussi *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Mariages » : « Finances exigées pour les mariages de ressortissantes d'autres canton. St-Gall propose une convention à cet égard : 6 mars, 20 mars, 3 avril 1820 » ; *Tables MCE 1821-25*, s.v. « Mariages » : « Un Neuchâtelois qui épouse une Argovienne n'est point tenu de justifier qu'elle possède quelque bien : 26 février 1821 » ; *Tables MCE 1826-30*, s.v. « Mariages » : « Le gouvernement argovien demande quelle somme est exigée des Argoviennes qui épousent des Neuchâtelois, on lui répond qu'il n'est exigé aucune finance pareille dans la principauté. 3 mars 1829. »

64 *Tables MCE 1821-25, 1826-30*, s.v. « Mariages » : « De ressortissants bernois : finance d'entrage exigée par les communes, réclamations auprès du gouvernement de Berne à ce sujet ». Des correspondances sont échangées entre les deux cantons de novembre 1821 à juin 1825 : Berne « refuse d'abolir ce droit pour les filles du pays qui marient des Bernois » ; « vu la loi positive de ce canton, on ne trouve pas convenable de faire de nouvelles démarches ». En juillet 1828, la commission des charités est « chargée d'examiner (…) les moyens d'empêcher que les communes bernoises ne s'opposent par l'exigence de finances d'entrage ou autres redevances à l'exécution des promesses de mariage contractées par des Bernois envers des filles enceintes du pays » ; en avril 1829, « Berne refuse de rien changer à cet égard », mais accepte, en mars 1830, la proposition « de charger les députés des deux Etats à le Diète d'en conférer ».

65 Cf. à titre d'exemple : *Tables MCE 1821-25*, s.v. « Mariages » : 1. « De Pierre Stoller et de Julie Reymond (…) : nouvel empêchement apporté à ce mariage par la commune de Frutigen : 15 mars 1824, 11 mai lettre de Berne renvoyée à examen ; 19 mai somme accordée pour faciliter leur mariage, 4 octobre bénédiction permise. » 2. « De Jeanne Marie-Louise Guye illégitime : somme accordée pour faciliter son mariage : 14 avril 1824. » 3. « De Samuel Bueler avec Augustine Février (…) : lettre à Berne au sujet de l'opposition formée par la commune de Schwarzeneck : 19 septembre 1825, 28 novembre réponse de Berne, 13 décembre somme accordée pour faciliter ce mariage, 26 décembre mariage permis. »

66 Les rapports annuels de la commission des charités, dès le début des années 1830, relèvent régulièrement l'existence de subsides de ce type. L'augmentation des dépenses, en 1832, proviendrait ainsi, entre autres, « de quelques dons pour entrage à des filles afin de faciliter leur mariage dans les cantons voisins » (AEN, *Série Assistance 1/III* : « Rapport de Monsieur de Meuron sur la caisse des charités », 17 décembre 1832 et *MCE 183*, 27 décembre 1832, p. 2192-2193) ; en 1837, l'on incrimine notamment, pour expliquer des dépenses élevées, « le paiement de plusieurs finances de mariage » pour un montant de 374.14.6 £ (*MCE 193*, 15 novembre 1837, p. 1941-1942 et AEN, *Série Assistance 1/III* : « Rapport du président de la commission des charités », 14 novembre 1837) ; en 1844, une demande de crédit complémentaire est motivée, entre autres, par plusieurs secours accordés à « des jeunes filles dont il a fallu faciliter le mariage par une allocation extraordinaire » (AEN, *Série Assistance 1/III* : « Rapport au nom de la commission des charités », 21 décembre 1844 et *MCE 207*, 23 décembre 1844, p. 942-943) ; le rapport pour 1847, enfin, fait mention de « 8 finances de mariage à divers faisant £ 356.17 » (AEN, *Série Assistance 1/III* : Rapport sur l'exercice 1847, 4 février 1848). Il existe aussi, dès une date non identifiée, un *Fonds des mariages* en main de l'Etat, « destiné à faciliter les mariages des simples sujettes de l'Etat » (AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport du président de la commission des charités », 29 janvier 1847 et AEN, *Série Assistance 1/III* : Arrêt du Conseil d'Etat du 1er février 1847). Pour un exemple d'utilisation, cf. AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport au nom de la commission des charités », 6 avril 1847, qui mentionne la « promesse faite il y a 15 jours par la commission, pour assurer le mariage d'une jeune fille actuellement à Lausanne, qui sans cela auroit été abandonnée de son époux et seule chargée de l'enfant dont elle se trouve enceinte ».

indigente assistée par l'Etat, illégitime ou heimathlose, la somme nécessaire pour payer la taxe réclamée par la commune de son futur mari. En février 1837, à la suggestion du président de la commission des charités, le canton de Neuchâtel ira même, avec un succès certain[67], jusqu'à proposer au Directoire et aux cantons confédérés « la conclusion d'un concordat qui établirait la liberté des mariages entre les ressortissants des Etats suisses ou qui modifierait du moins dans un sens favorable leur législation sur cette matière »[68], matière qui fait l'objet, par ailleurs, d'échanges réguliers d'informations entre les cantons sur leurs systèmes et les allégements ponctuels adoptés.[69]

Le système des restrictions au mariage des pauvres est donc connu et discuté à Neuchâtel vers 1820, et le lieutenant du Val-de-Travers Henriod y fait lui aussi allusion en avril 1818, lorsqu'il commente, à l'attention de Sandoz-Rollin, les propositions des communes des Montagnes.[70] Il déplore, ainsi, les « mariages précosses et inconsidérés de personnes qui n'ont pas les ressources nécessaires pour fournir aux besoins d'un ménage et d'une famille » et regrette « le défaut de loyx répressives » destinées, notamment, à « empêcher, ou tout au moins retarder des mariages inconsidérés ». Il ne suggère, néanmoins, qu'une mesure bien moins contraignante que le système en vigueur dans les autres cantons, soit une loi visant à

> « retarder l'âge de la majorité pour le mariage, et autoriser les communes à s'opposer à ces mariages avant le tems prescrit, lors qu'elles croiroient que ces mariages peuvent leur occasionner du préjudice, sauf le recours en Conseil d'Etat (…). »

---

67 Pour cette question dont nous n'avons pas reconstitué la chronologie et le contenu détaillés, cf. *Tables MCE 1836-40*, s.v. « Mariages » : en février 1837, Neuchâtel écrit au Directoire au sujet des « finances d'entrage » en demandant « de comprendre dans la circulaire instructionnelle la proposition d'un concordat pour leur abolition » ; en mars-avril, les cantons font part de leur position ; en juin des instructions sont données au députés à la Diète. En février 1839, Berne « décrète l'abolition par réciprocité » de la « finance d'entrage » ; en mars, « Zurich réduit la finance », en juin, « Berne fait connaître ceux des Etats qui ont admis la réciprocité » et en décembre, « le Directoire invite les Etats qui ont accédé au concordat à le mettre incessamment en vigueur ». En janvier 1840, Thurgovie et Lucerne communiquent « un décret pour l'exécution de ce concordat » ; en février, Neuchâtel reçoit une « circulaire de la chancellerie fédérale » et en mai, « Argovie communique l'ordonnance sur cette matière. » Cf. aussi : *BCL 6*, 12 juin 1837, p. 326-327, 13 juin 1837, p. 360-363, 18 juin 1838, p. 386-387 ; *BCL 7*, 17 juin 1839, p. 178-179, 20 janvier 1840, p. 332-333. Sur l'assouplissement adopté par Berne en 1839, cf. AEN, *Série Assistance 4/IV* : « Rapport du président de la commission des charités », 28 février 1839 : « J'ai lu avec une vraie satisfaction, le décret du Grand Conseil de Berne concernant la finance de mariage dite Einzuggeld, dont le Conseil a bien voulu me faire donner communication (…), je me permets de le féliciter de la part qu'il a pris à provoquer cette mesure, et me plais à espérer que le Grand Conseil de Berne ne s'arrêtera pas à ce commencement de réforme, mais qu'il la continuera jusqu'à ce qu'elle soit complette. »

68 *MCE 192*, 20 février 1837, p. 328-331. Visant particulièrement les finances d'entrage exigées par les communes bernoises et lucernoises, le rapport qui est à l'origine de la décision parle en termes vigoureux de « législations monstrueuses », d'« état de choses (…) scandaleux », « contraire à la religion », qui « entraîne la ruine des bonnes mœurs parce qu'il empêche aux pauvres de se marier » (AEN, *Série Assistance 4/IV* : « Rapport de Monsieur le président de la commission des charités », 17 février 1837).

69 *Tables MCE 1831-35*, s.v. « Mariages » : « Loi rendue par Lucerne et abolissant les entraves pécuniaires qui étaient mises aux mariages : on répond qu'à Neuchâtel les mariages sont libres : 8 avril 1835 ». *Tables MCE 1836-40*, s.v. « Mariages » : « Argovie demande communication des règles actuellement en vigueur dans les divers cantons relativement aux mariages des ressortissants suisses ; on lui annonce que le mariage d'un Neuchâtelois avec une fille d'un autre canton n'est soumis à aucune gêne. 14 novembre 1838. » *Tables MCE 1841-48*, s.v. « Mariages » : en mars 1842, Neuchâtel reçoit communication de la loi argovienne en la matière et est informé que « les finances de mariage, ainsi que les restrictions mises par Soleure quant aux mariages des incorporés sont abrogées » ; en juin-juillet 1842, il est fait mention d'un « tableau des conditions requises dans les différents cantons pour le mariage de leurs ressortissants avec ceux des autres cantons ou des Etats étrangers » ; en septembre 1845, enfin, l'on reçoit communication de la loi saint-galloise en la matière.

70 Pour le texte et sa datation : cf. annexe VII/4.

Moins de quatre ans plus tard, enfin, au début de l'année 1822, le Conseil d'Etat est à nouveau saisi, quoiqu'indirectement, d'une proposition similaire : le pasteur de La Côté-aux-Fées de Gélieu fait parvenir à la SEP un *Mémoire sur les mariages des pauvres*.[71] Articulant son discours en référence explicite aux débats menés alors à la Société suisse d'utilité publique[72], dont il est membre depuis 1813, l'auteur rappelle qu'il s'agit d'un système existant dans plusieurs Etats :

> « Parmi les différens moyens d'arrêter les progrès de la misère, que l'on a proposé jusqu'ici, il en est un qui a déjà fixé l'attention de plusieurs Etats voisins, et en particulier celle de plusieurs contrées de la Suisse.
> C'est d'empêcher le mariage des jeunes gens qui sont absolument hors d'état d'entretenir une famille. »

Ce qu'il suggère, concrètement, c'est « d'autoriser les communes, ou chambres de charité, à s'opposer au mariage de ceux de leurs pauvres » qui n'auraient pas fait preuve « d'amour pour le travail » et « d'économie ». Celui, par exemple, qui « a hérité des dettes » devrait prouver « qu'il en a éteint au moins une partie » et, « s'il n'en a point », « qu'il a amassé quelque chose pour se mettre en ménage ». La charge de la preuve pèserait sur les indigents : ceux qui contesteraient une opposition de la commune devraient « fournir aux tribunaux les preuves de leur amour pour le travail et de leur esprit d'économie ». L'auteur, néanmoins, demeure très vague sur le contenu réel du système qu'il suggère : l'essentiel du texte est consacré à démontrer le droit de la société et de l'Etat à restreindre la liberté de mariage des pauvres et les avantages du système.
La manière dont la SEP traite ce travail nous paraît révélatrice des réserves très fortes du gouvernement neuchâtelois à l'égard des propositions de Gélieu. Le *Mémoire…*, certes, n'est pas envoyé directement au Conseil d'Etat, mais la SEP, dans laquelle l'auteur ne compte plus d'appui familial[73], comprend nombre de membres du Conseil d'Etat.[74] Or, elle ne traite que très sommairement des propositions de Gélieu. En février 1822, l'on mentionne sommairement l'existence du *Mémoire…* :

---

71 Ci-apr. : *Mémoire…* Cf. annexe VII/5 pour le texte, les références archivistiques et la biographie de l'auteur. Le ms, s.d., circule entre les membres de la SEP en janvier-mars 1822.

72 Cf. p. ex. la référence à Johannes SCHULTHESS, « Erwägungen und Beherzigung einiger solcher Vorschläge im Allgemeinen », *Der Gemeinnützige Schweizer*, 1819, p. 222 sqq.

73 Son beau-frère et beau-père (cf. annexe VII/5) Jean-Pierre Dupasquier (1759-1829, n° 23) n'est membre de la SEP que de 1805 à 1821. Plus généralement, venue de France au XVI^e^ siècle, la famille de Gélieu, dont aucun membre n'a été reçu à la Société du jardin, n'a accédé à aucune charge publique dans la principauté. Il s'agit, si l'on excepte quelques participations au service étranger, français essentiellement, dans les deux premiers tiers du XVIII^e^ siècle, d'une famille de pasteurs, qui a donné plusieurs doyens à la classe, mais jusqu'au milieu du XVIII^e^ siècle seulement, soit Jacques (1608/9-1664, doyen en 1657), Bernard (1649-1726, doyen en 1701) et Jonas (1685-1760, trois fois doyen). La famille, par ailleurs, ne conclut que peu d'alliances matrimoniales avec l'aristocratie neuchâteloise : l'on peut tout au plus mentionner Jonas (1685-1760, ép. 1725 Anne-Marie d'Yvernois), qui meurt sans descendants ; seuls sa nièce Marie-Elisabeth (1738-1806, ép. 1774 Jean-Louis de Pury) et quelques-uns des nièces et neveux de cette dernière firent quelques alliances qui les rapprochèrent un peu de l'élite politique et sociale neuchâteloise, soit Anne-Catherine (1786-1865, ép. 1809 Jean-Pierre Dupasquier, 1759-1829), Jaques (1794-1865, ép. 1819 Zélie Dupasquier) et, enfin, mais hors de l'aristocratie neuchâteloise, Bernard (1798-1879, pasteur, ép. 1823 Emilie de Bondeli, 1796-1836).

74 Cf. annexe VII/5, p. II (liste de circulation du mémoire). Les neuf conseillers d'Etat suivants ont lu le *Mémoire…* : « Monsieur de Montmollin, conseiller d'Etat » (n° 22), « Monsieur de Rougemont » (n° 5), « Monsieur de Pierre maire de Neuchâtel » (n° 7), « Monsieur de Tribolet, chancelier » (n° 4), « Monsieur de Sandoz-Rollin » (n° 21), « Monsieur Philippe de Pierre » (n° 25), « Monsieur Louis de Pourtalès » (n° 29), « son excellence Monsieur le gouverneur » (Chambrier d'Oleyres, n° 16), « Monsieur Frédéric de Chambrier » (n° 27).

> « Aucun mémoire n'ayant été adressé à la Société, si ce n'est un petit mémoire de Monsieur Jaques de Gélieu, pasteur à La Côte-aux-Fées, sur la convenance et les moyens de mettre de mettre dans certains cas des entraves aux mariages des pauvres, mémoire qui ne répond à aucune des questions proposées, et qui est encore en circulation (…). »[75]

L'on convient, certes, trois mois plus tard, de s'occuper « dans une assemblée plus nombreuse » de ce mémoire « sur la convenance et les moyens d'apporter des modifications à la liberté illimitée accordée aux pauvres assistés par des administrations publiques de se marier quand il leur plaît »[76], mais, de fait, le sujet ne sera pas repris. Il ne peut, ici, s'agir d'une négligence, mais d'une opposition aux idées du pasteur de Gélieu : en même temps, en effet, depuis novembre 1821, le Conseil d'Etat tente d'obtenir de Berne la suppression de la finance d'entrage pour les Neuchâteloises épousant des Bernois.[77]

Ainsi, parce qu'il s'agit d'une demande déjà ancienne des communes et que des mesures similaires existent dans des cantons voisins, le fait que la suggestion des Montagnes, en octobre 1817, de changer les règles en matière matrimoniale « sous le rapport de l'âge et des moyens d'existence » ait été écartée des débats aux Audiences générales ne peut pas être interprété comme procédant d'un oubli, d'une négligence. L'on n'a pas mis de côté une idée un peu saugrenue, l'un de ces moyens de lutter contre la mendicité que le maire de Neuchâtel, parlant des propositions des communes des Montagnes, qualifiait, en janvier 1818, de « ridicules » : le Conseil d'Etat a délibérément écarté un système nouveau auquel, ainsi que le montrent les démarches envers le canton de Berne, il s'oppose fermement.

Cette position de l'Etat neuchâtelois tient à deux facteurs, dont il convient d'évaluer l'importance respective[78] : d'une part, le refus d'une mesure qui innoverait en matière d'usages coutumiers (droit civil) et, d'autre part, des considérations morales doublées d'un souci financier : empêcher les indigents de se marier risque de multiplier les relations sexuelles hors mariage et, de ce fait, le nombre de naissances illégitimes, donc, à Neuchâtel, les charges d'assistance pesant sur l'Etat.

Signe du fait que la seconde considération joue un rôle réel dans les prises de position[79], le pasteur de Gélieu, dans son *Mémoire…*, tente, laborieusement et longuement, de contrer l'argument qu'« une pareille mesure seroit immorale en ce qu'elle multiplieroit prodigieusement les enfans illégitimes », en suggérant, dans les premiers temps, de punir très sévèrement ceux qui, « plutôt que de se corriger de leurs défauts », auront trouvé « plus commode de séduire quelque jeune fille, dans l'espoir que sa grossesse fera passer sur toute autre considération ».

Néanmoins, et même s'il est réel, le poids des considérations morales ne doit pas être surévalué, et la façon dont le lieutenant Henriod motive le caractère modéré de ses propositions en matière de « loyx répressives »[80] est à cet égard révélatrice. Demandant des lois contre « les dissipateurs de leur fortune », contre les « mariages inconsidérés », « pour obliger des enfans à assister leurs père et mère », pour obliger les parents à « avoir soin par eux-mêmes de leurs enfans », contre le luxe, la paresse, l'ivrognerie et la négligence des

---

75 *RGSEP*, 2 février 1822, p. 50.

76 *RGSEP*, 26 avril 1822, p. 55.

77 Cf. ci-dessus, n. 64.

78 Pour approfondir la question, il conviendrait, notamment, en sus des *MCE* eux-mêmes, de recourir à la correspondance avec les cantons suisses.

79 Il semble bien, par ailleurs, y avoir un lien, certes complexe, mais réel, entre une législation matrimoniale restrictive envers les classes populaires et l'importance relative des naissances illégitimes. Pour ce débat, cf. p. ex. Eva SUTER, *« Ein Act…*, p. 183.

80 Cf. annexe VII/4.

pauvres pour l'éducation religieuse de leurs enfants, il insiste, en effet, non pas sur les considérations morales, mais sur des questions de droit relevant du code civil, soit la coutume relative à la libre disposition, par chacun, de ses biens et de sa personne :

> « Nous sommes tous très jaloux de conserver nos droits et nos privilèges, et nous envisageons come le plus important de tous, celui de disposer de notre personne et de nos biens dès que nous sommes parvenus à l'âge de majorité (…). »

Plus loin, parlant spécifiquement des mariages des pauvres, il relève, avant d'émettre sa proposition modérée en la matière (retarder l'âge de la majorité pour le mariage), que

> « les moyens d'arrêter ce mal sont dificiles à trouver, sans porter atteinte aux droits naturel et civil, et sans courrir les risques de donner lieu au libertinage et à un plus grand dérèglement de mœurs. »

En juin 1824, enfin, devant les Audiences, le procureur-général de Chambrier insiste lui aussi sur l'atteinte à la coutume que représenterait le droit accordé aux communes d'exercer sur les pauvres « une tutelle poussée à un tel point qu'elle va beaucoup au-delà de l'autorité paternelle elle-même », puisque, dans ce système, un jeune homme assisté durant son enfance et ne pouvant rembourser les secours reçus « se trouve par cela seul déchu du droit de se marier » ; ce que l'on refuse, ainsi, c'est de toucher aux règles coutumières en matière de mariage. Obliger un assisté à rembourser les secours reçus pour avoir le droit de se marier, contraindre une femme à payer une taxe d'entrage à la commune de son futur mari, c'est attenter à la coutume, aux règles relatives à la libre disposition par chacun des ses biens et de sa personne :

> « De pareilles lois, bien propres à nuire essentiellement aux mœurs, paraissent porter une atteinte directe aux fondemens de la société et aux premiers droits de ses membres. »[81]

Entre les considérations morales et le respect de la coutume, tout indique, ainsi, que le second facteur joue un rôle au moins aussi important que le premier : ici aussi, et une fois encore, joue, à l'exemple du droit civil, le *tabou* identifié ailleurs en matière pénale.[82] A Neuchâtel après 1815 prévaut bien, dès que la coutume héritée est en jeu, un *noli me tangere* inexpliqué, sur lequel butent les innovations de tous ordres. Le refus d'une législation matrimoniale spécifique aux indigents est donc bien un choix : les propositions des communes des Montagnes ont été volontairement écartées par un Conseil d'Etat soucieux de préserver la coutume.

LE TRAITEMENT DES AUTRES PROPOSITIONS DES MONTAGNES

Les autres propositions des communes connaissent, elles aussi, un traitement au terme duquel elles sont soit écartées, soit presqu'entièrement vidées de leur substance.

Ainsi est-ce le cas de l'idée de « faire des secours distribués une dette », d'adopter une loi qui permettrait de contraindre l'indigent parvenu à meilleure fortune à rembourser les assistances reçues. La suggestion n'apparaît que dans le *Mémoire* des communes des Montagnes : elle n'est, ultérieurement, plus mentionnée du tout. Or, la pratique elle-même ne constituerait pas une innovation : elle est amplement attestée dans plusieurs communes de la principauté dès avant 1815[83], et nous n'avons trouvé aucune trace montrant que cet usage aurait été, après 1815, contesté ou interdit par le Conseil d'Etat. La demande des communes, en 1817, consiste à généraliser et à ancrer cette pratique dans une loi : le refus, tacite, de l'Etat aura pour effet

81 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 150.

82 Cf. chap. IV.

83 Cf. chap. II/V/1.

de prolonger l'état antérieur, reposant soit sur les règlements communaux approuvés par le Conseil d'Etat, soit sur des actes de nature juridique passés entre l'assisté et sa commune (actes d'appensionnement, donations entre vifs).
Bien que rien ne documente l'hypothèse, l'on peut supposer que l'attitude de l'Etat s'explique par la volonté de ne pas modifier le droit de chacun à disposer de ses biens et, en particulier, le droit des successions.
C'est, à notre sens, ce même refus de toucher à la coutume qui préside au traitement de la dernière proposition des communes à avoir été purement et simplement écartée des projets ultérieurs, soit l'idée consistant à surveiller l'usage que font les pauvres de leurs ressources (« direction ») et à les contraindre au travail « sous une administration centrale » : touchant à la libre disposition par chacun de sa personne et de ses biens, ces projets de mise au travail des pauvres et/ou de tutelle informelle qu'il s'agirait de leur imposer constitueraient une atteinte à la coutume. A ceci s'ajoutent vraisemblablement des considérations financières : comme le lieutenant Henriod, le Conseil d'Etat a certainement été d'avis qu'établir une maison de travail pour tous les pauvres du canton nécessiterait « d'énormes capitaux qu'un petit Etat comme le nôtre ne pourroit jamais fournir ».[84]
Quant aux deux dernières propositions des communes des Montagnes, elles seront certes intégrées au projet de loi soumis aux Audiences, mais après avoir subi des transformations considérables : les pouvoirs nouveaux dont les communes auraient voulu être dotées sont massivement réduits.
Il en va ainsi de l'idée consistant à obliger les communiers externes à « faire revivre » périodiquement, à titre onéreux, leurs droits d'origine : c'est, vraisemblablement, en réponse à cette idée que la commission des Audiences, en juin 1818, propose d'« écarter des assemblées délibérantes les pauvres assistés des fonds publics ». D'un droit donné aux communes sur leurs ressortissants l'on est, ainsi, passé à une exigence imposée aux communes, auxquelles l'on entend dicter une règle en matière de fonctionnement interne. S'opposant à l'exigence des communes des Montagnes, le lieutenant Henriod, qui, dans nos sources, est le premier à suggérer d'exclure les assistés des assemblées de commune, considère que l'on doit se borner à obliger les externes à « se faire reconnoître » et à « faire inscrire ses enfans dans sa commune », mais qu'il ne serait « pas juste » d'imposer les externes, qui n'ont pas part aux avantages communaux :

> « Mais seroit-il juste que des absens qui ne participent point aux avantages des communiers résidens supportassent les mêmes charges que ceux-cy ? Je ne le pense pas, et la loy qui les obligeroit ne me paroîtroit pas juste. »

La suggestion des communes passe, en effet, sous silence les avantages liés au statut de communier résident ; de plus, à notre sens, cela eût remis complètement en question un système fondé sur la commune d'origine indépendamment du domicile : comment, en effet, aurait-on assisté, par exemple, un loclois domicilié en ville de Neuchâtel, si l'on avait exigé de lui des contributions préalables qu'il eût été bien incapable de payer ? Cela n'aurait-il pas impliqué un système d'assistance basé sur la commune de domicile et, atteinte plus grave aux usages hérités, une définition de l'identité non plus par l'origine, mais par le lieu de naissance ? La proposition Henriod, reprise par le Conseil d'Etat et les Audiences, est bien plus modeste : ne pesant plus sur les communiers externes, ne donnant aucun pouvoir nouveau aux communes, elle se borne à priver les communiers internes assistés de leurs droits de cogestion des biens communaux.

[84] Cf. annexe VII/4.

Le même geste d'amuïssement se retrouve dans le traitement de la demande d'un « règlement de police correctionnelle » et « d'une maison de réclusion » : au lieu d'une innovation majeure dans le régime des peines, la commission des Audiences propose de « donner l'ordre » aux communes « de dénoncer les pauvres vicieux afin que leurs désordres fussent réprimés ». Loin d'un pouvoir nouveau sur leurs pauvres, c'est un *devoir* nouveau que l'on entend imposer aux communes : celui de se faire les agents de l'Etat.
Ainsi, la grande majorité des suggestions est écartée : les communes ne reçoivent aucun des pouvoirs nouveaux qu'elles rêvaient d'obtenir sur leurs assistés. Il convient, ici, d'insister sur le fait que l'Etat neuchâtelois, ce faisant, a fait un choix consistant, en quelque sorte, à compenser l'amuïssement des ambitions communales par le refus d'introduire des contraintes envers les communes. En effet, ni l'ordonnance de février 1819 ni les projets de loi aux Audiences, parce qu'ils ne prescrivent aucune règle concrète pour l'accomplissement des tâches de basse police, n'entament l'autonomie communale. En matière d'assistance, à l'exception de l'interdiction des taxes forcées et du recours au capital pour le financement, les communes restent absolument libres de s'organiser comme elles l'entendent.
Le fait qu'il s'agisse d'un choix n'est pas une réfection *a posteriori* de notre part. Les appels à une plus grande précision, à une plus grande contrainte envers les communes n'ont, en effet, pas manqué. Le lieutenant Henriod, ainsi, suggère au Conseil d'Etat d'imposer, par un mandement, quelques règles précises aux communes en matière d'assistance.[85] Dans le même ordre de considérations, plusieurs membres des Audiences, après la présentation du premier projet de loi, en juin 1819, demandent, sans succès, que l'on réglemente aussi l'assistance, au lieu de se borner à des mesures répressives à l'encontre des pauvres, en exprimant le souhait que « la loi pourvût non seulement à la répression des pauvres, mais qu'elle prît aussi en objet les moyens de prévenir la pauvreté et de venir au secours des indigens honnêtes ».[86]
Le traitement des demandes des communes, ainsi, se fait de deux manières : d'une part, les pouvoirs nouveaux qu'elles demandent ne leur sont pas accordés, mais, inversement, l'on renonce, geste pourtant proposé, à leur imposer de nouvelles astreintes, à réglementer ce domaine de basse police communale qu'est l'assistance : l'on achète, en quelque sorte, le refus des prétentions des communes par le maintien de leur autonomie.

3. LE PROJET DE LOI : UNANIMISME DISCIPLINARISANT VS TABOUS INSTITUTIONELS

L'immobilisme, le refus d'attenter aux usages hérités, aux équilibres existants que révèle l'examen du traitement des demandes des communes va se retrouver, sous une forme plus nette encore, dans l'évolution du contenu et le traitement des projets de loi aux Audiences générales.
Le projet de loi soumis au roi en juin 1821, et refusé par ce dernier, comprend, après un préambule, deux articles, visant, l'un à réprimer les « désordres » des pauvres, l'autre à priver les assistés de leurs droits politiques communaux. Si le texte du préambule figurant dans le premier brouillon de projet de loi ne changera pas, il n'en va, par contre, pas de même des deux articles de loi, pour lesquels nos sources nous livrent plusieurs versions et que nous examinerons successivement.

---

[85] Cf. chap. VII/I/4 : « La signification de l'ordonnance (1) (…) ».

[86] *PVAG I*, 22 juin 1819, p. 327-331.

Sur la base de ces variations textuelles, signes d'enjeux, de désaccords, et des débats aux Audiences, il s'agit, désormais, d'examiner quels ont été les points de friction et de comprendre les raisons de l'abandon d'un projet qui reposait sur une volonté initialement unanime « de mettre un terme aux graves inconvéniens qui résultent de l'augmentation progressive des pauvres dans la principauté ».[87]

UNE JUSTICE D'EXCEPTION POUR LES ASSISTÉS ? LES MESURES RÉPRESSIVES

Dans le rapport de juin 1818, la commission des Audiences propose de « donner l'ordre » aux communes « de dénoncer les pauvres vicieux afin que leurs désordres fussent réprimés » : la citation permet, ici, de thématiser les trois questions qu'il convient d'aborder pour l'examen du premier article du projet de loi : que veut-on réprimer, que sont ces « désordres » qu'il faut dénoncer ? Comment, ensuite, réprimera-t-on, quelle sera la procédure, qui réprimera, qui prononcera les peines ? Quelle répression, enfin, envisage-t-on, quelles seront les peines ? Qui punira-t-on et pour quoi, qui punira et comment : les fluctuations du projet, puis l'abandon définitif de toute velléité de répression nouvelle, sont liés à ces trois aspects.[88]

Les « désordres des pauvres » : Une description peu opératoire

Ce qu'il convient, en premier lieu, de cerner, c'est la nature et la désignation des « désordres » que l'on entend réprimer. Le principal constat à cet égard est le fait qu'ils ne sont, en réalité, que peu détaillés : en termes généraux, l'on entend « diminuer le nombre et l'immoralité des indigents »[89], mais les comportements réellement visés sont difficiles à cerner.
La description la plus précise se trouve dans le mémoire des communes des Montagnes[90], plus explicite que les projets ultérieurs, qui se contenteront d'évoquer les « désordres » des pauvres, leur « inconduite » et leur insubordination ». Ce que, loin de la morale, l'on vise, ce sont, en fait, les comportements susceptibles d'engendrer une charge d'assistance, et les communes entendent pouvoir contraindre, par la menace de sanctions correctionnelles ou pénales, les indigents à des comportements moins onéreux pour les finances communales :

> « L'impunité de certains délits, tels qu'une inconduite manifeste, les menaces adressées aux établissemens de charité, l'abandon d'enfans pour forcer les communes à s'en charger, etc., etc., délits qui dans d'autres Etats sont punis par une réclusion et des travaux publics, et qui chez nous, n'étant point suffisamment réprimés, augmentent et fortifient cette démoralisation contre laquelle il serait cependant urgent de lutter. »

Il convient ici de distinguer deux ordres de considérations. D'une part, on vise des comportements mesurables, objectifs, qui pourraient faire l'objet d'une description : l'*abandon d'enfant* et, non mentionnée dans les propositions des communes, la *mendicité répétée*. D'autre part, on entend lutter contre deux autres « vices », peu susceptibles d'être mesurés, mal décrits, mais que l'on mentionne de manière récurrente : l'« *insubordination* », soit le refus des pauvres de se plier aux exhortations des instances d'assistance, et l'« *inconduite* », terme par lequel l'on désigne ce qui est perçu comme une mauvaise gestion

87 Préambule du projet de loi ; cf. annexe VII/6.

88 Pour les références archivistiques des versions successives du projet de loi, cf. annexe VII/6, qui comprend le détail des versions successives.

89 *PVAG I*, 24 juin 1818, p. 232.

90 Cf. annexe VII/2.

par les pauvres de leurs biens (manque d'économie, achats inconsidérés) et de leur personne (paresse, consommations alcoolisées, relations sexuelles).
De fait, les projets de loi n'énumèrent que sommairement les comportements que l'on entend criminaliser, et, surtout, le Conseil d'Etat y a adjoint la mendicité répétée. Le premier brouillon de projet de loi vise en effet

> « les pauvres assistés ou sollicitant des assistances, qui par leur paresse, leur inconduite, des récidives de mendicité ou leur insubordination seroient en scandale dans le lieu » (art. 1) et « les mendians en récidive, sujets de l'Etat, ou étrangers domiciliés dans le pays » (art. 5).

Ce qui, dans le projet du Conseil d'Etat, fait l'objet de la criminalisation la plus marquée, c'est le recours régulier à la mendicité de la part d'indigents, assistés ou non, communiers ou habitants, les mendiants de passage, non domiciliés dans l'Etat n'étant pas concernés. Si les justiciables sont ici clairement désignés, il n'en va pas de même des autres actes que l'on entend criminaliser : la paresse, l'inconduite et l'insubordination ne sont pas définies de façon opératoire, et le seul critère factuel, mais arbitraire, est la voix publique, le fait d'être « en scandale dans le lieu ». L'on ne sait pas, à lire le projet de loi, ce qu'est l'inconduite ; le sût-on que cela n'aurait pas d'importance pratique : combien mal que se conduirait un indigent, peu ou beaucoup, plus ou moins que d'autres, seul le « scandale » le rendrait justiciable des mesures répressives prévues par le loi.
Divergeant de la demande des communes, qui ne visait pas la mendicité, excluant en même temps les comportements mesurables dénoncés par les communes, tout particulièrement l'abandon d'enfants, ce premier projet ne subira, avant d'être soumis aux Audiences en juin 1819, que quelques légères modifications en ce qui concerne les délits visés. L'un des comportements peu mesurables sera supprimé (paresse), et un article du premier projet consacré spécifiquement aux « mendians en récidive, sujets de l'Etat ou étrangers domiciliés dans le pays »[91] est supprimé ; cette suppression, pourtant, ne doit pas être interprétée comme une baisse de l'importance accordée par le Conseil d'Etat à la mendicité : d'une part, la mendicité reste mentionnée dans l'article 1 (« récidives de mendicité ») et l'article supprimé était à cet égard redondant, d'autre part, les justiciables sont, ainsi, mieux définis.[92]
Le Conseil d'Etat, ainsi, ne propose qu'une criminalisation bien peu opératoire des comportements auxquels les communes attachaient de l'importance ; simultanément, il introduit un nouvel élément, la mendicité répétée, qui, lui, est bien plus clairement criminalisable. Le discours dans lequel, en juin 1819, le procureur-général de Rougemont présente le premier projet de loi aux Audiences[93] est une manifeste tentative de dissimuler le geste ainsi opéré par le Conseil d'Etat. Empruntant au registre moral, subjectif et imprécis, faisant aussi allusion aux comportements susceptibles d'être objectivement documentés, décrits et punis, il se veut proche des attentes des communes et ne fait pas mention de l'insistance du Conseil d'Etat à réprimer la mendicité répétée.
Ainsi, visant à punir « le pauvre, arrogant, fainéant, dissolu », à « réprimer l'inconduite des mendians », le projet de loi doit, affirme de Rougemont, permettre de « mettre un terme à l'augmentation massive des pauvres insubordonnés et fainéans », d'agir contre ceux que l'on

---

91 *MCE 168*, 22 février 1819, p. 148-149 : Le Conseil d'Etat décide de réduire « de trois à deux le nombre des articles du projet de loi » à soumettre aux Audiences.

92 L'art. 5 du premier projet parle des « mendiants en récidive, sujets de l'Etat ou étrangers domiciliés dans le pays » ; l'art. 1, le seul à subsister, ne parle que des « pauvres assistés ou sollicitant des assistances » : l'on écarte, ainsi, au profit d'une définition plus opératoire des justiciables, le cas de mendiants certes domiciliés dans le pays, mais qui ne sont pas assistés.

93 *PVAG I*, 22 juin 1819, p. 327-331.

voit « se livrer à la fainéantise et à divers désordres », voire « menacer leurs communes, si on ne leur accordait pas tout ce qu'ils exigeaient, de quitter le pays et d'y laisser à sa charge leurs femmes et leurs enfants ».
Mimant le discours des communes pour dissimuler l'absence de définition claire, sauf pour la mendicité, des délits visés, l'habileté rhétorique du procureur-général ne trompa, manifestement, pas tous les députés, et le procès-verbal, pourtant très sommaire, mentionne que « dans la délibération » qui suivit, des députés se sont exprimés en demandant explicitement « que la loi statuât une peine contre les pauvres qui abandonnent ou font seulement la menace d'abandonner leur famille ». Le fait, pourtant, que le projet de loi ne réponde pas aux demandes des communes en ce qui concerne les éléments constitutifs du délit ne suscita pas d'opposition formelle ou de proposition d'amendement, signe, peut-être, que les velléités répressives des communes n'étaient pas partagées par les Audiences.
En juin 1820, la définition des délits visés (quoi et qui ?) ne souleva pas de remarques ; il n'en va pas de même en juin 1821. Le rapport dans lequel la majorité de la commission chargée d'examiner le projet de loi motive un texte auquel, par ailleurs, elle n'apporte que peu de modifications en ce qui concerne la définition des délits, mérite que l'on s'y arrête un peu longuement.[94]
Ne parlant nullement de la mendicité et ne revenant pas sur la question précise de l'abandon d'enfants, la commission se concentre sur les « désordres » des pauvres, soit l'inconduite et l'insubordination. Ce qui est en jeu, ici, ce n'est pas la description des délits, mais le fait que, pour les assistés, l'on entend punir correctionnellement de tels actes, alors que tel n'est pas le cas pour les autres classes sociales.
Le texte défend, ainsi, l'idée qu'il est légitime de soumettre les assistés à une justice d'exception : le fait qu'il soit assisté justifie que l'on prive un homme de ses droits civils et, en particulier, que l'on criminalise des actes qui, sans cela, ne le seraient pas. Le postulat initial, considéré comme ne devant pas faire l'objet d'une démonstration, est l'affirmation que

> « Tout homme qui recourt à l'assistance des fonds publics, ou à la mendicité, renonce nécessairement et par ce seul fait, à une partie de ses droits civils. »

De fait, affirme-t-on, les assistés sont déjà, et parce qu'ils sont assistés, soumis à des restrictions qui ne pèsent pas sur le reste de la population en matière de libre disposition de leurs biens et de leur personne :

> « la conduite, les ressources, les enfans même du pauvre assisté sont nécessairement soumis à la *surveillance* et aux directions des administrations qui accordent les secours. La folle dissipation de ce qu'il possède, ou de ce qu'il a reçu, *faute* grave pour tout autre citoyen, devient pour lui un *délit punissable*. Le pauvre assisté aux dépends du public forme donc *une classe distincte* sous plusieurs rapports, et à l'égard de laquelle la plupart des corps et des communautés sont depuis longtemps en position de prendre *des mesures sévères* et qui ne pourroient être totalement justifiées si elles avoient pour objet des hommes pourvoyant par eux-mêmes à tous leurs besoins et jouissant, par conséquent, de la *plénitude de leurs droits.* » (nous soulignons)

Il y a, pourtant, de la *surveillance* de l'usage que font les pauvres de leurs biens et de leur personne à une criminalisation (*délits punissables*) d'usages inadéquats, l'espace du recours à la justice, un recours qui, de fait, n'existait pas[95], et la suite du texte montre bien que l'on a conscience du caractère abusif de l'affirmation générale : l'on fait allusion à des ordonnances anciennes (1630, 1686 et 1749), pour reconnaître aussitôt que les restrictions de liberté, voire

[94] Cf. annexe VII/3.

[95] Cf. chap. II/VI.

les peines qu'elles pouvaient comprendre envers les assistés (interdictions de cabarets, port de vêtements particuliers, peines humiliantes), ne sont plus en vigueur. L'on entend, donc, instaurer de nouvelles peines visant le même but –restreindre la libre disposition de leurs biens et de leur personne–, en criminalisant certains comportements pour les assistés :

> « Toutes ces mesures sont aujourd'hui étrangères à nos mœurs et à nos habitudes, mais il n'en demeure pas moins certain qu'il est d'une haute importance d'établir une ligne de séparation fortement prononcée entre les pauvres qui font des efforts soutenus pour conserver leur indépendance, qui souffrent plutôt que de recourir à l'assistance publique, et cette classe beaucoup trop nombreuse de pauvres dégradés, qui voyent dans les fonds publics un patrimoine auquel leur imprévoyance, leur paresse, leur gourmandise, des vices plus honteux encore, leur donnent le droit de prétendre. Les premiers doivent jouir de toutes leurs prérogatives ; ils ont droit à l'estime et à l'intérêt de tous les gens de <biens>[96]. Les seconds sont nécessairement privés d'une partie de ces prérogatives aussi longtemps qu'ils sont à charge à la société. Le but de la loi étant de rétablir cette distinction (…). »

Il s'agit bien, ainsi, de soumettre *tous* les assistés à des restrictions de liberté pour la seule raison qu'ils sont assistés. L'argumentation, ici, vise à fonder non pas les dispositions répressives de l'article 1er du projet de loi, mais les restrictions en matière de droits politiques (assemblées de commune), et la légitimité d'une criminalisation spécifique aux assistés de certains comportements apparaît comme une conséquence : si l'Etat a le droit de priver les assistés « d'une partie de [leurs] prérogatives », à plus forte raison peut-on transformer, pour eux, ce qui est une « faute grave pour tout autre citoyen » en un « délit punissable ». Il s'agit, ainsi, de créer un droit d'exception pour les assistés, et le fait est explicitement reconnu :

> « Dans notre ordre actuel de choses, un pauvre coupable de la plupart des désordres mentionnés dans cet article est (…) à l'abri de toute punition, aussi longtemps que ses fautes ne sont pas assez graves pour être poursuivies criminellement. L'inconduite du pauvre assisté est sans doute par elle-même un véritable attentat contre l'ordre et la propriété publique, cependant comme *aucune loi positive ne fait d'exception*, ce pauvre ne seroit-il pas, jusqu'à un certain point, fondé à soutenir que *les mêmes désordres* que se permettent *impunément* une foule de ses concitoyens ne peuvent être *punis comme délits* lorsqu'il s'en rend coupable. »

Non seulement, ainsi, la commission ne remet pas en cause la justice d'exception proposée par le Conseil d'Etat, mais elle propose même « de rendre sa rédaction plus précise »[97] et, surtout, « de lui donner plus d'étendue ». En effet, le projet de loi prévoit, pour les « désordres » que l'on punirait seulement lorsqu'ils sont commis par des assistés, une procédure expéditive ; or, la majorité de la commission propose de recourir, pour les assistés seulement, à cette même procédure expéditive également pour les « autres désordres soumis par leur nature à des poursuites civiles », les autres justiciables continuant, eux, à bénéficier d'une procédure leur offrant plus de garanties.

Il faut, certes, relever que cette extension suscita des oppositions lors du débat aux Audiences, qui refusèrent « à une grande majorité » « d'étendre les effet de cet article *aux autres désordres soumis par leur nature à des poursuites civiles* », considérant « que la loi ne devait atteindre les pauvres que pour les délits qu'ils commettent comme pauvres, et non pour ceux

---

[96] <> : sic pour le pluriel !

[97] Cf. annexes VII/3, 6. L'on précise que l'on vise les pauvres assistés « par les fonds publics », le critère du « scandale » est lié spécifiquement à l'inconduite et le terme d'insubordination est quelque peu objectivé (« actes d'insubordination »).

qu'ils commettent sous leurs autres relations civiles ».[98] Mais à cette réserve près, aucune voix ne s'éleva contre la transformation, pour les assistés et pour eux seulement, de certains comportements en délits ; par ailleurs, ce n'est pas cette transformation en tant que telle qui a motivé le refus du roi en 1822. L'on peut donc affirmer que les élites neuchâteloises, vers 1820, approuvaient sans réserve l'idée d'une criminalisation de certains comportements réservée aux seuls assistés.

Le désir de répression paraît donc très marqué et unanime ; en réalité, pourtant, le constat doit être largement nuancé ; il convient, en effet, de donner sens à l'introduction par le Conseil d'Etat de la mendicité répétée dans les comportements visés : comment comprendre le fait qu'il s'agisse du seul comportement explicitement décrit dans le projet de loi, alors que l'on a refusé de définir de manière plus opératoire les autres *désordres* visés ?

A cet égard, les propositions du lieutenant Henriod[99], en avril 1818, sont révélatrices. Son mémoire se distingue du dispositif proposé par le Conseil d'Etat et adopté par les Audiences non pas par sa description des comportements visés, des désordres et des vices des pauvres, mais par les mesures répressives qu'il propose.

Il dénonce, ainsi, « la paresse, la gourmandise, l'yvrognerie », « la friandise, [le] jeu et (…) d'autres vices tout autant dangereux », « le luxe, ou (…) [les] goûts dépravés » des pauvres, de même que le « défaut de surveillance sur la conduite, le travail, l'ordre et l'économie des ménages assistés, et l'éducation des enfans des pauvres ». Les mesures qu'il propose, par contre, vont très largement au-delà de la seule répression de la mendicité, qu'il ne parle à aucun moment de punir en tant que telle. Ce qu'il suggère, c'est l'introduction de « loyx répressives » « pour arrêter à tems les dissipateurs de leur fortune », « pour obliger des enfans à assister leurs père et mère lorsqu'ils sont en état de le faire », pour contraindre les parents « à avoir soin par eux-mêmes de leurs enfans » et punir ceux qui « les abandonnent à la charge publique ».

Concrètement, il propose une procédure accélérée de mise sous curatelle de celui qui « dissipe son bien de manière à donner des craintes qu'il ne tombe un jour à [la] charge » de sa famille ou de sa commune. Empruntant explicitement au code civil français l'institution du conseil de famille, il donne, de fait, aux communes le droit de demander une mise sous curatelle, tout en proposant que l'appel contre la décision de la cour de justice se fasse, contre la coutume en vigueur, au Conseil d'Etat et non au tribunal des Trois-Etats. Pour lutter contre les défauts moraux qu'il dénonce, il propose, par ailleurs, tout un arsenal de « moyens répressifs » auxquels il entend donner le statut de lois. Il s'agirait, ainsi, d'interdire aux assistés le port ou la possession de toute une série d'habits et d'objets de luxe, la peine prévue étant la confiscation des objets et trois jours de prison, avec « une double peine en cas de récidive ». Pour ceux qui abandonnent leurs enfants ou leurs parents à la charge des communes, il suggère de rendre leur vice public en les qualifiant d'« *êtres dénaturés* » sur un tableau à exposer « dans chaque maison commune » et de les dénoncer au consistoire seigneurial ou à la cour de justice civile, la récidive étant punie de trois jours de prison civile ; les parents quittant leur commune et laissant leurs enfants à la charge de cette dernière seraient poursuivis criminellement. Les paresseux, ivrognes et libertins seraient, eux aussi, inscrits au tableau public qu'il propose ; en cas de récidive, ils seraient dénoncés par le consistoire admonitif au consistoire seigneurial ou à la cour de justice civile, une punition de trois jours de prison civile étant prévue. Enfin, il suggère d'accorder aux communes le droit de retirer de leurs familles, pour les placer, les enfants qui « reçoivent une mauvaise éducation » et « des exemples pernicieux ».

---

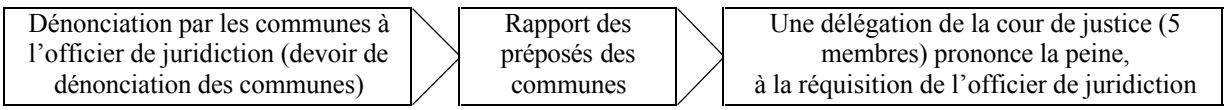
98 *PVAG II*, 19 juin 1821, p. 16.

99 Cf. annexe VII/4.

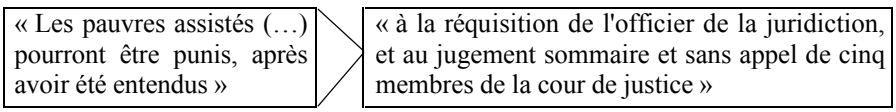
Les mesures proposées touchent donc au système des tutelles et curatelles et mettent en jeu les compétences des cours de justice civile, ainsi que des consistoires admonitifs et seigneuriaux. C'est par rapport à un modèle tel que celui-ci que l'insistance du Conseil d'Etat sur la répression de la seule mendicité répétée doit être comprise : punir les autres « désordres » des pauvres eût impliqué une atteinte notable aux institutions, à la coutume, aux usages hérités. Se borner à punir la seule mendicité répétée, de plus, évite de criminaliser certains comportements pour les seuls assistés et, ainsi, de créer un précédent en matière judiciaire : si l'on peut être paresseux ou ivrogne sans être pauvre, la mendicité, par contre, de fait, ne concerne que des indigents ; l'on évite, ainsi, de violer la règle voulant que la justice soit la même pour tous.
Le geste du Conseil d'Etat est, donc, un moyen, tout en donnant en apparence satisfaction aux communes, de vider de sa substance une criminalisation qui, pour être effective, aurait signifié que l'on touchât à l'ensemble de l'appareil judiciaire de la principauté.
Réservé le cas de la mendicité répétée, le caractère peu opératoire de la description des « désordres des pauvres » s'explique, ainsi, par le refus d'assumer les conséquences, en termes d'innovations, qu'aurait une criminalisation effective de comportements précisément décrits (abandon d'enfants,…) : le désir de répression, en fin de compte, est moins fort que l'attachement aux usages, à la coutume, aux pratiques héritées.

La question de la procédure et des peines

Par qui, à qui et comment les comportements que l'on entend criminaliser, soit, essentiellement, la mendicité répétée, seront-ils dénoncés ? Quelles seront les instances qui traiteront les affaires ? Les réponses à ces questions vont fluctuer, dans le sens d'une plus faible contrainte et d'un plus grand pouvoir pour les communes, au point de constituer le motif avoué du refus de la loi par le roi. L'évolution, ici aussi, comme pour la définition même des comportements criminalisés, aboutit à un outil législatif peu contraignant.
Rédigées dans l'esprit du rapport de la commission des Audiences de juin 1818, qui suggérait de « donner l'ordre » aux communes « de dénoncer les pauvres vicieux afin que leurs désordres fussent réprimés », les deux premières versions du projet de loi[100] se bornent à préciser la procédure envisagée. Les communes ont encore, dans ces textes, le *devoir* de dénoncer les « pauvres assistés » qui « seroient en scandale » ; la procédure prévue est la suivante :



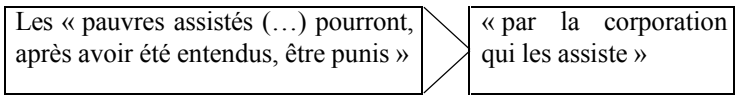
Dans les trois versions suivantes[101], par contre, la récidive de mendicité n'est plus un délit poursuivi d'office ; cette atténuation majeure du système, corrélative à une moins forte contrainte à l'égard des communes, qui n'ont plus le *devoir* de dénoncer les assistés « en scandale », se fait en même temps que l'on précise et le droit du justiciable à être entendu et le caractère sommaire et sans appel de la procédure. L'on ne sait, ainsi, plus qui peut ou doit dénoncer les délits :



[100] Annexe VII/6 (*brouillon 1* ; *brouillon 2*).

[101] Annexe VII/6 (*brouillon 3* ; *PL aux AG, juin 1819* ; *comm. ag juin 1821*).

Enfin, le projet de loi amendé par les Audiences en juin 1821 et soumis au roi supprime l'intervention de l'officier de juridiction et de la cour de justice, au profit des communes, qui reçoivent la compétence de punir leurs ressortissants, sans aucune intervention judiciaire :



L'innovation, ici, est très surprenante. Le système prévoyant de faire prononcer la peine par une délégation de la cour de justice était déjà une innovation notable, ainsi que le signale la commission des Audiences de juin 1821. Il s'agit de créer une procédure accélérée, supprimant certaines garanties offertes en temps ordinaire aux justiciables des cours civiles :

> « comment nos poursuites actuelles atteindroient-elles le pauvre? Les deux peines qu'elles décernent sont l'amende, ou *la prison civile*. La première est dérisoire relativement à un pauvre assisté ; la seconde est inéficace et comme châtiment et comme exemple. Pour y conclure*, la confection de verbaux et l'instruction de procédures* deviennent indispensables, le pauvre qui est assuré de n'en point supporter les fraix, peut *prolonger à son gré sa défense*. S'il succombe, une détention de 3 jours, pendant laquelle il reçoit une nourriture abondante, loin d'être une peine, peut, en certaines circonstances, lui paroître un avantage. Votre comission (…) envisage comme un avantage réel pour la société en général, et pour les administrations de charité en particulier d'avoir un moyen légal et juridique de réprimer l'inconduite, les récidives de mendicité, l'insubordination des pauvres assistés et de rendre, par *la promtitude de son application*, le châtiment utile aux autres pauvres. »[102]

Remettre la compétence de prononcer aux communes eût, ainsi, constitué une double innovation en matière judiciaire, et tout indique que c'est l'addition de ces deux facteurs qui a conduit à l'échec du projet.

Si, aux Audiences, personne ne s'élève contre l'idée de criminaliser certains comportements pour les assistés exclusivement, l'on cherche, par contre, sans la trouver réellement, une solution permettant d'atteindre cet objectif sans innover en matière d'institutions judiciaires. Ainsi, lors du débat en juin 1820, l'on critique l'innovation en matière de formes judiciaires (procédure sommaire et sans appel), considérée

> « comme *peu d'accord avec les autres parties de la législation de l'Etat*, en ce que les individus qu'il concerne pourraient être *condamnés par cinq juges seulement*, et *sans pouvoir en appeler*, à une détention rigoureuse, tandis qu'une simple amende ne peut être infligée que par les membres réunis des cours de justice et que celui qui l'a encourue a le bénéfice d'appel (…). »[103]

Deux solutions sont évoquées, pour éviter cette atteinte à la coutume :

> « Quelques-uns des opinans étaient aussi d'avis que cet article, plutôt que de faire l'objet d'une disposition législative isolée, devrait *trouver sa place dans la loi concernant les peines correctionnelles*. Quelques autres enfin avaient pensé qu'il pourrait être pourvu à l'objet qu'ont eu en vue les rédacteurs de l'article en attribuant à cet égard aux communes une police plus étendue. » (nous soulignons)

L'idée d'une intégration à la loi relative aux peines correctionnelles, loi discutée et rejetée le même jour…[104], est implicitement écartée, parce que, peut-être, cela n'eût pas résolu le

---

[102] Cf. annexe VII. Nous soulignons.

[103] *PVAG I*, 20 juin 1820, p. 400-401. Nous soulignons.

[104] De juin 1817 à juin 1820, les Audiences s'occupent d'une loi concernant les peines correctionnelles, rejetée le 20 juin 1820 (*PVAG I*, p. 402-436). Cette première tentative servira de précédent lors de l'élaboration de la « Loi pour la punition des contraventions et délits qui sont poursuivis devant les tribunaux civils », du 27 août

problème de l'exception procédurale, qui eût, de fait, consisté à étendre aux Neuchâtelois les pratiques de la justice sommaire prévôtale envers les vagabonds étrangers exercée par la maréchaussée et les cours de justice civile.[105] Cette exception procédurale sera, en juin 1821, contournée par le biais, étrange, d'une remise à une instance non judiciaire –les communes– de la compétence de prononcer la peine. C'est, explicitement, la crainte d'innover en matière de structures judiciaires qui motive le système :

> « Les membres de la minorité de la commission ne différaient pas sur tous les points également de l'avis de la majorité. (…) Mais ils n'étaient pas d'accord *sur les dangers ou sur l'inutilité de la création d'un tribunal spécial*, dont quelques membres de la minorité pensaient qu'on devait et qu'on pouvait se passer, en remettant aux communes le droit de punir leurs pauvres (…). »[106]

Accepté « à une grande majorité », destiné à éviter l'innovation judiciaire, l'amendement demandant « que les pauvres fussent punis, non par un tribunal spécial, mais par les corporations qui les assistent »[107] revient à priver l'Etat d'une partie de ses prérogatives en matière de justice, au profit des communes. C'est, très précisément, ce qui est à l'origine du refus du projet de loi par Berlin en juillet 1822 :

> « Sa majesté voit (…) de graves inconvéniens à donner aux corporations qui ont des pauvres à leur charge le droit de punir ceux qui se rendent coupables d'une inconduite scandaleuse d'une peine qui peut aller jusqu'à trois fois vingt-quatre heures de prison au pain et à l'eau et à mettre ainsi absolument de côté le principe que l'exercice de la justice émane du prince seul : ceux qui composent les chambres de charité ou les corporations n'étant point des hommes brevetés par le prince et plusieurs chambres de charité n'étant même que des associations de particuliers, à quoi se joint encore la contradiction qu'il y aurait, lorsqu'un pauvre serait secouru par plusieurs corporations, entre les peines prononcées par chacune d'elles ! »[108]

Alors même que l'unanimité paraît se faire sur le principe même de punir les « désordres » des pauvres assistés, la crainte de toute innovation en matière de formes et d'institutions judiciaires amène à l'adoption d'une solution –la remise aux communes de la compétence de prononcer une peine contre leurs ressortissants– dont l'étrangeté nous paraît témoigner, surtout et une fois encore, de la prégnance du *noli me tangere* qui, de façon générale, résume l'attitude vis-à-vis de la coutume et des usages hérités à Neuchâtel entre 1815 et 1848 : l'on recule dès que

> « quelque changement [que ce soit] introduit dans ces mêmes institutions [l'édifice institutionnel dans son ensemble] se présente à nous comme à en altérer l'harmonie et à en dénaturer les principes et les bases. Car tout se lie et s'enchaîne dans la constitution de cet Etat, et l'atteinte portée à quelqu'une de ses parties n'est presque jamais exempte de conséquences et d'inconvéniens graves pour l'ensemble. »[109]

1837 (*RPO III*, p. 120-130), liée à la « Loi de procédure criminelle », du 16 décembre 1835 (*RPO III*, p. 35-72). Cf. Philippe HENRY, « Institutions et révolution… », p. 132-138 et surtout p. 176-178.

105 Cf. Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 150-156.

106 *PVAG II*, 19 juin 1821, p. 16. Nous soulignons.

107 *Ibid.*, p. 16-17.

108 *LDSM 118*, 47, 84-85, 8 juillet 1822 ; cf. aussi *MCE 171*, 22 juillet 1822, p. 696-697 (copie : AEN, *Série Assistance 2/Ib*).

109 *LASM 95*, p. 179-185, 23 avril 1829 : placet des quatre bourgeoisies contre un projet de redécoupage des juridictions criminelles de la principauté, cité par Philippe HENRY, « Institutions et révolution… », p. 159.

Contrairement à la définition des délits et à la procédure, la question de la peine à prononcer contre les assistés « en scandale » est tranchée dès les premières versions du projet de loi : ils seront condamnés à trois jours de prison.[110] D'un projet à l'autre, les changements sont minimes, pour une peine dont on peut penser qu'elle a été fixée en raison de l'instance à laquelle l'on entendait, initialement, en confier la compétence : l'on précise, dès la troisième version du projet, qu'il s'agira d'une peine de prison « au pain et à l'eau », et l'on hésite entre le terme de « détention de police »[111] et de « prison »[112], pour choisir, finalement, celui de « détention ».[113]

La peine choisie permet, assez exactement, de qualifier la « criminalisation » des « désordres des pauvres » : il ne s'agit pas, en réalité, et pour user des catégories actuelles, de faire des comportements visés des actes pénalement punissables. La peine de trois jours et trois nuits de prison, en effet, est la peine maximale que peuvent prononcer les cours de justice civile : en d'autres termes, ce que l'on entend faire, c'est assimiler les « désordres des pauvres », soit essentiellement la mendicité répétée, aux délits et contraventions infra-criminelles, aux petits vols, aux bagarres, aux infractions aux règlements de police locale. Par contre, et ainsi que nous l'avons relevé plus haut, l'on entend aussi, au profit d'une procédure sommaire, priver les justiciables des garanties ordinaires en matière de « poursuites civiles ».[114]

Le seul point de friction, non résolu, est la question des frais de détention : à deux reprises au moins, des députés demandent que la loi fixe « à la charge de qui retombent les frais de détention »[115], déplorant qu'elle « ne détermine pas si les frais de réclusion seront à la charge des chambres de charité, des communes ou de la seigneurie ».[116]

Conclusion : Une décriminalisation de fait

C'est essentiellement le respect des institutions existantes, le refus de l'innovation qui, en ce qui concerne les mesures répressives, sont à l'origine de l'échec du projet. En juin 1824, présentant un nouveau projet réduit à l'article relatif aux droits politiques des assistés, le procureur-général formule bien le cœur du système qui était prévu et qui avait été adopté par les Audiences : la loi

> « soumettait à une juridiction spéciale les pauvres assistés par les fonds publics qui, par leur inconduite ou leur insubordination, seraient en scandale dans le lieu. »[117]

Il faut, ici, insister sur le fait que le projet présenté en juin 1824 par le Conseil d'Etat procède d'un choix jamais explicite. Le roi, en effet, n'a jamais remis en cause ni l'idée même d'une

---

110 Les « mendians en récidive », pour lesquels l'on prévoyait un article à part dans les brouillons 1 et 2 et qui ont ensuite été intégrés au cas général des « pauvres assistés ou sollicitant des assistances, qui (…) seroient en scandale dans le lieu », auraient aussi été condamnés à trois jours de prison ou à « une censure en justice ».

111 Annexe VII/6 (*brouillon 1* ; *brouillon 2*).

112 Annexe VII/6 (*brouillon 3* ; *PL aux AG, juin 1819* ; *comm. ag juin 1821*).

113 Annexe VII/6 (*projet amendé par les AG, juin 1821*). Le changement s'explique, peut-être, par la crainte de voir la privation de liberté comme peine (*prison*) être explicitement mentionnée dans une loi, le terme de *détention* étant moins précis.

114 Cf. Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 145-150 et p. 432-435. Pour les poursuites civiles, la coutume offre au délinquant ou au contrevenant de larges possibilités de recours, dont l'on entend, en 1818-1821, priver les assistés jugés pour leurs désordres : enquête publique, défense par témoins ou par un « parlier » (« avocat ») et recours possible au tribunal des Trois-Etats.

115 *PVAG I*, 22 juin 1819, p. 330.

116 *PVAG I*, 20 juin 1820, p. 400.

117 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 150.

criminalisation, fût-elle limitée (trois jours de prison), des « désordres des pauvres », ni, non plus, le recours à une procédure sommaire. Il eût été possible de proposer aux Audiences de modifier l'élément qui, seul, a causé le refus de Berlin, soit la délégation de compétences judiciaires aux communes. Or, le Conseil d'Etat y a renoncé : ce geste, à notre sens, ne peut être expliqué que par la crainte de l'innovation en matière d'institutions judiciaires.
S'il ne s'explique pas sur son geste devant les Audiences, le Conseil d'Etat y fait néanmoins allusion, lorsque le procureur-général relève, très sommairement, en présentant le projet réduit de juin 1824, que la première disposition de l'ancien projet a « paru sujette à quelques inconvéniens » au Conseil d'Etat, qui l'a, pour cette raison, « mise de côté ».[118] L'euphémisme, ici, est évident : la lettre de Berlin parlait, elle, pour qualifier la remise de compétences judiciaires aux communes, de « graves inconvéniens ». Ne pouvant aller contre le roi et ne voulant pas reproposer aux Audiences une innovation qu'elles avaient déjà rejetée dans le fonctionnement des cours de justice civile, le Conseil d'Etat ne trouve de solution qu'en écartant définitivement l'idée d'une criminalisation des désordres des pauvres.
A l'issue du processus, ainsi, seul prévaut l'article 3 de l'ordonnance de février 1819 : reprenant en fait le contenu de l'article 1 des projets de loi aux Audiences, cette disposition laisse ouverte la question pénale, la question d'une insertion des « désordres » des pauvres dans les structures judiciaires existantes. En effet, conçu comme devant être ultérieurement remplacé par le projet de loi soumis aux Audiences, cet article remet à la discrétion du Conseil d'Etat le traitement d'éventuelles dénonciations ; la première phrase de l'article reprend littéralement l'article 1 du projet discuté aux Audiences :

> « Les communautés ou chambres de charité dénonceront aux officiers de judicature les pauvres qui, par leur inconduite ou leur insubordination, seront en scandale dans le lieu. *En attendant qu'il ait été pourvu par des dispositions législatives à la prompte répression de ces désordres*, les dénonciations faites seront constatées par des procès-verbaux, et le Conseil d'Etat ordonnera, sur chaque cas particulier, les poursuites jugées nécessaires pour le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs. »[119] (nous soulignons)

Au lieu d'une peine prononcée par une cour de justice ou par la corporation assistant l'indigent, les cas ressortent de la compétence du Conseil d'Etat, auquel, vraisemblablement, l'on ne pensait remettre que les cas pouvant faire l'objet de poursuites criminelles. La disposition, ainsi, est inutile ou d'une application fort restreinte.
Par ailleurs, il faut insister sur le fait que l'ordonnance de 1819 ne mentionne aucune peine pour les mendiants, alors que le texte de 1773 prévoyait expressément une peine afflictive corporelle :

> « 3°. Toutes personnes, hommes, femmes, ou enfants, qui mendieront en contravention du présent mandement, seront présentées au tourniquet pour la première fois, y seront mises une heure pour la récidive, et enfin deux heures et seront tournées pour la troisième fois. »[120]

Peine pouvant aussi être prononcée par les cours de justice civile[121] et encore prononcée après 1815, le tourniquet a volontairement été supprimé de l'ordonnance de 1819. Ainsi, en septembre 1817, le Conseil d'Etat répond négativement au châtelain du Val-de-Travers qui lui demande de donner

---

118 *Ibid.*

119 Cf. annexe VII/1. Pour les rédactions de l'art. 1 du projet de loi : cf. annexe VII/6.

120 Cf. annexe III/2.

121 Philippe HENRY, *Crime, justice…*, p. 431.

> « l'ordre de rétablir le tourniquet de sa juridiction qui n'existe plus depuis plusieurs années, afin que le mandement de 1773 concernant la mendicité, dont le Conseil vient de renouveler la publication, puisse être exécuté en tous points. »[122]

L'année suivante, le maire des Verrières et conseiller d'Etat Courvoisier[123], se plaignant de la mendicité, présente une demande similaire :

> « Pour remédier à cet abus, il conviendroit peut-être de déterminer une peine à l'égard des mendiants qui seroient surpris, comme le tourniquet ainsi que le porte le mandement de 1773, une réclusion de 24 heures ou plus au pain et à l'eau, même une correction manuelle à l'égard des enfants qui se livrent à la mendicité plus encore que les persones d'âge et qui se forment dans ce genre de vie à tous les vices. »[124]

Si la suggestion de reclure les fautifs « 24 heures ou plus au pain et à l'eau » sera reprise dans un autre cadre (le projet de loi), il n'en va pas de même des peines corporelles. L'absence d'outils répressifs réels dans l'ordonnance n'est, ainsi, pas un oubli, mais un choix. En février 1819, lorsque le Conseil d'Etat décide de publier l'ordonnance, le même conseiller d'Etat fait formellement protocoler son avis sur la question,

> « Monsieur Courvoisier a fait noter son avis contre la publication qu'il envisage comme précipitée, attendu 1. que la mesure principale dont il s'agit, quoiqu'utile et même nécessaire en elle-même, peut avoir des effets fâcheux, si elle n'est pas accompagnée de quelques mesures de précaution prises au préalable. 2. que l'ordonnance tendant à provoquer la mendicité, employe *des moyens évidemment insuffisants pour la réprimer*. »[125]

Deux ans plus tard, enfin, la commission des Audiences chargée de l'examen du projet de loi fait elle aussi allusion aux peines corporelles afflictives ou humiliantes, pour les exclure de l'arsenal répressif envisagé :

> « On voit par plusieurs des ordonnances et surtout par celle de 1630, de 1686, de 1749 que les pauvres assistés ne pouvoient entrer dans les cabarets, qu'ils étoient obligés à porter des vêtemens particuliers et une marque distinctive, qu'enfin une peine humiliante, celle du tourniquet, pouvoit leur être prévôtalement infligée. Toutes ces mesures sont aujourd'hui étrangères à nos mœurs et à nos habitudes (…). »[126]

En fin de compte, ainsi, de l'été 1818 à l'été 1824, au terme d'amuïssements répétés de velléités répressives pourtant initialement marquées, l'on aboutit à un paradoxal adoucissement du traitement des « désordres des pauvres », en particulier de la mendicité. L'idée consistant à infliger une peine allant jusqu'à trois jours de prison aux coupables est abandonnée, et les anciennes peines afflictives, le tourniquet tout particulièrement, sont volontairement et explicitement supprimées. Le tabou du pénal, l'effroi que suscite toute atteinte aux équilibres institutionnels hérités sont tels qu'ils ne permettent pas la mise en œuvre d'un projet pourtant partagé par le Conseil d'Etat, les Audiences et le roi : réprimer les « désordres des pauvres » ; en juin 1818, l'on admet « unanimement l'étendue du mal et la

---

122 *MCE 166*, 15 septembre 1817, p. 781.

123 Louis Courvoisier, 1769-1847, fils de Daniel (1734-1806, pasteur à Fleurier) et de Suzanne-Elisabeth DuPasquier (1748-1809, fille de Simon-Pierre), conseiller d'Etat (1812) et maire des Verrières. Hugues SCHEURER, *Horlogerie et horlogers…*, p. 148, et Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 447.

124 AEN, *Série Assistance 2/Ib* : s.d., non signée. Mention dorsale : « Note de Monsieur le maire de Verrières. 4 mai 1818. Renvoyée à l'examen et au rapport de la commission nommée le 2 décembre 1817 et dont Monsieur le procureur-général est le chef. »

125 *MCE 168*, 22 février 1819, p. 148-149. Nous soulignons.

126 Annexe VII/3.

nécessité de lui opposer des remèdes promts et efficaces »[127] ; en juin 1824, seul subsiste l'abandon explicite de la seule disposition répressive existant auparavant.

« AUJOURD'HUI QUE (…) LE NOMBRE DE CEUX QUI NE POSSÈDENT RIEN SURPASSE CELUI DES PROPRIÉTAIRES » : L'ARTICLE 2 DU PROJET DE LOI

Exclure les assistés des assemblées de commune : l'idée à laquelle se résume l'article 2 du projet de loi est une réelle innovation. En effet, le système existant jusqu'alors ne prévoit l'exclusion des assemblées communales que pour les personnes sous tutelle ou curatelle, indépendamment du fait qu'ils soient assistés[128] : avant 1818, il n'a jamais été question de priver un assisté du droit de participer aux assemblées communales.
La première occurrence de l'idée date d'avril 1818. Elle constitue l'une des propositions du lieutenant du Val-de-Travers Henriod :

> « Je pense (…) que le gouvernement doit être prié de promulguer un mandement qui enjoigne aux communautés et chambre de charité, et qui exhorte les particuliers de se conformer à ce qui suit.
> Article 1er : Les chefs ou membres de familles assistées régulièrement ne doivent plus siéger dans les assemblées de communauté ou d'autres corporations délibérantes.
> [Observation :] Il est inconvenant que des personnes qui sont dans la dépendance prennent part à des délibérations, où ils ne pourroient souvent émettre leur opinion sans s'attirer l'animadversion de ceux qui les assistent. C'est sans doute cette considération qui les a fait exclure des assemblées qui doivent élire les représentants aux Audiences générales. »[129]

On peut supposer que l'idée, inspirée semble-t-il plus par le modèle prévalant pour l'élection des députés aux Audiences que par l'exemple de pratiques communales existantes, a été reprise par Sandoz-Rollin, auquel Henriod envoie ses suggestions et qui préside la commission nommée par les Audiences en avril 1818 pour examiner le mémoire des Montagnes. Dans ses propositions de juin 1818, cette commission suggère en effet, entre autres, d'« écarter des assemblées délibérantes les pauvres assistés des fonds publics » : l'idée est désormais intégrée au processus législatif qui se déploie de juin 1818 à juin 1824.
La question à laquelle il convient ici de répondre est celle des raisons de l'échec de l'idée. Nous examinerons successivement qui, exactement, le projet entend exclure, les raisons pour lesquelles, dans le discours à tout le moins, l'on juge nécessaire de priver les pauvres de leurs droits politiques communaux, les assemblées, ensuite, dont on entend exclure les indigents et, enfin, la question du statut (loi ou règlement) de la mesure.

Bons et/ou mauvais pauvres : Qui exclure ?

Il n'y a, dans les versions successives du projet de loi, aucun changement dans la définition des personnes visées par la mesure : l'exclusion vise tous les pauvres assistés « des fonds publics » l'année précédant la sanction.
La définition est donc très large. Le caractère de l'assistance –ponctuelle ou régulière– n'est pas un critère : sera aussi exclu celui qui, malade ou accidenté, a reçu un secours unique lui permettant de vivre le temps de sa guérison. De la même façon, la sanction sera étendue aux

127 AnnexeVII/3.

128 Cf. II/VI/2: « Privation du statut de communier et/ou de droit politiques ».

129 Cf. annexeVII/4.

enfants des assistés : le fils d'un vieillard assisté par la commune sera aussi concerné. Inversement, le fait déclenchant la sanction est le recours à l'assistance ; il ne suffit pas d'être pauvre, de mendier ou de se « mal comporter » : le critère adopté n'est en rien subjectif.
La définition, par ailleurs, a procédé d'un choix. En fait, le seul élément à ne pas avoir fait l'objet d'un choix est l'instance d'assistance : on vise les pauvres assistés par les *fonds publics*, soit essentiellement les communes et, vraisemblablement, les paroisses. La question du recours à la bienfaisance privée n'est jamais thématisée dans les débats et les projets : un accidenté soigné, gratuitement, à l'Hôpital Pourtalès, les parents d'un enfant placé aux Billodes, au Prébarreau ou à la Maison de travail de La Chaux-de-Fonds ne sont pas concernés par la mesure. Cette lacune est étonnante, et l'on doit ici admettre que le moment où la mesure est discutée, moins de dix ans après l'ouverture de l'Hôpital Pourtalès et alors que les Billodes et le Prébarreau se mettent en place, explique que ni les Audiences ni le Conseil d'Etat n'aient songé à en tenir compte dans leur système.
Tous les autres éléments de la définition, par contre, procèdent d'un choix. La mesure est restreinte aux seuls assistés, mais elle vise tous les assistés, leurs enfants et leurs parents et ne fait pas de distinction entre *bons* et *mauvais* pauvres.
C'est, tout d'abord, l'élargissement à d'autres catégories de pauvres que les assistés qui est refusé. En juin 1820, ainsi, les députés critiquant le fait que l'article ne « fait aucune mention des mendians et de ceux qui dilapident la fortune de leurs enfans »[130] n'obtiennent pas gain de cause. Il en va de même, en juin 1824, de la proposition « d'étendre le projet de loi aux faillis ».[131]
C'est, ensuite, l'idée d'exclure de la mesure certains assistés et/ou leurs enfants qui est refusée. En juin 1820, ainsi, et même s'il « a été fortement appuyé », « l'avis (…) des membres des Audiences qui ne pensent pas que l'article doive s'appliquer aux enfans des pauvres assistés »[132] n'est pas pris en compte. Il en va de même, tout au début du processus, en juin 1818, de l'avis de deux membres minoritaires de la commission *ad hoc* des Audiences, qui « souhaiteraient qu'il fût fait une distinction entre les pauvres honnêtes et ceux qui ne le sont pas ».[133] En juin 1824 encore, et de manière plus précise, plusieurs membres des Audiences proposent d'exclure, notamment, les assistés à titre temporaire ou exceptionnel :

> « Dans la délibération, l'on a particulièrement remarqué et appuyé (…) les avis ouverts dans le but de réclamer une exception en faveur des parens des enfans admis dans la Maison des orphelins, ou en faveur d'individus qui ne sont secourus qu'à raison de circonstances extraordinaires, comme perte de bétail, incendies, etc. ; celui par lequel on demandait une distinction quant à l'application de la loi entre les pauvres régulièrement assistés et ceux qui ne le sont que momentanément (…). »[134]

Toutes ces propositions sont écartées, et en particulier celle qui consisterait à ne pas faire peser la mesure sur les enfants des assistés. On vise, ici, explicitement, les adultes dont les parents, âgés, sont à la charge des communes :

> « Cette mesure une fois admise, il ne peut y avoir de doute sur la convenance de l'étendre aux enfans. Le devoir le plus sacré d'un fils émancipé est d'assister ses père et mère. Une seule raison peut le dispenser de le remplir, c'est l'impossibilité où il se rencontre de pourvoir à ses propres besoins. Si l'abandon des parens à l'assistance publique est

130 *PVAG II*, 30 juin 1820, p. 401.

131 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 152.

132 *PVAG I*, 20 juin 1820, p. 401.

133 *PVAG I*, 24 juin 1818, p. 232.

134 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 151.

> volontaire, le fils est un enfant dénaturé qui doit être puni ; s'il est forcé par la nécessité, il équivaut à un recours pris à cette même assistance. Dans l'un et l'autre de ces cas le fils doit partager le sort de son père. »[135]

Figurant déjà dans le premier brouillon du projet de loi, le contenu de la mesure ne fait l'objet d'aucun débat ni d'aucun changement, tout comme la procédure prévue. L'assisté sera exclu « pendant l'année où il aura reçu ces secours et pendant celle qui suivra », la procédure prévoyant que

> « il sera fait lecture à la première assemblée de communauté de chaque année de la note de tous les pauvres qui du 1er janvier au 31 décembre auront reçu des assistances de la communauté ou des corporations de charité. »

Même si l'on ne comprend pas comment, pratiquement, l'on envisageait d'exclure rétrospectivement un assisté, la mesure n'en demeure pas moins claire. L'indigent assisté ne pourra ni assister aux assemblées ni, à plus forte raison, y voter. Rejetant le projet de loi en juillet 1822, Berlin, manifestement, n'a pas compris le contenu de l'article de loi :

> « Par l'article 2 du règlement il a été pourvu (…) à ce que les pauvres à l'assistance soient exclus des corporations qui les assistent, mais ils auraient dû l'être aussi du droit de voter aux assemblées publiques, tant que cette assistance aurait lieu (…). »[136]

Dans l'esprit du législateur neuchâtelois, le droit d'assister emporte celui de voter, de se prononcer, et plusieurs mentions sont à cet égard explicites. On entend empêcher les assistés « de voter sur l'administration de la police et sur l'emploi des biens communs ». Il s'agit d'éviter « que les pauvres assistés et leurs enfans n'obtiennent la pluralité, ou seulement une influence marquée, dans les délibérations ».[137]
Exclure ceux qui ont été assistés par leur commune l'année précédente : le système est simple, basé sur un critère aisément opératoire. Ce qui, ici, étonne, c'est le décalage entre le discours usuel, qui distingue entre *bons* et *mauvais* pauvres, d'une part, et l'adhésion presqu'unanime à un système dans lequel cette distinction ne joue aucun rôle, un système sévère, rigoureux : les *pauvres qui travaillent* mais ne sont pas en mesure de prendre en charge leurs parents, les victimes d'accidents ou de maladies seront sanctionnés au même titre que ceux que l'on dit, pourtant, viser d'abord, les paresseux, les dissipateurs, …
Pour donner sens à l'étonnante sévérité du système, il convient d'examiner les textes dans lesquels la mesure est justifiée.

Pourquoi exclure ? Un choix de classe

Comment expliquer l'exclusion des *bons* pauvres ? Le principal texte, à cet égard, est le rapport de la commission des Audiences de juin 1821.[138] Il paraît, dans un premier temps, établir une distinction claire entre pauvres méritants et pauvres vicieux :

> « il est d'une haute importance d'établir une ligne de séparation fortement prononcée entre les pauvres qui font des efforts soutenus pour conserver leur indépendance, qui souffrent plutôt que de recourir à l'assistance publique, et cette classe beaucoup trop nombreuse de pauvres dégradés, qui voyent dans les fonds publics un patrimoine auquel leur imprévoyance, leur paresse, leur gourmandise, des vices plus honteux encore, leur donnent le droit de prétendre. »

---

135 Annexe VII/3.

136 *LDSM 118*, 47, 84-85, 8 juillet 1822.

137 Annexe VII/3.

138 Annexe VII/3.

Lu attentivement, en fait, le texte est d'une dureté sans équivoque. Les assistés, ce sont les pauvres qui, paresseux et vicieux, ne font pas assez d'efforts, qui refusent de « [souffrir] plutôt que de recourir à l'assistance ». Comme les réformateurs du début des années 1800[139], la majorité des Audiences est d'avis qu'il n'existe aucune circonstance légitime de recours à l'assistance : le besoin d'aide est, toujours, le signe d'une défaillance morale, d'un défaut individuel. Puisqu'il n'y a pas de *bon* assisté, le discours peut prétendre exclure non pas l'assisté en soi, mais le vicieux, qui est, en quelque sorte, trop intéressé à l'usage des biens communaux pour pouvoir donner un avis libre :

> « le premier des droits auxquels *le pauvre assisté* doit renoncer est celui de coopérer à l'administration des biens publics. Nos lois qui, avec beaucoup de sagesse, écartent des délibérations les intéressés et leurs parens, paroissent déjà exclure *le pauvre assisté*, de voter sur l'administration de la police et sur l'emploi des biens communs. En effet celui qui *par son inconduite ou son insouciance* s'est mis hors d'état de pourvoir à ses besoins, n'a-t-il pas des intérêts souvent fort opposés à la chose publique ? Attendra-t-on de lui une opinion libre et indépendante, lorsqu'il sera dans le cas de voter sur l'emploi des fonds communaux ? Résistera-t-il à la tentation d'appliquer au soulagement de la misère ce qui est destiné à procurer le bien et l'avantage de tous ? » (nous soulignons)

N'est « pauvre assisté » que celui « qui par son inconduite ou son insouciance » a besoin d'aide ; peut-on ici, pourtant, croire que les députés ignorent, pour user de termes attestés dans les débats aux Audiences, l'existence de « pauvres honnêtes », de victimes de « circonstances extraordinaires, comme perte de bétail, incendies » ? Le déni doit à notre sens être compris comme le signe du caractère inavouable d'une volonté, de fait, d'exclure les assistés de la gestion communale non parce qu'ils sont moralement condamnables, « dégradés », mais parce qu'ils sont nombreux. Il y a une très manifeste volonté de classe de limiter la démocratie communale, une volonté qui, ne pouvant s'avouer nue, doit prendre la forme plus assumable du discours moral :

> « Anciennement la présence des pauvres dans les assemblées publiques étoit presque sans inconvéniens ; parce que les communautés, formées dès l'origine par la réunion des propriétaires domiciliés dans un même lieu, n'avoient que peu, ou point de pauvres, et que jusqu'au siècle dernier, les assistances étoient fort restreintes. Mais *aujourd'hui que dans plusieurs communautés, le nombre de ceux qui ne possèdent rien surpasse celui des propriétaires* et que les revenus publics sont en majeure partie destinés au soulagement des pauvres, il nous paroît urgent de prévenir, par une règle générale et impérative, que les pauvres assistés et leurs enfans n'obtiennent la pluralité, ou seulement une influence marquée, dans les délibérations. » (nous soulignons)

Le discours, ici, doit emprunter le détour d'une réfection quelque peu hypothétique, qui prend la forme d'une antithèse entre un *avant* (« origine », « siècle dernier ») et un *aujourd'hui*, qui se différencieraient par l'émergence d'une pauvreté massive au point d'absorber la « majeure partie » des « revenus publics ». Le contenu du changement évoqué par le texte est clairement erroné : l'on est en 1821, en un temps où la crise de subsistances de 1817 est passée et où rien n'indique que le nombre d'assistés ait explosé ; mais en même temps, le texte révèle le sentiment que quelque chose a changé dans les rapports entre « ceux qui ne possèdent rien » et les « propriétaires » : désormais, « la présence des pauvres dans les assemblées publiques » présente des inconvénients. Or, rien n'indique que l'importance relative des « pauvres » et des « propriétaires » ait changé : il faut donc bien admettre que c'est le troisième terme de l'équation, soit la nature des « assemblées publiques », qui a changé.

139 Chap. IV.

En ceci, le texte documente une mutation essentielle dont les contours seront évoqués plus loin[140] et qui, avec les ruptures de solidarités anciennes identifiées précédemment, dessine l'image d'une société plus individualisée, dans laquelle les conflits de classe, d'intérêts motivent les prises de position. Car, *in fine*, l'on reconnaît bien, incidemment, l'existence de besoins d'assistance réels :

> « cette mesure, rigoureuse en apparence, rétablira chez le pauvre une salutaire émulation qui l'empêchera de recourir à l'assistance publique à moins qu'il n'y soit forcé par des besoins réels et pressans ; et que sous ce rapport et sous bien d'autres elle contribuera à <assurer>[141] la vraye prospérité des communautés. »

En quoi la privation de droits politiques fera-t-elle disparaître les « besoins réels et pressans » des assistés ? Le texte n'y répond pas, et ne peut pas y répondre : l'objectif est de réduire la part des indigents dans la démocratie communale, et c'est bien à cela qu'aboutit le système proposé, qui ne vise en rien à moraliser les pauvres et/ou à en diminuer le nombre. C'est, autrement dit, dans une conception désormais individualisée de la société, la peur des possédants d'être minorisés qui donne sens au système et, en juin 1824, sans arguer d'une hypothétique hausse du nombre d'assistés, le procureur-général de Chambrier le dit sans détours :

> « Il est évident que ceux qui sollicitent des assistances ne peuvent pas délibérer dans l'assemblée de la corporation qui les accorde. Tout occupés de leurs besoins présens, indifférens au bien de la corporation, ils n'ont aucun intérêt au *maintien du bon ordre*, et ils ne peuvent manquer d'appuyer en masse toute proposition tendant à une *distribution de deniers communs*. Les premiers intérêts des communautés ne permettent donc pas que les pauvres assistés prennent part à leurs délibérations (…). »[142]

Assemblée de propriétaires, de possédants, les Audiences sont presqu'unanimes à vouloir exclure le plus massivement possible « ceux qui ne possèdent rien » des assemblées communales. La définition de la population visée –tous les assistés et leurs enfants, mais rien que les assistés– prend ainsi sens : il importe peu de stigmatiser « leur imprévoyance, leur paresse, leur gourmandise, des vices plus honteux encore », car, en elles-mêmes, ces défaillances individuelles ne définissent pas de position sociale. Inversement, les « pauvres honnêtes », quelqu'« honnêtes » qu'ils soient, font partie de ceux qui menacent le « bon ordre » et ont intérêt « à une distribution de deniers communs ». Dans ce contexte, le fait que l'on n'ait pas cherché à inclure ici les mendiants ou les indigents non assistés dans les pauvres visés doit, à notre sens, être expliqué, d'une part, par le souci de disposer d'un critère opératoire[143] et, d'autre part, par le fait que la mendicité répétée est déjà saisie par les mesures répressives de l'article 1 du projet de loi.

Pourtant, en dépit de cette volonté presqu'unanime et du caractère opératoire de la mesure envisagée, le projet n'aboutit pas. Après la rigueur du système, c'est donc de son échec qu'il convient de rendre compte : quels sont les facteurs qui furent puissants au point d'amener l'abandon d'une volonté pourtant si nettement affirmée ?

---

[140] Chap. VII/II/5.

[141] <> : tracé.

[142] *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 150. Nous soulignons.

[143] Etre assisté est un fait objectif et aisément documentable ; mais qu'est-ce qu'être pauvre ?

De quelles assemblées exclure ?

Le débat, en réalité, qui permet de comprendre l'échec du projet, porte sur le type d'assemblées dont on entend exclure les pauvres : si elle constitue une contrainte à l'égard des assistés, la mesure est aussi, en effet, une règle que l'on imposerait, contre le droit que celles-ci entendent conserver de régler librement leur fonctionnement, aux communes et, surtout, aux bourgeoisies.

TABLEAU N° 182 : COLLECTIVITÉS PUBLIQUES CONCERNÉES PAR L'ART. 2 DU PROJET DE LOI DE 1819-1824[144]

	Bourgeoisie	Communauté	Autres 1	Autres 2
Brouillons 1, 2, 3				
PL aux AG, juin 1819				
Comm. AG juin 1821				
Projet amendé par les AG, juin 1821				
PL de juin 1824				

D'un projet à l'autre (tabl. n° 182), les fluctuations sont notables : c'est, essentiellement, la question de l'extension de la mesure aux bourgeoisies qui fait l'objet de changements, et la résistance vient clairement des Audiences : les projets du Conseil d'Etat incluent, en effet, toujours les assemblées de bourgeoisie. Ainsi, dans son rapport de juin 1821, la commission des Audiences modifie explicitement le projet du Conseil d'Etat sur ce point. L'argumentation est, en apparence, technique, l'extension de la mesure aux bourgeoisies étant présentée comme inapplicable et comme source de conflits sans fin :

> « La disposition de l'article second ne peut être exécutée que par un seul des corps de bourgeoisies auquel ses localités ont permis de conserver les formes communales. Une autre bourgeoisie n'a point d'assemblée générale. Les deux plus nombreuses ont leurs membres répandus dans toutes les parties du pays. Pour exclure de leurs assemblées triennales les pauvres assistés, il faudroit demander des notes à toutes les communautés de l'Etat, sans exception, la vérification de ces notes, leur application aux individus, deviendroient des opérations compliquées, sujettes à l'erreur et pouvant occasioner des fréquentes réclamations et contestations. »[145]

Au-delà, pourtant, de l'argument pratique, l'inclusion ou non des bourgeoisies dans la mesure est un enjeu de pouvoir : l'on refuse toute immixtion de l'Etat dans ces corps qui se veulent indépendants du pouvoir central. Ainsi, en juin 1820, plusieurs membres des Audiences motivent leur opposition en arguant « que les corps de bourgeoisie ne peuvent point être gênés dans le droit d'admettre à leurs assemblées ceux de leurs bourgeois qu'il leur convient d'y laisser assister ».[146] Le Conseil d'Etat, ici, se heurte aux limites de la docilité d'un législatif dans lequel, manifestement, les bourgeoisies comptent de nombreux défenseurs, et c'est « à une très grande majorité » qu'est accepté l'amendement proposant que l'article 2 « ne fût pas applicable aux assemblées de bourgeoisies ».[147]

Les Audiences entendent donc, clairement, éviter que l'article soit utilisé à d'autres fins que la stricte exclusion des assistés des instances d'assistance. C'est ainsi qu'elles modifient le projet de loi initial du Conseil d'Etat sur un autre point : l'extension de la mesure aux « autres corporations délibérantes ». Le projet présenté par la commission en juin 1821 ne porte, ainsi,

---

144 Sources : cf. annexe VII/6 ; grisé : assemblées dont les assistés seraient exclus ; a*utres 1* : « autres corporations délibérantes » ; *autres 2* : « autres corporations qui s'occupent de l'assistance des pauvres ».

145 Cf. annexe VII/3.

146 *PVAG I*, 20 juin 1820, p. 401.

147 *PVAG II*, 19 juin 1821, p. 15-18.

que sur les seules « assemblées de communauté », et la volonté de ne pas donner à l'Etat les moyens d'une immixtion autre que la stricte exclusion des assistés des organes d'assistance est nette :

> « Votre comission propose encore de supprimer du projet les mots *et autres corporations délibérantes*, parce qu'ils lui paroissent superflus, les communautés convoquées selon leurs formes admises, dans la totalité ou dans une partie de leurs membres, étant les seules corporations dont il importe que les pauvres soyent écartés. En supprimant ces mots on préviendra toute extension et toute fausse interprétation de la loi et on conservera au pauvre assisté, le droit qu'il a de porter présence à des réunions formées pour s'occuper d'objets étrangers à l'administration communale et auxquels il peut cependant être personnellement intéressé. » (souligné dans le texte)

La proposition n'est, certes, pas reprise par les Audiences, mais l'amendement qu'elles apportent au projet en juin 1821 dénote le même souci de voir la mesure bornée strictement à sa raison d'être première : adopté par « une très grande majorité », cet amendement substitue « les mots : *ou d'autres corporations qui s'occupent de l'assistance des pauvres*, à ceux : *ou d'autres corporations délibérantes* ».[148]
Nonobstant ces prises de position claires du législatif, le Conseil d'Etat, en juin 1824, propose à nouveau d'inclure les bourgeoisies dans la mesure, et le procureur-général justifie longuement la mesure, qu'il présente, de manière quelque peu spécieuse, comme … un moyen de donner plus d'importance aux bourgeoisies :

> « C'est précisément parce que l'attachement aux anciennes institutions fait mettre du prix à assister aux assemblées des bourgeoisies de Neuchâtel et de Valangin qu'il est utile d'en exclure ceux qui sont tombés, eux ou leurs familles, à la charge publique. C'est en suspendant pour eux l'exercice de leurs droits de citoyens qu'on peut espérer de leur inspirer une honte salutaire de la dépendance où ils se trouvent et leur faire plus vivement désirer d'en sortir par un travail honorable et soutenu ; comme aussi il n'est aucun membres des Audiences générales qui, désirant maintenir la considération des assemblées de générale bourgeoisie, ne doive donner son assentiment à une mesure qui tend à les relever. »[149]

Au-delà de la rhétorique morale, il s'agit bien d'un conflit de pouvoir : on refuse que l'Etat empiète sur le droit des bourgeoisies à s'organiser à leur guise. Défendant la bourgeoisie de Valangin, un député le dit clairement :

> « la loi est inadmissible pour la bourgeoisie de Valangin, qui a le droit de faire les règlemens qui la concernent, et dont les membres, ayant acheté le droit de voter, ne sauraient en être privés par la loi dont il s'agit. »[150]

C'est bien cette considération qui, *in fine*, est à l'origine du refus, en juin 1825, de ce qui subsistait des velléités de disciplinarisation et de stigmatisation des assistés pourtant, à l'origine, unanimement partagées par les Audiences, le Conseil d'Etat et Berlin. Le rapport de la commission des Audiences qui propose le rejet de loi motive sa position, pour l'essentiel, en affirmant « que les mesures prises dans le but d'exclure les pauvres assistés des assemblées de bourgeoisie seraient inexécutables » et, surtout, en rappelant qu'elles « ont déjà précédemment été écartées par les Audiences ».[151]

---

148 *PVAG II*, 19 juin 1821, p. 17.

149 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 151.

150 *Ibid.*, p. 152.

151 *PVAG II*, 29 juin 1825, p. 220.

Le statut de la mesure

Dès le début du processus législatif, l'article 2 du projet de loi a été considéré comme une mesure *législative*, du ressort des Audiences, et non comme une mesure *administrative*, pour laquelle le Conseil d'Etat aurait pu procéder par la voie d'une ordonnance. Cette classification, pourtant, est problématique : il convient ici d'expliciter cette affirmation et de lui donner sens.

Premier, dans nos sources, à proposer la mesure, le lieutenant Henriod l'envisage en effet comme étant de nature administrative. Il distingue, dans ses suggestions, d'une part, les « articles de loy » visant « à prévenir ou à punir les désordres » et qui sont du ressort du « corps législatif », et, d'autre part, les « mesures nécessaires pour arrêter un mal moral et politique toujours croissant qui tend à la ruine des communes de l'Etat », mesures dont fait partie l'idée d'exclure « les chefs ou membres de familles assistées régulièrement » des « assemblées de communauté ou d'autres corporations délibérantes ». Or, il propose, pour ce second groupe de propositions, d'adopter la forme d'un « mandement » du Conseil d'Etat.[152]

Le fonctionnement des communes relève en effet de la basse police, et notre documentation ne permet pas de déterminer pour quelle raison le dossier a basculé dans la sphère de compétences des Audiences. Il s'agit, manifestement, d'une décision du Conseil d'Etat, ainsi que le relève la commission de juin 1821 :

> « Deux mesures auxquelles les Audiences générales ont attaché beaucoup d'importance, dans leur délibération du 24 juin 1818, ont également été accueillies par *le Conseil d'Etat, mais ne les jugeant pas du ressort de l'administration*, il en a fait l'objet de deux articles de lois qui ont été proposés le 20 juin 1820 et sur lesquels votre commission est maintenant appelée à vous faire son rapport. »[153]

Le discours du procureur-général de Rougemont aux Audiences en juin 1819 n'est pas plus explicite à cet égard. Peut-être le Conseil d'Etat a-t-il envisagé la mesure moins comme une règle imposée aux communes que comme une restriction, pour les individus, de leur liberté personnelle et/ou de leur droit d'administrer leurs biens (tutelle), la commune étant ici conçue comme une assemblée de copropriétaires de biens communs.

Occultée ou négligée jusqu'en 1821, la question de la nature de la mesure réapparaît en 1824. Dans son exposé à l'appui du projet de loi, le procureur-général y fait clairement allusion :

> « Il est évident que ceux qui sollicitent des assistances ne peuvent pas délibérer dans l'assemblée de la corporation qui les accorde. (…) Les premiers intérêts des communautés ne permettent donc pas que les pauvres assistés prennent part à leurs délibérations, et *le Conseil d'Etat aurait déjà été appelé à y pourvoir de lui-même, s'il n'avait pas jugé que la mesure devait également être étendue aux assemblées de bourgeoisies*. »[154]

En d'autres termes, à comprendre littéralement le texte, le caractère législatif de la mesure s'expliquerait par son extension aux bourgeoisies : s'il ne s'était agi que des communes, « le Conseil d'Etat aurait déjà été appelé à y pourvoir de lui-même », par le biais d'une ordonnance ou d'un mandement imposant la règle à toutes les communes. L'on ne comprend, à vrai dire, pas en quoi l'inclusion des bourgeoisies dans la mesure change la situation, sinon qu'il était politiquement moins envisageable d'imposer une règle aux bourgeoisies qu'aux communes. L'argumentaire, ici, est défaillant, et il suffit à la commission des Audiences qui proposa, avec succès, le rejet de tout le projet de loi en juin 1825, d'inverser le raisonnement

---

152 Cf. annexe VII/4.

153 Cf. annexe VII/3. Nous soulignons.

154 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 150-151. Nous soulignons.

du procureur-général : puisque l'on refuse d'inclure les bourgeoisies dans la mesure et que, manifestement, le Conseil d'Etat n'entend pas céder sur ce point, l'on préfère renoncer à tout le projet législatif, en faisant de l'exclusion des assistés des assemblées communales, et comme le Conseil d'Etat y invitait en 1824, une question de basse police :

> « considérant (…) qu'il dépend des communautés de prendre les mesures qui leur paraîtraient nécessaires envers leurs pauvres assistés, et que le gouvernement pourrait, selon les cas, provoquer ou sanctionner ces mesures, la commission propose le rejet de la loi.
> Tel était l'avis de la commission. L'un des commissaires pensait, au contraire, qu'en rejetant la partie de la loi qui concerne les bourgeoisies, on devrait l'adopter pour ce qui tient aux communautés, et que des mesures législatives devraient être préférées aux mesures administratives, lorsqu'il s'agit de priver de leurs droits des hommes (…). »[155]

En juin 1824, le Conseil d'Etat évoquait encore la possibilité d'une ordonnance administrative imposée à toutes les communes ; en juin 1825, il n'est plus même question d'une mesure générale, mais uniquement du pouvoir du gouvernement d'approuver, au cas par cas, les règlements communaux qui lui seraient soumis. De fait, c'est bien la voie que suivra le Conseil d'Etat en demandant, en février 1826, une enquête, restée sans suite, sur les règles existantes en la matière dans les communes et sur « les dispositions où elles seraient d'exclure par des règlements les pauvres assistés de leurs assemblées ».[156] Transformer la mesure en la faisant passer du domaine législatif au domaine administratif constitue, pour tous, une échappatoire permettant de ne pas renier le désir initial d'agir à l'encontre des pauvres tout en évitant d'attenter au droit des communes et des bourgeoisies de définir seules leurs fonctionnements.
Le souci de préserver les bourgeoisies de toute intrusion du pouvoir central, ainsi, aboutit à ce que les Audiences se privent volontairement de la compétence d'édicter une loi excluant les assistés des assemblées de commune, et la méfiance à l'égard du gouvernement va jusqu'à suggérer à ce dernier non pas d'édicter une mesure générale, mais de se borner à sanctionner au cas par cas les demandes des communes.

CONCLUSION

L'abandon de l'entier du projet de loi visant à réprimer les « désordres des pauvres » et à restreindre leur poids dans la démocratie communale est révélateur de la prégnance du conservatisme institutionnel neuchâtelois du début et, à notre sens, de l'ensemble, du second régime prussien.
C'est le cas, tout d'abord, de l'article 1er du projet de loi. Si l'on abandonne toute velléité répressive et si l'on aboutit à une paradoxale décriminalisation des « désordres des pauvres », c'est que l'on ne parvient pas à trouver de solution permettant d'éviter l'innovation en matière judiciaire.
C'est le cas, ensuite, de la volonté d'exclure les assistés des assemblées communales : alors que la logique de classe à l'œuvre dans la définition initiale du projet aurait dû amener à une adoption rapide de la mesure, le projet bute sur l'affirmation du caractère intangible de la souveraineté communale et, surtout, bourgeoisiale. L'inclusion des bourgeoisies dans la mesure est bien le point nodal du refus des Audiences, qui s'étendra, en fin de compte, aussi aux communes : la volonté d'autonomie communale, le droit, pour une bourgeoisie, « de faire les règlemens qui la concernent », sont plus forts que les intérêts de classe.

---

155 *PVAG II*, 29 juin 1825, p. 220.

156 *MCE 175*, 27 février 1826, p. 170.

Dans la société et l'Etat neuchâtelois d'après 1815, le tabou du pénal et l'attachement aux équilibres institutionnels hérités ont, donc, une valeur paradigmatique démontrée. Ils rendent compte, mieux que tout autre considération, des changements, des immobilismes, des adhésions et des refus : c'est cela, *in fine*, que permet de montrer l'exemple du refus du projet de loi sur les pauvres.

4. L'ORDONNANCE DE FÉVRIER 1819

Les modalités et les raisons de l'échec du projet de loi concernant les pauvres assistés établies, il convient désormais de nous arrêter à un texte qui, contrairement au projet de loi, a effectivement été adopté : l'*Arrêt relatif à l'assistance des pauvres* de février 1819. Dans un premier temps, il s'agira d'en présenter le contenu, en le comparant au mandement de 1773 qu'explicitement il révoque ; dans un second temps, nous nous attacherons à interpréter le texte de 1819 : marque-t-il un changement réel par rapport au système antérieur ou est-il une simple réaffirmation de l'ordre coutumier hérité du XVIII^e^ siècle ?

LE CONTENU DE L'ORDONNANCE

Comprenant un préambule et 8 articles, l'ordonnance de février 1819 a été rapidement rédigée, et les quatre états successifs qui nous sont parvenus[157] ne révèlent que peu de variations, dont aucune n'est significative.[158] Les changements apportés par rapport au texte de 1773 sont, par contre, importants.
L'ordonnance s'articule, en termes de contenus, en deux blocs, que nous allons examiner successivement.

Les articles 1 à 4 : L'innovation en contexte

Le préambule et les articles 1 à 4 sont nouveaux et liés au contexte de 1817-1818.
Donnant formellement à la commune de domicile d'un indigent le droit de le renvoyer, après une sommation, et faisant à la commune d'origine l'obligation de le recevoir, l'article 1 donne à cette dernière quelques directives pour l'assistance de ses pauvres et, surtout, abolit les taxes pour financer l'assistance, interdisant, ainsi, explicitement, aux communes de recourir au système des contributions forcées sur la fortune dont nous avons documenté, pour la période antérieure à 1815, l'existence effective.[159]
Cette interdiction des taxes forcées et la dimension peu contraignante du devoir d'assistance doivent, certes, être comprises comme la mise en œuvre de la proposition des Audiences en juin 1818, consistant à « libérer les communes de l'obligation qui leur étoit imposée d'entretenir leurs pauvres, et à leur donner l'ordre d'assister les seuls vrais nécessiteux ». Il convient, pourtant, de préciser la portée du changement : l'obligation d'entretenir les pauvres,

---

157 Version 1 : AEN, *Série Assistance 2/Ib* : sans titre, s.d., sans signature ; indication de classement au crayon de papier : « 2 février 1819 » ; l'écriture est celle de Sandoz-Rollin. Version 2 : brouillon 2 du projet de loi aux Audiences ; cf. annexe VII/6. Version 3 : brouillon 3 du projet de loi aux Audiences ; cf. annexe VII/6. Version 4 : *MCE 168*, 20 février 1819, p. 139-142, identique à la version publiée (cf. annexe VII/1).

158 Les deux seuls changements apportés d'un projet à l'autre sont les suivants : *I. Article 1* : « il pourra en être immédiatement renvoyé » (versions 1-2) -> « il pourra, après un avertissement préalable, en être renvoyé » (version 3-4). *II. Article 1, au sujet de la suppression des taxes forcées* : « étant par le présent supprimées et abolies » (versions 1-2) -> « étant par le présent supprimées et abolies, ~~sauf celles de l'année courante~~ à dater du 31 décembre prochain » (version 3 ; biffé dans le texte) -> « étant par le présent supprimées et abolies, à dater du 31 décembre prochain » (version 4).

159 Chap. III/IV/2.

dans le système ancien, ce pouvait aussi être le recours à la fortune personnelle des communiers aisés ; c'est cela qui disparaît en 1819. C'est, donc, d'abord et surtout, pour les communiers que la charité devient facultative : ils n'auront plus l'obligation de contribuer à l'assistance des indigents de la commune dont ils sont ressortissants. Ce sont, ainsi, moins les communes que les communiers qui sont libérés « de l'obligation qui leur étoit imposée d'entretenir leurs pauvres ».

Innovation réelle, l'interdiction des contributions forcées est renforcée par la défense, également nouvelle et issue de l'une des propositions de la commission des Audiences en juin 1818[160], faite aux communes, à l'article 2, « d'entamer leurs capitaux » destinés à l'assistance « à moins qu'elles n'en aient obtenu une permission expresse du gouvernement ». En d'autres termes, il ne sera plus permis de porter le déficit d'un exercice en diminution des capitaux.

L'ordonnance de février 1819 prive, ainsi, les communes de deux sources de financement importantes. L'innovation paraît contraignante pour les communes, mais elle est compensée par les modalités d'énonciation de l'obligation d'entretien des indigents.

« Il est ordonné aux villes, communautés, et paroisses de cet Etat, d'entretenir chacune les pauvres de son district » : l'article 1 du mandement de 1773 était formulé en termes contraignants ; l'on donnait l'*ordre* d'assister. Le texte de 1819 est, lui, moins contraignant, et la seule obligation faite aux communes est de recevoir l'indigent qui leur serait renvoyé :

> « si elles reconnaissent qu'il est dans l'impossibilité de gagner sa vie par son travail, et que sa conduite le rende d'ailleurs recommandable, elles lui accorderont les secours qu'elles jugeront convenables, et qui seront compatibles avec les revenus et les charges des fonds de charité (…). » (art. 1)

Les communes sont incitées, sans qu'il s'agisse d'un ordre formel, à accorder « les secours qu'elles jugeront convenables », et cette incitation peu contraignante est encore affaiblie par le fait que l'on autorise les communes à fixer le montant des secours en fonction non des besoins des indigents, mais « [des] revenus et [des] charges des fonds de charité ». Si l'interdiction des taxes forcées rendait la charité facultative pour les communiers aisés, ces dispositions en font de même pour les communes.

La position de ces dernières est encore renforcée par les articles 3 et 4 de l'ordonnance, qui visent les « mauvais pauvres ». Conçu comme devant être transitoire, jusqu'à l'adoption des dispositions législatives traitées aux Audiences, l'article 3 ordonne aux communes de dénoncer aux chefs de juridiction les pauvres qui seraient « en scandale », le Conseil d'Etat décidant sur chaque cas ce qu'il convient de faire.

L'article 4 confère aux communes le droit de demander au Conseil d'Etat un mandement d'interdiction à l'encontre des « pères de famille » dont la conduite « menace leurs femmes et leurs enfants d'une ruine totale ». Il s'agit, ici aussi, d'une disposition liée au contexte de 1817-1818 : au nombre des propositions de la commission des Audiences en juin 1818 figurait l'idée de « remettre en vigueur les mandemens d'interdiction » et d'« autoriser les communautés et les chambres de charité à intervenir pour l'établissement de curateurs »[161] ; la première version du projet de loi aux Audiences comprenait un article à ce sujet :

> « Les communautés ou chambres de charité devront également dans les cas d'inconduite notoire et de vie scandaleuse et désordonnée, s'adresser au chef de la juridiction pour obtenir la nomination d'un curateur à l'individu en défaut ou s'adresser au gouvernement

[160] Cf. tabl. n° 181 : donner aux communes l'ordre « de ne point entamer les capitaux des fonds publics et de charité ».

[161] Cf. tabl. n° 181.

> pour obtenir un mandement d'interdiction suivant l'ancienne forme usitée dans le pays. »[162]

Explicitement écarté du projet de loi par le Conseil d'Etat en novembre 1818, pour être intégré aux travaux d'une commission nommée en 1816[163], le thème des tutelles, curatelles et interdictions est néanmoins partiellement repris dans l'ordonnance de 1819, en étant borné à la question des interdictions. Moins contraignante que la tutelle ou la curatelle, l'interdiction, tombée en désuétude à la fin du XVIII[e] siècle[164], est ainsi réactivée par le Conseil d'Etat. L'innovation, ici, réside bien dans ce geste de reviviscence et non dans les procédures ou les peines. Le projet d'article de loi rappelé ci-dessus insistait sur le respect de « l'ancienne forme usitée dans le pays » ; l'article 4 de l'ordonnance de 1819 insiste lui aussi sur le fait que les mandements d'interdiction demandés par les communes ou les parents « seront accordés selon l'ancienne pratique, et après avoir observé les formes judiciaires prescrites ». La mesure figure également au nombre de celles que propose, en en confirmant la désuétude, un auteur anonyme au printemps 1818 :

> « Que les dénonciations d'inconduite soyent, moyennant l'autorisation du Conseil d'Etat, vérifiées par des verbaux juridiques, sur la production desquels le Conseil prononcera, s'il y a lieu, comme il le faisoit autrefois, des arrêts de décri et d'interdiction ou ordonnera telle autre mesure compatible avec son autorité. »[165]

Innovant sans innover, dans la mesure où il fait revivre un usage ancien, le Conseil d'Etat peut, ainsi, éviter de traiter « l'importante et difficile question des curatelles »[166] ; il évite, aussi, toute référence aux codifications alors existantes, et tout particulièrement au code civil français. Dans ses propositions, en effet, le lieutenant Henriod, déplorant le « défaut de loyx répressives (…) pour arrêter à tems les dissipateurs de leur fortune », suggérait d'introduire dans la principauté l'institution du « conseil de famille » afin d'accélérer et de faciliter la mise sous tutelle de celui qui « dissipe son bien de manière à donner des craintes qu'il ne tombe un jour » à la charge des siens ou de sa commune. Conçue pour contourner « la longueur, les fraix et les désagrémens des procès qu'il faut soutenir » dans le système existant pour parvenir à faire nommer un curateur, la proposition est explicitement reprise du code civil français.[167]

Les articles 5 à 8

Moins innovante, la seconde partie de l'ordonnance (articles 5 à 8) constitue une réécriture ou une reprise des articles 2 à 5 et 7 du mandement de 1773.
L'article 5, ainsi, règle la procédure pour « les pauvres qui voudraient implorer des secours de la seigneurie » : il s'agit d'une reprise de l'article 2 du mandement de 1773, qui est très largement abrégé.[168] L'article 7, rédigé sur la base de l'article 6 de 1773, interdit aux communes et notables « de donner (…) des recommandations pour quêter et mendier ».

---

[162] Cf. annexe VII/6.

[163] *MCE 167*, 9 novembre 1818, p. 938. Cf. chap. VII/I/1: « L'arrêt relatif à l'assistance des pauvres (…) ».

[164] Cf. chap. II/VI/2 : « 'Mettre le reste de leurs biens en sûreté (…) ».

[165] AEN, *Série Assistance 2/Ib* : « Moyens contre la multiplication des pauvres », sans indication d'auteur ni de date. Ajout du destinataire : « Observations d'un anonyme communiquées à la commission nommée par les Audiences au sujet de l'assistance des pauvres », « 1818. 29 avril ».

[166] Rapport de la commission des Audiences, juin 1821 (annexe VII/3).

[167] Cf. annexe VII/4 (« cette marche se trouve dans le code civil françois »).

[168] Contrairement à ce que prescrivait l'article 2 de 1773, ce sont désormais les pasteurs seuls qui transmettent deux fois l'an ces requêtes ; il n'est plus fait mention d'une attestation de ces requêtes. L'interdiction de venir

L'article 6, remplaçant les articles 3 et 4 de 1773, répète la défense de mendier. La peine du tourniquet, prévue en 1749 et 1773, disparaît : cette disparition, néanmoins, ne doit pas être comprise comme une volonté de mieux traiter les mendiants : elle aurait dû être compensée par les peines prévues dans le projet de loi soumis aux Audiences.
Par d'autres éléments, pourtant, l'article 6 n'est pas une simple réécriture des textes de 1773 : les changements sont réels. Ainsi, c'est désormais la gendarmerie, et non plus une escorte de milice, qui reconduit le mendiant, et non plus dans sa commune d'origine, mais dans sa commune de domicile, et cette dernière, contrairement à ce qui était imposé à la commune d'origine en 1773 (2 bz par lieue), n'a plus à payer les frais de « rapatriement ».
Relatif aux « rôdeurs et mendiants étrangers », l'article 8, enfin, reprend, tout en étant beaucoup plus concis, l'article 7 de 1773 : ils doivent être « arrêtés par les communautés », et remis à la gendarmerie, qui les conduira au dépôt à Neuchâtel ; ce ne sont donc plus les communes qui doivent les amener à Neuchâtel.
La différence essentielle entre les articles 5 à 8 et l'ordonnance de 1773 est, donc, le rôle nouveau donné à la gendarmerie, chargée désormais de ramener les mendiants du pays dans leur commune de domicile et d'amener les rôdeurs étrangers arrêtés par les communes au dépôt de Neuchâtel. Ce changement constitue un allègement de la charge pesant sur les communes, qui n'ont plus ni à assumer le transport de mendiants ni à rembourser les frais engendrés. L'innovation est bien réelle : en août 1817 encore, renouvelant le mandement de 1773, le Conseil d'Etat confirmait le système ancien, en ordonnant aux communes de mettre en place un système de patrouilles pour saisir les mendiants :

> « le Conseil ordonne à tous les officiers de judicature de faire réitérer la publication du mandement du 8 février 1773, et d'assurer son exécution en enjoignant aux communautés d'établir temporairement des gardes pour arrêter sans exception tous les mendiants, afin que ceux du pays soient renvoyés dans leurs communautés à teneur de l'article 4 du dit mandement, et que les étrangers soient remis à la gendarmerie et immédiatement expulsés de l'Etat avec défense d'y rentrer. »[169]

D'autres mentions confirment que le transport des mendiants est encore une charge pesant sur les communes. Le mois suivant, ainsi, le Conseil rejette une proposition du châtelain du Val-de-Travers consistant à ordonner aux communes « d'établir un local pour y déposer provisoirement les rôdeurs qu'on arrête, afin que l'on ne soit pas obligé de multiplier trop souvent les courses des gardes établies par les communes pour conduire ces individus de village en village ».[170] Deux semaines plus tard, il décide « de rapporter la partie de cet arrêté [du 25 août] qui prescrivait aux communautés d'établir une garde temporaire », en raison « des frais plus ou moins considérables » engendrés par cette exigence « pour les communautés et les particuliers », mais il réitère l'article 4 du mandement de 1773 :

> « pour assurer l'exécution de l'article 4 du mandement du 8 février 1773, le Conseil enjoint aux communautés d'établir des personnes chargées de recevoir et d'escorter les mendiants qui leur seraient amenés, ce qui pourra se faire sans frais, attendu que ces préposés sont indemnisés au moyen des rétributions qui doivent leur être payées par les communes dans lesquelles ils reconduisent les mendiants et vagabonds. »[171]

---

personnellement présenter des requêtes au Conseil n'est plus mentionnée, ni la voie par laquelle les secours accordés sont remis au destinataire, ni la réserve des cas extraordinaires.

169 *MCE 166*, 25 août 1817, p. 728.

170 *MCE 166*, 15 septembre 1817, p. 781.

171 *MCE 166*, 30 septembre 1817, p, 829.

Une année et demie plus tard, l'ordonnance de février 1819 change complètement le système, sans que nos sources permettent d'identifier les raisons du changement. Tout au plus peut-on relever qu'à deux reprises au moins, des chefs de juridiction ont attiré l'attention du Conseil d'Etat sur les inconvénients du système. Ainsi, en novembre 1817, le châtelain de Gorgier, dans un rapport qui sera renvoyé à la commission qui élaborera le règlement de février 1819[172], informe le Conseil d'Etat de la présence renouvelée de mendiants dans sa juridiction. L'ordre donné deux mois plus tôt « d'établir des personnes chargées de recevoir et d'escorter le mendiants » n'a manifestement pas été suivi :

> « Le lieutenant (…) attribue ce désordre à ce que la plupart des <communiers>[173] n'ont point nommé de préposés pour les reconduire dans leur domicile. En sorte que ces individus se disant venir des montagnes, du Val de St-Imier et d'autres lieux éloignés, il faudroit en quelque sorte mettre en réquisition la plupart des hommes de la communauté pour les reconduire chez eux. Les communiers se refusent d'ailleurs à ce service, trouvant que le salaire alloué par le mandement n'est pas assez élevé, lorsqu'il s'agit d'un domicile un peu éloigné surtout. »

Le châtelain de Gorgier propose trois solutions :

> « 1°. ou de fixer de nouveau l'attention des communes sur leur négligence à surveiller leurs pauvres. 2°. ou d'augmenter le salaire des préposés qui les reconduiroient. 3°. ou de statuer qu'ils ne seroient reconduits par les préposés d'une commune que jusqu'à la commune la plus voisine sur la route du lieu de domicile des mendiants arrêtés. »

Tout en signalant que cela ferait « revenir sur une mesure qui a occupé le Conseil il n'y a guères plus d'un mois », il se déclare favorable à la troisième solution :

> « il est évident que si un mendiant a traversé tout le pays pour ainsi dire sans obstacle, et <qu'atripé>[174] par exemple des Brenets à St-Aubin, le préposé de St-Aubin soit obligé de le reconduire directement aux Brenets pour 16 batz, il ne sera pas même indemnisé de ses frais d'entretien. Tandis qu'il sera en route, il faudra nommer d'autres préposés, et on peut dire que ce service deviendroit aussi onéreux que pénible. Il seroit diminué si on se bornoit à reconduire jusqu'à la commune la plus voisine qui à son tour reconduiroit à la suivante et ainsi d'étappe en étappe, chaque voyage étappe payée 2 batz ou plus si la distance surpasse l'heure de distance. Le mendiant arriveroit chez lui d'où on le surveilleroit d'avantage. »

A ce premier document, dont nous savons qu'il a été inséré dans le processus qui conduisit à l'ordonnance de février 1819, s'ajoute un rapport[175] du maire des Verrières et conseiller d'Etat Courvoisier. Egalement renvoyé à la commission nommée en décembre 1817, ce document nous montre que la pratique prévue par le texte de 1773 avait, aux Verrières au moins, déjà été interprétée dans le sens d'une remise de la tâche de reconduire les mendiants dans leur commune à la gendarmerie. De fait, les communes de domicile paraissent déjà

---

172 AEN, *Série Assistance 3/II « Gorgier »* : s.d., non signée. Mention dorsale : « Rapport de Monsieur le châtelain de Gorgier. 25 novembre 1817. Renvoyée à l'examen et au rapport de Messieurs de Sandoz-Rollin, de Sandoz-Travers et F.-A. de Montmollin. » Ajouts ultérieurs, de deux écritures différentes [a et b] : « [a] 22 décembre 1817. Renvoyé à l'examen et au rapport de la commission nommée au sujet des mesures à prendre pour les pauvres, commission dont Monsieur le procureur-général est le chef. [b] avant le 30 juin 1818 [a] 10 mars 1818. »

173 <> : sic.

174 <> : lecture incertaine.

175 AEN, *Série Assistance 2/Ib* : s.d., non signée. Mention dorsale : « Note de Monsieur le maire de Verrières. 4 mai 1818. Renvoyée à l'examen et au rapport de la commission nommée le 2 décembre 1817 et dont Monsieur le procureur-général est le chef. »

libérées de la charge de reconduire les mendiants, les communes d'origine continuant à devoir payer les frais engendrés :

> « Le mandement de 1773 ordonne que les pauvres qui se répandront au-dehors pour mendier seront reconduits dans leurs communes qui payeront au gendarme 2 batz par lieue tant pour l'allée que pour le retour. Cette disposition occasionne aux communes des frais dont le montant seroit beaucoup mieux employé à l'assistance même des pauvres.
> Mais il y a plus : ceux-ci profitent de cette disposition pour faire la loi aux communes et lorsqu'elles ne veulent par leur accorder tout ce qu'ils exigent, ils les menacent d'aller mendier, de se faire ramener par les gendarmes et de leur occasionner ainsi des fraix à pure perte. »

Si ce texte ne propose pas de changer le système de rapatriement des mendiants, il éclaire à tout le moins le choix fait dans l'ordonnance de 1819 : l'on a supprimé la charge qui pesait sur la commune d'origine du mendiant transporté par la gendarmerie.
Le changement peut être compris comme une double anonymisation du contrôle de la mendicité : la commune de domicile n'aura plus la charge de veiller sur le comportement des indigents qui ne lui appartiennent pas, de même que la commune d'origine ne sera plus, ce que, devant payer les frais de rapatriement, elle était auparavant, responsable des actes de ses ressortissants. C'est, désormais, sur une instance essentiellement étatique, la gendarmerie, que repose la responsabilité. Il faut, par ailleurs, rappeler que le système a été adopté, même s'ils ont en fin de compte été abandonnés, en lien avec les projets de loi aux Audiences, projets qui tendaient à pénaliser, à criminaliser la mendicité répétée : au lieu d'une charge pesant sur les communes de domicile et d'origine, l'on entendait punir le mendiant. Cet allégement de la charge pesant sur les communes doit, enfin, à notre sens, être compris en relation avec la volonté de rendre l'assistance « facultative » : on libère les communes d'une dépense à laquelle, précédemment, elles étaient tenues.
L'innovation principale du règlement, néanmoins, réside bien dans les articles 1 à 4, qui reprennent les propositions de la commission des Audiences de juin 1818 : rendre l'assistance facultative pour les communiers, surtout, et pour les communes aussi (art. 1), prendre des mesures pour préserver les capitaux des établissements d'assistance (art. 2), pouvoir sévir contre les pauvres vicieux (art. 3) et interdire les dissipateurs (art. 4). C'est aussi le point de vue du Conseil d'Etat ; en juin 1819, le procureur-général résume aux Audiences le contenu de l'ordonnance de février 1819 sans faire mention des articles 5 à 8 :

> « Ce règlement interdit la mendicité, il rappelle que la charité est facultative, il prévient la diminution des fonds publics, il pourvoit à ce que, selon les anciennes formes, les dissipateurs soient mis dans l'impossibilité de se ruiner ainsi que leurs familles. »[176]

LA SIGNIFICATION DE L'ORDONNANCE (1) : « L'ÉGOÏSME DES PLUS À LEUR AISE »

Pour donner sens au texte, il convient, en premier lieu, d'en identifier les modalités d'énonciation : par rapport à 1773, en effet, le changement est marqué.
Mandement général qui était et se savait être inefficace, le texte de 1773, dans son dispositif d'énonciation, était et se disait être une réécriture de textes précédents, une reformulation, une réitération exhortative.[177] Il n'en va pas de même de l'ordonnance de 1819 : il ne s'agit plus, comme au siècle précédent, d'un mandement général qui, exhortatif plus qu'impératif, viserait à redire, à ré-affirmer ce qui l'a déjà été ; il s'agit, au contraire, d'un vrai règlement, conçu

[176] *PVAG I*, 22 juin 1819, p. 329.

[177] Cf. chap. III/III.

pour être mis en œuvre, édictant des normes nouvelles qui ne constituent plus des dispositions exhortatives, mais des règles à appliquer. A cet égard, le préambule est explicite :

> « le Conseil d'Etat, après avoir revu son ordonnance du 8 février 1773, a jugé convenable de la *révoquer* et de *remplacer* les dispositions qu'elle renferme par les mesures suivantes (…). » (nous soulignons)

En termes d'acte de langage, le règlement ordonne, permet ou interdit, dit ce qu'il faut faire, ce qu'il est possible ou obligatoire de faire :

> « Lorsqu'un individu tombera à la charge publique d'un lieu dont il n'est pas communier, il *pourra* (…) *en être renvoyé* (…). Les communautés (…) *ne pourront refuser* de le recevoir. (…) les corporations (…) *prendront connaissance* de sa situation : elles *chercheront* (…), elles lui *accorderont* (…). (…) toutes taxes et impositions forcées (…) *étant par le présent supprimées et abolies* (…). » (art. 1)
> « le Conseil d'Etat *défend* aux communautés (…) d'entamer leurs capitaux (…). » (art. 2)
> « Les communautés ou chambres de charité *dénonceront* », « les dénonciations faites *seront constatées* par des procès-verbaux, et le Conseil d'Etat *ordonnera* (…). » (art. 3)
> « les communautés (…), ainsi que les parents, *pourront* (…) *demander* au Conseil d'Etat des mandements d'interdiction. Ces mandements *seront accordés selon* l'ancienne pratique (…). »

Mais, et précisément parce qu'il abandonne le mode discursif de la réitération vaine et de l'exhortation non impérative, le règlement peut aussi, et doit, être lu dans les questions qu'il ne règle pas. A cet égard, au-delà du passage de la réitération exhortative à la parole qui ordonne ou défend réellement, le principal constat est le fait que les contraintes effectives sont peu nombreuses. Inversement, bien évidemment, c'est parce que le texte est édiction effective qu'il n'édicte que peu : les contenus effectifs de l'ordonnance de 1819 sont maigres et dépourvus de dispositifs détaillés.

De fait, l'on se borne à donner, d'une part, aux communes de domicile le droit d'expulser les indigents et, d'autre part, aux communes d'origine l'ordre de recevoir les expulsés. Ces dernières ne reçoivent, ensuite, l'ordre que de prendre connaissance de la situation de l'indigent, puis, si elles le jugent nécessaire, de l'assister, mais uniquement en fonction de leurs moyens. Aucune procédure n'est prévue pour garantir une assistance fixée selon les besoins des pauvres : l'indigent n'a aucune voie de recours en cas d'assistance insuffisante ou de refus d'assistance, le règlement ne dit nullement aux communes comment elles doivent organiser l'assistance communale, ni quelles ressources peuvent ou doivent être engagées ni, moins encore, comment ces dernières devraient l'être.

A notre sens, cette très grande liberté laissée aux communes doit être comprise comme la contrepartie des deux seuls ordres effectifs édictés par l'ordonnance : l'interdiction des taxes forcées et la défense faite aux communes « d'entamer leurs capitaux ».

Ce qu'il convient, ici, de comprendre, c'est que la non-réglementation précise de l'assistance communale a été un choix, qu'elle a procédé d'un arbitrage entre deux systèmes, soit celui qui a été choisi, d'une part, et, d'autre part, une réglementation détaillée du fonctionnement de l'assistance, prescrivant des façons de faire, visant à une assistance effective et suffisante des pauvres, permettant le recours à des taxes et interdisant, notamment, la mendicité dans la commune chargée d'assister ses indigents.

Mettre en place un système permettant une emprise réelle de l'Etat sur l'assistance communale : c'est, assez exactement, ce que suggère le lieutenant Henriod, dans son mémoire d'avril 1818, en proposant au Conseil d'Etat « de promulguer un mandement qui enjoigne aux

communautés et chambre de charité, et qui exhorte les particuliers de se conformer » à quelques règles.[178]
En premier lieu, dénonçant, en un geste peu novateur, « l'usage généralement reçu, de faire des aumônes en argent et à sa porte », il voit dans « le manque de <réunion en une masse commune tous>[179] les genres de secours d'une ville, d'un village ou d'une commune » « un vice d'administration » qu'il convient de rectifier. Il faudrait que « ce que chaque ménage donne à sa porte » soit « remis à une administration chargée de distribuer ». Bien que la mesure ne soit pas conçue, vis-à-vis des particuliers, sur le mode du règlement impératif et qu'il ne s'agisse pas d'une taxe forcée, la proposition vise à donner aux communes les moyens d'assister suffisamment les indigents.
En deuxième lieu, il s'agit de contraindre ces mêmes communes à rectifier leurs pratiques : il faut un règlement cantonal « pour organiser d'une manière aventageuse la surveillance et l'administration des chambres de charité ». Au nombre des pratiques communales à combattre figurent « la trop grande facilité avec laquelle [des] communes admettent au nombre des pauvres assistés régulièrement », « leur insousciance, à l'égard de l'emploi des secours qu'elles accordent » et « leur défaut de surveillance sur la conduite, le travail, l'ordre et l'économie des ménages assistés, et l'éducation des enfans des pauvres ». Il s'agit, ainsi, notamment, d'imposer aux communes des règles pour l'accord de secours.
Il est une des pratiques qui constituent un « vice d'administration » selon Henriod sur laquelle il convient de s'arrêter un peu plus longuement :

> « C'est une erreur de prétendre qu'il seroit convenable de ne plus exiger des communautés qu'elles pourvoyent aux besoins de leurs pauvres et que cela tendroit à diminuer la mendicité ; ce n'est point le principe *qui est vicieux*, mais bien *l'administration* dans plusieurs communes. D'ailleurs, il y a des pauvres partout, et que deviendroient-ils si leurs communes ne les assistoient ? De deux choses l'une, ou il faudroit qu'ils se dessidassent au féroce parti de périr de faim eux et leurs enfans, ou qu'ils se fissent mendians de profession, ou voleurs de grands chemin. »

Assister assez et réglementer les pratiques communales *ou* laisser mendier : l'alternative que ce texte met en évidence voit s'opposer, personne n'osant proposer un système dans lequel les pauvres mourraient de faim, d'une part une attitude consistant à garantir les moyens d'une assistance suffisante, d'autre part la solution consistant à laisser les pauvres mendier dans leur commune –mais dans leur commune seulement– afin de pallier l'insuffisance de l'assistance communale. Ce qui « est vicieux », ce n'est pas l'exigence faite aux communes d'assister leurs pauvres, mais « l'administration », la solution choisie pour répondre aux besoins des pauvres : les indigents seront, d'une manière ou d'une autre, assistés, soit par leur commune, soit par les particuliers auprès de qui ils iront, de porte en porte, quêter de quoi vivre. Il est, en quelque sorte, obligé que les pauvres soient assistés suffisamment, qu'il soit pourvu à leurs besoins dans leur commune ; il reste à savoir si l'on obligera les communes à s'en charger :

> « Cette obligation n'est donc point une des causes que nous cherchons, au contraire, mais bien l'usage où ci-devant certaines communes étoient, de n'accorder de secours à un pauvre qu'après que, pendant un tems déterminé il auroit mendié son pain (…). »

Il convient ici d'insister sur le fait que cette alternative n'est pas une réfection *a posteriori* de notre part : les contemporains percevaient bien la situation dans ces termes, et l'exemple suivant le montre excellemment. Répondant, en novembre 1817, à un correspondant non identifié, mais manifestement membre du Conseil d'Etat, qui l'avait interrogé « sur la manière

[178] Cf. annexe VII/4.

[179] <> : sic pour la syntaxe.

de pourvoir aux besoins des pauvres », le maire de La Brévine expose bien comment la commune a, volontairement, choisi entre deux solutions : laisser les pauvres mendier dans la commune ou les assister à domicile.[180]

Il commence par relever l'« incertitude » prévalant à La Brévine à ce sujet, incertitude qu'il explique par « l'accroissement énorme des pauvres (…), abstraction faite des tems calamiteux que nous avons passé ». A elles seules, les pensions de pauvres à La Brévine, soit les secours durables, s'élèvent à 130 louis, alors que la commune n'a, pour assumer cette charge, que 80 à 90 louis « de rente ». La différence, et les charges non comprises dans ces 130 louis, soit les « pensionnaires de la commune (…) qui sont au Locle » et les secours ponctuels (« charités de quartier »), non chiffrés, est, « depuis quelques années », couverte par des « souscriptions volontaires » levées par un « comité de charité » constitué à cet effet. Le problème est que « ces contributions se sont rallenties cette année » ; la commune n'a plus les moyens d'assister ses ressortissants. Elle n'a, ainsi, que deux solutions – réactiver le comité de charité ou laisser les pauvres mendier :

> « D'un autre côté on sentoit tous les inconvéniens de la mandicité. Ces diverses considérations pour et contre furent débatues en comunauté le 12 octobre (…). (…) les suffrages furent très balancés, et (…) une très foible majorité crut que dans les circonstances actuelles il seroit difficile de continuer le comité, et *qu'on laisseroit mandier les pauvres, mais dans la commune seulement*. Le dimanche suivant, (…) cette question fut de nouveau remise sur le tapis, et il fut résolu, que dans la vue de se conformer au mandement du Conseil d'Etat qui défend la mandicité on feroit *de nouveau efforts pour rétablir le comité de charité* et une commission fut nommée pour préparer un projet à cet égard. (…) Pendant que tout ceci se travaille, *les pauvres ont été obligé depuis le 12 octobre d'aller devant les portes*, la commune ne pouvant continuer les secours <extraordinaires>[181] qu'elle a distribué pendant l'hiver et l'été. Et ce qu'il y a de remarquable, c'est que sur 40 à 50 pauvres enrôllés, il n'y en a qu'une douzaine qui ayent profités de la circonstance pour tendre la main. » (nous soulignons)

Le mois suivant, le maire informe son correspondant du fait que la commune a choisi de recourir « à une collecte auprès des particuliers », qui « a passablement produit ». Il se dit convaincu que « les distributions de ce comité », jointes « à ce que le fond des pauvres peut faire », suffiront et peut ainsi affirmer « que nos pauvres ne vont pas mandier ».[182]

Un autre exemple, encore, montre bien le lien entre, d'une part, ce qui serait un souci effectif de savoir les pauvres bien assistés et, d'autre part, l'emprise contraignante que cela supposerait de la part de l'Etat sur l'assistance communale : il s'agit du cas de la commune de Buttes, en 1818, après les années chères de 1816-1817, au moment même où se discutent, et s'élaborent, le règlement de février 1819 et les projets de loi aux Audiences. C'est, à nouveau, le lieutenant du Val-de-Travers Henriod-Motta qui défend une solution permettant une assistance suffisante des indigents.

En février 1818, il s'adresse au Conseil d'Etat pour demander des mesures contre la commune de Buttes, qui « n'entretient que très chétivement ses pauvres ».[183] Rapportant en détail

---

[180] AEN, *Série Assistance 3/II « Brévine »* : Lettre du maire de la Brévine D.-G. Huguenin, destinataire inconnu, 3 novembre 1817. Mention dorsale : « Brévine 3 novembre 1817. Huguenin maire. Pour le Conseil. »

[181] <> : lecture incertaine.

[182] AEN, *Série Assistance 3/II « Brévine »* : Lettre du maire de la Brévine D.-G. Huguenin, destinataire inconnu, 16 décembre 1817. Mention dorsale : « Brévine 16 décembre 1817. Huguenin maire. S rép. »

[183] AEN, *Série Assistance 3/II « Val-de-Travers »* : « Rapport de Monsieur le lieutenant du Val-de-Travers » Henriod-Motta, 22 février 1818.

plusieurs plaintes « fondées »[184], il se dit convaincu « que la partie la plus nombreuse et la plus riche de la commune de Buttes n'a aucun principe de charité et qu'elle veut que l'on envoye les pauvres mendier dans les vilages voisins ». Il suggère que, à l'exemple d'autres communes de la juridiction[185], Buttes soit mise en demeure d'augmenter ses revenus en amodiant une partie des biens communaux au lieu de les utiliser comme pâturages auxquels les communiers ont accès gratuitement, système qui ne profite qu'aux « riches »[186] : il faut un ordre de l'Etat, car

> « l'égoïsme des plus à leur aise est tel, que pour profiter de quelque poils d'herbe, ils préfèrent sacrifier un revenu considérable qui reviendroit à la commune si les biens-fonds étoient sagement administrés. »

Dans une commune qui, comme Buttes, n'est pas contrainte à se procurer les revenus permettant d'assister suffisamment les pauvres, la majorité a fait le choix « que ses pauvres aillent mendier hors de son sein plutôt que de recourrir à des moyens honnêtes et utiles qui sont en sa puissance ». Henriod suggère de donner l'ordre à la commune de se pencher, en présence du châtelain, sur l'état de ses charges et revenus et « du nombre de ses pauvres et de leur situation », de discuter « des moyens qu'une partie des communiers pourroit indiquer pour augmenter les revenus » et d'en rapporter le résultat au Conseil d'Etat qui pourra, ensuite, « en vertu de [son] droit de haute police et de tutelle sur les communautés », « ordonner ce qui [lui] paroîtroit, utile, raisonnable et juste ».

La réaction du Conseil d'Etat à cette proposition consistant à intervenir sur la façon dont les pauvres sont assistés dans une commune, en contraignant cette dernière à se donner les moyens d'assister assez au lieu de laisser mendier, est révélatrice : dans un premier temps, la question de « la convenance de régler la manière en laquelle cette communauté secourre ses pauvres » est renvoyée au rapport du châtelain[187], sur le rapport duquel, neuf mois plus tard, aucune suite n'est donnée à l'affaire.[188]

Ces exemples illustrent, ainsi, bien l'alternative devant laquelle le Conseil d'Etat était placé au moment d'édicter son ordonnance de février 1819 :

- Soit ne pas réglementer de manière contraignante la manière dont les indigents sont assistés *dans ou par* leur commune d'origine, en espérant qu'au besoin, des souscriptions volontaires couvriront les ressources manquantes et/ou en admettant que les pauvres mendieront dans leur commune d'origine.

---

184 1. Louis Grandjean, « hors d'état de s'occuper à des ouvrages des mains », « sans ressource », séparé de sa femme et de ses enfants : la famille n'a reçu, depuis le début de l'année, que 8.18.6 £. 2. La veuve de Frédrich Grandjean, « chargée de deux enfans, hors d'état de s'occuper », ne reçoit « que trois piécettes [27.6 £/an] par semaine ». 3. La veuve de Jaques Louis Dubois, chargée de « neuf enfans, dont 7 entièrement à sa charge, et point de fortune », ne reçoit de la commune que 21 bz par semaine (109.4 £/an), « ce qui procure à cette famille, environ trois onces de pain par jour pour chaque individu ».

185 Cf. dans le même document : « Ce n'a été (…) qu'en mettant en culture une partie des biens communaux, que les autres communautés du valon se sont mises en état de supporter leurs charges qui se sont acrues, et surtout d'assister leurs pauvres ».

186 Cf. le calcul frappant fait par Henriod-Motta : la commune demande, par tête de bétail pâturant sur les biens communaux, 7 bz aux communiers et 63 bz aux non communiers : le communier qui a huit vaches fait un profit de 44.16 £ par an, « pendant qu'une veuve sans fortune chargée de deux enfans en bas age ne reçoit en charité que £ 26.6 ».

187 *MCE 167*, 2 mars 1818, p. 204.

188 *MCE 167*, 21 novembre 1818, p. 982 : le châtelain informe le Conseil d'Etat qu'« il est intervenu auprès de la communauté de Buttes, et que cette commune a remis à divers ressortissants pauvres, des terrains à défricher ; ce qui termine l'objet du rapport du sieur lieutenant Henriod (…). »

- Soit ordonner aux communes d'assister suffisamment leurs pauvres, au lieu de les laisser mendier, en recourant au besoin à des contributions forcées.

C'est en référence à ce modèle qu'il convient, pour comprendre le choix qui a été fait, de lire le discours autour du texte de 1819, discours selon lequel le changement, ou le choix opéré, résiderait dans le caractère nouvellement facultatif de l'assistance, destiné à inciter les pauvres à adopter un comportement plus humble, à faire un meilleur usage de leur personne et de leurs ressources. L'on retrouve ici, à nouveau, l'affirmation que le besoin d'aide s'explique, encore et toujours, par les défauts personnels des indigents, imprévoyants, paresseux, ivrognes ou libertins. Ainsi, pour le procureur-général de Rougemont, lorsqu'il s'agit, en juin 1819, de justifier le système proposé :

> « [Le Conseil d'Etat] considéra (…) que, dans un pays comme le nôtre, où chaque citoyen est assuré de recueillir en entier le produit de son travail et de son industrie, où les terres ne payent que ce dont elles furent imposées il y a plusieurs siècles (…), où tout homme qui veut travailler trouve de l'ouvrage, et où en particulier les bras manquent à la culture des terres, *personne n'est réduit à la mendicité sans être coupable d'imprévoyance ou d'inconduite*, à l'exception de ces cas malheureux où des accidens imprévus privent une famille de toutes ressources. Il n'en est pas de même en Angleterre, par exemple, où un homme laborieux, qui gagne aisément de quoi entretenir sa famille, est dans l'impossibilité d'y suffire, parce que les taxes qu'il paye absorbent au moins la moitié de ce qu'il gagne. Il est donc nécessaire que l'Etat vienne à son secours, et la taxe des pauvres qui s'élève à la somme énorme de trois à quatre cents millions de livres de France, n'est en réalité qu'une restitution partielle. Mais dans notre pays, *la pauvreté n'est pas le résultat de taxes nouvelles et toujours croissantes*, et *la charité*, qu'elle s'exerce, soit par le gouvernement ou les corporations, soit par des particuliers, *est et doit être facultative*. (…) *il est bon que la mendicité* porte dans notre pays le caractère qu'elle doit y avoir, qu'elle *sente qu'elle est dans la dépendance*, et que ce sentiment donne à ceux qui s'y trouvent le besoin d'en sortir. C'est le but du règlement fait par le Conseil d'Etat et de la loi qu'il vous propose aujourd'hui. »[189]

Le système, pour le Conseil d'Etat, est résumé par l'affirmation que « la charité (…) est et doit être facultative ». L'idée apparaît de manière récurrente. Ainsi, lorsqu'en novembre 1818, le Conseil d'Etat prend connaissance du rapport de la commission chargée d'examiner l'adresse des Audiences, il la charge de faire des propositions en partant du « principe général, que l'obligation des communautés d'entretenir leurs pauvres n'est que facultative ».[190] De la même façon, examinant le projet de règlement, qu'il trouve « en général fort bon », un conseiller d'Etat non identifié prévoit « certaines difficultés dans son exécution » : « le changement sera (…) complet », dans la mesure où « il part d'un principe tout différent du précédent, ce dernier fo<rce>[191] la charité, et l'autre la rend facultative ».[192]

L'insistance sur le caractère facultatif de l'assistance figure déjà dans le mémoire des Montagnes, pour qui l'une des causes du paupérisme est « l'obligation où sont les communes d'entretenir leurs pauvres », par opposition à un système où « l'aumône est une action volontaire et de conscience »[193] ; on la retrouve dans les mesures proposées en juin 1818 par la commission des Audiences : l'on y suggère de « libérer les communes de l'obligation qui

---

189 *PVAG I*, 22 juin 1819, p. 328-329 ; même texte : AEN, *Série Assistance 2/Ib* : « Exposé de Monsieur le procureur-général aux Audiences générales. Juin 1819 ». Nous soulignons.

190 *MCE 167*, 9 novembre 1818, p. 938 ; même texte : AEN, *Série Assistance I/Ib*.

191 <> : lecture incertaine.

192 AEN, *Série Assistance 2/Ib* : « Règlement concernant la mendicité », s.d. (>9.11.1818<20.02.1819), non signé.

193 Cf. annexe VII/2.

leur étoit imposée d'entretenir leurs pauvres » et de « leur donner l'ordre d'assister les seuls vrais nécessiteux ».[194] L'année suivante, la commission des Audiences chargée d'examiner le projet de loi sur les pauvres résume l'esprit du règlement de février 1819 dans des termes similaires :

> « comme il s'est écoulé plus de deux années, depuis l'adoption *de notre nouveau sistème d'assistance*, l'expérience paroît jusqu'ici en démontrer l'avantage. Les pauvres sont replacés dans la dépendance des communautés et des chambres de charité, qui peuvent maintenant exercer à leur égard une surveillance active, *laisser souffrir le vice*, seul moyen de le corriger, afin d'assister, avec autant plus d'efficacité, la vieillesse, la maladie, le vrai malheur. Les taxes forcées, si contraire à l'esprit de notre Constitution et qui menaçoient plusieurs communautés de la ruine qu'elles ont causée ailleurs, ont complettement cessé. Mais d'un autre côté nous avons lieu de croire, que *les secours accordés volontairement*, sont plus abondants (…). »[195]

Le « nouveau sistème d'assistance » est, une fois encore, ramené à l'idée que, désormais, « les secours [sont] accordés volontairement ». Le discours, ici, pourtant, avoue clairement l'objectif réel du système : la disparition des « taxes forcées » ; l'argumentation est fallacieuse : quel lien, en effet, dans le raisonnement, entre le fait de ne plus devoir assister les mauvais pauvres et la suppression des prélèvements sur les ressources des plus aisés des communiers ? Le texte suppose, pour être compris, que l'on a admis le postulat que la plus grande partie des dépenses d'assistance concerne les mauvais pauvres (« vice ») et qu'une fois ces indigents mis de côté, les moyens seront suffisants pour éviter de devoir fiscaliser le système. Le discours, pourtant, ne s'attache jamais à démontrer son postulat ; ne subsiste, ainsi, en fin de compte, qu'un seul changement réel : la suppression des contributions forcées.
Comme pour la question de l'exclusion des assistés des assemblées communales, ce sont, ici, manifestement, les intérêts de classe qui prévalent : les élites représentées aux Audiences, tout comme les élites villageoises à l'origine du mémoire des Montagnes à l'automne 1817, sont parvenues à faire prévaloir leurs propres intérêts. Le geste, parfois, se lit dans des glissements étonnants ; ainsi, lorsque l'on affirme que « les taxes forcées (…) menaçoient plusieurs *communautés* de ruine », l'on ne peut que relever l'opération lexicale que constitue la substitution des 'communautés' aux 'communiers aisés' : car les taxes, loin de menacer les communes, constituaient pour ces dernières une ressource ; ce sont les communiers mis à contribution que le système menaçait, peut-être, de ruine…
L'objectif effectif du système réside donc dans la cassure du lien qui, dans le régime ancien, liait les communiers à leur commune. En mai 1812, le Conseil d'Etat rappelait à la commune de Brot, qui se plaignait de ne pas avoir les moyens d'assister ses pauvres,

> « que partout où les besoins des pauvres l'emportent sur les ressources de la commune, les communiers sont appellés à fournir de leurs propres moyens de quoi soutenir les pauvres. »[196]

Avec le système adopté en 1819, désormais, les communiers ne sont plus solidairement responsables des charges que leur commune doit assumer, alors qu'inversement, l'on n'attend plus des communes qu'elles assistent suffisamment leurs indigents.
L'ordonnance aurait pu proclamer le caractère facultatif de l'assistance sans interdire les taxes ; or, non seulement, elle ne dit pas explicitement que, désormais, les communes ne *devront* plus assister leurs pauvres, mais encore elle interdit « toute taxes et impositions

---

194 Cf. annexe VII/3.

195 Ibid. (nous soulignons).

196 AEN, *Série assistance 3/IV* : Arrêt du Conseil d'Etat, 17 août 1812.

forcées concernant les pauvres ». Au lieu d'être le cœur du changement, la suppression de l'obligation faite aux communes d'assister suffisamment leurs pauvres n'est que la conséquence de la défiscalisation de la protection sociale à Neuchâtel au début du XIX^e^ siècle : c'est parce que l'on prive les communes de ressources qu'on leur permet, désormais, de ne plus accorder à leurs pauvres que « les secours (…) qui seront compatibles avec les revenus et les charges des fonds de charité ». Ce faisant, l'on admet, sans l'avouer, que les communes laisseront mendier les pauvres, au moins sur leur territoire ; et on laisse un large champ d'action à la bienfaisance privée, alors émergente.

LA SIGNIFICATION DE L'ORDONNANCE (2) : NE PAS RÉGLEMENTER, NE PAS CONTRAINDRE, NE PAS FISCALISER

Entre 1817 et 1825, très clairement, le système a choisi, contre le *souci des pauvres* dont nous avons documenté l'émergence dans les années 1800 à 1815, de privilégier les intérêts des communiers aisés, déliés de l'obligation de suppléer aux manques éventuels de leur commune. L'absence, dans ce cadre, d'une réglementation précise, détaillée, de l'assistance communale prend tout son sens : il eût en effet été peu concevable de permettre aux communes de ne pas, si elle n'en ont pas les moyens, assister suffisamment leurs pauvres et, en même temps, de leur imposer des règles visant à bien assister les pauvres.

Or, au nombre de ces règles que l'on n'édicte pas et qui auraient fait partie de ce qui eût été une assistance communale réglée par l'Etat cantonal figurent aussi les mesures destinées à contrôler les pauvres, à les contraindre à bien user de leur personne et de leurs ressources : c'est le lien entre ces deux aspects que nous entendons ici démontrer, sur la base de deux textes.

Le premier exemple, une fois encore, est celui des propositions du lieutenant Henriod.[197] A côté de mesures relatives au fonctionnement et au financement de l'assistance, il propose en effet que l'on établisse « des inspecteurs de chaque ménage assisté, qui veilleront à ce que l'ordre et le travail y règnent, et que les enfans reçoivent une éducation religieuse ». Réglementer l'assistance communale c'est, aussi, pallier ce qu'il appelle « le défaut de loyx répressives » dans la principauté, et il propose plusieurs mesures d'ordre législatif : ce sont, le plus souvent, des mesures de contrainte à l'égard des indigents (tutelles, abandons d'enfants ou de parents, restrictions au mariage, lois somptuaires).

L'alternative au règlement de février 1819 eût donc consisté à adopter un système liant financement de l'assistance, réglementation des pratiques communales et « loyx répressives » à l'égard des mauvais pauvres. Le constat est particulièrement bien illustré par le contenu d'un mémoire « sur les moyens de prévenir la disette en Suisse » et à Neuchâtel, publié à Vevey en 1820.[198]

Répondant à un concours lancé par la SEP sur le sujet pour 1818[199], dans le contexte de la crise de subsistances de 1816-1817, le travail a été écarté en raison de son caractère hétéroclite,

---

197 Annexe VII/4.

198 Moïse MATTHEY-DORET, *Mémoire sur les moyens de prévenir la disette en Suisse, et particulièrement dans le Canton de Neuchâtel*, Vevey, de l'Imprimerie de Loertscher et Fils, 1820, 70 p. BPUN QG 3169. Ci-apr. : MATTHEY-DORET, *Mémoire*… Cf. annexe VII/7 ; nous ne donnons ci-dessous la référence au document que lorsqu'il s'agit d'une citation ne figurant pas dans cette annexe.

199 *RGSEP*, 3 juin 1817, p. 45 : « Le comité ayant été chargé de s'occuper d'une question pour sujet d'un premier prix a proposé celle-ci, 'Quelles seroient les meilleurs moyens à employer pour prévenir la disette ou pour en adoucir la rigueur parmi nous, soit en donnant aux produits de notre agriculture toute l'extension dont elle est susceptible d'après la nature de nos terres, soit en formant des greniers d'abondance dans un mode approprié à

mais aussi des positions politiques de l'auteur.[200] En effet, si, effectivement, le travail est parfois une compilation d'écrits sans réflexion sur la mise en œuvre à Neuchâtel et s'il présente de nombreuses digressions peu en rapport avec son sujet[201], c'est aussi le contenu même des propositions émises qui est en jeu, et l'auteur, lorsqu'il publie son travail hors du canton, en a bien conscience :

> « On auroit désiré que je me fusse abstenu de toute réflexion qui tient à la politique ; cependant il me paroît que la question dont il s'agit se lie sous bien des rapports à l'administration, à la législation, et conséquemment à la politique. En effet comment veut-on prévenir la disette, ou en adoucir la rigueur, et faire cesser la mendicité, si les autorités n'y concourent pas ? Comment veut-on que la classe pauvre ou peu aisée puisse améliorer son sort, tandis qu'elle est souvent foulée au profit des riches, et que l'on ne prend pas des mesures efficaces pour prévenir ou arrêter les désordres d'un père, ou d'un membre de famille, qui ruine ses <anfans>[202] ou ses parens, et les fait souvent tomber dans l'indigence et la misère. »[203]

Les propositions émises illustrent bien ce qu'eût pu être, vers 1818-1820, un système autre que celui que choisirent les autorités de la principauté. L'auteur y propose des mesures de nature administrative, relatives à l'organisation de l'assistance, des mesures législatives et un système de financement.

Il suggère de réorganiser l'assistance communale en la régionalisant : il s'agirait de créer « un conseil de surveillance et de secours dans chaque juridiction », regroupant la cour de justice et le consistoire, présidé par l'officier, avec au besoin des conseils locaux par paroisse qui rendraient compte au conseil central de la juridiction. Ce Conseil, qui remplacerait les communes, dont il absorberait les revenus ou les fonds d'assistance, aurait des tâches de trois ordres.

En premier lieu, il disposerait de pouvoirs de contrainte pour « les cas d'inconduite, de mauvaise administration, et de désordre dans les affaires particulières » : en sus d'avertissements, de censures et d'exhortations, il pourrait de sa propre autorité établir un curateur à l'indigent, l'interdire ou, s'il est étranger, l'expulser. En deuxième lieu, il disposerait de compétences en matière de police des étrangers (examen des demandes d'habitation).

En troisième lieu, enfin, il serait chargé d'assister les pauvres, en disposant de pouvoirs d'enquête étendus : chaque demande ferait l'objet d'une visite domiciliaire, destinée à se renseigner « sur l'état et les circonstances de l'individu, ou de la famille qui réclame des secours, sur sa moralité, ses ressources et son travail ». L'assistance serait accordée, d'abord, sur le modèle, explicitement cité, des « magasins de secours » proposés par « Monsieur Péneveyre », en procurant à l'indigent du travail, qu'il sera contraint d'accepter, puis alors seulement, « on suppléera en argent ou en denrées à ce qui leur manquera ». Le droit d'intrusion du « conseil de surveillance et de secours » serait encore renforcé par la création d'un comité de dames, chargées de « connaître l'administration intérieure des familles

---

nos localités et à nos circonstances, soit en suppléant au pain par d'autres ressources alimentaires, soit enfin par tout autre moyen que l'on jugeroit propre à atteindre ce but.' »

200 Cf. *RGSEP*, 19 février 1819, p. 45 : « La société a trouvé qu'au milieu de bonnes choses qu'il renferme, et pour lesquelles on rendra justice à l'auteur, il ne lui étoit pas possible de la couronner, vu que le sujet n'y est pas traité sous son vrai point de vue, et qu'il y a beaucoup de choses tout à fait étrangères à la question. »

201 Cf. p. ex. la table des matières du mémoire (annexe VII/7).

202 <> : sic.

203 MATTHEY-DORET, *Mémoire*…, p. 2-3.

pauvres, afin de s'assurer s'il y a de l'ordre et de l'économie » et « d'examiner avec attention (…) tous les détails de ménage qui appartiennent à leur sexe ».
A ces mesures administratives, l'auteur ajoute une série de propositions d'ordre législatif, de la compétence des Audiences, qui équivalent à une refonte massive du droit civil coutumier et du système communal neuchâtelois. Il y a, dit-il, « quelques changemens avantageux à opérer dans nos loix et nos usages, *écrits et non écrits* », portant sur « l'antique constitution de notre heureuse patrie » et « nos institutions communales ». Il vise[204], explicitement, les « mariages trop précoces, ou inconsidérés », la pratique des « cautionnemens » et l'hérédité nécessaire[205] et, enfin, les « institutions vicieuses » de certaines communes, « trop favorables aux gens riches, aux dépends de ceux qui ne le sont pas ». L'auteur vise, ici, les pratiques en matière d'usage des biens communaux, en particulier l'accord gratuit de bois à qui veut construire et la rétribution des « brévards » (surveillance des récoltes) par la commune, alors que tous, « petits propriétaires, artisans et journaliers » ou « riches », sont astreints aux corvées : « lorsqu'il s'agit de bénéfices communaux, on en profite en raison directe du bien que l'on possède ; mais les charges ne sont pas supportées dans la même proportion. »
Enfin, le mémoire contient plusieurs allusions à la question du financement du système. Il prône un système de taxes proportionnelles à la fortune :

> « Les revenus des établissemens charitables ne suffiraient pas peut-être, aux dépenses que nécessiteraient les changemens que je propose dans la manière d'assister les pauvres ; mais on y suppléerait par des contributions que l'on exigerait de tous les individus à leur aise, dans la proportion de leurs fortunes, et qui n'iraient pas plus loin, en somme, que celles que la mendicité obtient annuellement, et fait peser en grande partie sur la classe moyenne. »

Il s'agit ici, pour l'auteur, de remplacer l'aumône, le don manuel fait au pauvre qui, de porte en porte, quête de quoi vivre. En sus de favoriser la paresse et une attribution peu judicieuse des secours, cet usage aurait aussi l'inconvénient d'être inéquitable, d'épargner trop les riches. Chacun donne, à sa porte, un montant à peu près égal qui, rapporté aux moyens des uns et des autres, ne représente pas une contribution égale pour tous :

> « quand les riches font l'aumône aux mendians ils donnent toujours, proportion gardée, beaucoup moins que les petits propriétaires. Que l'un de ceux-ci par exemple, à qui nous supposerons dix mille francs de bien, et il y en a beaucoup qui en ont moins, donne un creutzer à chaque mendiant qui se présente à sa porte, combien faudrait-il que donnât le capitaliste ou le riche terrien qui possède cent mille francs et davantage, jusqu'à un million ? (…) Ainsi la classe moyenne contribue beaucoup plus que la classe opulente à l'entretien des mendians (…). »

Le mémoire se termine par une volumineuse note, qui élargit le cas de « l'entretien des mendians » « aux autres charges publiques » : l'auteur défend un système dans lequel les riches participeraient aux charges publiques « dans la juste proportion de leur fortune », et il critique longuement le fait que la contribution levée pour couvrir les frais du passage des

---

[204] MATTHEY-DORET, *Mémoire*…, p. 46-48.

[205] Il s'agit d'usages offrant des garanties aux créanciers. Particularité neuchâteloise abolie seulement après 1848, l'hérédité nécessaire est l'obligation, pour les enfants, d'accepter la succession de leurs parents et, donc, d'assumer les dettes que ceux-ci peuvent avoir contractées. Cf. sur ceci : Maurice de TRIBOLET, « Le débat idéologique autour de l'abolition de l'hérédité nécessaire, 1833-1850 », *RHN*, 1997, p. 269-280. MATTHEY-DORET propose, en remplacement de l'hérédité nécessaire, « le bénéfice d'inventaire dans les successions et l'hypothèque impérissable dans les discussions ».

Alliés en 1813-1814 ne l'ait pas été sur la base d'une indication sermentale des fortunes[206] : il juge le système trop favorable aux « riches particuliers, dont un grand nombre, pour se soustraire autant qu'ils le peuvent aux charges publiques, sont bien aises que l'on ne connaisse pas tout ce qu'ils possèdent » et dénonce « la disproportion (…) avec laquelle les charges publiques se trouvent souvent réparties, au préjudice des petites fortunes ».
Cet exemple montre de manière frappante combien l'alternative possible au système adopté en 1819 eût accordé la même importance à ses trois composantes : contraindre les mauvais pauvres, taxer les riches *et* assister suffisamment les indigents. Il s'agit bien, en premier lieu, d'empiéter sur la libre disposition de leurs personnes et de leurs ressources par les indigents et de les contraindre, au besoin, au travail ; l'auteur, le reconnaissant, le revendique :

> « Les mauvais sujets ne manqueront pas, sans doute, de crier à la tyrannie, à l'inquisition, si l'on arrête pendant qu'il en est temps encore, le cours de leurs désordres, en leur ôtant la faculté de disposer de leurs biens, et en surveillant leur conduite ; mais ne vaut-il pas mieux les entendre se plaindre à tort, d'une mesure salutaire qui les prive d'une liberté dont ils ne cessent d'abuser (…). »

Mais en même temps, les mauvais pauvres mis au travail et leur conduite surveillée, il s'agira d'assister suffisamment qui en a besoin :

> « Lors donc qu'ils feront de leur côté, tout ce qu'ils peuvent et doivent raisonnablement faire, on suppléera en argent ou en denrées à ce qui leur manquera. Pour ce qui est des malades, des infirmes et des vieillards qui ne peuvent travailler, il est bien entendu qu'ils doivent être entretenus convenablement et avec soin. »

Régler l'assistance, contraindre les pauvres *et* garantir le financement du système : ce sont les trois composantes du système rejeté par Neuchâtel en 1818 ; et il ne s'agit pas, ici, d'une réfection théorique de notre part : un choix a été réellement fait. C'est ce qu'en juin 1824, défendant devant les Audiences ce qu'il reste du projet de loi, le procureur-général expose en des termes frappants. Faisant allusion à l'ordonnance de février 1819, il défend les choix opérés en comparant « *l'état actuel du pays* avec ce qu'il était dans les tems antérieurs » et « avec celui des *pays où le système contraire est en vigueur* » :

> « L'Evangile nous annonce qu'il y aura toujours des *pauvres* parmi nous, et le devoir des *riches* sera toujours de les assister. Aussi le gouvernement n'a-t-il pas conçu l'idée qu'on pût empêcher par aucune loi qu'il n'y eût des pauvres ; et loin que le sentiment de la *charité* doive être affaibli parmi nous par l'effet des mesures adoptées en 1818, elles étaient nécessaires pour lui conserver le *caractère libre* qu'il aurait perdu, si les aumônes pouvaient être exigées comme le payement d'une dette.
> Les communes et les paroisses ne sont pas moins obligées qu'anciennement à prendre soin des pauvres qui leur appartiennent, et lorsque leurs ressources deviennent évidemment insuffisantes, elles peuvent faire un appel à la charité de leurs membres, mais *non plus imposer des taxes forcées*, et le pauvre, qui sent qu'il n'a pas le droit d'exiger des secours, redouble d'efforts pour s'en passer. Chaque jour, en échange, on voit se développer les conséquences de ce *système de taxe*, qui, par un résultat assez ordinaire des mesures mal combinées, se trouve peser de la manière la plus fâcheuse sur la classe même en faveur de laquelle il a été établi. De l'obligation d'entretenir par des *taxes forcées* les membres pauvres de la commune on a fait découler pour celle-ci le droit d'exercer sur eux une *tutelle* poussée à un tel point qu'elle va beaucoup au-delà de l'autorité paternelle elle-même ; en sorte qu'un jeune homme qui, pendant son enfance et pour son éducation, a reçu de sa commune des secours qu'il est hors d'état de rembourser,

[206] Cf. Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier*…, p. 420 : le passage des Alliés à Neuchâtel, en 1813-1814, coûta environ 770'000 £, dont 230'000 £ couvertes par une contribution *volontaire* de 7‰ sur la fortune.

> se trouve par cela seul déchu du droit de se marier. Est-ce une fille étrangère qu'un communier veut épouser ? Il faut, en outre que celle-ci soit en état de payer, à titre d'entrage, une somme qui dédommage la commune de la charge qui peut éventuellement retomber sur elle. De pareilles lois, bien propres à nuire essentiellement aux mœurs, paraissent porter une atteinte directe aux fondemens de la société et aux premiers droits de ses membres. Sans doute *le système contraire, d'après lequel l'ordonnance de <1818>*[207] *a été rendue*, a aussi ses inconvéniens et ses difficultés ; mais le caractère de celles-ci est bien moins grave (…). »[208]

5. CONCLUSION

A Neuchâtel entre 1815 et 1830, l'immobilisme n'est qu'apparent : il procède d'un choix qui est, occasionnellement, thématisé. Contre un « système de taxe » et contre les mesures de contrainte en matière, notamment, d'obstacles au mariage des pauvres, Neuchâtel a choisi un « système contraire », dans lequel le financement de la protection sociale ne repose pas ou plus sur une mise à contribution forcée des « riches » *et* dans lequel l'on ne contraint pas les pauvres. Ainsi, « le défaut de loyx répressives » déploré par Henriod, emblématisé par l'abandon des projets de loi aux Audiences, loin de constituer un échec, un manque par rapport au dispositif de février 1819, en est le complément nécessaire. L'article 3 de l'ordonnance, relatif aux pauvres « en scandale dans le lieu », pouvait, certes, faire allusion à « des dispositions législatives » à venir, mais le système même sur lequel repose l'ordonnance exclut l'adoption de telles dispositions ; il en va de même de l'article 4, relatif aux mandements d'interdiction et qui, loin d'innover, se borne à réactualiser des usages anciens.

Le cas neuchâtelois n'est, certes, pas unique, bien que les études récentes sur la question, pour la Suisse de la première moitié du XIX^e^ siècle, fassent défaut. A cet égard, le travail, déjà ancien, d'H. BALTENSBERGER sur l'assistance dans le canton de Zurich dans le deuxième tiers du siècle[209] éclaire bien les choix qui, un peu plus tôt, ont été faits à Neuchâtel.

En référence, notamment, aux débats helvétiques sur les thèmes de l'émigration et des obstacles aux mariages de pauvres ainsi qu'à la réception des travaux de Malthus, l'auteure distingue deux courants, pour partie représentés à Neuchâtel.

Pour les tenants du premier courant, qu'elle qualifie de « libéral », la solution réside dans la croissance agricole et industrielle, ainsi que dans des mesures visant à une meilleure formation élémentaire et professionnelle des classes populaires (écoles, bibliothèques), à qui il conviendrait, par ailleurs, de permettre de mieux user du produit de leur travail, par des mesures incitatives (caisses d'épargne, caisses maladie) ou contraignantes (police des auberges, tutelles et interdictions). Pour résoudre la question de la pauvreté, le seul remède, en fin de compte, consiste en une « Vermehrung der Klugheit und Voraussicht der arbeitenden Klassen ».

Pour les tenants du second courant (« moralisch-sittlich »), les maux proviennent du système d'assistance, en particulier de l'obligation d'assister les pauvres, et l'exemple anglais, qui lie droit des pauvres à l'assistance et financement par des taxes (*Armensteuer*), sert de repoussoir. L'assistance obligatoire crée, chez les indigents, un état d'esprit à l'origine de tous les maux : manque de volonté de s'en sortir seul, perte du sentiment de responsabilité et accroissement

---

207 <> : sic.

208 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 149-150. Nous soulignons.

209 Helene BALTENSBERGER, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Armengesetz von 1836 bis zu den Revisionsbestrebungen der 60^er^ Jahre*, Diss. Volksw. Zürich, Zurich, Ernst Lang, 1940, p. 14-18.

du nombre de pauvres proportionnel aux moyens d'assistance à disposition. Sur cette base, deux attitudes sont représentées.
La première consiste à lier à l'obligation d'assistance un certain pouvoir de contrainte sur les assistés, en mettant en place, par exemple, des maisons de travail ou de correction (*Zwangsarbeitshäuser*). La seconde, à proposer de ne plus faire de l'assistance un devoir des collectivités publiques, mais une œuvre libre : il faut non plus des droits que l'on fait valoir (*Rechtsansprüche*), mais restaurer un rapport de dépendance entre celui qui donne et celui qui reçoit, en lieu et place d'un rapport dans lequel sont en présence le citoyen payant contre son gré une taxe pour les pauvres et l'indigent réclamant un droit. Cette seconde orientation est souvent accompagnée de considérations religieuses, voire est le fait de milieux religieux, en particulier piétistes.
C'est, très clairement, la seconde de ces orientations qui a prévalu à Neuchâtel vers 1820, et le discours déjà cité du procureur-général en 1824 formule excellemment les deux options du courant – contraindre les pauvres ou rendre l'assistance facultative. Ainsi que le relève le maire des Verrières, en 1819, l'ordonnance de 1819 « tendant à provoquer la mendicité employe des moyens évidemment insuffisants pour la réprimer »[210] : il s'agit, en fait, d'un choix… ; l'on sait, parce qu'on les leur a volontairement refusés, que les communes n'auront, parfois, pas les moyens d'assister les pauvres et que ces derniers devront, de ce fait, mendier, et ce choix est, aussi, un choix de classe, fait par ceux qui possèdent et qui sont, toujours plus, convaincus du fait qu'« aujourd'hui (…) le nombre de ceux qui ne possèdent rien surpasse celui des propriétaires ».[211]
Le refus de modèles disciplinarisants et d'une fiscalisation de la protection sociale va donc de pair avec l'abandon du *souci des pauvres* : en matière d'assistance, on renonce à contraindre les communes, à leur imposer des règles pour leur basse police, à les obliger à assister suffisamment leur pauvres. Evitant, en rupture avec l'état antérieur, d'« organiser le pillage des riches en faveur des pauvres »[212], Neuchâtel, en 1818-1820, choisit réellement un nouveau système : il ne s'agit pas, ce à quoi l'absence de dispositions détaillées dans l'ordonnance de février 1819 eût pu amener à conclure, d'un maintien ou d'une restauration de l'ordre coutumier ancien. L'on instaure, effectivement, un régime nouveau, et l'absence même de contrainte envers les communes en est l'une des pièces. Avec cet équilibre nouveau, *in fine*, c'est à une régulation étatique de l'assistance communale que l'on renonce : le geste eût été possible, il a été évoqué, envisagé, et abandonné, au profit, notamment, d'une défense d'intérêts de classe.

210 *MCE 168*, 22 février 1819, p. 148-149. Nous soulignons.

211 Annexe VII/3.

212 Louis-Frédéric BERGER, *Du paupérisme dans le canton de Vaud*, Lausanne, Blanchard, 1836, p. 81, cité in *Enquête sur le paupérisme en 1840 dans le canton de Vaud…*, p. 22. Comme Neuchâtel, le canton de Vaud connaît au XVIII^e^ siècle des taxes communales sur la fortune foncière pour l'assistance des pauvres ; la législation cantonale vaudoise (1799, 1832) reprend ce système, en permettant aux communes de financer l'assistance par le biais de la fiscalité. Nous ne disposons pas d'études permettant de savoir quel usage, dans la première moitié du XIX^e^ siècle, les communes vaudoises ont fait de cette latitude qui leur était laissée.

MARGINALIA (1) : LE STATUT DES ILLÉGITIMES

Légitimés ou non au rythme de décisions ponctuelles routinières du Conseil d'Etat[213], les illégitimes sont, mainmortables, à la charge de l'Etat en cas d'indigence.
Héritée de l'Ancien régime, tenant à la condition des personnes, cette situation[214] avait été remise en cause sous l'ère Berthier, sans toutefois que l'on changeât le système. Immédiatement après le retour de la principauté sous domination prussienne, la question est une fois encore reprise : au terme de dix-sept ans de tergiversations, l'on adopte, en 1834, quelques changements dans le statut des illégitimes.
L'intérêt de ce thème, en sus de sa proximité avec la problématique de l'assistance, réside dans la façon dont il a été abordé par l'Etat : les lenteurs, les hésitations, le refus de l'innovation réelle sont similaires à ce que nous avons constaté dans l'analyse du projet de loi débattu aux Audiences.
Entre 1817 et 1823, la question est traitée sous deux angles différents : la question générale du statut des illégitimes et la question particulière de l'entretien des illégitimes des seigneuries de Gorgier, Travers et Vaumarcus (« bâtards des vassaux »). Les deux démarches se rejoignent en novembre 1823, pour déboucher, en 1834, sur l'adoption d'un nouveau système.
Brièvement évoqué aux Audiences générales en mars 1816[215], le dossier du statut, et de l'entretien, des illégitimes en général est ouvert en janvier 1817, lorsque le « baron de Chambrier » remet au Conseil d'Etat un « mémoire sur les enfans illégitimes, et sur les moyens d'améliorer leur sort ».[216] La commission à l'examen de laquelle ce travail est renvoyé rend son rapport en décembre 1817 : le Conseil d'Etat temporise, en renvoyant le dossier à la même commission[217], augmentée du chancelier.[218]
Il faudra un ordre positif de Berlin, et une démarche singulière de l'un des membres de la commission (de Vattel), pour que le dossier soit repris. En juillet 1820, en effet, le Conseil d'Etat reçoit une lettre de Berlin lui demandant un rapport sur un mémoire « relatif à l'état des bâtards dans ce pays », mémoire que de Vattel a envoyé directement au roi. Devant cette exigence berlinoise, qu'il ne peut contourner frontalement, le Conseil d'Etat … renvoye la question au rapport de la commission chargée en 1817 « de l'examen du mémoire sur le même objet présenté dans le tems au Conseil par Monsieur le baron de Chambrier ».[219]
Hardenberg, le ministre prussien qui enjoint ainsi au Conseil d'Etat de reprendre la question, se dit pleinement d'accord avec les propositions de Vattel : à son avis, la situation héritée de l'Ancien régime est « dure, injuste et impolitique ».[220] Dénonçant « la position anti-sociale dans laquelle l'ancien droit féodal les a placés dans ce pays », le long mémoire du fils de l'auteur du *Droit des gens* commence par rappeler la condition personnelle des illégitimes : ne faisant partie d'aucune commune, ils sont mainmortables, ils n'ont aucun droit civil et ne

213 A partir des *Tables des MCE* : 33 cas entre 1816 et 1820, 43 cas entre 1821 et 1825, dont deux refus.

214 Sur cette question, cf. chap. III/VII/1 : « Les moyens à disposition (…) ».

215 *PVAG I*, p. 56, 9 mars 1816 : une proposition relative « aux moyens de donner un état-civil aux enfants illégitimes » est retirée « sur les observations de Monsieur le procureur-général ».

216 *MCE 166*, 14 janvier 1817, p. 32.

217 Membres (numérotation selon annexe V/1) : de Rougemont (n° 5), de Sandoz-Rollin (n°21), de Meuron de Corcelles, le baron de Chambrier (n° 27) et le châtelain de Vattel.

218 *MCE 166*, 2 décembre 1817, p. 1016. Le chancelier est François de Sandoz-Travers (n° 34).

219 *MCE 169*, 31 juillet 1820, p. 637.

220 *LDSM 117*, 62, 415-421, 13 juillet 1820 (contient une copie du mémoire de Vattel, daté du 15 juin 1820).

peuvent disposer de leurs biens par testament ou par donation. Lorsqu'ils meurent sans enfants légitimes, le prince ou le seigneur hérite de leurs biens ; inversement, en cas d'indigence, ils sont à la charge de l'Etat ou des seigneurs :

> « les secours donnés par le prince ou les seigneurs aux filles qui deviennent mères et aux bâtards encouragent les mauvaises mœurs, et telle fille pauvre qui auroit craint de se livrer au vice, de peur d'être chargée d'un enfant, s'y laisse aller plus facilement, dans la persuasion où elle est que le souverain ou le seigneur viendra au secours d'elle et de son enfant. (…) telle est, en général, l'opinion des filles de la classe inférieure, c'est-à-dire de la classe la plus nombreuse et que tels sont les fâcheux effets de cette opinion. »

Il suggère donc de leur donner, à l'exception des droits de commune, tous les droits civils et politiques, soit en particulier le droit de se marier sans passer par une légitimation du prince et de disposer de leurs biens. Inversement, sans le dire explicitement, il propose de décharger l'Etat et les seigneurs de devoir de les assister en cas d'indigence, sans aborder la question de savoir à charge de qui il propose de remettre cette tâche. La commission chargée de l'examen de ces propositions ne se hâta pas : elle ne rend son rapport qu'en 1824…

C'est en 1817 aussi que commence la longue affaire des illégitimes à charge des vassaux. Le point de départ est la question de l'entretien d'une famille : à l'occasion du cas d'Abram Braillard, illégitime né d'une mère originaire de Montalchez ayant été légitimé, le seigneur de Gorgier demande en mai 1817 s'il « peut être tenu de l'entretien d'un illégitime qui a été naturalisé par un acte de prince, lequel acte a privé le seigneur de Gorgier des droits éventuels qu'il aurait eu sur les biens de cet illégitime ».[221] Renvoyée à une commission composée des intéressés (procureur-général et seigneurs de Gorgier, Vaumarcus et Travers), la question n'est reprise qu'en 1821 : en 1817, en effet, l'on adopte, pour le cas particulier de Braillard, un compromis, soit un entretien par moitié entre l'Etat et le seigneur de Gorgier.[222]

En juin 1821, la question des *bâtards des vassaux* est reprise. Adoptant une position peu claire pour un cas particulier (Travers), le Conseil d'Etat confirme la participation du chancelier, qui est en même temps seigneur de Travers et intéressé personnellement, à la commission nommée en 1817 :

> « (…) Monsieur le chancelier, qui en sa qualité de seigneur de Travers avait été nommé membre de la commission chargée d'examiner la question des frais de l'entretien des enfans illégitimes auxquels les vassaux des terres de cet Etat doivent être tenus de pourvoir, quant aux ressortissans de ces terres, de concert avec sa majesté, doit continuer à faire <parvenir>[223] de cette commission, à laquelle on adjoint Monsieur Matile archiviste. »[224]

---

221 *MCE 166*, 19 mai 1817, p. 424-425.

222 *MCE 166*, 26 mai 1817, p. 454 ; 11 juin 1817, p. 515 ; 1 juillet 1817, p. 598-599 ; 3 juillet 1817, p. 608-609 et 6 octobre 1817, p. 835-836

223 <> : sic.

224 *MCE 170*, 4 juin 1821, p. 491-492. Pour le cas particulier de Travers, la décision du Conseil d'Etat est la suivante : admettant qu'il n'a donné aucune suite aux réclamations des seigneurs de Travers contre un arrêt du 25 février 1817 leur ordonnant de payer la moitié des frais de « l'entretien des enfans illégitimes », frais auxquels ils disent « n'être point tenus », mais relevant que « depuis que cette question s'est élevée, Monsieur le chancelier, en sa qualité de seigneur de Travers, a constamment fourni à l'entretien des enfans illégitimes, mais sans conséquence », le Conseil d'Etat admet « que les réclamations des seigneurs de Travers et Rozières sont trouvées fondées, et qu'il ne sera en conséquence donné aucune suite à cette affaire ».

Complétée en février 1822 par deux autres membres, cette « commission chargée de l'examen de la question concernant les enfans illégitimes ressortissans aux terres vassales »[225] voit sa composition à nouveau modifiée en novembre 1823. Désormais, elle est chargée de traiter et la question générale des illégitimes et la question particulière des « bâtards des vassaux » :

> « Le Conseil, sur le rapport des diverses commissions nommées les 19 mai 1817, 31 juillet 1820, et 7 janvier 1822, au sujet des bâtards en général, et en particulier de l'entretien de ceux des ressortissans des terres des vassaux, a renvoyé la totalité de cet objet à une commission composée de Messieurs le chancelier, le procureur-général, de Vattel, l'archiviste et l'avocat-général. »[226]

En mars 1824, la commission rend enfin un rapport. Elle est favorable aux propositions de Vattel « sur la légitimation générale des bâtards » et propose d'attendre une décision de la cour sur ce point avant de se prononcer « sur la question de savoir si la légitimation que le prince accorde à des bâtards dépendans des terres seigneuriales, relève les seigneurs de l'obligation de les entretenir ».[227] Le Conseil d'Etat est, en réalité, divisé sur la question et, fait rare dans les *MCE*, l'avis des opposants à une « légitimation générale des bâtards » est rapporté :

> « plusieurs membres du Conseil ayant fait, en opposition aux conclusions de la commission, diverses observations fondées entr'autres sur le danger de rien innover relativement aux bâtards dans un pays où leur nombre est, proportionnément à celui des enfans légitimes, très peu considérable ; sur l'accroissement des dépenses qui pourrait résulter pour les caisses de sa majesté, de l'entière libération des seigneurs à l'égard des bâtards de leurs terres ; et sur la convenance qu'il pourrait y avoir à réserver l'octroi des légitimations pour des cas favorables (…). »

Convaincu du « danger de rien innover », la fraction la plus conservatrice du gouvernement obtient partiellement gain de cause, dans la mesure où, le mois suivant, le Conseil d'Etat décide de soumettre les deux opinions à Berlin :

> « La commission chargée par arrêt du 23 février d'examiner encore la question relative aux bâtards, a proposé que sa majesté soit priée de déterminer que les bâtards seront légitimés par un édit général et une fois pour toutes, et sans qu'il soit besoin de légitimations expresses et particulières ; délibéré il a été dit que le Conseil ne peut admettre la proposition de la majorité de la commission, en sorte qu'il sera fait à la cour sur cet objet, un rapport où les opinions pour et contre celle de la commission seront développées. »[228]

Il n'est, ainsi, question que d'une chose : légitimer les illégitimes, leur accorder les droits civils et politiques « par un édit général » au lieu de légitimations au cas par cas ; il ne s'agit nullement de changer les dispositions au terme desquelles les illégitimes doivent être, en cas d'indigence, assistés par l'Etat (ou les seigneurs). Dans la mesure où les légitimations étaient accordées presque systématiquement, l'opposition tient donc au refus même de toucher à un point de la coutume (droit civil).

---

225 *MCE 171*, 25 février 1822, p. 189 (nouveaux membres : « les sieurs Favre avocat-général et de Perrot docteur en droit actuellement maître bourgeois de cette ville »).

226 *MCE 172*, 24 novembre 1823, p. 1066.

227 *MCE 173*, 23 février 1824, p. 155.

228 *MCE 173*, 23 mars 1824, p. 238, 30 mars 1824, p. 252.

Ce point de vue dut être partagé par Berlin : ce n'est que huit ans plus tard, en 1832, que la question est reprise. Le « baron de Chambrier »[229] propose en effet, en décembre 1832, une réforme du même ordre que celle envisagée en 1824 et déjà proposée par de Vattel en 1820 : une légitimation générale, mais sans rien changer en termes de droits d'origine et d'accès à l'assistance. Il s'agit de « faire cesser les anomalies que présente la condition des illégitimes dans cet Etat, sans toutefois les introduire ni dans la famille ni dans la corporation à laquelle appartiennent leurs auteurs ».[230] Le changement consisterait à les affranchir de la mainmorte

> « qui, dans l'état social actuel, n'est plus qu'une fiction, et de leur accorder à tous, ce qu'ils obtiennent individuellement par des lettres de légitimation qui ne sont jamais refusées, le droit d'acquérir une communauté, et celui de disposer de leurs biens pour cause de mort (…). »

Le but avoué de la démarche est, par la suite, de conclure « avec les communautés des transactions qui déchargeraient successivement l'Etat du soin des illégitimes », ce qui constituerait une innovation effective. En l'état, pourtant, le seul changement réellement proposé est une simple codification de la pratique, une généralisation de l'accord de légitimations au cas par cas.

Rendu en novembre 1833, le rapport[231] sur cette proposition confirme bien cet immobilisme de fait : proposant de refuser le principe de transactions avec les communes, auxquelles l'on avait songé remettre, contre paiement d'un « capital déterminé », « la charge indéfiniment progressive de l'entretien des illégitimes », il se borne à appuyer « l'idée de proposer à sa majesté d'affranchir les illégitimes de la mainmorte à laquelle ils sont encore soumis ». Ils recevraient, par une mesure générale, « la faculté d'acquérir une communauté, et celle de disposer de leurs biens pour cause de mort ». En fin de compte, en mars 1834[232], le Conseil d'Etat n'accepte même que l'idée d'une « concession générale » accordant aux illégitimes « la faculté de disposer de leurs biens » : il souhaite réserver « à la légitimation spéciale[233] l'effet de conférer le droit d'être reçu membre d'une communauté ». La proposition est approuvée en juillet 1834 par Berlin.[234]

De fait, ainsi, on se borne à accorder « aux illégitimes (…) la faculté de disposer de leurs biens soit entre vifs soit par ordonnance de dernière volonté » ; on leur accorde, autrement dit, « d'une manière générale, comme un droit acquis, une faculté dont ils n'ont joui jusqu'à ce jour qu'à titre de faveur ».[235] Insistant sur le changement d'état d'esprit dans lequel l'Etat continuera à assumer leur entretien en cas d'indigence, l'argumentaire du Conseil d'Etat dissimule, ainsi, un immobilisme de fait. Même si la mesure aura, en réalité, un impact nul sur le volume des dépenses d'assistance de l'Etat pour les illégitimes[236], il convient de relever la

---

229 Il s'agit certainement d'Alexandre, 1788-1861, nommé conseiller d'Etat en 1830. Son frère Frédéric-Alexandre (1785-1856) eût été désigné avec sa qualité de procureur-général.

230 *MCE 183*, 27 décembre 1832, p. 2194-2195.

231 *MCE 185*, 30 novembre 1833, p. 1706-1707.

232 *MCE 186*, 19 mars 1834, p. 482.

233 Sur la signification de cette expression de *légitimation spéciale*, cf. *MCE 185*, 30 novembre 1833, p. 1706-1707 : « la légitimation individuelle, dans les cas où elle serait sollicitée et concédée, n'aurait plus pour objet que d'accorder aux illégitimes l'accès aux emplois publics (…). »

234 *LASM 97*, 35, 339-341, 18 mars 1834 et *LDSM 121*, 73, 231-233, 8 juillet 1834, ainsi que *MCE 187*, 21 juillet 1834, p. 1167-1169 et 28 juillet 1834, p. 1217-1218. La déclaration du roi est publiée in *RPO II*, p. 403-404.

235 *MCE 187*, 21 juillet 1834, p. 1167-1169.

236 Cf. Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », p. 245-254. Les dépenses d'assistance de l'Etat se situent entre 13'000 et 15'000 £ de 1832 à 1841, entre 16'000 et 22'000 £ de 1842 à 1847.

similitude des termes utilisés ici avec l'ordonnance de février 1819 ; dans les deux cas, l'on entend faire de l'assistance non pas une « aumône forcée », mais « une charité volontaire et libre » :

> « L'augmentation annuellement progressive des dépenses que le roi est appelé à faire pour l'entretien des enfants illégitimes a dû fixer l'attention du Conseil d'Etat.
> L'état de servitude des bâtards (…) fonde pour le prince auquel les bâtards appartiennent et qui les hérite, une obligation positive de pourvoir à leur entretien. Nul doute que cette obligation ne tombât avec la servitude qui en est le corrélatif.
> Déclarer par un acte général les enfants illégitimes désormais aptes à disposer de leurs biens (…), ce serait à la fois faire disparaître un état de choses trop étranger à nos mœurs pour qu'il puisse y avoir quelqu'utilité à en conserver les vestiges, et ôter aux aumônes que le prince accorde aux illégitimes le caractère d'aumône forcée pour ne lui laisser que celui d'une charité volontaire et libre.
> (…) La dépense pour leur entretien devenant volontaire pourra être moins forte, dans tous les cas elle changera de nature, et le Conseil d'Etat pourra agir avec plus de sévérité à l'égard de ces mères dénaturées qui viennent souvent avec effronterie remettre à l'administration les fruits de leur libertinage et réclamer comme un droit incontestable une assistance qui ne sera plus que volontaire de sa part et pourra ne s'appliquer qu'à celles qui seraient absolument hors d'état de pourvoir par leur travail à l'entretien de leur enfant. »[237]

Ce qui frappe, ici, c'est le temps mis à parvenir à un changement, en fin de compte, minime : du mémoire de Chambrier en janvier 1817 à la déclaration du roi de juillet 1834, dix-sept ans se sont écoulés. Plus que l'éventuel intérêt personnel des membres du Conseil d'Etat en même temps seigneurs de Gorgier, de Vaumarcus ou de Travers[238], c'est la volonté de maintenir à tout prix l'intégralité de l'héritage institutionnel de l'Ancien régime qui nous paraît rendre compte de cet immobilisme : le dossier des illégitimes n'est repris qu'au lendemain de la révolution manquée de 1831, au moment où le Conseil d'Etat inaugure d'importantes réformes visant à égaliser les conditions des personnes dans la principauté, dans la logique du réformisme conservateur d'après 1831.[239] Dans le cas particulier des illégitimes, l'on peut supposer que le gouvernement n'estima pas que la question était susceptible de générer des mécontentements dommageables au régime.

On peut, par ailleurs, relever le contraste entre l'attitude attentiste du gouvernement et celle de la cour : très exactement comme en matière de justice criminelle[240], Neuchâtel apparaît aux yeux de Berlin comme un îlot où survivent des usages en l'existence desquels l'on peine à croire. Inversement, le gouvernement neuchâtelois se garde le plus longtemps possible d'une innovation dont, pourtant, plusieurs de ses membres disent les raisons d'être et la légitimité. Les années 1815-1825, apparaissent à cet égard comme une décennie de résistances, une décennie non pas de restauration de ou de retours à des usages anciens, mais de tentatives de

---

237 *LASM 97*, 35, 339-341, 18 mars 1834.

238 La question, néanmoins, mériterait plus ample étude. Ce n'est, en effet, qu'après la réunion des trois fiefs concernés au domaine de l'Etat que le dossier du statut des illégitimes est repris : les droits de Travers et Rosières ont été rachetés par l'Etat en 1823, les droits de Gorgier et Vaumarcus, en 1831, et le dossier du statut des illégitimes est repris en 1832. Sur la question du rachat de ces trois seigneuries, à notre connaissance jamais étudiée, cf. *LASM 96*, 9, 28-47, 15 février 1831 et 19, 101-110, 25 mars 1831, ainsi que *LDSM 120*, 20, 11-12, 31 mars 1831 et 22, 20-21, 12 avril 1831.

239 On notera ainsi que, pour les illégitimes, l'on a envisagé de recourir au système, largement utilisé dans d'autres domaines entre 1832 et 1848 (Eglise, routes, redevances *féodales*,…), du rachat d'une charge sous la forme d'un capital. Cf. Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », *pass.*

240 Philippe HENRY, « Institutions et révolution… », p. 114-169.

préserver l'intégralité des équilibres institutionnels (autonomie des communes, droit civil et criminel) hérités de la principauté, avant que, après 1831, l'Etat ne s'engage dans la voie d'un réformisme, conservateur certes, mais réel.
Le temps, enfin mis à aboutir à un changement, et le fait que ce dernier soit mineur, doivent aussi être compris comme attestant du refus d'une innovation qui, pour être réelle, aurait obligé à une mesure de contrainte envers les communes, auxquelles l'on eût pu songer, comme sous le régime Berthier, à remettre d'autorité l'entretien des illégitimes. L'argumentation hésitante et contradictoire du Conseil d'Etat au sujet des charges d'assistance qu'une réforme permettrait d'économiser s'explique, à notre sens, par le fait qu'il sait pertinemment, tout en disant le contraire, que la réforme ne le libérera d'aucune charge d'assistance : la seule solution eût été, comme en 1811-1812, « de charger les communes des enfans illégitimes ». Ici comme dans l'organisation de l'assistance, l'on renonce à des mesures autoritaires vis-à-vis des communes.

MARGINALIA (2) : LA LOI DE PATERNITÉ

Les obstacles au changement identifiés dans le cas du statut des illégitimes se rencontrent également, et pour la même période, dans le dossier des règles en matière d'action en paternité.
Il s'agit ici des dispositions réglant, d'une part, les déclarations sur l'identité du père auxquelles l'on veut contraindre les femmes non mariées enceintes et, d'autre part, l'action de nature judiciaire que, une fois l'enfant né, la mère est autorisée ou contrainte à intenter contre l'homme qu'elle a déclaré être le père de son enfant.
Lorsqu'en mai 1812[241], le Conseil d'Etat décidait de maintenir le système en vigueur pour les enfants illégitimes, qu'il renonçait ainsi à mettre à la charge des communes, il décidait aussi, refusant « de nouvelles lois », de réactiver « les anciennes », en édictant un arrêt relatif aux déclarations de paternité des femmes enceintes d'un enfant illégitime.[242] L'objectif de ces « mesures rigoureuses prise pour connaître les pères des enfants illégitimes »[243] était d'inciter fortement les femmes enceintes à déclarer le nom du père, dont l'on entendait obtenir qu'il s'engage à entretenir l'enfant à naître. Renforcé en octobre 1814 par des mesures « pour la conservation dans chaque cure des déclarations de grossesse reçues par le pasteur »[244] et confirmé en 1816 et 1817[245], ce durcissement de la pratique héritée de l'Ancien régime ne touche, néanmoins, pas aux dispositions centrales de la loi de 1755, soit celles qui sont relatives à l'action en paternité que la mère peut entreprendre une fois l'enfant né.[246]

---

241 *MCE 160*, 12 mai 1812, p. 448 (chap. III/VII/1 : « Les moyens à disposition (…) »).

242 « Arrêt sur la paternité des enfans illégitimes du 12 mai 1812 », *RPO I*, p. 212-215.

243 *Tables MCE 1811-15*, s.v. « Paternité » : 12 mai 1812.

244 *Tables MCE 1811-15*, s.v. « Paternité » : 17 octobre 1814.

245 *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Paternité » : « Suite du 12 mai 1812 : on demande au Conseil de révoquer cet arrêt : 7 avril 1817 » ; « suite du 17 octobre 1814 : remontrances de la compagnie des pasteurs. 17 décembre 1816. »

246 « Loi concernant les filles ou veuves enceintes d'enfans illégitimes du 24 février 1755 », *RPO I*, p. 92-103. L'arrêt de mai 1812 se borne à durcir les dispositions de 1755 relatives aux déclarations avant la naissance.

Tout indique[247] que c'est, en réalité, le contexte intercantonal qui va, après 1815, amener le Conseil d'Etat à devoir envisager, à l'encontre de son souci de ne pas innover en matière de droit civil et pénal, des changements aux dispositions de 1755.
Ainsi, de janvier 1815 à octobre 1816 déjà, le Conseil d'Etat se demande s'il convient « d'examiner notre législation en fait de bâtardise et de confier à un tribunal spécial toutes les questions qui y sont relatives »[248] : l'on songe, en fait, à « nommer un consistoire supérieur chargé de l'examen des difficultés avec les Etat voisins ».[249]
Le projet, qui eût signifié la création d'une instance judiciaire nouvelle, est manifestement resté sans suite, mais les « difficultés avec les Etats voisins » ne disparaissent pas pour autant : plusieurs cas particuliers conflictuels contraignent l'Etat neuchâtelois à rendre compte en termes généraux de ses usages ou de ses règles, en réponse aux demandes de cantons suisses. Ainsi, en septembre 1816, Fribourg demande, notamment, « les principes professés et la marche suivie à Neuchâtel, soit pour la connaissance et l'adjudication des paternités illégitimes, soit pour l'éducation et l'entretien des enfans naturels ».[250] Le Conseil d'Etat répond à cette demande en février 1817[251], le même jour où, suite à un autre cas particulier, il informe le canton de Thurgovie de ses principes en matière de paternité, ce cas l'amenant, en 1817 encore, à se demander de manière générale « quels sont les rapports de cet Etat avec les autres cantons au sujet des enfants illégitimes ».[252] C'est en 1817 également que commence une autre affaire particulière, d'abord avec le canton de Vaud puis avec le canton de Berne, au terme de laquelle il sera, en 1818, un moment question d'un concordat avec ce dernier canton[253], concordat dont il avait déjà été question en 1813.[254] En mai de la même année

---

[247] En raison de la dimension marginale de ce thème pour notre propos, nous nous basons ici presqu'uniquement sur les *Tables* des *MCE*, sans recours aux *MCE* eux-mêmes, qu'une étude plus approfondie devrait prendre en compte, tout comme la correspondance avec les cantons, et particulièrement avec Berne.

[248] *Tables MCE 1811-15*, s.v. « Bâtard » : 9 janvier 1815.

[249] *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Bâtard » : 23 avril et 7 octobre 1816.

[250] *MCE 165*, 26 septembre 1816, p. 1085-1086. Le point de départ est la demande, relayée par le gouvernement fribourgeois, d'une ressortissante fribourgeoise consistant à « intervenir auprès de la commune de Travers pour lui faire payer les frais de la procédure instruite par devant le juge du dit lieu, qui par sentence du 25 février 1815 a adjugé à Henri Grisel l'enfant dont est accouchée le 14 décembre 1814 Marie Chervet de Sugier arrondissement de Morat, ainsi que pour forcer la commune à se charger de l'entretien de cet enfant ».

[251] *MCE 166*, 25 février 1817, p. 165-166, après une lettre de Fribourg insistant pour obtenir une réponse (*MCE 165*, 30 décembre 1816, p. 1421). L'on répond, sur le cas particulier, « que le père de l'enfant dont il s'agit doit être chargé de son entretien » et non la commune. Sept mois plus tard, tout en refusant d'accorder un secours régulier, le Conseil d'Etat « charge la commission des charités d'accorder de tems en tems les secours qu'elle trouvera convenables » à l'oncle de la mère de l'enfant (Daniel Schmoutz, « de Nant en Vuilly ») (*MCE 166*, 15 septembre 1817, p. 777-778).

[252] *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Paternité » : 30 janvier 1816 au 22 décembre 1817. Le point de départ est le cas de Me.-El. Morel, « enceinte des faits de Jacob Meyer suisse », demandant comment procéder « pour le faire citer de tierce » et « renvoyée devant les tribunaux du canton de Thurgovie », ce canton étant d'avis « que cette cause est du ressort de ses tribunaux », alors que Neuchâtel « insiste pour que la sentence prononcée dans ce pays soit exécutoire dans ce canton ». En février 1817, Neuchâtel fait part de ses « principes » en la matière au canton de Thurgovie, qui « refuse de les admettre ».

[253] *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Paternité » : 3 mars 1817 au 28 septembre 1818. Il s'agit du cas de Madelaine Favre contre Ab.-F. Lambelet, des Verrières, « domicilié ordinairement dans le canton de Vaud » : le Conseil d'Etat l'incite d'abord à agir « rière le canton de Vaud », puis dans le canton de Berne. Neuchâtel s'adresse alors à Berne, et la correspondance porte sur la question générale des rapports entre les deux Etat pour les règles en matière de paternité, en évoquant la question d'un concordat. Cf. p. ex. *MCE 167*, 20 juillet 1818, p. 616-617 : le canton de Berne annonce qu'il entend « faire adjuger dorénavant à toutes les femmes du dit canton les enfans illégitimes quant au nom et quant au domicile, mais en réservant leurs droits de réclamation

également, à l'occasion d'un cas particulier, c'est au canton d'Argovie que Neuchâtel communique ses lois en matière de paternité.[255]

C'est dans ce contexte qu'en décembre 1818, une fois encore à l'occasion d'une affaire particulière, le Conseil d'Etat charge le procureur-général, le chancelier et de Vattel de « l'examen des mesures à prendre pour éviter que cet Etat ne soit chargé d'enfans illégitimes qui ne lui appartiennent pas ».[256] Par ailleurs, en parallèle à des négociations ponctuelles ou générales avec les cantons voisins[257], le Conseil d'Etat prend des mesures de police : en août 1817, il ordonne ainsi « aux officiers de juridiction d'informer le Conseil de toutes les expulsions de femmes d'origine suisse, enceintes ou accouchées d'enfants illégitimes ».[258]

Cette multiplicité d'affaires particulières qui, en 1816-1818, contraignent Neuchâtel à expliquer ses usages aux cantons voisins ne débouche pourtant sur aucune mesure générale. Ce sont les révisions ou les codifications réalisées dans plusieurs autres cantons[259] qui vont, dans la première moitié des années 1820, amener l'Etat neuchâtelois à réviser sa législation. Dans ce contexte, le canton de Berne joue un rôle décisif : en juillet 1820, le Conseil d'Etat neuchâtelois reçoit communication de la « nouvelle loi de paternité » bernoise. Dès lors et jusqu'en février 1823, mais sans résultat, Neuchâtel envisage soit de négocier un concordat avec Berne[260], soit de « prendre des mesures de réciprocité tant envers Berne qu'à l'égard d'autres cantons suisses ».[261]

Interdisant les actions en paternité, attribuant l'enfant à sa mère et à la commune de cette dernière, les dispositions adoptées par plusieurs cantons suisses introduisent néanmoins un changement trop important pour que le Conseil d'Etat abandonne la question : l'année suivante, en mai 1824, il charge le procureur-général de proposer aux Audiences de juin une « adjonction » ou un « article additionnel » à la loi de paternité de 1755.[262]

---

pour l'entretien, de telle manière que celui qui se reconnaît père ou qui en est convaincu, y contribue pour les deux tiers et la mère pour un tiers ».

254 *Tables MCE 1811-15*, s.v. « Paternité » : « Concordat proposé à Berne sur les actions en paternité intentées entre des sujets des deux Etats : 12 juillet et 16 août 1813 » ; le projet fut abandonné. Cf. aussi *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Paternité et matrimoniale » : 19 août 1816 au 1 avril 1817 : « Berne demande communication » des lois matrimoniales et de paternité neuchâteloises » ; « Le canton de Berne propose de convenir que toute action relative en paternité s'intentera par devant le juge du domicile, si le défendeur ne s'est pas absenté avant que la citation ne l'ait atteint. »

255 *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Paternité » : 13 mars au 5 mai 1818. Le canton d'Argovie accepte « de faire donner à Marianne Matthey les directions nécessaires pour qu'elle actionne en paternité Jacob Stoudler » et demande que Neuchâtel lui communique ses « lois » en la matière.

256 *MCE 167*, 7 décembre 1818, p. 1023. Le cas particulier est celui de Susanne-Marie Oberson, que les communes vaudoises de Gressy et Essertines refusent de reconnaître « attendu qu'elles n'ont jamais été instruites ni de sa naissance ni de la grossesse de sa mère ».

257 La question est également abordée à la Diète. Cf. *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Bâtard » : 1 juin 1819 (instructions aux députés à la Diète au sujet des bâtards).

258 *Tables MCE 1816-20*, s.v. « Bâtard » : 4 août 1817.

259 *Tables MCE 1816-20, 1821-25*, s.v. « Paternité » et « Zug » : 14 mars 1820 (SZ), 8 février 1825 (SZ), 15 janvier et 15 octobre 1821 (SG), 30 juillet et 20 août 1821 (FR), 21 juin 1824 (ZG).

260 *Tables MCE 1821-25*, s.v. « Paternité » : 25 juin 1822 au 11 février 1823 : « Concordat proposé à Berne pour l'adjudication réciproque des enfants illégitimes des deux Etat ».

261 *Tables MCE 1821-25*, s.v. « Paternité » : 10 juillet 1820 au 15 octobre 1821 : « Berne envoye sa nouvelle loi de paternité », les deux Etats échangent des correspondances ; du 22 mai 1822 au 25 février 1823, Neuchâtel envisage un « projet d'ordonnance (…) pour prendre des mesures de réciprocité tant envers Berne qu'à l'égard d'autres cantons suisses », puis « ce projet d'ordonnance est rejeté ».

262 *Tables MCE 1821-25*, s.v. « Paternité » : 4 mai et 7 juin 1824 (« adjonction à la loi de 1755 à proposer aux Audiences ») ; *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 144-148. Le projet est renvoyé à l'examen d'une commission.

Les Audiences refusent la révision partielle qui leur est proposée et qui enlève aux non-Neuchâteloises le droit d'intenter une action en paternité contre un Neuchâtelois : en juin 1825, le Conseil d'Etat est « prié de faire revoir l'ensemble des lois en paternité de l'Etat ».[263] Une commission est nommée par le Conseil d'Etat en juin 1825, et un projet est présenté aux Audiences et adopté en juin 1829 ; sanctionnée par le roi en novembre 1829, la loi est enregistrée par le Conseil d'Etat en décembre 1829.[264] Cette nouvelle loi est complétée, le mois suivant, par un arrêt du Conseil d'Etat au sujet des déclarations de grossesse des femmes enceintes d'enfants illégitimes[265], arrêt qui, d'une part, révoque les dispositions plus sévères de mai 1812 et un arrêté particulièrement dur de janvier 1828[266], et, d'autre part, apaise notablement les relations tendues entretenues avec Berne depuis le début des années 1820 et, tout particulièrement, en 1827-1828, Berne cherchant à obtenir de Neuchâtel la conclusion d'un concordat en matière de paternité et se heurtant à une attitude très ferme du gouvernement neuchâtelois.[267]
N'interdisant pas les actions en paternité de la part de non-Neuchâteloises, comme l'aurait voulu le projet du Conseil d'Etat en 1824, la loi de 1829, dans la mesure où notre approche

263 *PVAG II*, 28 juin 1825, p. 216.

264 « Loi de paternité. Du 14 décembre 1829 », *RPO II*, p. 154-162. Pour la chronologie détaillée, cf. *PVAG II*, p. 338-350, 377-394, ainsi que *Tables MCE 1821-25, 1826-30*, s.v. « Paternité » : le 30 juin 1825, « une commission est chargée de la convenance de revoir les lois de paternité de l'Etat », le 14 novembre 1825, elle « devra accélérer son travail » ; après une lettre à la cour (17 janvier 1826) et le renvoi du rapport de la commission à un nouvel examen (14 mars 1826), cette dernière est chargée de « faire rapport au Conseil sur la question spéciale des moyens de prévenir l'infanticide » (26 mars 1827) ; elle rend un rapport le 4 juin 1827 et se voit enjoindre de « se borner à voir ce qui parmi les mesures en usage dans d'autres Etats contre l'infanticide pourrait être utile pour la rédaction du projet de loi sur la paternité ». Les 4 mars, 6 mai et 10 juin 1828, enfin, le projet de loi est discuté et adopté pour être soumis aux Audiences ; les 22 et 29 juin 1829, l'on décide d'envoyer « à la cour le projet adopté par les Audiences ») et le 14 décembre 1829, l'on reçoit la loi sanctionnée par Berlin le 15 novembre.

265 « Arrêt relatif aux filles ou veuves enceintes d'enfans illégitimes. Du 18 janvier 1830 », *RPO II*, p. 167-169. *Tables MCE 1826-30*, s.v. « Paternité » : 15 décembre 1829 (la loi est renvoyée « à l'examen d'une commission »), 18 janvier 1830 (« nouvelles règles prescrites aux officiers de juridictions en révocation de celles déterminées par l'arrêt du 12 mai 1812 concernant les filles enceintes »), 26 janvier 1830 (« modifications apportées à cet arrêt et ordre au doyen de la classe et au clergé catholique »). Cf. aussi *Ibid.* : 17 janvier 1826 : « Déclarations de grossesse, manière dont elles doivent être enregistrées, arrêt pour les pasteurs et curés ».

266 Cf. *Tables MCE 1826-30*, s.v. « Paternité » : 7 janvier 1828, dans le cadre des négociations avec Berne : « ordre aux chefs de juridictions de ne tolérer aucune fille enceinte et de donner avis au gouvernement de chaque expulsion ». Le 14 juillet 1828, « la commission de police [est] chargée d'examiner l'arrêt du 7 janvier », qui est révoqué dans l'arrêt de janvier 1830 qui, visant entre autres à « prévenir les infanticides », demande aux chefs de juridiction de veiller à ce que les communes ne renvoient plus les non-Neuchâteloises enceintes d'un enfant illégitime ; le même arrêt révoque aussi « l'ordre général précédemment donné de faire sortir de l'Etat lorsqu'elles sont enceintes, les filles ou veuves étrangères et domiciliées dans le pays ».

267 Cf. *Tables MCE 1826-30*, s.v. « Paternité » : 31 décembre 1827 (« Lettre de Berne proposant un concordat entre les deux Etats pour les formes à observer en cas de couches illégitimes »), 7 janvier 1828 (« On répond à Berne qu'on expulsera les filles enceintes et qu'il n'y pas lieu à faire le concordat proposé »). Cf. aussi *Tables MCE 1826-30*, s.v. « Divorces » : 9 juin 1829 (« Le gouvernement bernois propose de conclure un traité relatif aux cas de divorce et de paternité »), 15 juin 1829 (« on annonce qu'on ne peut adopter le projet présenté »), 23 juin 1829 (« instructions aux députés à la diète pour en conférer avec les députés de Berne »), 17 et 24 août 1829 (« lettre des députés » et « rapport des députés, renvoyé à examen »), 6 octobre 1829 (« projet de convention proposé à Berne »), 26 octobre 1829 (« réponse provisoire de Berne »), 15 décembre 1829 (« réponse définitive de Berne renvoyée à examen »), 11 janvier 1830 (« convention avec Berne : direction donnée au procureur-général, aux présidents des cours matrimoniales et aux officiers de juridictions »).

sommaire permet de saisir les enjeux du dossier[268], n'innove pas réellement par rapport aux dispositions de 1755 : tout se passe comme si l'on se bornait à codifier ou à recodifier la coutume, les usages hérités.

Ce qu'il convient de relever, ici, c'est l'impact des changements législatifs des autres cantons : l'on ne codifie, en fin de compte, que sous la contrainte, et en opposition à des innovations inspirées du modèle français. L'exposé du procureur-général de Chambrier devant les Audiences en juin 1824[269] formule bien, à cet égard, et les raisons pour lesquelles Neuchâtel est contraint à la codification et l'attachement aux usages anciens. Il commence par rappeler la situation créée par l'adoption de nouvelles lois dans plusieurs cantons suisses :

> « Il n'y pas longtemps encore que tous les Etats de la Suisse dont les habitans entretiennent avec ceux de notre pays les relations les plus nombreuses, étaient régis par une législation uniforme et pareille à la nôtre en ce qui touche la paternité des enfants illégitimes.
> L'enfant qui était reconnu par son père prenait son nom, acquérait un droit d'origine dans son pays et devait être entretenu et élevé par lui. A défaut d'une reconnaissance volontaire, la mère pouvait intenter une action juridique à celui qu'elle prétendait être le père de son enfant, pour le lui faire adjuger par les tribunaux ; et, si cette adjudication était prononcée, elle emportait les mêmes effets qu'une reconnaissance volontaire. (…)
> Il y a peu de tems que quelques cantons suisses, et entr'autres celui de Berne, *mettant de côté les lois sous lesquelles ils avaient vécu comme nous durant des siècles et adoptant le principe de la loi française*, ont déclaré que toute action en paternité était abolie, que les enfans illégitimes n'appartiendraient dorénavant qu'à leur mère et à la patrie de leur mère, de laquelle aussi ils porteraient le nom et sans que leur père même pût les reconnaître, sinon du consentement de sa commune. » (nous soulignons)

Relevant que l'une des motivations du changement introduit dans ces cantons était d'enlever « aux femmes toute espérance de se décharger d'un enfant illégitime sur l'homme auquel elles se seraient abandonnées », le procureur-général formule bien le *noli me tangere* qui résume l'attitude vis-à-vis de la coutume à Neuchâtel entre 1815 et 1848 :

> « *quelqu'opinion qu'on puisse se faire en théorie de la préférence à donner à l'un ou à l'autre système, notre expérience nous donne le droit de penser qu'il convient de nous en tenir à celui qui est en vigueur chez nous*, puisqu'il n'y a guère de pays où les enfans illégitimes soyent proportionnellement moins nombreux que dans le nôtre ; aussi ne s'agit-il nullement de le modifier aujourd'hui, mais tant seulement de motiver la proposition que le Conseil d'Etat m'a chargé de vous faire (…) de deux articles additionnels à la loi de 1755 (…). » (nous soulignons)

Les Audiences, tout en demandant de rerédiger entièrement la loi de 1755, partagent la conviction que le système « qui est en vigueur chez nous » doit être reconduit par la seule raison qu'il est « en vigueur chez nous » : ce qui est, explicitement, refusé, c'est le modèle de la codification française, et la loi finalement adoptée en 1829 ne reprend pas même la proposition du Conseil d'Etat consistant à interdire à une non-Neuchâteloise d'intenter une action en paternité contre un Neuchâtelois « à moins de prouver au tribunal qu'une Neuchâteloise serait admise à intenter une action de cette espèce dans le pays dont cette étrangère est originaire ». C'est bien, en 1829, l'intégralité de la coutume qui est reconduite.

---

268 L'arrêt de janvier 1830 dit viser à faciliter le mariage des parents d'un enfant illégitime ou la reconnaissance de celui-ci par le père. Notre documentation ne permet ni de saisir la signification de cet éventuel changement ni de déterminer si l'on ne s'est pas borné à mettre par écrit des changements déjà effectifs.

269 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 144-148.

Contrainte, la codification est, ainsi, et avant tout, une réaction aux changements introduits dans les cantons voisins en matière de droit civil, ainsi que l'illustre remarquablement bien l'attitude du Conseil d'Etat au moment où, en 1827, le canton d'Argovie lui fait parvenir « la première partie de son code civil », en demandant la « réciprocité entre les deux Etats pour les articles de ce code concernant les illégitimes » : on répond sèchement que « ce code et ses dispositions n'intéressent en rien cet Etat ».[270]
Ce n'est, en fait que sous la République naissante que l'on changera réellement de système : la *Loi concernant les enfants naturels et les heimathloses* du 27 novembre 1849 interdit les recherches en paternité et attribue les enfants illégitimes à la commune de la mère, en déchargeant, ainsi, l'Etat cantonal. Quant aux illégitimes nés avant 1849, leur sort ne sera réglé qu'entre 1858 et 1863, au moment où ils sont, en même temps que les heimathloses, répartis dans les communes du canton.[271]

MARGINALIA (3) : « UNE MEILLEURE SURVEILLANCE DE L'INSTRUCTION RELIGIEUSE » ET DE « L'ÉDUCATION DE LA JEUNESSE PAUVRE »

Au nombre des propositions émises par les communes des Montagnes dans leur mémoire soumis aux Audiences en avril 1818 figure l'idée de veiller à une meilleure instruction des enfants pauvres. L'on proposait comme moyen de lutter contre la pauvreté « une meilleure surveillance sur l'instruction religieuse, notamment dans la classe indigente, et sur l'éducation de la jeunesse pauvre ». Dans son rapport de juin 1818, la commission des Audiences reprend la suggestion, en faisant figurer, parmi les cinq propositions transmises au Conseil d'Etat, une mesure consistant « à surveiller les enfans des pauvres et à donner les plus grands soins à leur instruction religieuse ».
Le thème particulier de l'instruction, scolaire et religieuse n'apparaîtra ultérieurement ni dans l'ordonnance de février 1819 ni, à plus forte raison, s'agissant d'une compétence communale, dans les projets de loi des années 1819 à 1825. Mais il va ressurgir ailleurs, et d'une manière qui montre bien les limites de l'innovation à Neuchâtel après 1815.
Onze ans plus tard, en effet, le 7 octobre 1829, le roi signe un important rescrit, qui marque le début de l'étatisation de l'instruction publique en pays neuchâtelois.[272] Jusqu'alors, le rôle de l'Etat était « nul (…), que ce soit au plan du financement ou à celui de la réglementation ».[273]
L'école était encore une affaire entièrement communale : les communes décidaient de l'ouverture des écoles, des programmes ou des méthodes, elles choisissaient et salariaient l'instituteur, le *régent*, sans intervention de l'Etat et finançaient entièrement le système.[274] Par

---

270 *Tables MCE 1826-30*, s.v. « Argovie » : 10 et 18 décembre 1827.

271 Thierry CHRIST, *Le règlement de la question des sans-commune…*.

272 Texte du rescrit : *RPO II*, p. 135 sqq., ainsi que *MB*, 1830, p. 44-46 et Ed. QUARTIER-LA-TENTE, *Histoire de l'instruction publique dans le canton de Neuchâtel*, Neuchâtel, Attinger, 1914, p. 42-44. Nous citons d'après Ed. QUARTIER-LA-TENTE.

273 Pierre CASPARD, « Pourquoi l'Etat s'est-il intéressé… », p. 97.

274 A la réserve du rôle non encore étudié de la *chambre économique des biens d'Eglise*, organe de financement de l'Eglise fondé au début du XVIII[e] siècle et dont une partie des ressources devait être affectée à l'instruction. Cf. Edmond BERTHOUD, *Des rapports de droit…*, *pass*. Sur l'école neuchâteloise au XIX[e] siècle, cf. Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 290-349 ; Ed. QUARTIER-LA-TENTE, *Histoire de l'instruction publique…* ;

le rescrit de 1829, le roi crée une *commission d'Etat pour l'éducation publique* de quinze membres[275] et inscrit au budget de l'Etat une somme annuelle de 6'000 £, portée plus tard à 12'000 £. La commission surveille les écoles communales, lutte contre l'absentéisme scolaire et contribue à l'ouverture de classes en fournissant une partie du salaire des régents ou en payant les écolages d'enfants pauvres. Par ailleurs, le roi alloue des subventions pour la construction de bâtiments scolaires. L'intervention de l'Etat introduit ainsi une certaine péréquation intercommunale, en atténuant les conséquences de la diversité des moyens communaux.

Or, tout indique[276] que ce début de régulation étatique d'un pan important de la basse police communale, et quels qu'aient pu être les projets antérieurs du Conseil d'Etat[277] ou, surtout dans les années 1809-1811 et 1813, les préoccupations de la SEP[278] et de la SJ[279], trouve son origine dans les débats aux Audiences en 1818-1819. En juin 1821, la commission chargée d'examiner le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat en juin 1819 signale, concernant la proposition émise en juin 1818 au sujet de l'instruction des enfants pauvres, que

---

Antoinette SCHWITZGUEBEL-LEROY, « Le système scolaire neuchâtelois vers la fin de l'Ancien Régime », *Histoire de l'Université de Neuchâtel*, t. 1, Hauterive, Attinger, 1988, p. 7-44.

275 Le secrétaire de la commission, auteur des deux rapports imprimés de 1833 et 1838, est Frédéric de Rougemont, soit selon toute vraisemblance : Frédéric-Constant de Rougemont (1808-1876), fils du procureur-général George de Rougemont (1758-1824) et de Charlotte-Louise-Albertine née d'Ostervald (1769-1851), membre du Corps législatif, député à la Diète, conseiller d'Etat (1841), auteur de nombreux ouvrages (ethnographie, géographie, théologie). Anne JEANNERET-DE ROUGEMONT, *Le procureur général…*, p. 11-14.

276 La chronologie détaillée de l'emprise croissante de l'Etat sur l'école à Neuchâtel entre 1800 et 1830 devrait encore être établie, tout particulièrement pour les années 1819 à 1829. Nous nous basons ici sur nos propres dépouillements, qui n'ont pas été effectués dans la perspective d'une histoire de l'école, ainsi que sur les sources imprimées et la littérature existante, très largement inspirée par Alphonse PETITPIERRE, *Un demi-siècle…*, p. 290-349.

277 Ainsi, en 1803-1804, s'inquiétant de « savoir si les membres et habitans de toutes ces communes ont des moyens suffisans pour être à même de pourvoir au bien des écoles et à l'instruction de la jeunesse » (*LDSM 81*, 130 sqq, 1 août 1804, cité par Antoinette SCHWITZGUEBEL-LEROY, « Le système scolaire… », p. 8), le roi a chargé le Conseil d'Etat « de s'occuper de la proposition d'un subside annuel en faveur des écoles » (*Rapport de la commission d'Etat pour l'éducation publique sur ses travaux depuis sa fondation en 1829 jusqu'au printemps 1833*, Neuchâtel, 1833, impr. Petitpierre et Prince, 92 p., BPUN Q 6173 (ci-apr. : *Rapport 1833*), p. 3, en référence à deux rescrits du roi des 13 mars 1803 et 1er août 1804). En 1809, sans plus de suite qu'en 1803-1804, le Conseil d'Etat accueille favorablement un mémoire du châtelain de Vattel sur l'instruction publique, de même que, en février 1810, un rapport du procureur-général proposant « de mettre, en première ligne des objets d'utilité publique à soumettre au prince, le perfectionnement de l'éducation publique, d'après les vues de Pestalozzi » (Jean COURVOISIER, *Le maréchal Berthier…*, p. 391-393).

278 La SEP se préoccupe à plusieurs reprises de l'instruction publique, qui fait l'objet de plusieurs propositions pour les concours annuels, en 1803 (*RGSEP*, 2 juillet 1803, p. 24), en 1806 (*RGSEP*, 13 février 1806, p. 28), en 1808 (*RGSEP*, 7 juillet 1808, p. 33) et, surtout, en 1809 et 1810 (*RGSEP*, 1 juillet 1809, p. 34 et 4 mai 1810, p. 35-36), date à laquelle le concours débouche sur l'accord d'un prix (Henri WILLEMIN, *Mémoire sur les écoles de campagne*, Neuchâtel, Fauche-Borel, 1811, 77 p.). Cf. aussi *RGSEP*, 17 janvier 1821, p. 47, 23 décembre 1826, p. 73, 30 mars 1827, p. 75, 30 juin 1827, p. 75, 13 février 1828, p. 80, 3 juillet 1828, p. 83, 6 novembre 1828 p. 84, 11 décembre 1828 p. 85, 7 juillet 1830 p. 95, 7 février 1831, p. 98, 9 février 1831, p. 99.

279 En 1802, la SJ fait figurer au nombre des sujets qu'elle envisage de traiter la question des « réformes importantes à faire dans la manière dont sont instituées et tenues les écoles de village, qu'il faudrait établir sur un tout autre pied qu'elles ne le sont pour les rendre aussi utiles qu'elles peuvent l'être. » *SJPV*, 25 février 1802, p. 8. Elle se préoccupe de manière suivie de l'école en 1808-1811. Cf. aussi Victor HUMBERT, « La Société du jeudi et Pestalozzi », *MN*, 1899, p. 101-106 et 129-137 et Madelaine WASSERFALLEN, « Le procureur général de Rougemont et Pestalozzi », *MN*, 1920, p. 95-106.

> « Votre comission est informée que (…) des communications, dont on peut attendre d'heureux effets, ont eu lieu avec la compagnie des pasteurs relativement à la surveillance et à l'instruction des enfans des pauvres. »[280]

L'information est exacte : le 18 mai 1819, en effet, soit un mois avant de présenter son premier projet de loi aux Audiences, le Conseil d'Etat avait chargé une commission d'approcher la classe au sujet de la proposition des Audiences relative à l'instruction des enfants des classes populaires :

> « Le Conseil a chargé trois de ses membres, savoir Messieurs de Rougemont, C.-L. de Pierre et de Sandoz-Rollin, de conférer avec des députés de la compagnie des pasteurs, sur l'article 5 du rapport fait aux Audiences générales par la commission nommée au sujet des mesures à prendre pour assister les pauvres, article ensuite duquel le Conseil a été prié d'inviter la dite compagnie à faire donner les plus grands soins à l'instruction religieuse des enfans des pauvres, et à s'occuper, de concert avec les autorités locales, des moyens de surveillance pour s'assurer que ces enfans sont de bonne heure habitués à un travail assidu, et que les vices auxquels ils peuvent être enclins sont réprimés avec fermeté. »[281]

Sans que nos sources nous permettent de déterminer ce qui s'est effectivement passé dans l'intervalle, il semble bien que c'est cette démarche qui est à l'origine du rescrit du 7 octobre 1829. Le premier rapport imprimé de la commission d'Etat pour l'éducation publique, en 1833, affirme en effet, sans dater le fait, que, suite à cette demande des Audiences, le Conseil d'Etat

> « recueillit, dans toutes les communes et dans toutes les paroisses, des renseignemens détaillés sur l'état des écoles. Il fit examiner ces informations par une commission tirée de son sein ; et de son côté, la compagnie des pasteurs provoqua, de la part de ses membres, un pareil examen, dont elle communiqua les résultats au Conseil. »[282]

Suite à cette première enquête « sur l'état des écoles », le Conseil d'Etat ordonna en février 1826 une seconde enquête destinée tout particulièrement à déceler les lacunes du réseau scolaire dans la principauté et à mesurer le besoin d'aide des communes :

> « [Le Conseil d'Etat] rendit à la date du 21 février 1826, un arrêt, où en exprimant le sentiment que le premier devoir de toute administration chrétienne est d'assurer aux jeunes gens les moyens d'apprendre à connaître la religion et les devoirs qu'elle leur impose, et que l'instruction et la surveillance des enfans des pauvres sont les mesures les plus propres à diminuer le nombre de ceux qui recourent à la charité publique ou particulière, il ordonnait à toutes les communautés de constater si tous les enfans de leurs districts, que leurs domiciles fussent rapprochés ou éloignés du centre du village, recevaient une instruction au moins élémentaire, invitait celles dont les moyens d'instruction étaient insuffisants, à indiquer la manière de les compléter, la plus appropriée aux localités, et enfin enjoignait à celles qui ne posséderaient pas encore de commissions d'éducation, d'en nommer incessamment. »[283]

---

[280] Annexe VII/3.

[281] *MCE 168*, 18 mai 1819, p. 425 ; même texte : AEN, *Série Assistance 2/Ib* : Copie de l'arrêt du 18 mai 1819. Mention dorsale du procureur-général : « 18 mai 1819. Conférence avec des députés de la compagnie des pasteurs relativement à l'article 5 du rapport fait aux Audiences au sujet des mesures à prendre pour les pauvres. Messieurs de Pierre maire de Neuchâtel, de Sandoz-Rollin et moi. »

[282] *Rapport 1833*, p. 4-5.

[283] *Ibid.*, p. 5.

C'est sur la base de cette enquête que le Conseil d'Etat présenta ensuite au roi la demande à laquelle répondit le rescrit du 7 octobre 1829.
Le processus qui aboutit à cette première emprise de l'Etat sur l'école est, ainsi, étroitement lié aux préoccupations des années 1817-1818 : mieux instruire, mais aussi surveiller et, au besoin, contraindre les enfants pauvres à une scolarisation et à une instruction religieuse dont l'on se dit convaincu qu'elles « sont les mesures les plus propres à diminuer le nombre de ceux qui recourent à la charité publique ou particulière » ; par ce moyen, l'on pourra faire en sorte qu'ils soient « de bonne heure habitués à un travail assidu, et que les vices auxquels ils peuvent être enclins sont réprimés avec fermeté ».
Or, entre l'ambition initiale de disciplinarisation visant spécifiquement les enfants pauvres et les modalités effectives de l'intervention de l'Etat, consistant essentiellement en une aide matérielle aux communes, la solution de continuité est frappante.
Il convient, ici, de distinguer deux ordres de considérations. En effet, ainsi que le formule le rescrit de 1829, le système vise deux objectifs :

> « Sa majesté étant persuadée qu'une bonne instruction religieuse jointe à l'enseignement de la lecture, de l'écriture et du calcul est le moyen le plus efficace de prévenir le crime et de préparer par le développement des facultés, la vraye et solide prospérité du pays, désire que cette instruction et cet enseignement soient mis à la portée de tous les enfans, quelles que soient leurs circonstances ou l'éloignement de leur domicile. Elle désire surtout que l'éducation des enfants appartenant aux classes les plus pauvres <soient>[284] particulièrement surveillée, et que, si la cupidité ou la méchanceté de parents dénaturés empêchaient les enfants de fréquenter les écoles publiques, on fasse cesser ces obstacles par la voix de l'exhortation, de la censure consistoriale ou de la poursuite correctionnelle. »

Il s'agit, ainsi, en premier lieu, de *rendre l'école possible*, de créer les conditions permettant la scolarisation de tous les enfants. La commission instituée par le rescrit a pour mission de s'assurer, « par une surveillance soutenue et des contrôles exacts, que tous les enfants sont convenablement instruits, et qu'aucun d'eux n'en est privé, soit par sa pauvreté ou les empêchements de ses parents, soit par l'éloignement de son domicile ». Concrètement, elle doit pourvoir « à ce qu'il y ait dans chaque grand village, au moins une école permanente », des écoles desservant, en hiver, les zones isolées et, enfin, des écoles du soir « pour les localités où les enfants sont occupés aux fabriques ». De fait, il s'agit d'un programme d'aide aux communes : l'Etat aidera celles qui n'en ont pas les moyens à salarier de nouveaux régents et à accorder « à ceux qui existent les augmentations de traitement nécessaires ». La commission subventionnera en particulier les écoles dans les quartiers isolés et consacrera, par ailleurs, une partie de ses moyens au paiement des écolages (« mois d'école ») des enfants pauvres. L'objectif est, autrement dit, de faciliter la fréquentation scolaire, en aidant à la fois les communes peu aisées et les parents pauvres.
Mais il s'agit aussi de *contraindre à l'école*, de lutter contre l'absentéisme scolaire, de réprimer les parents qui n'envoient pas leurs enfants à l'école et contre lesquels le roi demande d'agir « par la voix de l'exhortation, de la censure consistoriale ou de la poursuite correctionnelle ».
Ce sont les modalités de mise en œuvre de ce souci de contrainte qui, pour notre propos, sont révélatrices, car l'innovation pourrait être importante : théoriquement, en effet, ce souci pourrait prendre la forme soit d'une emprise de l'Etat sur les communes (obligation de surveillance imposées aux communes), soit de mesures répressives, de nature correctionnelle,

[284] <> : sic.

contre les parents négligents. Or, de fait, aucune mesure ne paraît avoir été prise ni contre les communes négligentes ni contre les parents rénitents.
L'aide apportée aux communes pour salarier leurs régents ne signifie en rien que l'Etat va s'ingérer dans le fonctionnement de l'école, en édictant par exemple un règlement relatif aux horaires scolaires ou en contraignant les communes à veiller à la fréquentation de l'école, qu'aucun texte ne rend formellement obligatoire. L'Etat se borne à créer les conditions favorables à la scolarisation de tous les enfants, et le rescrit de 1829 donne des assurances explicites aux communes :

> « Sa majesté n'entend au reste pas qu'il soit apporté des changements aux obligations et aux droits des communes, leurs attributions actuelles devant être soigneusement maintenues. Les mesures que prendra la commission d'éducation se borneront donc à faciliter l'administration des communautés, à procurer des secours à celles dont le manque de ressources ne leur permet pas de procurer à la jeunesse de leurs districts des moyens suffisants d'instruction. »

De la même façon, dans son rapport de 1838, la commission d'Etat, thématisant explicitement le rôle des communes en matière de lutte contre l'absentéisme scolaire, se limite à dire qu'il s'agit d'un devoir générique des commissions scolaires locales, devoir que ces dernières remplissent, certes, bien inégalement, mais sans que cela débouche sur une proposition de réglementation uniforme du fonctionnement de ces commissions.[285] Il n'est à aucun moment question de sanctions à leur égard :

> « C'est aux commissions locales d'éducation à veiller à ce qu'aucun enfant ne reste privé d'instruction par la faute des parens. Mais nous retrouvons ici encore dans l'activité et le mode d'agir de ces commission, de très grandes différences entre celles du Bas et des deux Vallées, et celles des Montagnes.
> Dans tout le pays, le pasteur seul, ou le pasteur et les membres de la commission, exhortent les parens négligens à envoyer leurs enfans aux écoles. Souvent ces exhortations suffisent ; mais si elles restent sans effet, dans le Bas et les deux Vallées plusieurs commissions ont recours à des mesures de rigueur, qu'on n'a point encore employées dans les Montagnes. »[286]

L'on ne contraint pas les communes, et il en va de même à l'égard des parents. L'aide (paiement des mois d'école) qui leur est accordée ne va pas de pair avec l'adoption de moyens de répression nouveaux. Le même rapport de 1838 énumère, ainsi, les moyens que l'on pourrait « employer pour engager, pour obliger des parens tout à fait pauvres à envoyer leurs enfans aux écoles » :

> « Que répondre en effet à un père qui vous dit, qu'avant de songer à apprendre à ses enfans à lire et à écrire, il doit pourvoir à leur subsistance, et qu'il ne peut le faire qu'avec leur aide ? (…) Faut-il multiplier les maisons d'asile ? (…) Faut-il obliger, par des mesures de rigueur, les parens qui laissent, par pauvreté plus que par insouciance, leurs enfans privés de toute instruction, à les faire aller aux écoles publiques ? Ou faut-il s'avouer vaincu par la puissance du mal (…) ? Mais y a-t-il réellement au milieu de nous des familles tellement pauvres, et des pères et mères tellement dénués de toute instruction, qu'ils ne peuvent, ni renoncer pour quelques mois, chaque année, aux petits

[285] Cette affirmation mériterait néanmoins d'être nuancée. La commission d'Etat émet, en effet, des directives ou des circulaires à l'attention des communes ou des commissions d'éducation locales, leur demandant des rapports annuels et formulant des principes généraux sur leurs devoirs. Cf. Antoinette SCHWITZGUEBEL-LEROY, « Le système scolaire… », p. 15-28.

[286] BPUN Q 7256 : *Rapport sur l'état de l'éducation dans la Principauté de Neuchâtel en 1837*, Neuchâtel, 1838, p. 51.

> gains que font leurs enfans, ni leur donner au moins quelques notions des connaissances les plus indispensables ? Sans en avoir de preuve rigoureuse, nous pensons qu'un tel excès de misère est extrêmement rare, et que là même où la pauvreté est très grande, s'il y avait moins d'insouciance, aucun ou à peu près aucun enfant ne resterait entièrement dénué d'instruction. »[287]

En substance, ainsi, pour l'auteur du rapport, l'absentéisme scolaire s'explique, *in fine*, par l'insouciance des parents. Il importe peu, ici, d'évaluer la pertinence de cette appréciation : ce qu'il convient de souligner, c'est le fait que l'auteur arrête son argumentation au moment où il devrait énoncer la nécessité de l'innovation correctionnelle ou pénale.

Car, en effet, comment comprendre son hésitation vis-à-vis de « mesures de rigueur » à l'encontre de parents péchant non pas insouciance, mais par pauvreté ? L'on ne peut ici comprendre qu'une seule chose : lorsqu'il s'agit d'insouciance, des « mesures de rigueur » se justifient, et le texte laisse entendre que va suivre un avis sur l'admissibilité de telles mesures à l'égard des parents dont le seul tort est d'être pauvres. Or, toute la suite du texte consiste à affirmer qu'il s'agit d'un cas de figure presqu'impossible. Il conviendrait, alors, de conclure que rien ne s'oppose à l'adoption de « mesures de rigueur » contre « les parens qui laissent (…) par insouciance, leurs enfans privés de toute instruction ». Pourtant, le texte s'arrête là, comme si l'auteur n'osait assumer ce à quoi son discours aboutit : la nécessité de l'innovation pénale ou correctionnelle, l'adoption de mesures répressives contre les parents négligents.

Motivé à l'origine par le souci de contraindre les pauvres à l'école et à l'instruction religieuse, le projet s'est ainsi mué en mesure d'aide aux communes et aux parents pauvres, destinée à rendre possible la scolarisation de tous les enfants, sans que l'on édicte un règlement scolaire général soumettant les écoles communes à des règles uniformes, sans non plus que l'on se donne les moyens de punir les parents rénitents.

L'exemple de la lutte contre l'absentéisme, qui bute sur le double obstacle de l'ingérence dans le fonctionnement communal et de l'innovation en matière correctionnelle, documente ainsi, à nouveau, les limites que l'Etat neuchâtelois, soucieux d'abord de maintenir les équilibres institutionnels de la principauté, entend imposer à son emprise sur la basse police communale après 1815 : le refus de toute atteinte aux libertés individuelles (innovations législatives) et le maintien des prérogatives communales vident de leur substance tous les projets visant soit à criminaliser la pauvreté, soit à rendre plus efficace l'exercice des tâches communales, qu'il s'agisse de l'assistance ou de l'école. L'attitude de l'Etat se borne, ainsi, *in fine*, à rendre possible, sans contrainte, le changement, soit, ici, par le biais d'une densification du réseau scolaire, la scolarisation de tous les enfants.

La création, pourtant, de la commission d'Etat pour l'éducation publique, l'engagement financier de l'Etat, destiné à corriger les disparités de moyens entre les communes, les efforts visant à densifier le réseau scolaire, à rendre la scolarisation possible partout dans l'Etat et pour tous, distinguent clairement la question scolaire de l'assistance : l'éducation est, contrairement à l'aide sociale, un domaine qui a passé dans la sphère de compétences de l'Etat. S'assurer que tous les indigents sont suffisamment assistés ne fait pas partie des tâches de l'Etat ; il n'en va pas de même du souci de rendre l'école possible pour tous les enfants.

[287] *Ibid.*, p. 49-50.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ORDONNANCE DE FÉVRIER 1819 : LA COMMUNALISATION EN ACTES

Etudié dans son élaboration et ses contenus, le système adopté vers 1820 (ordonnance de 1819, projet de loi) montre combien sont liés non fiscalisation de la protection sociale, refus des modèles disciplinarisants et absence de contrainte envers les communes : en fin de compte, le système paraît avoir abandonné totalement le *souci des pauvres* qui caractérisait la période 1800-1815. Il s'agit, désormais, de montrer que la mise en oeuvre de l'ordonnance de 1819 confirme effectivement cette analyse théorique.

Nous nous attacherons, en premier lieu, aux réactions des communes à l'ordonnance et à la façon dont l'Etat a ou n'a pas cherché à imposer l'une des règles de ce texte, soit l'interdiction faite aux communes d'entamer leurs capitaux. Dans un deuxième temps, nous examinerons si les contributions forcées, interdites par l'ordonnance, ont effectivement disparu. Afin de donner sens à cette disparition, nous nous arrêterons aussi sur l'exemple des réactions de l'Etat aux choix, très divergents, faits par les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds pour résorber leur dette communale au sortir de la crise de subsistances de 1817.

La troisième partie de la démonstration est consacrée à la question particulière des mandements d'interdiction, que l'ordonnance de 1819 remet en vigueur : nous examinerons, d'une part, si cette remise en vigueur a été effective et l'usage que les communes ont fait de ce nouvel outil à leur disposition et, d'autre part et surtout, si l'on peut voir dans cette pratique une mesure spécifique à l'encontre des *mauvais pauvres* dont on réprimerait, ainsi, les *désordres*.

La quatrième partie de la démonstration est consacrée à la question des plaintes pour assistance insuffisante, thème dont l'examen a permis, pour la période antérieure à 1815, de documenter clairement la naissance du *souci des pauvres*. Il s'agit, pour les années 1815-1830, d'examiner si l'Etat, en cohérence avec l'esprit de l'ordonnance de 1819, a changé ses pratiques et si, effectivement, l'on peut parler d'une disparition du *souci des pauvres* après 1819.

L'ensemble de ces préoccupations est rassemblée dans la cinquième et dernière partie de l'étude : à l'exemple des communes du Locle et, surtout, de La Sagne, il s'agit de montrer comment, en une quinzaine d'années, les liens entre les membres d'une commune et cette dernière effectivement se brisent : les solidarités anciennes disparaissent, pour laisser place à un système où les individus, les communiers, et la commune sont définitivement dissociés, où la commune, perdant son statut précaire d'entité de nature seconde, émanation de l'ensemble des communiers, est réellement devenue une personne morale à part entière.

1. RÉACTIONS COMMUNALES ET VELLÉITÉS DE CONTRÔLE ÉTATIQUES : LA NON RÉGULATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ASSISTANCE COMMUNALE

L'ordonnance de février 1819, de par les choix dont elle procède, ne vise pas à réguler et à contrôler l'assistance communale : en même temps que l'on a renoncé à des mesures de contrainte à l'égard des pauvres et que l'on a privé les communes de sources de financement

(taxes, recours au capital), l'on a renoncé à leur ordonner comment elles doivent assister leurs indigents.

L'examen de la mise en oeuvre de l'ordonnance confirme bien cette analyse théorique. Le premier élément de démonstration est le fait que les réactions des communes à l'ordonnance sont très peu nombreuses : il ne pouvait en aller autrement, puisqu'elles ne sont, de fait, contraintes à rien en ce qui concerne le fonctionnement de l'assistance communale.

La seule réaction documentée est celle de la ville de Neuchâtel, qui s'insurge contre le droit que l'article 2 de l'ordonnance confère à l'Etat d'autoriser les communes à entamer leurs capitaux : la ville y voit une ingérence de l'Etat. Ainsi, en mars 1819, attestation supplémentaire des résistances de la ville à chaque fois que l'Etat entend, fût-ce, ici, peu, réglementer un domaine de basse police[288], les Quatre-ministraux proposent au Conseil de ville de se conformer à l'ordonnance de février 1819 en réservant les droits de la ville. Le maire de Neuchâtel rapporte la séance dans les termes suivants :

> « les Quatre-ministraux proposèrent d'ordonner à la chambre de charité d'adopter pour règle de conduite le dernier arrêt du Conseil relatif à la mendicité, cela en tant et autant qu'il pouvait la concerner, et sous la réserve expresse des droits particuliers de la ville de Neuchâtel ; plusieurs autres propositions étaient jointes à celle-là : je ne les présenterai point en détail au Conseil parce que ce n'est pas sous le rapport administratif que je fais en ce moment le récit de ce qui s'est passé, c'est sous celui des prétentions que le Conseil de ville pouvait avoir à être appelé à la discussion des dispositions de l'arrêt relatif à la mendicité (…). »[289]

Le Conseil de ville adopta la proposition de son exécutif, mais non sans avoir dû répondre à un intervenant, qui demandait « si la ville voulait soumettre sa chambre de charité à la tutelle à laquelle cet arrêt soumettait les chambres de charité en général »,

> « que le Conseil d'Etat avait mis dans son arrêt que les chambres de charités ne pourraient toucher à leurs capitaux sans le consentement de lui Conseil d'Etat ou de l'autorité compétente, en quoi il avait reconnu les droits du Conseil de ville (…). »

Le maire annonce en même temps des « remontrances » de la ville à l'Etat sur le fait que l'ordonnance ne réserve pas explicitement les droits de la ville en matière de promulgation d'ordonnances de basse police. Même si ces « remontrances » paraissent ne jamais avoir été adressées formellement, cette réaction de la ville montre bien, par ses motivations, soit, *in fine*, le souci de préserver le droit de la ville à promulguer les ordonnances de basse police, que le contenu même de l'ordonnance de février 1819 ne suscite pas d'opposition, parce que le texte, en réalité, ne contraint les communes à rien.

Le second élément de démonstration, sur lequel nous nous arrêtons plus longuement, est l'usage que l'Etat a fait de la disposition de l'ordonnance interdisant aux communes d'entamer les capitaux destinés à l'assistance.

A cet égard, l'on doit relever que la tentation a, mais un temps seulement, existé, de se donner les moyens de vérifier le respect de cette disposition et, plus généralement, de contrôler les dépenses des chambres de charité ; initialement, le Conseil d'Etat a en effet envisagé une emprise assez marquée sur le fonctionnement de l'assistance communale. Même si nos sources ne sont pas explicites, l'on peut supposer que l'on songeait à ordonner une révision générale des règlements communaux ou, au moins, à donner aux communes l'ordre de

---

[288] Depuis 1815, la ville conteste systématiquement le droit de l'Etat à émettre des ordonnances de basse police valant pour tout l'Etat : elle entend avoir le droit, pour son territoire, de les proclamer elle-même et, au besoin, de les amender. Cf. par exemple, pour le cas de la police des habitants vers 1820 : Thierry CHRIST et Sabine RIARD, *Du réduit communal …*, p. 56-58.

[289] *MCE 168*, 23 mars 1819, p. 248-250.

prouver la conformité de leurs règlements par rapport à l'ordonnance. Ainsi, le même jour où il discute pour la première fois, en février 1819, du projet d'ordonnance, le Conseil d'Etat répond aux communes de Fleurier et Môtiers, qui demandaient « la sanction d'un projet de règlement pour leur chambre de charité »,

> « que le Conseil, conformément à la demande qui lui a été adressée par les Audiences générales, étant actuellement occupé à de nouvelles mesures législatives et administratives relatives à l'assistance des pauvres, ne peut accorder sa sanction à aucun règlement particulier jusqu'à ce que ces mesures générales ayent été adoptées. »[290]

Mais les velléités d'ingérence dans le fonctionnement de la basse police qui affleurent ici ne débouchent sur rien en 1819, et l'examen de la question particulière du respect de l'interdiction d'entamer les capitaux destinés à l'assistance amène au même constat : à l'exception d'une velléité sporadique, en 1821, d'accroître l'emprise de l'Etat, par le biais d'un contrôle systématique du respect de cette interdiction, cette disposition de l'ordonnance de février 1819 n'a donné lieu qu'à peu d'interventions du Conseil d'Etat.

Cela s'explique, peut-être, d'abord par le fait qu'il ne s'agit pas d'une règle absolument nouvelle : cette exigence, tenant au droit de surveillance de l'Etat sur la gestion communale[291], avait déjà été formulée occasionnellement avant l'adoption de l'ordonnance de février 1819. En 1813, ainsi, l'on répondait à la chambre de charité des Brenets, qui demandait comment faire face à ses charges d'assistance, en stipulant qu'en tous les cas, elle ne devait « jamais attaquer ses fonds capitaux »[292] ; simultanément, pourtant, l'Etat prenait note, sans réagir, du fait que plusieurs communes avaient entamé leurs capitaux pour faire face à leurs charges.[293]

Il faut, en fait, pour que l'ordre de ne pas entamer les capitaux soit donné, qu'une affaire portant spécifiquement sur cette question soit soumise au Conseil d'Etat, comme c'est le cas, par exemple, en juin 1817. Le Conseil d'Etat rejette alors une requête de la chambre de charité de Coffrane, qui demandait l'autorisation de faire « une exception à l'article de ses règlemens qui lui interdit de prendre sur ses capitaux pour assister les pauvres »[294] : la décision est motivée non par l'application d'un principe général –ne pas entamer les capitaux, mais par des considérations ponctuelles. Le rapport du maire de Valangin, sur la base duquel le Conseil d'Etat prend sa décision, montre en effet que l'interdiction d'entamer les capitaux n'est pas une exigence admise, connue et dont il suffit de rappeler l'existence pour motiver un préavis ; il s'agit d'une proposition qu'il faut motiver :

> « La chambre de charité de Coffrane annonce dans sa requête que son règlement lui interdit de prendre les capitaux pour assister les pauvres et que ses revenus étant épuisés, elle se voit obligée de demander l'autorisation de contrevenir à cet article du règlement. Je crois (…) que cette demande doit être refusée, d'abord parce qu'il y a un règlement dont il est dangereux de s'écarter, mais ensuite parce qu'une fois qu'on aura commencé à toucher aux fonds, on ne saura plus ou s'arrêter, et que le sistème de ne jamais toucher aux capitaux est un des moyens les plus efficaces d'engager les habitants du pais à faire des

290 *MCE 168*, 8 février 1819, p. 91-92.

291 Cf. chap. III/IV.

292 *MCE 161*, 26 janvier 1813, p. 68.

293 Cf. chap. III/IV (La Sagne, 1811-1813 ; Belleperche, 1812).

294 *MCE 166*, 30 juin 1817, p. 583.

> legs aux chambres de charité, tandis qu'en suivant le sistème contraire, on risque de faire tarir cette source abondante des fonds pieux. »[295]

Avant 1819, l'exigence, de fait, n'est formulée qu'à l'occasion de cas particuliers et, comme l'ensemble de la surveillance de la basse police communale par l'Etat, n'a jamais fait l'objet d'une mesure générale. Comme le montre le cas de Coffrane, il s'agit moins d'une exigence imposée par l'Etat que de règles dont les communes se sont dotées d'elles-mêmes.
Dès 1819, par contre, la règle est ancrée dans une ordonnance générale ; or, elle ne débouche, *in fine*, sur aucune mesure de contrôle réel. A cet égard, nos sources ne nous livrent qu'un seul exemple : celui de la chambre de charité du Locle, en 1820. Les modalités d'émergence du cas montrent, à elles seules, qu'il n'y a, en la matière, aucune volonté de contrôle systématique de la part de l'Etat : c'est uniquement par hasard que le Conseil d'Etat prend connaissance du fait que la chambre de charité du Locle a dû, pour boucler ses comptes de l'année 1819, entamer ses capitaux.
Le point de départ de l'affaire est la communication spontanée, et routinière[296], du compte de l'année 1819 à l'Etat le 2 février 1820.[297] Le 21, constatant que ce compte présente un déficit de 501.1 £, le Conseil d'Etat charge le maire du Locle de lui faire

> « un rapport sur les raisons qui ont engagé la chambre de charité du dit lieu à entamer ses capitaux, sans avoir obtenu la permission mentionnée en l'article 2 de l'arrêté du 20 février mil-huit-cent-dix-neuf. »[298]

Une semaine plus tard, la chambre de charité se justifie par écrit auprès du maire.[299] Ses explications montrent que Le Locle a, en fait, mis en place un système dans lequel, formellement, les capitaux ne sont jamais entamés. Lorsqu'un exercice se révèle, au bouclement des comptes, négatif, le déficit n'est pas porté en baisse de capital, mais considéré comme une dette, gérée à part et que l'on rembourse en recourant à des contributions volontaires :

> « Il est impossible à l'administration de la chambre de charité du Locle, dont la majeure partie des revenus sont incertains et variables, de régler ses charités de manière qu'à l'expiration de l'année, la dépense balance la recette (…). Cet inconvénient a été prévu, à mesure que le règlement pour la réunion des administrations pieuses de cet endroit, sanctionné le 29e septembre 1818, statue article 8 'La chambre de charité ne pourra contracter de dettes, que pour les besoins de l'année courante, et pourvoira au déficit s'il y en a, par des recouvremens extraordinaires et volontaires chez les contribuables'. »

Dans le cas particulier de l'exercice 1819, un déficit avait été envisagé dès le printemps, et l'on avait fait procéder, en avril, à « une recouvre extraordinaire et anticipée, pour couvrir le déficit présumé », qui a produit 726.16 £. Elle s'est, certes, avérée insuffisante pour faire face au déficit révélé au bouclement des comptes à la fin du mois d'octobre, mais une nouvelle « recouvre extraordinaire », pour fin mars, a été décidée lors de la reddition des comptes, en janvier. Ce cas montre bien la difficulté qu'il y a à proportionner les dépenses aux recettes ; et

---

295 AEN, *Série Assistance 4/V « Coffrane »* : « Raport du sieur maire de Valangin » Samuel de Chambrier, 29 juin 1817.

296 Cf. n. 305 : la chambre de charité du Locle communique ses comptes annuels à l'Etat depuis 1814.

297 AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : Lettre d'envoi du compte de 1819, 2 février 1820 (Auguste-Frédéric Huguenin, secrétaire de la chambre de charité du Locle, à « Monsieur de Montmollin secrétaire du Conseil d'Etat »).

298 *MCE 169*, 21 février 1820, p. 159.

299 AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : Rapport explicatif de la chambre de charité au maire du Locle, 28 février 1820.

les revenus, « dont la majeure partie (…) sont incertains et variables », et les charges ne peuvent faire l'objet d'un budget garantissant à l'avance l'équilibre :

> « si la chambre de charité avait pu s'assurer à l'avance qu'il y aurait un déficit à l'époque du règlement de ses écritures, elle aurait assurément demandé à l'autorité supérieure la permission d'entamer le capital pour £ 501.1 ainsi que le prescrit l'article 2 de l'ordonnance du 20e février 1819 ; au reste, on ne peut pas précisément envisager ce vide comme une diminution de capital, puisque l'on va s'occuper de le couvrir, ce qui heureusement sera facile, la somme n'étant pas considérable. »

Estimant ces explications suffisantes, le Conseil d'Etat se déclare satisfait.[300] Ce qu'il importe, ici, de relever, c'est qu'il n'exige pas du maire qu'il l'informe du résultat effectif de la « recouvre » prévue à la fin du mois. Or, rien ne garantit que l'opération produise suffisamment ni, surtout, que le cas ne se reproduise pas, pour des montants plus élevés.
Mais l'Etat pouvait-il exiger plus ? Le système repose, en fin de compte, sur des contributions volontaires, auxquelles l'on ne peut contraindre les communiers et dont le résultat n'est pas garanti. Interdire aux communes de lever des contributions forcées pour équilibrer leurs comptes tout en leur interdisant d'entamer leurs capitaux est une double exigence qui, dans ses conséquences ultimes, est contradictoire : tout se passe comme si, entre les deux réquisits, l'Etat avait choisi de privilégier l'interdiction des taxes et renoncé à vérifier le respect de la seconde exigence, dans l'espoir de ne jamais être confronté à une situation dans laquelle il devrait exiger d'une commune qu'elle équilibre ses comptes, fût-ce au prix de taxes obligatoires.
Est-ce pour cela que le Conseil d'Etat, six mois plus tard, ne donne pas suite à une nouvelle information relative à la chambre de charité du Locle ? En septembre 1820, l'un des anciens administrateurs signale au Conseil d'Etat que la « recouvre extraordinaire » annoncée pour couvrir le déficit de 501.1 £ n'a pas produit les résultats escomptés :

> « Cette recouvre n'ayant produit que £ 357.9.6, les anciens administrateurs de la chambre de charité dont je fais partie firent le 27e may des représentations à la communauté sur le déficit de £ 143.11.6 qui restait encore et la prièrent d'ordonner une nouvelle recouvre pour que l'article 8 du règlement sanctionné le 29e septembre 1818 et l'ordonnance du 20e février 1819 ne fussent pas violés. La communauté ordonna la recouvre qui n'est point encore faite, malgré que mes collègues et moi l'ayons sollicitée plusieurs fois. Nous envisageant en quelque sorte responsable de ce vide si facile à couvrir lorsqu'on voudrait s'en donner la peine, je crois devoir, Monsieur, vous informer de cette négligence, afin que si vous le juger convenable, vous puissiez aviser aux moyens d'y remédier. »[301]

En fin de compte, certes, le capital n'a été amputé que de 81.1 £, et l'exercice de 1820 présentera un excédent de recettes[302], mais il importe, ici, de relever que l'Etat, confronté à une violation de l'ordonnance de 1819 préfère ne pas intervenir formellement.
Ce choix est, définitivement, confirmé l'année suivante : l'Etat abandonne explicitement l'idée d'une surveillance générale effective du respect, par les communes, de l'interdiction d'entamer leurs capitaux. Depuis 1814, la chambre de charité du Locle rend publics ses comptes annuels et en envoie un exemplaire pour information au Conseil d'Etat ; à l'occasion de l'envoi du compte pour 1820, le procureur-général de Rougemont suggère que l'on transforme cette pratique informelle en règle générale imposée à toutes les communes :

---

300 *MCE 169*, 7 mars 1820, p. 202-203.

301 AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : « Ch.-Aug. Jeanneret, notaire », à « Monsieur de Montmollin conseiller et secrétaire d'Etat », 11 septembre 1820. Mention hors teneur : « rép. le 18 septembre. »

302 BPUN 6R1661 : *Tableau des revenus et dépenses de la chambre de charité du Locle [1814-1851]*. Excédent de recette pour 1820 : 607.2.6 £.

> « Monsieur le procureur-général ayant fixé l'attention du Conseil sur la convenance de faire rendre aux diverses chambres de charité du pays, des comptes pareils à celui que la chambre du Locle envoye toutes les années au Conseil. »[303]

Une semaine plus tard, sur le préavis de la commission chargée, depuis décembre 1817, des questions de réglementation générale de l'assistance, la proposition consistant « à demander aux chambres de charité des rapports annuels sur l'administration de leurs finances » est refusée, sans que la décision soit motivée.[304] Ce refus d'ingérence, cette renonciation au contrôle se traduit bien, par exemple, dans la manière dont le Conseil d'Etat, avant la tentation des années 1820-1821 et ultérieurement, traite l'envoi des comptes annuels de la chambre de charité du Locle : il se borne à en prendre note.[305]

L'absence de réactions communales à l'ordonnance de 1819 de même que l'abandon, par le Conseil d'Etat, de ses sporadiques velléités d'étendre son emprise sur le fonctionnement de l'assistance attestent bien de la nature du système adopté : les communes restent, sous réserve de l'interdiction des taxes et du recours au capital, entièrement libres d'organiser à leur guise leur basse police communale ; l'on a réellement abandonné l'idée d'une régulation étatique de l'assistance.

Les quelques autres rares mentions de l'interdiction d'entamer les capitaux confirment que l'on a choisi de privilégier l'interdiction des taxes, au détriment de la préservation des capitaux : aucune des mentions, en effet, ne dénote une volonté de mise en œuvre effective de la part de l'Etat. Ainsi, en avril 1820, les communes de Brot et des Ponts demandent « une direction sur ce qu'elles ont à faire » dans le cas suivant :

> « Charles-Frédéric Thiébaud ayant abandonné, déjà en 1816, sa femme et ses enfans, ceux-ci sont restés dès lors totalement à leur charge ; (…) elles ont entamé leurs capitaux pour suffire à leur entretien, et (…) la femme par sa conduite déréglée leur donnant les

---

303 *MCE 170*, 19 février 1821, p. 149. Sur la commission, composée de « Messieurs le procureur-général, de Sandoz-Rollin, le chancelier, de Meuron de Corcelles, le baron de Chambrier et de Vattel » : cf. chap. VII/I/1.

304 *MCE 170*, 27 mars 1821, p. 249.

305 *MCE 162*, 6 juin 1814, p. 517 ; *MCE 164*, 26 février 1816, p. 232 ; *MCE 166*, 3 mars 1817, p. 180 et AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 26 février 1817 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 6 septembre 1817 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 11 février 1818 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 9 février 1819 ; *MCE 169*, 21 février 1820, p. 159 et 7 mars 1820, p. 202-203 et AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 2 février 1820, 28 février 1820 et 6 mars 1820 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 30 janvier 1821 et *MCE 170*, 5 février 1821, p. 105 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 29 janvier 1822 et *MCE 171*, 5 février 1822, p. 117 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 28 janvier 1823 et *MCE 172*, 31 janvier 1823, p. 84 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 5 février 1824 et *MCE 173*, 9 février 1824, p. 114 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 3 février 1825 et *MCE 174*, 7 février 1825, p. 93 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 31 janvier 1826 et *MCE 175*, 7 février 1826, p. 112 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 9 février 1827 et *MCE 176*, 13 février 1827, p. 102-103 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 1 février 1828 et *MCE 177*, 2 février 1828, p. 99 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 30 janvier 1829 et *MCE 178*, 2 février 1829, p. 89 ; *MCE 179*, 1 février 1830, p. 73 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 1 mars 1831 et *MCE 180*, 8 mars 1831, p. 185 ; *MCE 184*, 25 février 1833, p. 285 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 22 février 1834 et *MCE 186*, 5 mars 1834, p. 403-404 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 10 mars 1835 et *MCE 188*, 11 mars 1835, p. 363 ; *MCE 190*, 21 mars 1836, p. 418 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 14 février 1837 et *MCE 192*, 15 février 1837, p. 294 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 13 février 1838 et *MCE 194*, 19 février 1838, p. 307 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 6 mars 1839 et *MCE 196*, 11 mars 1839, p. 490-491 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 24 février 1840 et *MCE 198*, 26 février 1840, p. 372 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 25 février 1841 et *MCE 200*, 1 mars 1841, p. 456-457 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 15 février 1842 et *MCE 202*, 16 février 1842, p. 226 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 7 février 1843 et *MCE 204*, 8 février 1843, p. 300 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 9 mars 1844 et *MCE 206*, 11 mars 1844, p. 496 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 28 mars 1845 et *MCE 208*, 31 mars 1845, p. 541 ; AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : 22 février 1846 et *MCE 210*, 2 mars 1846, p. 499 ; *MCE 213*, 6 septembre 1847, p. 503.

> plus justes inquiétudes qu'elles ne soyent hors d'état d'y pourvoir davantage, elles sont prêtes à les abandonner (…). »[306]

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat ne relève nullement l'infraction à l'interdiction d'entamer les capitaux ; il se borne à ordonner aux communes de nommer un tuteur à cette famille et à les exhorter à l'assister :

> « les communes requérantes doivent s'adresser à la cour de justice de Rochefort pour demander que la femme et les enfans de Charles-Frédéric Thiébaud, vu l'absence de ce dernier, soyent incessamment pourvus d'un tuteur, lequel devra contraindre cette femme au travail et surveiller sa conduite et l'éducation de ses enfans ; les communes requérantes étant exhortées, bien loin d'abandonner cette famille malheureuse, à seconder le tuteur qui lui sera nommé et à lui continuer les secours qui seront en leur pouvoir. »[307]

Quatorze mois après avoir promulgué l'ordonnance de février 1819, le Conseil d'Etat ne sévit pas contre deux communes qui lui avouent incidemment avoir « entamé leurs capitaux pour suffire » à l'assistance d'une famille pauvre.
A cette absence de volonté de mise en œuvre de l'Etat répond, du côté des communes, une utilisation souvent rhétorique de la référence à la règle : il s'agit de motiver un refus d'assistance, une décision que l'on aurait de toute manière prise, et la référence à l'ordonnance de 1819 sert de justification commode.
Ainsi est-ce le cas, en 1820, lors d'un conflit entre les communes de Vevey et du Locle au sujet de l'entretien des deux familles Jeanneret et Brandt, domiciliées à Vevey et originaires des deux communes. Le Locle entend ne pas avoir à assumer la moitié de dépenses décidées, en raison du domicile, par Vevey et propose « de se charger à son tour de l'entretien de ces deux familles », que l'on ferait venir pour un temps au Locle. Ce qu'il importe ici de relever, c'est le fait que Le Locle, pour justifier sa position, se réfère à l'ordonnance de 1819 :

> « si nous étions forcés à payer la moitié du dernier compte réclamé par Vevey, plutôt que de garder chez nous ces pauvres comme nous l'offrons, nous serions forcés de solliciter auprès du gouvernement des moyens pour nous mettre à même d'y satisfaire, puisque le compte de la chambre de charité pour 1819 présente un déficit de £ 501.1 qui n'a pu encore être couvert malgré la recouvre extraordinaire qui a été faite ; il reste encore un vide à couvrir de £ 143.11.6 qui doit l'être incessamment. Il serait pénible pour cette administration si, après que l'arrêt du Conseil d'Etat qui déclare les charités facultatives, on fût contraint d'entrer dans des dépenses qui, on le répète, sont excessives et distribuées sans économie (…). »[308]

L'usage de la référence à l'interdiction d'entamer les capitaux est le même dans une autre affaire, en 1820 également, qui implique une fois encore Le Locle. Un cabaretier de Peseux réclame au Locle le remboursement de frais faits pour l'ensevelissement de l'un de ses ressortissants, « Abram Louis Droz-dit-Busset surnommé la coquette », « mort dans son

---

306 *MCE 169*, 24 avril 1820, p. 333-334.

307 Deux ans plus tard, à l'occasion de mauvais traitements subis par l'un des enfants, placé chez un particulier que l'on condamne, pour cela, à trois jours et trois nuits de prison, le Conseil d'Etat fait demander un décret de prise de corps contre le père de l'enfant, qui, « après avoir épuisé le bien de sa femme et de la grand-mère de cette dernière, a abandonné, déjà en 1816, sa femme et ses enfans, et s'en est allé hors du pays laissant cette famille à la charge de ses communes ». *MCE 171*, 25 juin 1822, p. 580-581 et 2 juillet 1822, p. 613-614.

308 AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : Rapport justificatif de la chambre de charité du Locle au maire du Locle, 7 mai 1820.

cabaret le 14 février ».[309] Justifiant son refus, la chambre de charité, après un récit des faits, en appelle à des considérations générales en guise de péroraison :

> « La ditte chambre de charité, déjà si chargée, serait forcée d'entamer ses capitaux si elle était dans l'obligation de solder toutes les réclamations qu'on voudrait bien lui présenter, et il serait même dangereux, si les abus qui peuvent exister dans quelques communes au sujet des fraix d'enterrement devaient prévaloir sur les règles de l'humanité et les derniers devoirs que l'homme doit rendre à ses semblable. »[310]

En fait, pour que l'Etat prenne une décision réelle, il faut, comme cela était le cas avant 1815[311], qu'interviennent des considérations de haute police : si l'on admet qu'une famille insuffisamment assistée mendiera, l'on ne peut, par contre, pas dispenser une commune d'assister suffisamment un aliéné dangereux. C'est bien ce que révèle le conflit qui oppose, en 1833-1834, Meudon à La Côte-aux-Fées au sujet des « frais occasionnés par l'aliénation mentale de Charles-Henri Audeta, placé à l'Hospice de Bellevaux à Besançon ». En juin 1833, Meudon demande à l'Etat, d'une part, de reconduire un secours de deux louis accordé une année plus tôt[312], et, d'autre part,

> « d'intervenir auprès de la communauté de La Côte-aux-Fées, d'où cet individu est aussi ressortissant, pour qu'elle contribue à son entretien, dans une proportion plus convenable (…). »[313]

Le secours demandé est accordé, et le maire des Verrières est chargé « d'interposer ses bons offices » pour concilier les deux communes. Sans succès aucun : en septembre, il informe le Conseil d'Etat que La Côte-aux-Fées, tout en se disant disposée à continuer « à donner à Audeta plus qu'à tout autre pauvre qui a droit à ses secours », refuse de s'engager pour « une somme déterminée », position qui est approuvée par le Conseil d'Etat, qui admet

> « que, vu les ressources bornées de la communauté de La Côte-aux-Fées, il ne peut exiger d'elle qu'elle donne à ses engagemens une étendue plus positive. »[314]

Ne s'avouant pas vaincue, la commune de Meudon répond, en novembre, en demandant l'autorisation de retirer Audeta de Bellevaux « et de ne point la rendre plus responsable des suites de cette affaire que la communauté de La Côte-aux-Fées ». Le Conseil d'Etat cherche alors, une fois encore, une solution qui évite d'avoir à ordonner à La Côte-aux-Fées de dépenser au-delà de ses revenus, en tentant de faire mettre à contribution les autres « bourgeaux » des Verrières. Il ordonne, en effet, au maire

> « de réunir des délégués des différentes communes des Verrières et de celle de La Côte-aux-Fées, afin de connaître d'une manière positive la somme que chacune d'elles est en état de fournir pour la pension d'Audeta (…). »[315]

---

309 *MCE 169*, 23 mai 1820, p. 434. Le Conseil d'Etat donne raison au cabaretier, Benoît Fornachon, et ordonne au Locle de lui payer la somme réclamée de 15.8 £.

310 AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Notte de la chambre de charité du Locle » au maire du Locle, 13 mai 1820. Sur la même affaire, aussi : *Ibid.* : « Raport du sieur maire du Locle », 15 mai 1820 ; lettre de la chambre de charité de Peseux au maire de La Côte de Pury, 19 mai 1820 ; déclaration du « boursier de la chambre de charité des pauvres de Peseux », 19 mai 1820.

311 Cf. chap. III/II.

312 *MCE 183*, 27 août 1832, p. 1430. Le Conseil d'Etat accorde deux louis à Meudon « pour la garde du nommé Charles-Henri Audétat depuis quelques tems dans un état d'aliénation qui le rend dangereux, et qui a été placé provisoirement chez le concierge du vieux château de Môtiers ».

313 *MCE 184*, 24 juin 1833, p. 929.

314 *MCE 185*, 16 septembre 1833, p. 1356-1357.

Le maire rend compte de ses efforts en décembre[316] : la démarche a échoué, les « bourgeaux » autres que Meudon ayant rappelé « que l'assistance des ressortissans d'un bourgeau était étrangère aux autres bourgeaux, aussi bien qu'à la générale communauté des Verrières ». Audeta étant dangereux pour la sécurité des biens et des personnes, le Conseil d'Etat ne peut plus tergiverser. Alors que Meudon est disposée à payer six louis, La Côte-aux-Fées refuse toujours de « s'engager pour aucune somme déterminée » ; la situation est bloquée, et le Conseil d'Etat, en dérogation explicite à l'ordonnance de 1819, ordonne aux communes d'assumer les coûts de l'entretien d'Audeta à Bellevaux :

> « considéré que si l'article 1er de l'*arrêt du 20 février 1819*, relatif à l'assistance des pauvres, *n'oblige pas les corporations et fonds de charité à accorder à leurs ressortissans dans le besoin d'autres secours que ceux qu'elles jugeront convenables et qui seront compatibles avec leurs revenus et leurs charges* ; l'article 2 prévoit cependant la possibilité que les communautés, chambres de charité et autres établissemens, se trouvent dans le cas d'aller plus loin et même d'entamer à cet effet leurs capitaux ; et que l'entretien et *la garde d'un aliéné dont la famille est hors d'état de pourvoir à sa subsistance et aux mesures qu'exige la sûreté publique*, constituent un cas auquel s'applique pleinement la disposition exceptionnelle de l'article 2 de l'arrêt du 20 février 1819, le Conseil d'Etat (…) annonce à Monsieur le maire des Verrières, que les communautés auxquelles Charles-Henri Audeta appartient, ont l'obligation de pourvoir à l'entretien de cet aliéné, et de *mettre le public à l'abri des dangers* qui résulteraient de l'état de liberté dans lequel cet individu serait laissé (…). » (nous soulignons)

Le Conseil d'Etat joint à sa décision un secours annuel de trois louis. La décision, pourtant, n'a pas tranché le différend entre les communes, dans la mesure où elle ne statue pas sur la part de chacune aux frais. Quatre mois plus tard, en avril 1834, le Conseil d'Etat devra prendre la décision dont il espérait, manifestement, être dispensé en décembre 1833 : Meudon se plaignant à nouveau du refus de La Côte-aux-Fées « de prendre aucun engagement fixe », le Conseil d'Etat décide « que la communauté de La Côte-aux-Fées contribuera pour un tiers aux frais résultant de l'entretien et de la garde de Charles-Henri Audeta ».[317]

C'est, clairement, la dangerosité de l'aliéné qui motive une décision explicitement présentée comme une exception à la norme, une norme voulant que les communes assistent non pas en fonction des besoins des pauvres, mais uniquement selon leurs ressources, quitte à laisser mendier les pauvres insuffisamment assistés. Un aliéné dangereux insuffisamment assisté, par contre, ne mendiera pas, ce que l'on eût accepté, mais constituera un danger pour « la sûreté publique ». L'Etat, ainsi, et parce qu'il s'agit de sécurité des biens et des personnes, ordonne d'assister assez, quitte à ce que la dépense soit supérieure aux moyens des communes. Mais il s'agit bien d'un cas unique, ainsi que le montre, trois mois plus tard, l'arrêt explicatif pris à la demande de La Côte-aux-Fées. Cette dernière restera, pour tous les autres cas, libre de n'assister que selon ses moyens :

> « Sur la requête de la communauté de La Côte-aux-Fées priant le Conseil de lui donner les éclaircissemens suivants sur l'arrêt du 21 avril 1834 : 1. Si cet arrêt a un effet rétroactif de telle sorte qu'elle doive payer le tiers de la pension de Charles-Henri Audeta dès le jour de son entrée à l'hospice de Bellevaux ; 2. Si cette proportion d'un tiers n'est pas restreinte au cas particulier de Charles-Henri Audeta ; 3. S'il n'est pas entendu qu'aucune autre communauté et aucun pauvre appartenant en même temps à la communauté de La Côte-

315 *MCE 185*, 11 novembre 1833, p. 1597-1598.

316 *MCE 185*, 9 décembre 1833, p. 1784-1786.

317 *MCE 186*, 21 avril 1834, p. 626-627. La Côte-aux-Fées reçoit, en sus, un louis par an de la part de l'Etat « pour lui aider à subvenir à la portion de frais qui est à sa charge ».

> aux-Fées et à d'autres communautés ne pourra jamais se prévaloir de cet arrêt pour faire contribuer l'exposante pour un tiers à d'autres assistances : (…) le Conseil annonce à la communauté exposante que l'arrêt du 21 avril dernier s'applique à la totalité des frais qu'a causés et que causera la réclusion de Charles-Henri Audeta à l'hospice de Bellevaux, et que comme le dit arrêt a été rendu à l'occasion d'un cas tout à fait particulier, il ne peut en être tiré aucune conséquence quant à *l'assistance ordinaire des pauvres* par les communautés. »[318]

Si l'Etat ne tient nullement à s'assurer systématiquement du respect de l'interdiction d'entamer les capitaux, c'est parce que, entre deux exigences contradictoires, il choisit l'interdiction des taxes ; c'est aussi, ainsi que le montre l'exemple qui précède, parce qu'il est entendu qu'en temps normal, pour « l'assistance ordinaire des pauvres », les communes peuvent ne pas assister suffisamment, quitte à laisser les pauvres mendier.
En permettant aux communes de n'accorder que « les secours qui seront en leur pouvoir », le Conseil d'Etat, tacitement, autorise à ne pas assister suffisamment et à laisser mendier : le cœur du système est, bien, au détriment du *souci des pauvres* et, cas échéant, du maintien des capitaux, l'interdiction des taxes forcées.

2. « RÉPARTIR LES DÉPENSES (…) D'APRÈS UN CLASSEMENT » ? LE REFUS D'UNE FISCALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE

LA DISPARITION DES CONTRIBUTIONS FORCÉES

Nous avons, pour la période antérieure à 1815, amplement documenté l'existence, essentiellement dans les Montagnes et au Val-de-Travers, d'un système de financement de l'assistance au moyen de taxes proportionnelles aux ressources des contribuables.[319]
Après 1815, pour quelques années encore, le système perdure. Il est, ainsi, attesté à Travers, où, en 1816, le Conseil d'Etat rejette la plainte d'un contribuable contre « la taxe à laquelle il a été soumis par la chambre de charité »[320], tout comme, la même année, il accorde sa sanction à un règlement de la commune de Boveresse « concernant les taxes à imposer aux particuliers de son district pour subvenir à l'entretien de ses pauvres ».[321] De la même manière, en avril 1817, un rapport du maire des Verrières sur la situation à La Côte-aux-Fées signale l'existence d'une taxation basée sur la fortune pour financer l'assistance.[322] L'attitude de l'Etat est néanmoins assez fluctuante, ainsi qu'en témoigne le refus, en avril 1817, d'une demande de « plusieurs particuliers de la commune de Buttes » qui, entendant « procurer aux pauvres de cette commune les moyens d'ensemencer leurs terres », demandent l'autorisation

---

318 *MCE 187*, 23 juillet 1834, p. 1192 (nous soulignons).

319 Chap. II/V/2.

320 *MCE 164*, 4 mars 1816, p. 252. Plainte du « nommé Alchimann, gendarme domicilié à Travers », rejetée pour des questions de forme : « il n'a pas réclamé en tems utile contre la taxe de la chambre de charité (…), sans préjudice néanmoins des réclamations qu'il pourrait former contre la taxe de la chambre de charité de l'année suivante. »

321 *MCE 164*, 14 mai 1816, p. 538-539.

322 AEN, *Série Assistance 3/II « Verrières »* : « Raport de Monsieur le maire des Verrières » s.d. (mention dorsale : « 28 avril 1817 ») ; cf. *MCE 166*, 28 avril 1817, p. 358 : il s'agit d'un conflit entre la commune de St-Sulpice et la paroisse de La Côte-aux-Fées au sujet des frais d'assistance d'un pauvre commun ; le Conseil d'Etat décide que St-Sulpice devra assumer les trois-quarts des frais.

de constituer « un comité qui fixerait d'une manière équitable la contribution à payer par chaque ménage en état de le faire ».[323]

Dès 1819, par contre, les pratiques changent. L'article 1 de l'ordonnance interdit « toutes taxes et impositions forcées et concernant les pauvres, que le Conseil d'Etat pourrait avoir précédemment autorisées », et les communes dans lesquelles ces taxes existaient paraissent bien les avoir supprimées : à Couvet, par exemple, elle a été remplacée « par une collecte faite annuellement chez les communiers seuls ».[324] A ces changements effectifs correspond, dès l'adoption de l'ordonnance de février 1819, une attitude claire de l'Etat : signe qu'il s'agit, plus que l'interdiction d'entamer les capitaux, du cœur de l'ordonnance, la question des contributions forcées est, avec les mandements d'interdiction, la seule sur laquelle le Conseil d'Etat est amené à se prononcer en application de l'ordonnance.

Cinq cas, entre 1820 et 1834, sur lesquels il convient de s'arrêter longuement, montrent la rigueur de l'Etat dans l'application de ce principe ; ils illustrent, surtout, bien la dimension de classe du système adopté.

Le premier exemple est celui du Grand-Bayard, en 1820-1822. En avril 1820, la chambre de charité du lieu « supplie le Conseil de lui indiquer les moyens d'effacer la disproportion des dépenses avec les revenus » engendrée par l'interdiction des taxes forcées :

> « La chambre de charité du Grand-Bayard a présenté le 17e avril une requête dans laquelle elle annonce que les impositions forcées pour l'entretien des pauvres étant maintenant supprimées et la tentative que l'on a faite pour recueillir des souscriptions volontaires ayant manqué, elle est maintenant chargée d'une dépense annuelle de £ 1'700 quoique son revenu aille à peine à £ 600. »[325]

Le rapport du maire des Verrières et conseiller d'Etat Courvoisier décrit bien le système antérieur à 1819 aux Bayards et dont nous avons relaté ailleurs la mise en place formelle en 1810.[326] Il s'agit, ainsi qu'il le signale, d'une véritable imposition basée sur la fortune foncière[327], à l'exclusion des biens meubles :

> « Avant l'ordonnance du 20e février 1819, il existoit au Grand-Bayard un giet ou contribution en faveur des pauvres qui reposoit sur les terres dont on avoit fait à cet effet une évaluation et qui consistoit en un pot d'orgée pour chaque somme de 1'000 £ foibles de l'appréciation. En 1810, ce pot d'orgée fut converti en une <ordonnance>[328] en argent de 7 creutzer. On multiplioit ce giet autant que les besoins l'exigeoient ; ainsi dans les tems calamiteux de 1816 et 1817, on leva jusqu'à 12 giets qui produisirent 80 louis, ce qui faisoit pour chaque giet 6 à 7 louis. C'étoit une véritable imposition foncière qui pourtant n'étoit pas excessive, car, en évaluant le revenu des terres à un peu plus de 3 p% du capital, un simple giet ne faisoit que 1/74 de ce revenu, 12 giets en faisoient le 1/6. Cependant cette imposition étoit injuste en ce qu'elle mettoit l'entretien des pauvres

---

323 *MCE 166*, 21 avril 1817, p. 339. Le Conseil d'Etat se borne à inciter les requérants « à agir par la voye de la persuasion sur l'esprit des personnes à la coopération desquelles ils croiront pouvoir s'attendre » et à exhorter « celles-ci à concourir selon leurs moyens à l'œuvre charitable entreprise par les requérans ». Le fait que la demande n'ait pas été présentée par la commune explique vraisemblablement le refus du Conseil d'Etat.

324 Ch. CHÂTELAIN, « L'assistance… », p. 72.

325 AEN, *Série Assistance 4/V « Bayards »* : « Raport de Monsieur le maire des Verrières », s.d., >17 avril 1820 (date de la requête de la commune) <16 juin 1820. Mention dorsale : « 16 juin 1820 », soit la date la décision du Conseil d'Etat basée de ce rapport (*MCE 169*, 16 juin 1820, p. 523-524).

326 Cf. II/V/2 : « 'Comme à toute autre charge et corvée de la commune (…) ».

327 Les chiffres fournis par le document feraient monter la fortune foncière imposable –terres– aux Bayards à 268'190 £ ; le « revenu des terres », en admettant que le prélèvement est de 1/74e, serait de 3.24%. Les bâtiments et les valeurs meubles productives ne sont pas imposées.

328 <> : sic.

> exclusivement à la charge des propriétaires de terres, sans égard aux dettes dont ces terres étoient chargées et sans que les communiers qui n'avoient point de terres et qui possédoient pourtant quelques capitaux contribuassent le moins du monde à cet entretien. »

La chambre de charité affirme que le déficit est d'environ 1'100 £ ; selon le maire, il s'agirait d'une somme un peu inférieure, mais qui reste importante : pour un revenu « d'un peu moins de £ 500 », la chambre de charité a des charges pour « un peu plus de £ 1'300 », ce qui fait que le « déficit est de 50 louis » (840 £). Or, l'on ne peut se borner à permettre à la commune de ne pas assister suffisamment ses pauvres : « les 2/3 des assistances régulières » concernent « les pauvres du dehors », alors qu'« une autre partie des revenus est employée à l'entretien des enfans que l'on amène du dehors » et que l'on ne peut renvoyer sans prendre le risque d'avoir « bientôt toute la famille sur les bras ». Il n'y a, ainsi, d'autre solution que de ne plus assister, quitte à subir un afflux important d'indigents renvoyés par leurs communes de domicile et que l'on laisserait eux aussi sans secours :

> « Il lui faut 50 louis. Si elle ne les trouve pas, elle sera obligée de laisser ses pauvres sans secours ; et cependant elle n'a rigoureusement et en quelque sorte physiquement aucun moyen de les trouver. Les impositions forcées sont abolies, la commune ne peut fournir aucun secours puisqu'elle abandonne déjà tout ce qui lui reste de revenus après ses dépenses de basse police ; enfin, par l'article 2 de l'ordonnance, il est défendu à la chambre d'entamer ses capitaux (…). On pourroit autoriser la chambre de charité du Grand-Bayard à retirer ou du moins à diminuer considérablement les secours qu'elle envoye au dehors ; mais alors la chambre est menacée du renvoi général de ses pauvres, et le mal sera plus grand qu'auparavant. »

Donnant satisfaction, pour user de l'expression d'Henriod-Motta en février 1818, à « l'égoïsme des plus à leur aise » au détriment du *souci des pauvres*, l'ordonnance de 1819 autorise, ainsi, réellement, les communes à ne pas assister (suffisamment) les indigents, et il s'est agi d'un choix conscient, ainsi que le signale incidemment dans le présent cas le maire des Verrières en rappelant à ses collègues la position qu'il avait alors défendue :

> « Je ne puis m'empêcher de rappeller ici que *je me suis opposé dans le tems de tout mon pouvoir à la suppression brusque des impositions forcées* ; *on soutint la mesure* en disant qu'il n'y auroit que des exceptions rares à ce qu'elle fût efficace. L'exception se présente maintenant, et faut-il l'entendre dans ce sens que ceux qui y sont malheureusement compris doivent être considérés comme hors de ligne et abandonnés à leur sort ? » (nous soulignons)

La seule solution qu'il envisage, pour le cas particulier, est en un artifice juridique : traiter « l'ancien giet ou imposition sur les terres, non comme une contribution forcée », « mais comme une convention à laquelle les communiers du Grand-Bayard ont accédé volontairement et dont l'ordonnance ne les a pas dégagés » et, ainsi, permettre à la chambre de charité de « continuer de percevoir ce giet provisoirement et jusqu'à ce que l'état dans lequel elle se trouve quant à ses pauvres ait été ultérieurement approfondi », le maire devant être chargé d'un examen de « l'état de la communauté (…) quant à l'assistance des pauvres ». En juin 1820, le Conseil d'Etat suit les propositions du maire des Verrières[329] ; ce dernier rend son rapport en février 1821.[330] Il y dresse d'abord un état des ressources et des charges de la commune en matière d'assistance (tabl. n° 183).

---

329 *MCE 169*, 16 juin 1820, p. 523-524, qui reprend mot à mot les suggestions du maire.

330 AEN, *Série Assistance 4/V « Bayards »* : « Rapport de Monsieur le maire des Verrières », 8 janvier 1821.

TABLEAU N° 183 : RESSOURCES ET DÉPENSES DE LA CHAMBRE DE CHARITÉ DU GRAND-BAYARD EN 1820 (£)

Recettes			
«Intérêt du capital qui lui appartient et qui s'accroît lentement par des donations»			290.04
«Excédent des revenus communaux après les dépenses de basse police»			117.12
«Elle reçoit (…) du consistoire après que celui-ci a distribué lui-même quelques assistances»			184.08
Total des recettes			**592.04**
Dépenses			
«Dans la juridiction»	«7 pauvres qui sont dans le lieu ou dans la jurisdiction»	222.12	
	«Pour la pension de 5 enfans orphelins et de 2 femmes âgées»	433.8	811.0
	«Elle distribue en habilem<ents>[331]»	155	
Hors de la juridiction	«En assistances à 6 pauvres dans diverses comunes du pays»	371.9	451.5
	«A 2 pauvres dans le canton de Vaud»	79.16	
«Total des assistances»			**1262.5**
Déficit			**670.1**

Il s'agit ici des charges régulières, des secours permanents[332], à l'exclusion des secours temporaires et ponctuels concédés « à fur et mesure qu'ils sont sollicités » et des dépenses « pour faire apprendre des professions à des enfans ».

Le déficit de l'exercice, soit 670.1 £, a été couvert, en application de l'autorisation provisoire donnée en 1820 par le Conseil d'Etat, « par la levée de 6 giets qui ont produit une 40e de louis » (672 £). Au Grand-Bayard, en 1820, les charges d'assistance sont assumées pour moitié environ par un impôt communal sur la fortune foncière, et le maire insiste sur le fait que les dépenses ont déjà été réduites de manière drastique :

> « Ensuite de l'ordonnance du 20e février 1819 qui enlevoit à la chambre de charité une grande partie de ses ressources, elle a beaucoup réduit ses assistances. Onze pauvres du lieu qui précédemment étoient assistés ne reçoivent plus rien ; et des 7 qu'elle entretient encore, il y en a 5 auxquels on a retiré une partie de ce qu'on leur donnoit. La chambre de charité a également retiré ce qu'elle envoyoit à 3 pauvres dans le canton de Vaud et à 1 à Neuchâtel, et qui s'élevoit à une 60e de francs ; mais comme cette réduction est récente, il est à craindre qu'il ne vienne des réclamations du pays de Vaud.
>
> Au point où la chambre de charité a maintenant restreint ses distributions, il n'y a plus d'assistés que des pauvres infirmes et absolument hors d'état de travailler, et ceux qui, étant dans d'autres communes, seroient renvoyés si on cessoit de leur faire parvenir des secours. »

Insistant sur le fait que des réductions ultérieures toucheraient tout particulièrement des enfants orphelins[333], il conclut sans donner de préavis formel, sur un ton, pourtant, qui indique combien il désapprouve la position de principe du Conseil d'Etat :

> « Il résulte de ces détails (…) que les dépenses de la chambre de charité du Grand-Bayard excédent de 6 à 700 francs son revenu et qu'elle n'a aucun moyen de pourvoir à ce déficit. Dans cet état des choses, retirera-t-on l'autorisation qu'on lui a donnée de continuer à percevoir l'ancien giet ? C'est sur quoi je ne prendrai aucunes conclusions, n'étant chargé

331 <> : lecture incertaine.

332 On peut relever que le montant moyen par cas (1'107.5 £ /22 = 50.7 £ ; habillements non comptés) est proche du chiffre (40 £, +/- 10 £, par an) valable pour l'ensemble de la principauté vers 1800 (cf. chap. II/IV/3).

333 « (…) il y a à Cortaillod une famille d'une mère et de 4 enfans, qui coûte au Grand-Bayard 8 louis par an et qui lui en coûteroit 20 à 25 si on la renvoyoit : les enfans gagnent quelque chose aux fabriques. Parmi les enfans orphelins que la commune a à sa charge, il y en a 3 dont le père a disparu et 4 autres dont le père est mort récemment dans un état affreux de misère et de maladie : ces 7 enfans seroient à l'abandon si la commune ne continuoit pas de s'en charger. »

> par l'arrêt du 16e juin 1820 que de faire connoître au Conseil l'état de la communauté du Grand-Bayard quant à ses pauvres. »

Le 9 janvier 1821, ce rapport est renvoyé à l'examen de la commission à laquelle l'on soumet toutes les questions d'assistance depuis décembre 1817 et qui a rédigé le règlement de février 1819.[334] Le 6 février, le Conseil d'Etat, se prononçant « sur la convenance de prolonger pendant plus ou moins de tems le giet imposé aux membres et aux habitans de la commune, dans l'objet de venir au secours des pauvres », prend une décision négative, en arrêtant « que la continuation du giet obligatoire dont il s'agit ne peut être autorisée ».[335] La commune, ainsi, est privée d'une moitié de son financement : clairement, en toute connaissance de cause, le Conseil d'Etat permet au Grand-Bayard de ne plus assister suffisamment ses pauvres, quitte à ce qu'ils mendient.

TABLEAU N° 184 : RESSOURCES ET DÉPENSES DE LA CHAMBRE DE CHARITÉ DE TRAVERS EN 1823 (£)

Recettes	
Somme versée chaque année par le consistoire (25 louis)	420
Somme versée chaque année par la commune (25 louis)	420
«Petites créances provenant de dons pieux», intérêts annuels	16.10.6
«Total de l'avoir fixe»	856.10.6
+ «Revenu casuel, provenant de souscriptions qui se renouvellent chaque année»	413.2.0
Total des recettes	**1'269.12.6**
Dépenses	
«Etat approximatif de la dépense invariable de l'année dernière»	724
«Celui du variable»	739
Total des dépenses	**1'463**
« Déficit »	**193.7.6**

Le deuxième exemple, en 1824, concerne Travers. En avril, la commune demande, pour financer sa chambre de charité, l'autorisation d'établir pour cela « une taxe sur les habitans » et « un secours annuel ainsi qu'il est d'usage d'en donner à quelques communes ».[336] Dans son rapport, le maire confirme le caractère urgent de la demande. L'assistance à Travers est assumée par une chambre de charité créée en 1813[337] et financée par les revenus (50 louis, soit 840 £) d'un fonds constitué pour moitié par la commune et le consistoire, ainsi que par « une souscription volontaire des particuliers qui dégénéroit en taxe, puisqu'en cas de refus, on pouvoit la fixer d'autorité ». Les « années calamiteuses de 1816 et 1817 introduisirent un ariéré considérable » dans les comptes de l'établissement, et le mandement de février 1819 aggrava encore la situation :

> « Enfin, le 20 février 1819 vos seigneuries suspendirent toute taxe de ce genre dans le pays. Depuis cette époque, une gêne extraordinaire se fit sentir, quoique quelques particuliers cependant continuassent à donner volontairement, mais aujourd'hui cette

334 Aucune mention de ce renvoi dans les *MCE* ; cf. la mention dorsale suivante, au dos du rapport du maire des Verrières : « 9 janvier 1821 : Renvoyé à l'examen et au raport de Messieurs de Rougemont, de Sandoz-Rollin, de Sandoz-Travers, de Meuron de Corcelles, le baron de Chambrier et de Vattel, tous conseillers d'Etat : 6 février 1821. » Le maire des Verrières est associé à l'examen de la question deux semaines plus tard : *MCE 170*, 23 janvier 1821, p. 65 : « Son excellence Monsieur le gouverneur a adjoint Monsieur le maire des Verrières à la commission nommée au sujet de la chambre de charité du Grand-Bayard. »

335 *MCE 170*, 6 février 1821, p. 112. Cf. aussi *MCE 171*, 11 novembre 1822, p. 963 : le Conseil d'Etat refuse de sanctionner le « projet de règlement pour sa chambre de charité » que lui présente le Grand-Bayard.

336 AEN, *Série Assistance 3/II « Travers »* : « Rapport de Monsieur le maire de Travers », 30 avril 1824.

337 Cf. *MCE 161*, 12 janvier 1813, p. 29.

> ressource a disparu presqu'en totalité ou au moins d'une manière notable et les pauvres au contraire ont augmenté. »

Les comptes de l'année 1823[338] illustrent bien le déséquilibre entre les ressources et les charges : les ressources assurées (capitaux) ne financent qu'un peu plus de la moitié des charges, les souscriptions volontaires ne couvrent pas la différence. Le maire relève que « malgré le bas prix du pain, cet établissement s'est arriéré d'un sixième en sus de son revenu, et cependant il est loin d'assister largement, bien au contraire ».
Pour faire face à la situation, le maire évoque trois solutions : nommer une commission du Conseil d'Etat chargée d'examiner « par elle-même » la gestion de la chambre de charité, demander « des secours à sa majesté » ou déroger au mandement de 1819, c'est-à-dire permettre « le rétablissement de la taxe » :

> « J'ignore si, depuis la publication de l'arrêt du 20 février 1819, vos seigneuries ont suspendu à l'égard de quelques communes dans le même cas que Travers l'exécution de l'article 1er qui interdit toute taxe ; si cela avoit eu lieu, je crois qu'on pourroit appliquer cette dispense à la commune de Travers. »

La réponse du Conseil d'Etat est négative, et pour l'accord de secours et pour l'autorisation de lever une taxe :

> « comme l'ordonnance de 1819 interdit les taxes forcées, qui ont pour but l'assistance des pauvres, la commune suppliante ne saurait être autorisée à rien de pareil, mais (…) le Conseil ne s'oppose point à ce que les particuliers qui sont animés de sentimens charitables et d'un véritable attachement aux intérêts de leur communauté, ne viennent par des subsides volontaires au secours des fonds publics de charité ; (…) le Conseil ne doute pas qu'en donnant à cette souscription les suites convenables, on ne remédie à la gêne momentanée qu'éprouve la communauté de Travers, et (…) il regrette de ne pouvoir lui départir des secours plus directs, tous les fonds que sa majesté destinés à l'assistance des pauvres ayant pour le moment une destination qui ne peut être changée. »[339]

La commune, dont on qualifie la situation de « momentanée », alors que le rapport du maire montre que le déficit est structurel et qu'il s'est produit une année de bas prix, est renvoyée à trouver elle-même une solution, en suscitant une souscription ou en acceptant le produit d'une telle opération qui serait conduite par des « particuliers ». Or, comme le signale le rapport du maire, un tiers des ressources provient déjà de « souscriptions qui se renouvellent chaque année ». La réponse du Conseil d'Etat, en d'autres termes, ne peut être comprise autrement que comme une autorisation donnée à la commune de ne plus assister (suffisamment) ses indigents, quitte à ce qu'ils mendient sur le territoire communal : de manière significative, l'arrêt ne contient aucune clause exhortant la commune à, malgré tout, continuer à bien assister.
La décision est, donc, congruente avec l'ordonnance de 1819, qui permettait aux communes de n'accorder que « les secours qu'elles jugeront convenables, et qui seront compatibles avec les revenus et les charges des fonds de charité ». Le cas de Travers confirme, ainsi, entièrement le geste opéré en 1818-1820 : l'abandon du *souci des pauvres* est une conséquence du refus de fiscaliser la protection sociale, de garantir, par le biais de taxes, à l'assistance les moyens de faire face aux besoins des pauvres.
Un troisième exemple, encore, montre bien l'importance effectivement donnée par l'Etat au refus d'un financement fiscalisé de l'assistance : il s'agit du cas de Samuel Belperrin,

338 AEN, *Série Assistance 4/V « Travers »* : Ressources et dépenses de la chambre de charité de Travers, s.d., non signé.

339 *MCE 173*, 29 juin 1824, p. 547-548.

originaire d'Areuse, qui « vit dans la fainéantise, dans la débauche et dans la misère ».[340] A la fin de l'année 1822, son beau-frère, Jean-Gaspard Spahn, maître-tailleur, domicilié à La Chaux-de-Fonds, qui s'était chargé de son entretien durant deux mois et demi, le renvoie dans sa commune et demande au Conseil d'Etat « de contraindre la dite commune à se charger de l'entretien du dit Belperrin » ; sur la base du rapport du maire de Colombier, il est décidé « que vu les circonstances particulières de l'affaire dont il s'agit, il n'y a pas lieu à y donner suite pour le moment ». A la fin de l'année 1823, Belperrin se plaint de ne pas être (suffisamment) assisté ; le cas est renvoyé au rapport du maire de Colombier. Ce dernier, se basant sur l'ordonnance de 1819, donne raison à la commune :

> « la communauté d'Areuse n'a aucuns fonds ni aucuns revenus disponibles ; (…) malgré cela elle est chargée de l'entretien d'une femme très âgée et infirme ; (…) Samuel Belperrin lui a déjà coûté beaucoup, sans que les dépenses et les efforts qu'elle a faits pour le tirer de la misère ayent abouti à autre chose qu'à le rendre plus ingrat, plus paresseux et plus débauché ; (…) enfin, c'est uniquement par sa faute qu'il est estropié et se trouve réduit à la mendicité. *C'est donc en se fondant sur <l'article 2 de>*[341] *l'ordonnance du 20 février 1819 que la communauté refuse de pourvoir à l'entretien de cet homme*, qui n'est d'ailleurs point aussi dénué de ressources qu'il le dit, ayant des parens à Colombier et une sœur mariée au nommé Spahn, à La Chaux-de-Fonds. Si le Conseil jugeait à propos de faire une exception à la loi, en sa faveur, *il faudrait absolument en venir à une cottisation, qui serait une vraie taxe des pauvres*. On ne pourrait même l'exiger d'aucun communier, puisqu'il n'y en a pas un seul qui réside à Colombier, et elle retomberait sur des étrangers, seuls propriétaires et habitans du village d'Areuse, où la comunauté elle-même ne possède ni terrain ni bâtiment. »[342]

Or, nous n'avons pas trouvé trace du traitement de la plainte en Conseil d'Etat : l'on doit bien supposer que ce dernier, ne traitant pas la plainte, a donné ainsi raison à la commune qui, par l'intermédiaire du maire, a fait valoir qu'une décision contraire l'eût obligé soit à entamer ses capitaux, soit à introduire « une vraie taxe des pauvres ».
Un quatrième exemple, encore, montre que l'attitude du Conseil d'Etat est dictée par le souci d'éviter toute taxe sur les fortunes. En 1829, la commune de Plamboz décide, unilatéralement, de n'assumer plus qu'un tiers du coût de l'assistance de ses ressortissants communs avec Le Locle. Le Conseil d'Etat lui donne tort :

> « Sur la requête de la chambre de charité du Locle, se plaignant de ce que la commune de Plambos se refuse à payer à la chambre suppliante sa part à l'entretien de la famille Pétermand. (…) délibéré, le Conseil ordonne à la dite commune de Plambos de tenir compte à la chambre de charité du Locle, de la moitié de ce qu'elle a dépensé ou de ce qu'elle serait encore dans le cas de dépenser pour la famille Pétermand, conformément à l'usage admis entre les communes. »[343]

Cette décision du Conseil d'Etat, motivée en apparence par un souci d'équité (chaque commune paye la même chose), procède, en fait, d'un autre choix. En effet, tout en signalant

---

340 *MCE 172*, 13 janvier 1823, p. 38.

341 <> : souligné. L'article 2 interdit d'entamer la fortune.

342 AEN, *Série Assistance 3/II « Colombier »* : « Rapport du maire de Colombier [d'Yvernois], sur la requête de Samuel Belperrin », 28 décembre 1823. Nous soulignons. Ajout de deux autres écritures : « 29 décembre 1823 à prendre en objet demain avec le précédent raport. » et « 30 décembre 1823. »

343 *MCE 178*, 7 décembre 1829, p. 841-842. Cf. aussi : AEN, *Série Assistance 3/V « Locle »* : « Copie des lettres de la chambre de charité du Locle », s.d. ; il s'agit d'une copie non datée et non signée de cinq lettres envoyées par le secrétaire de la chambre de charité du Locle Auguste-Frédéric Huguenin au notaire Fx. Roulet, secrétaire de la commune de Plamboz (28 janvier au 30 juillet 1829) au sujet de l'assistance de ressortissants communs. Pour l'année 1828, la somme réclamée par Le Locle à Plamboz se monte à 40.16.6 £.

qu'une répartition par moitié, « de compte à demi », des dépenses entre Le Locle et Plamboz est bien « l'usage établi entre ces deux corporations » depuis « toujours », le rapport du maire du Locle, sur la base duquel l'arrêt du Conseil d'Etat est prononcé, nous apprend que cette famille est originaire également des Ponts, Plamboz entendant que cette dernière commune soit elle aussi, pour un tiers, mise à contribution :

> « elle s'autorise de ce que les Pétremand sont aussi communiers des Ponts pour ne rembourser qu'un tiers des charités qui leur ont été faites. »[344]

Le maire, pourtant, s'oppose à cette répartition par tiers : d'une part, parce que Plamboz, « loin de dépenser au-delà de ses revenus (…) fait quelques économies toutes les années », d'autre part, parce que

> « il n'existe aux Ponts, pour l'assistance des pauvres, qu'un seul fond connu sous le nom de *fond des pauvres* ; il assiste les Pétremand comme tous ses autres pauvres à proportion de ses revenus ; ce qu'il donne soulage d'autant les communes du Locle et de Plamboz : si on l'obligeait à donner d'avantage il serait forcé, ou à entamer ses capitaux, ou à établir une taxe forcée sur les particuliers, ce qui n'existe ni au Locle ni à Plamboz. » (souligné dans le document)

La décision du Conseil d'Etat, ainsi, loin de ne relever que de l'équité à maintenir entre deux communes, passe sous silence cette triple appartenance : la mentionner et la prendre en compte eût obligé à donner aux Ponts les moyens de satisfaire à la charge qui en eût découlé.
Une cinquième et dernière mention, enfin, de 1834, illustre bien le choix qui a été fait en 1819, le refus d'un système de financement basé sur une taxation des fortunes. Depuis 1831, la commune des Hauts-Geneveys, pour faire face aux charges de l'entretien d'une famille pauvre, a adopté un système de taxe indirecte identique pour tous : elle « fait payer (…) à chaque feu-tenant batz 36¼ par an, qui, à défaut de paiement, sont retenus sur la portion de bois annuelle ».[345] En juin 1834, mis à contribution au même titre que les plus aisés, plusieurs communiers moins aisés se plaignent au Conseil d'Etat, en

> « réclamant contre le principe de cette contribution qui atteint également les pauvres et les riches, tandis que ces derniers jouissent lorsqu'ils bâtissent de certains avantages qui ne peuvent pas être le partage des pauvres, et demandant que la communauté soit tenue de répartir désormais les dépenses de cette nature d'après un classement (…). »

Leur demande est refusée par le Conseil d'Etat, qui prétexte pour ce faire

> « les dons volontaires faits par les particuliers aisés, la nécessité de la dépense dont il s'agit, celle de maintenir les biens communaux, les inconvéniens qu'entraînerait une classification, et enfin le peu de durée que doit avoir la mesure contre laquelle ils réclament (…). »

L'intérêt, pour nous, est que, basée sur le préavis du maire de Valangin[346], cette décision valide le système adopté par la commune, qui, pourtant, équivaut à contourner l'interdiction d'entamer les capitaux pour faire face aux dépenses d'assistance, par le biais d'une augmentation du prélèvement sur la fortune forestière de la commune. De fait, en effet, les portions de bois distribuées aux communiers ont été augmentées du montant de la contribution exigée, ainsi que la commune l'explique elle-même :

---

344 AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Raport du maire du Locle » Nicolet, 5 décembre 1829.

345 *MCE 186*, 16 juin 1834, p. 960-962.

346 AEN, *Série Assistance 3/II* : « Rapport de Monsieur le maire de Valangin », Samuel de Chambrier, 19 mai 1834 ; ci-apr. : « Rapport de Monsieur le maire de Valangin ».

> « cette mesure a été prise et a été de rigueur pour ne pas diminuer sur les fonds de la commune et de la chambre de charité. (…) elle a été imposée sur tous les membres également, et réparties sur les biens communaux puisque tous profitent des portions de bois et que dès lors la commission forestière a eu ordre de les marquer d'environ cette valeur plus forte que du passé, en sorte que c'est sur la forêt que cette contribution est prise. »[347]

Ainsi, entre la préservation des fortunes privées et le maintien des capitaux communaux, Etat et commune choisissent les intérêts privés. Il faut néanmoins relever que le système se base aussi sur une participation volontaire des communiers aisés.[348] Les plaignants, voyant qu'il a été possible d'augmenter fictivement les distributions de bois, espèrent, de fait, que l'augmentation devienne réelle, au prix d'une taxation forcée de plus aisés. La prise de position du maire de Valangin, adoptée par le Conseil d'Etat, documente bien l'enjeu :

> « les personnes gênées ou assistées se plaignent de la mesure, ne trouvant pas équitable de payer tous également puisque les riches ont des avantages lorsqu'ils bâtissent ; (…) les réclamans voudroient que ces sortes de dépenses se répartissent par classes (…).
> L'assistance d'enfans sans appui est une nécessité, les secours à leur donner doivent se payer avant de faire des dons aux communiers, c'est ici le même combat entre les pauvres et les riches, les pauvres demandent le classement, qui est repoussé par toute la masse de la population parce qu'il entraîneroit pour elle des haines, des divisions, des violences et des vengeances, qui mettroient bientôt les habitans et le gouvernement dans l'embarras. »[349]

S'en tenant fermement au principe d'une non fiscalisation de l'aide sociale, prenant position dans ce que le maire de Valangin appelle le « combat entre les pauvres et les riches », refusant que les « dépenses se répartissent par classes », permettant, ainsi, aux communes de n'assister qu'en fonction de leurs moyens, et non des besoins des pauvres, quitte à ce que ces derniers mendient dans la commune, le Conseil d'Etat applique sans concession l'interdiction des taxes forcées, qui constitue le principe essentiel de l'ordonnance de 1819.
Ce choix de classe, le refus de l'alternative, envisagée, possible, qui eût consisté à concrétiser le *souci des pauvres*, est, ainsi, durable : contre la position plus modérée du maire des Verrières, qui s'était opposé en partie à l'ordonnance de février 1819, le Conseil d'Etat admet qu'une commune qui n'en n'a pas les moyens puisse « laisser ses pauvres sans secours », qu'ils soient « considérés comme hors de ligne et abandonnés à leur sort ». Ce système perdure jusqu'à la fin de l'Ancien régime : en 1845 encore, répondant au canton de Zurich qui lui demandait des « renseignements sur l'état de droit admis chez eux en matière de prestations pour les fonds des pauvres », en souhaitant tout particulièrement savoir « si les ressortissants d'autres cantons ou d'Etats étrangers sont soumis à ces prestations », le Conseil d'Etat répond

> « qu'il n'existe dans l'Etat aucune taxe ou prestation forcée pour l'entretien des pauvres et que par conséquent les ressortissants d'autres cantons ou d'Etats étrangers ne sont pas plus soumis à une imposition semblable que ne le sont les Neuchâtelois eux-mêmes. »[350]

---

347 AEN, *Série Assistance 3/IV* : « Raisons de la communauté des Hauts-Geneveys » (mention hors teneur), « [F.A.] Mojon secrétaire de commune », 17 mars 1834.

348 « Rapport de Monsieur le maire de Valangin ». La charge d'assistance concerne cinq enfants de 2 à 9 ans, orphelins de père et abandonnés par leur mère ; la taxe prélevée par la commune rapporte 198 £ par an, auxquelles s'ajoute le produit « d'une souscription particulière et en sus de la première faite par les particuliers aisés », ce qui permet d'arriver à un total de 252 £ par an pour assister cette famille.

349 « Rapport de Monsieur le maire de Valangin ».

350 *MCE 208*, 9 juin 1845, p. 1050.

« AUCUNE TAXE NI IMPÔT NOUVEAU (…) SANS UNE LOI » ? LA CHAUX-DE-FONDS ET LE LOCLE (1817-1822)

Au Locle comme à La Chaux-de-Fonds, la crise de subsistances de 1816-1817 amena à la constitution d'une importante dette que, dans les deux cas, l'on résorba au moyen de contributions levées sur les communiers.
La différence entre les deux communes réside dans les modalités de fixation des contributions, soit une imposition proportionnelle aux fortunes à La Chaux-de-Fonds et une taxe identique pour tous au Locle. Or, d'un cas à l'autre, l'attitude de l'Etat varie considérablement, documentant une fois encore la dimension de classe du système adopté en 1819.

L'impôt interdit : La Chaux-de-Fonds (1817-1818)

Pour venir en aide aux indigents durant la crise de subsistances de 1816-1817, l'on mit en œuvre, à La Chaux-de-Fonds, un système original : hors du cadre communal, ne grevant donc pas les comptes et la fortune de la commune et de la chambre de charité, on constitua un « comité central » chargé de distribuer des secours extraordinaires et, surtout, de financer l'opération. Ainsi que le signale le *Messager boiteux*, le système choisi s'est explicitement inspiré de l'impôt cantonal extraordinaire levé par les Audiences générales pour couvrir les frais du passage des Alliés en 1813-1814[351], soit un prélèvement de 7‰ sur les fortunes :

> « A La Chaux-de-Fonds (…) les frais extraordinaires occasionnés par d'aussi abondantes aumônes ont dû être répartis à l'amiable entre tous ceux qui étaient appelés à y concourir, dans la proportion de leur fortune en prenant pour base le tarif d'après lequel a été perçu l'impôt du 7 pour mille dans l'arrondissement. »[352]

L'intérêt, pour notre propos, de ce financement fiscalisé extraordinaire de l'aide aux pauvres à La Chaux-de-Fonds en 1817 est la nature exacte du prélèvement : s'est-il agi d'une taxe obligatoire ou, comme l'affirme le *Messager boiteux*, d'une répartition « à l'amiable », non contraignante et, surtout, quelle a été l'attitude de l'Etat à cette occasion ?
Initialement, le projet, peu documenté par nos sources, paraît bien avoir reposé sur une répartition « à l'amiable ». Il s'agit d'une

> « dette qui a été contractée ensuite d'une délibération de tous les quartiers, sans opposition ni réclamation quelconque, dans le but de procurer des approvisionnemens à tous et des secours aux nécessiteux, lors du moment critique où les marchés publics venant d'être fermés, il ne se trouvait plus à La Chaux-de-Fonds de vivres que pour quelques jours (…). »[353]

Formalisé dans un « règlement que le comité des contribuables a rédigé à cette occasion »[354], soit « une transaction ou règlement du 19 juillet »[355] 1817, le système est, donc, de nature volontaire et, en tant que tel, il n'appelle aucune intervention de l'Etat.
Au moment, par contre, où, en octobre 1817, quelques-uns des « contribuables » refusent de payer ce à quoi ils se sont engagés, le « comité chargé de procurer des secours aux nécessiteux de La Chaux-de-Fonds pendant l'année qui vient de s'écouler » choisit de

---

351 Cf. chap. VII/I/4 : « La signification de l'ordonnance (2) ».

352 *MB*, 1818, p. 44.

353 *MCE 166*, 30 décembre 1817, p. 1138-1140.

354 *Ibid.*

355 *MCE 166*, 17 décembre 1817, p. 1096.

s'adresser au Conseil d'Etat pour se plaindre « de ce que plusieurs particuliers aisés se refusent à concourir proportionnellement à leur fortune aux dépenses faites par le comité ».[356] La réponse du Conseil d'Etat est, dans nos sources, d'un intérêt unique. L'on y lit, très clairement, le principe qui, au lendemain de la reprise de la principauté par la Prusse, guide l'action du gouvernement et se résume au fait que le Conseil d'Etat ne peut ou ne veut pas/plus approuver de son propre chef la levée de taxes nouvelles :

> « le Conseil (…) désire vivement que tous les particuliers aisés supportent, proportionnellement à leurs moyens, les dépenses extraordinaires que l'urgence des besoins a nécessités ; (…) toutefois *le Conseil n'estimant point qu'il soit de sa compétence d'ordonner ou d'autoriser une taxe sur les fortunes d'une partie des sujets de sa majesté*, a dû se borner à adresser au sieur maire de La Chaux-de-Fonds les ordres qu'il a jugé convenables pour faire cesser l'embarras qu'éprouve le comité central de bienfaisance (…). »[357]

Le Conseil d'Etat ne peut ou ne veut, donc, pas donner satisfaction au « comité central » en ordonnant aux récalcitrants de payer ce à quoi ils se sont engagés. Le maire de La Chaux-Fonds reçoit, ainsi, l'ordre d'intervenir sur le mode de l'exhortation :

> « Le Conseil d'Etat informé que plusieurs particuliers aisés de La Chaux-de-Fonds refusent de supporter proportionnellement à leurs fortunes, les dépenses extraordinaires que le comité central de bienfaisance a été autorisé à faire pour pourvoir aux pressans besoins des pauvres pendant la crise de l'hiver dernier, (…) charge le sieur Droz maire du dit lieu de s'adjoindre le sieur pasteur Jaquemot, de faire successivement paraître devant eux les particuliers qui refusent d'acquitter leur part à ces dépenses, de leur représenter tout ce qu'a de sacré cette dette nécessitée par l'urgence des besoins et par l'intérêt pressant du lieu ; de leur faire sentir l'injustice qu'il y aurait à ce qu'une partie seulement des particuliers aisés prît part à ces dépenses, qui en droit doivent être à la charge de tous, de *les exhorter sérieusement et paternellement à se réunir à la grande majorité, et à prévenir ainsi des mesures rigoureuses* qui ne pourraient que nuire essentiellement au bonheur et à la prospérité publique de La Chaux-de-Fonds, par la division qui ne tarderait pas à se manifester. »

Le Conseil d'Etat n'explique pas ce que seraient les « mesures rigoureuses » qu'il évoque, mais l'argument de son incompétence à « ordonner ou (…) autoriser une taxe sur les fortunes d'une partie des sujets de sa majesté » permet de comprendre de quoi il s'agit. L'expression « sujets de sa majesté » indique, à notre sens, qu'il est fait ici allusion à l'article 10 de la Charte de 1814, stipulant qu'il ne peut être introduit de nouvel impôt sans l'accord du législatif, soit des Audiences générales :

> « Aucune taxe, ni impôt nouveau (…) ne pourra être levé sans une loi. Les changemens généraux que l'on jugeroit nécessaire d'apporter aux redevances actuellement dues et payées, seront réglés par des lois. »[358]

Contraindre les riches Chaux-de-fonniers récalcitrants à s'acquitter de leur part aurait, en d'autres termes, nécessité une loi émanant des Audiences. Même si l'on peut relever qu'il s'agit d'une interprétation large de l'article 10 de la Charte, qui se réfère aux redevances perçues par ou pour l'Etat, il n'en demeure pas moins que, sinon pour les taxes, du moins pour les impôts, le Conseil d'Etat voit dans la Charte de 1814 une contrainte qui s'étend

356 *MCE 166*, 13 octobre 1817, p. 854-855.

357 *MCE 166*, 13 octobre 1817, p. 854-855 (nous soulignons).

358 « Charte constitutionnelle du 18 juin 1814 », *RPO I*, p. 240.

jusqu'au financement des tâches de basse police communale : c'est dans ce cadre aussi qu'il convient de comprendre l'interdiction des taxes forcées pour l'assistance communale.
Refusant de procéder sur le mode de l'ordre, recourant à l'exhortation pour éviter un passage par les Audiences générales, la décision du Conseil d'Etat ne permit pas de convaincre tous les récalcitrants : en décembre 1817, le « comité central de La Chaux-de-Fonds » l'informe que « dix individus rénitents » ont reconnu « leurs obligations », mais que sept autres « se refusent à payer en tout ou en partie leur part de la dette créée pour pourvoir à la subsistance de tous », et il demande au Conseil d'Etat « de décider de cette difficulté, en sa qualité de juge compromissaire qui lui est attribuée » par le règlement de juillet 1817.[359]
Les parties paraissent en Conseil d'Etat le 30 décembre.[360] Le « comité de répartition » demande, à nouveau, au Conseil d'Etat « de contraindre » les intéressés « à acquitter leur part de la dette ». Les raisons invoquées par les opposants, dont seuls quatre ont obéi à la convocation, sont variées[361] et ne sont que très partiellement acceptées par le « comité central »[362], auquel le Conseil d'Etat donne raison.[363] La formulation de la décision, pourtant, doit être relevée :

> « il a été dit : que le Conseil (…) prenant en singulière considération les circonstances urgentes et extraordinaires qui ont donné naissance à la contestation dont il s'agit, et qui sont telles que *le présent arrêté ne pourra jamais tirer à conséquence pour d'autres cas* ; arrête : que les particuliers évoqués par le comité central sont déclarés mal fondés et condamnés à prendre part au payement de la dette qui a été contractée. » (nous soulignons)

Ainsi, même s'il ordonne, finalement, aux contestataires de s'acquitter d'une contribution à des frais d'assistance proportionnelle à leur fortune, le gouvernement insiste sur « les circonstances urgentes et extraordinaires » de l'affaire, et il donne à cette autorisation de taxe forcée un caractère exceptionnel, en stipulant explicitement que cette décision « ne pourra jamais tirer à conséquence pour d'autres cas ».
Tout en transformant, pour les sept contribuables rénitents, une contribution volontaire en taxe forcée, le Conseil d'Etat entoure donc sa décision de précautions qui disent bien son refus de principe, même pour des taxes communales, de telles pratiques : la règle voulant que le Conseil d'Etat n'ait pas ou ne se donne pas le pouvoir, de sa propre autorité, « d'ordonner

---

359 *MCE 166*, 17 décembre 1817, p. 1096. Pour le résultat détaillé des « exhortations », cf. AEN, *Série Assistance 3/II « Chaux-de-Fonds »* : « Raport au Conseil d'Etat du 10 décembre 1817. Par le maire, et le pasteur de La Chaux-de-Fonds. »

360 *MCE 166*, 30 décembre 1817, p. 1138-1140.

361 L'un accepte « une taxe volontaire », mais « ne reconnaît aucune autorité à laquelle il ait donné, ou qui ait eu le pouvoir de contracter une dette pour son compte », l'autre demande qu'un nouveau comité, « composé de personnes désintéressées », soit chargé de procéder « à la répartition de la dette, avec plus d'équité que cela n'a eu lieu jusqu'à présent, et que le compte de toutes ces opérations soit rendu public », un troisième se plaint de devoir payer en sus de sa part « un louis d'or » « pour les frais », alors qu'un tuteur « n'a pas cru devoir obtempérer à la demande faite à ses pupiles mineurs et absens ».

362 La seule concession qu'il fait est qu'il « ne s'oppose point à rendre publics les comptes relatifs à la contestation actuelle ».

363 Ultérieurement, le Conseil d'Etat ne sera plus appelé à s'occuper de cette affaire que pour la nomination d'arbitres entre les parties. L'arrêt du 30 décembre 1817 prévoit que deux arbitres, choisis par chacune des parties, et un surarbitre choisi par les deux arbitres, « décideront souverainement et sans ultérieur appel de la somme à payer par chacun d'eux ». Les contribuables récalcitrants se plaignent, d'abord, sans succès, de ce que le comité de répartition a choisi ses arbitres « parmi les contribuables » et demandent qu'ils soient « pris parmi des personnes neutres et hors de la commune » (*MCE 167*, 3 février 1818, p. 126). Les arbitres choisis par les parties, ensuite, ne parviennent pas à s'entendre pour le choix d'un surarbitre, que le Conseil d'Etat ordonne de prendre au Locle (*MCE 167*, 16 février 1818, p. 158 ; 2 mars 1818, p. 202 ; 16 mars 1818, p. 248).

ou d'autoriser une taxe sur les fortunes d'une partie des sujets de sa majesté » est, ainsi, en creux réaffirmée.

Les taxes permises : Le Locle (1817-1822)

Comme La Chaux-de-Fonds, Le Locle, vers 1818, doit trouver le moyen de résorber une dette considérable. Générée par la crise de 1816-1817, la dette locloise équivaut en effet au double des dépenses ordinaires d'assistance.[364] Pour y faire face, la commune élabora un règlement :

> « La générale communauté du Locle, après avoir fait faire une reconnaissance de la totalité de ses membres, tant internes qu'externes, et désirant prévenir l'augmentation de la dette que par suite de diverses circonstances, et surtout par les secours toujours plus considérables qu'elle avait été dans le cas de départir à ses pauvres communiers, s'occupa en 1816 des moyens, non seulement de prévenir l'accroissement de cette dette, mais encore d'opérer son entière liquidation. Dans ce but ses membres (…) furent réunis, après dues convocations préalables, les 10, 21 et 24 novembre 1816, pour discuter un projet de règlement à ces fins (…). »[365]

Destiné à « opérer l'extinction de la dette de vingt mille francs qu'elle a contractée pour l'assistance de ses pauvres »[366], ce règlement de la commune est approuvé par le Conseil d'Etat le 10 mars 1818.[367] En mai 1819, à la demande du « comité de liquidation du Locle », le Conseil d'Etat donne encore quelques précisions sur le règlement[368], mais par la suite, ni le principe ni les modalités de mise en œuvre du remboursement de la dette communale au moyen d'une taxe obligatoire sur les communiers internes ne sont remis en cause ; tout au plus le Conseil d'Etat est-il appelé, de 1819 à 1822, à arbitrer la plainte de contribuables ne s'estimant pas soumis à la taxe[369] et un long conflit au sujet des communiers domiciliés à La Chaux-des-Taillères et à La Chaux-de-Fonds, dont le statut (internes/externes) n'est pas clairement défini et qui sont, en fin de compte, appelés à contribuer à l'extinction de la dette communale.[370] En 1822, la commune obtient même l'autorisation de lever une nouvelle contribution pour résorber la dette restante.[371]

---

364 Selon Charles PERREGAUX, « Histoire… », p. 168, la dette serait de 24'666.8 £, soit plus de deux fois les dépenses annuelles de la chambre de charité en 1814-1816 (11'674 £ en moyenne annuelle). La dette a été constituée, semble-t-il, essentiellement en 1816-1818 : les déficits cumulés des deux exercices d'octobre 1816 à octobre 1818 se montent à 13'085.8.6 £ (BPUN 6R1661 : *Tableau des revenus et dépenses de la chambre de charité du Locle [1814-1851]*).

365 *MCE 169*, 9 mai 1820, p. 384-389.

366 *MCE 166*, 24 novembre 1817, p. 973.

367 *MCE 167*, 10 mars 1818, p. 233-234 ; en novembre 1817, le Conseil d'Etat refuse un premier règlement parce qu'il fait « contribuer les communiers externes pour l'acquit de la dette dont il s'agit » (*MCE 166*, 24 novembre 1817, p. 973).

368 *MCE 168*, 18 mai 1819, p. 428 : on précise « que les fils de famille mariés, mais entronqués et indivis, ne doivent pas l'imposition », de même que « les parens entretenus par leurs enfans », mais « qu'elle est due par les veuves ou filles faisant ménage et détronquées » et « aussi pour un père qui s'est appensionné ».

369 *MCE 169*, 16 mai 1820, p. 420 ; 23 mai 1820, p. 447-448 ; 16 octobre 1820, p. 819 ; *MCE 171*, 8 janvier 1822, p. 24.

370 *MCE 168*, 2 février 1819, p. 81 ; 6 avril 1819, p. 295-297 ; *MCE 169*, 9 mai 1820, p. 384-389.

371 *MCE 171*, 28 janvier 1822, p. 92-93. La nouvelle contribution que la commune entend lever est de 7 £. A la fin de l'année, elle informe le Conseil d'Etat qu'elle est parvenue, pour cette seconde taxe, à un arrangement à l'amiable avec les externes de La Chaux-des-Tallières et de La Chaux-de-Fonds et qu'au moyen du produit d'une souscription et d'autres ressources, la taxe à lever ne serait plus que de 48 bz (4.16 £). Le Conseil d'Etat « approuve les arrangemens pris par la commune du Locle et en autorise l'entière exécution ». *MCE 171*, 24 septembre 1822, p. 812.

Imposée, pour l'essentiel, aux seuls communiers résidant au Locle (« internes »), la taxe est la même pour tous : il s'agit d'un montant unique de 12 £.[372] Contrairement au cas chaux-de-fonnier, l'on a donc fait le choix d'une taxe identique pour tous, terme pour lequel le lexique coutumier neuchâtelois du XVIII[e] siècle utilise le terme de « giet », qui désigne une imposition, unique ou régulière, ressortant du pouvoir de basse police communale et qui frappe tous les contribuables d'un montant similaire ; le terme peut aussi désigner une contribution à laquelle les intéressés se soumettent volontairement.[373] Il est, à cet égard, significatif que les décisions du Conseil d'Etat dans ce dossier aient été prises sur le rapport de la « commission des giets »[374], commission qui n'était nullement intervenue dans le cas pourtant en apparence similaire de La Chaux-de-Fonds.[375]

Les similitudes entre les cas loclois et chaux-de-fonnier sont nombreuses : dans les deux cas, il s'agit de résorber une dette importante liée à la crise de subsistances de 1816-1817, dans les deux cas, l'on prévoit une taxe levée sur les communiers, dans les deux cas, enfin, l'on demande au gouvernement d'approuver un règlement adopté par les contribuables intéressés ; et pourtant, l'Etat dit son refus de principe dans le cas de La Chaux-de-Fonds en octobre 1817, alors qu'il approuve le modèle loclois en mars 1818.

La seule différence entre les deux systèmes réside dans la nature de la taxation : Le Locle adopte une taxe unique pour tous ; La Chaux-de-Fonds entend prélever une contribution proportionnelle à la fortune des contribuables. Le contraste entre ces deux cas illustre, ainsi, bien une réalité plus générale que le cas particulier de l'assistance communale : le refus de l'Etat neuchâtelois d'un financement des charges publiques par le biais d'une fiscalité basée sur la fortune. Ce sur quoi il faut, ici, insister, c'est le fait que la question de l'introduction de ce système n'est pas une réfection théorique de notre part : il s'agit, bien, d'une question qui a été discutée à Neuchâtel vers 1815-1820. L'exemple chaux-de-fonnier le montre bien, tout comme le mémoire, présenté plus haut, de MATTHEY-DORET « sur les moyens de prévenir la disette en Suisse, et particulièrement dans le canton de Neuchâtel ».[376] Rédigé à la fin de l'année 1817 ou en 1818, écarté, notamment, en raison de ses critiques relatives à l'impôt levé par le canton « pour acquitter les fraix militaires occasionnés par le passage des Alliés », ce mémoire prône un système dans lequel les riches participeraient à toutes les charges publiques « dans la juste proportion de leurs fortune ».

La non-fiscalisation du financement de l'aide sociale à Neuchâtel au début de la Restauration n'est ainsi qu'une pièce d'un refus plus général : celui d'un système où tous supporteraient les

---

372 *MCE 168*, 6 avril 1819, p. 295-297 ; montant confirmé par *MCE 169*, 16 mai 1820, p. 420, *MCE 171*, 8 janvier 1822, p. 24 et *MCE 171*, 28 janvier 1822, p. 92-93.

373 Cf. *DPNSR*, s.v. 'giette', acception n° 2. Le terme désigne le plus souvent la taxe d'habitation annuelle de 20 bz à laquelle sont soumis les non communiers (cf. Thierry CHRIST et Sabine RIARD, *Du réduit communal…*, p. 24-25), mais il peut aussi s'appliquer à d'autres taxes communales, tels les « giets d'industrie » frappant les commerçants non communiers ou les « gets de grangeage » imposés aux fermiers non communiers.

374 La demande de sanction du règlement est traitée par une commission composée « de Messieurs de Rougemont procureur-général, de Pierre directeur des forêts, de Merveilleux châtelain de Thielle, et de Meuron de Corcelles châtelain de Gorgier (…) et du sieur Matile archiviste » (*MCE 166*, 24 novembre 1817, p. 973 et *MCE 167*, 10 mars 1818, p. 233-234). Dès mai 1818, l'instance sur le rapport de laquelle le Conseil d'Etat se prononce n'est plus désignée que par l'expression « commission des giets » (première occurrence : *MCE 168*, 18 mai 1819, p. 428 ; autres occurrences : *MCE 168*, 6 avril 1819, p. 295-297 ; *MCE 169*, 9 mai 1820, p. 384-389 ; 16 mai 1820, p. 420 ; 23 mai 1820, p. 447-448 ; 16 octobre 1820, p. 819 ; *MCE 171*, 8 janvier 1822, p. 24 ; 28 janvier 1822, p. 92-93 ; 24 septembre 1822, p. 812).

375 Le refus du Conseil d'Etat, en octobre 1817, d'ordonner des contributions forcées proportionnelles à la fortune pour résorber la dette chaux-de-fonnière est basé sur « le rapport de Messieurs de Sandoz-Rollin, de Meuron de Corcelles et de Perregaux, les trois conseillers d'Etat » (*MCE 166*, 13 octobre 1817, p. 854-855).

376 Cf. chap. VII/I/4 : « La signification de l'ordonnance (2) ».

« charges publiques » « proportionnellement à leurs fortunes », « proportionnellement à leurs moyens ». Cela ne signifie pas, pour autant, que l'on refuse des taxes, même forcées, mais par tête, ainsi que le montre l'exemple du Locle ; stipulant qu'« aucune taxe, ni impôt nouveau (…) ne pourra être levé sans une loi », la Charte de 1814 vise, en réalité, les impôts proportionnels à la fortune, laissant ainsi subsister la possibilité de taxes d'un montant égal pour tous, de « giets » qui pèsent peu sur les plus aisés.

3. LES MANDEMENTS D'INTERDICTION

> « Lorsque des pères de famille s'abandonneront à une vie scandaleuse et tellement désordonnée qu'elle menace leurs femmes et leurs enfants d'une ruine totale, les communautés et les chambres de charité auxquelles ils appartiennent, ainsi que les parents, pourront collectivement ou séparément demander au Conseil d'Etat des mandements d'interdiction. Ces mandements seront accordés selon l'ancienne pratique et après avoir observé les formes judiciaires prescrites, en faisant constater le désordre par un procès-verbal et de l'avis de la cour de justice et des plus proches parents, à l'appui de la demande en interdiction. »[377]

Reviviscence d'une pratique tombée en désuétude à la fin du XVIII[e] siècle au moins, l'article 4 de l'ordonnance de février 1819 peut être considéré comme une déclinaison du paradigme de la conception de l'action de l'Etat après 1815 : une décision effective est prise, mais, en même temps, elle n'innove nullement, dans la mesure où l'on ne change rien au système existant et où, surtout, l'on évite le modèle des codifications inspirées du modèle français.

Le dispositif prévu est assez précis : la demande peut être présentée soit par la commune, soit par les parents, les faits doivent être constatés juridiquement par la cour de justice, qui doit en même temps, tout comme la proche parenté, émettre un préavis sur l'opportunité de prononcer un mandement d'interdiction. Il faut, enfin, relever que la mesure ne vise que les « pères de famille » : les femmes ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une telle mesure.[378]

L'interdiction est, pour celui qui en est victime, une véritable mort civile. Non seulement, l'interdit ne peut plus, s'il en a, gérer ses biens, mais il ne peut plus « contracter » : il conviendrait, certes, ici, de préciser la portée de l'interdiction, mais l'on peut penser qu'elle devait déployer des effets jusque dans la vie quotidienne de celui qui en était l'objet, l'empêchant de se loger, de trouver de l'embauche, voire, peut-être, d'acheter et de vendre nourriture ou vêtements ; à tout le moins, la fréquentation des auberges lui est impossible.

Il s'agit, ainsi, en apparence au moins, d'une mesure de contrainte envers les *mauvais pauvres* qui a la vertu de ne pas innover tout en répondant à la volonté unanime des élites neuchâteloises de réprimer les *désordres* des pauvres. Tout, ainsi, paraît être réuni pour mettre en main des communes, des parents et de l'Etat les moyens de réprimer réellement leurs communiers et parents qui se conduisent mal et dont on a, lors des débats de 1817-1824, dit le si grand nombre.

La mesure a, effectivement, été mise en oeuvre (tabl. n° 185), ainsi que le montre notre dépouillement des *MCE* pour la période de 1819 à 1830[379] ; mais l'on doit aussi relever que le nombre de cas, 17, soit environ 1.5 par an, est peu élevé.

---

377 Annexe VII/1.

378 Nous n'avons trouvé trace, jusqu'en 1848, que de trois cas d'interdiction d'une femme : Rose Girard, en 1833 (*Tables MCE 1831-35*, s.v. « Interdiction » : 10 janvier et 11 février 1833), Adèle Vuitel, en 1841 (*MCE 201*, 4 août 1841, p. 1587-1588 et 8 septembre 1841, p. 1777-1778) et Julie-Henriette née Ducommun, interdite, en 1844, en même temps que son mari Théophile Guinand (*MCE 207*, 7 août 1844, p. 179-180 et 28 août 1844, p. 283-284).

379 Une étude plus détaillée devrait recourir au fonds ad hoc aux AEN (AEN, AC 522/48).

TABLEAU N° 185 : MANDEMENTS D'INTERDICTION PRONONCÉS PAR LE CONSEIL D'ETAT (1819-1830)[380]

		Interdiction : Total	Cabarets
1819	Huguenin-Richard, Jean-Louis ; Humbert-Droz, Charles-Auguste	2	0
1820	Courvoisier-Jonais, Jean-Pierre	1	0
1822	Pernet, Jean-Jaques	0	1
1823	Péters, Frédéric-Henri	1	0
1824	Joly Bournot, Louis ; Droz, François	2	0
1825	Guyenet, Jean-Frédéric ; Guyenet, Charles ; Pury, Jonas-Pierre de	3	0
1826	Tinembart, Félix ; Pierre-Humbert, Josué ; Droz, Humbert	3	0
1827	Dubied, Frédéric-Louis ; Dardel, Daniel	2	0
1829	Matthey-Doret, Théophile ; Dubois, Maximilien ; Matthey, Henri-Louis	3	0
1830	Clerc, François-Louis ; Jeanrenaud-Bovet, Alexandre ; Reinhardt, Samuel	0	3
Totaux		**17**	**4**

Le recours à l'outil est donc effectif, mais il n'est, en même temps, pas massif : il convient, dès lors, après avoir décrit les pratiques, de tenter de comprendre les raisons de cette retenue manifeste des communes, des parents ou du Conseil d'Etat. Les demandes sont-elles peu nombreuses ? Le Conseil d'Etat en refuse-t-il beaucoup ?

UN FORMULAIRE RÉACTIVÉ

La mesure constitue une reviviscence d'usages oubliés, tombés en désuétude. Le fait est particulièrement bien décelable par l'examen des modalités d'enregistrement des mandements d'interdiction prononcés.

Pour les quatre premiers cas, en effet, de 1819 à 1823, après mention des demandes et des pièces produites, les *MCE* reproduisent intégralement le mandement d'interdiction qui sera rendu public. C'est le cas, ainsi, du premier mandement prononcé, en mai 1819. Après un exposé sommaire du cas, le texte protocole la décision d'ordonner « que le mandement suivant soit expédié », mandement dont le texte entier figure au procès-verbal :

> « Le gouverneur et lieutenant général pour sa majesté le roi de Prusse dans la principauté de Neuchâtel et Valangin en Suisse.
> A tous les châtelains et maires en cette principauté, ou à leurs lieutenants salut !
> La chambre de charité du Locle ayant fait constater par un procès-verbal l'inconduite habituelle à laquelle se livre Jean-Louis Huguenin-Richard du dit lieu, lequel, au lieu d'appliquer à l'entretien de son enfant les ressources que lui fournit son industrie, s'abandonne à une vie débauchée et à des excès d'ivresse pendant lesquels il se permet des actes de violence envers ses parens et qui ont pour résultat que son dit enfant reste à la charge de la chambre de charité ; la cour de justice du Locle ayant déclaré à la date du 26 mars, que les articles 3 et 4 de l'ordonnance du 20 février dernier, lui paraissent entièrement applicables au cas du dit Huguenin-Richard, et le sieur Droz maire du Locle nous ayant prié de la part de la chambre de charité, que par autorité de seigneurie, il y soit pourvu convenablement.
> Nous avons pour cet effet, au nom de sa majesté, et après avoir pris l'avis de *Messieurs du Conseil d'Etat*, déclaré et déclarons prodigue le dit Jean-Louis Huguenin-Richard, et

[380] Nous ne traitons pas ici des interdictions d'auberge, qui ne sont pas, en tant que telles, comprises dans l'ordonnance de 1819 et pour lesquelles nous ne disposons que d'une petite série de cas, très vraisemblablement non exhaustive. Les consistoires seigneuriaux paraissent aussi disposer du pouvoir de prononcer des interdictions d'auberge, ainsi que le montrent, après notre période, les cas de Jean-David Girard, « à qui le consistoire seigneurial a déjà interdit l'entrée des cabarets de la juridiction » (*MCE 207*, 9 octobre 1844, p. 531), et de Frédéric Chollet (*MCE 206*, 13 mars 1844, p. 506-507), que le maire de Valangin est chargé « de déférer au consistoire seigneurial (…), afin de provoquer contre lui une interdiction des cabarets ».

> incapable de l'administration de ses biens. En outre nous défendons aussi à toutes sortes de personnes, *de quelle qualité et condition qu'elles soyent*, de marchander et trafiquer, traiter et contracter avec lui, ni lui prêter argent, en quelle manière que ce soit, à peine de nullité, et de supporter tous les frais qui en arriveront. *Semblablement nous faisons défenses et inhibitions très expresses* à tous hôtes et cabaretiers, de le recevoir et loger dans leurs maisons, et de lui donner à crédit, à peine de perdre ce que par lui sera dû, et même d'être punis et châtiés exemplairement, selon l'exigence du cas.
> A l'effet de quoi nous ordonnons à tous châtelains, maires, et autres officiers et justiciers en cette souveraineté, de tenir la main à l'exécution du contenu ci-dessus ; et leur enjoignant de le faire publier à la réquisition de la chambre de charité du Locle, aux lieux requis et accoutumés, afin que personne n'en puisse prétendre cause d'ignorance.
> Donné au Conseil eta. »[381]

Manifestement, le Conseil d'Etat a dû faire procéder à une recherche pour retrouver le formulaire coutumier selon lequel, un siècle ou un demi-siècle plus tôt, l'on prononçait un mandement d'interdiction, formulaire que, ainsi que le montrent les archaïsmes linguistiques mis en évidence, l'on a repris en l'état. La manière dont le deuxième cas, en septembre 1819, est enregistré confirme bien cette hypothèse : après les salutations et l'exposé du cas, le texte reproduit encore l'interdiction elle-même, puis renvoie au modèle retrouvé et reproduit en mai 1819 :

> « nous avons pour cet effet, au nom de sa majesté, et après avoir pris l'avis de Messieurs du Conseil d'Etat, déclaré et déclarons prodigue le dit Charles-Auguste Humbert-Droz, et incapable de l'administration de ses biens. En outre nous défendons eta (Le reste comme à fo. 403 de ce registre, en mettant de la requérante, au lieu des mots de la chambre de charité du Locle.) »[382]

Dès le cinquième cas[383], en revanche, le *MCE* se borne, après l'exposé du cas, à mentionner l'ordre d'expédier un mandement d'interdiction dont le texte n'est pas reproduit. Ainsi, dans l'exemple suivant, en 1826 :

> « Sur la requête du curateur des enfans de Humbert-Droz de La Chaux-de-Fonds ; vu un procès-verbal dressé au dit lieu les 10 et 27 de ce mois constatant la vie fainéante, vagabonde, et ruineuse pour sa famille, à laquelle se livre le dit Humbert-Droz. Vu l'avis de la cour de justice, celui des parens, et le rapport du sieur Sandoz maire de La Chaux-de-Fonds, et délibéré, le Conseil ordonne qu'il soit expédié un mandement d'interdiction contre Humbert-Droz. »[384]

Et trois ans plus tard, en 1829, dans le cas d'Henri-Louis Matthey, ce qui était, en 1819, exhumation d'un formulaire oublié est présenté comme un usage courant : après avoir rappelé la demande et les pièces produites, « le Conseil ordonne que le dit Matthey soit mis sous interdiction, et que le mandement *d'usage* soit expédié ».[385] On peut, enfin, relever qu'en

---

381 *MCE 168*, 14 mai 1819, p. 402-403 (nous soulignons).

382 *MCE 168*, 13 septembre 1819, p. 751-752.

383 Le deuxième et le troisième cas font l'objet, comme le premier, d'une reproduction intégrale du mandement dont la publication est ordonnée. Les clauses sont strictement identiques au premier mandement prononcé en mai 1819. *MCE 169*, 30 décembre 1820, p. 1029-1030 (Jean-Pierre Courvoisier-Jonais) ; *MCE 172*, 22 avril 1823, p. 375-376 (Frédéric-Henri Péters).

384 *MCE 175*, 30 mai 1826, p. 403.

385 *MCE 178*, 12 octobre 1829, p. 721-722 (nous soulignons). Cf. aussi, pour la période postérieure à 1830, à l'occasion de l'interdiction simultanée de trois ressortissants de Fleurier : « le Conseil ordonne l'interdiction de Jules Vaucher, Jonas Berthoud-Esaïe et Frédéric Lequin, chargeant la chancellerie d'expédier les mandements *d'usage* (…). » *MCE 197*, 20 novembre 1839, p. 1985-1986 (nous soulignons).

1830, le Conseil d'Etat, en réponse au maire de Valangin qui demandait si ces mandements « doivent être publiés dans toutes les paroisses de l'Etat et aux frais de qui cette publication doit se faire », ordonne la publication des mandements par le biais de la feuille d'avis :

> « le Conseil arrête que ces mandemens doivent être publiés au moyen de la feuille d'avis, et par une publication faite dans celles des paroisses où il importe que l'interdiction soit connue ; et que c'est aux frais de l'interdit que cette publication doit avoir lieu, par les agissions de son curateur ou de ses parens. »[386]

LES « DÉSORDRES » SANCTIONNÉS

Il s'agit, ici, de déterminer la nature des *désordres* qui motivent une interdiction : sanctionne-t-on des comportements moralement condamnés, des mœurs scandaleuses ou s'attache-t-on d'abord aux conséquences matérielles de tels comportements ?

> « Lorsque des pères de famille s'abandonneront à une vie scandaleuse et tellement désordonnée qu'elle menace leurs femmes et leurs enfants d'une ruine totale (…). »

Tel qu'il est formulé dans l'article 4 du mandement de 1819, le système ne vise, spécifiquement, ni les mauvaises mœurs d'un justiciable en elles-mêmes, la mauvaise gestion de sa personne, ni la mauvaise gestion de ses ressources ou de ses biens, cas de figure pour lequel existent les outils de la tutelle et de la curatelle. C'est l'addition des deux considérations qui motive l'interdiction : il faut, d'une part, mener « une vie scandaleuse » et « désordonnée » et, d'autre part, que cela « menace leurs femmes et enfants d'une ruine totale ».

De 1819 à 1830, notre source nous livre 31 affaires[387], dont l'examen confirme amplement la nature de la mesure telle que nous venons de la formuler. Les termes utilisés dans les *MCE* conjuguent en effet considérations morales et mauvais usage des biens ou des revenus du travail.

Les « vices » reprochés aux interdits ou à ceux que l'on envisage d'interdire sont peu souvent détaillés. Pour les cas où il est possible de contourner l'opacité référentielle de la source, l'on relève des situations de consommation excessive d'alcool (cinq cas) et/ou de violences (sept cas), ainsi que de paresse (cinq cas). Des actes de violence commis sous l'emprise de l'alcool sont, ainsi, parfois mentionnés : l'on reproche à l'interdit « des excès d'ivresse pendant lesquels il se permet des actes de violence envers ses parens »[388], sa « conduite brutale à l'égard de sa femme » « ainsi que son ivrognerie »[389], ses « excès de violence et de brutalité (…) lorsqu'il est yvre »[390], son « intempérance » et son « état de dérèglement et de violence ».[391] Les deux comportements peuvent également apparaître seuls : l'interdit peut être un « homme de mœurs dissolues et violent »[392], « adonné à l'ivrognerie et à la débauche »[393] ou qui « commet les plus grands excès » envers son épouse.[394] Enfin, il arrive

386 *MCE 179*, 16 mars 1830, p. 193-194.

387 Soit les dix-sept interdictions et les quatre interdictions d'auberge du tabl. n° 185, à quoi s'ajoutent dix cas où la mesure n'est qu'envisagée sans être prise.

388 *MCE 168*, 14 mai 1819, p. 402-403 (Jean-Louis Huguenin-Richard).

389 *MCE 168*, 13 septembre 1819, p. 751-752 (Charles-Auguste Humbert-Droz).

390 *MCE 171*, 2 juillet 1822, p. 618 (Jean Jaques Pernet).

391 *MCE 175*, 27 février 1826, p. 167 (Josué Pierre-Humbert).

392 *MCE 171*, 26 novembre 1822, p. 1008-1009 (Frédéric-Henri Péters).

393 *MCE 173*, 24 mai 1824, p. 409-410 (Louis Joly Bournot).

394 *MCE 179*, 11 octobre 1830, p. 718-719 (Elie Juvet).

qu'on lui reproche explicitement sa paresse : il est alors fait mention de sa « conduite débauchée et fainéante »[395], de « l'état de fainéantise et d'abrutissement auquel il se livre »[396], de sa « vie fainéante »[397] ou, encore, de sa « vie désœuvrée ».[398]
Le plus souvent, pourtant, la « vie scandaleuse et (…) désordonnée » des interdits est dite au moyen d'un lexique générique et peu descriptif. Les termes d'inconduite, de débauche, de désordre ou de scandale sont récurrents : ils apparaissent dans 22 des 31 cas inventoriés, le plus souvent (15 fois) sans être précisés par une référence à un vice particulier (alcoolisme, violences, paresse).
A cette importance du registre des mauvaises mœurs répond une importance comparable des références à un mauvais usage des revenus ou des biens : le système, ainsi, lie effectivement les deux considérations –inconduite *et* menace de ruine– figurant dans l'article 4 de l'ordonnance de 1819 : c'est la conjonction des deux facteurs qui motive une interdiction, et les exemples sont à cet égard nombreux. Ainsi, et sans exhaustivité, l'on reproche à Charles-Auguste Humbert-Droz son « inconduite », ses « actes de brutalité », « son ivrognerie » en même temps que « sa dissipation », qui, ensemble, « menacent d'une ruine totale ses enfans dont l'un est encore mineur ».[399] Il en va de même de Jean-Pierre Courvoisier-Jonais, que sa « conduite débauchée et dissolue » et « ses sentimens dénaturés » « porteraient à priver ses enfans des biens qui devraient leur parvenir après sa mort »[400], ou de Frédéric-Henri Péters, homme dont « la dissolution de mœurs et la violence (…), s'il n'y est pourvu, auront pour résultat inévitable la ruine [de ses] enfans »[401], ou d'autres, encore, à qui l'on reproche une « inconduite notoire qui cause la ruine de sa famille »[402], une « vie fainéante, vagabonde, et ruineuse pour sa famille »[403] ou, encore, de se livrer aux « plus grands excès » envers son épouse, dont il « dissipe le bien ».[404]
En même temps qu'elle constitue le cœur de la mise en œuvre effective de l'article 4 du mandement de 1819, cette conjonction requise des mauvaises mœurs et du mauvais usage des ressources limite sérieusement la portée de l'interdiction comme outil de lutte contre les *désordres* des pauvres. La mesure, en effet, n'est pas spécifique aux indigents, aux assistés rénitents, aux pauvres paresseux, dissolus ou débauchés : bien souvent, c'est la « dissipation » d'un patrimoine, de biens familiaux qui est en jeu. L'interdiction n'est pas un outil de classe : c'est ainsi qu'en 1825, à la requête de son fils Charles, l'on interdit Jonas-Pierre de Pury, sur la base d'un procès-verbal

> « constatant la vie scandaleuse à laquelle s'abandonne le dit sieur de Pury, ainsi que les pertes considérables qu'ont causées à sa fortune, la faiblesse de son caractère et les mauvais conseils des personnes qui l'entouraient habituellement (…). »[405]

---

395 *MCE 174*, 11 janvier 1825, p. 24 (Charles et Jean Frédéric Guyenet).

396 *MCE 175*, 20 février 1826, p. 148 (Félix Tinembart).

397 *MCE 175*, 30 mai 1826, p. 403 (Humbert Droz).

398 *MCE 178*, 23 février 1829, p. 148 (Théophile Matthey-Doret).

399 *MCE 168*, 9 août 1819, p. 684 et 13 septembre 1819, p. 751-752.

400 *MCE 169*, 30 décembre 1820, p. 1029-1030.

401 *MCE 172*, 22 avril 1823, p. 375-376.

402 *MCE 175*, 7 août 1826, p. 546 (Benjamin Nicolet).

403 *MCE 175*, 30 mai 1826, p. 403 (Humbert Droz).

404 *MCE 179*, 11 octobre 1830, p. 718-719 (Elie Juvet).

405 *MCE 174*, 23 mai 1825, p. 420-421. Il s'agit de Jonas-Pierre de Pury (1763-1837), fils de Samuel de Pury (1736-1792, conseiller d'Etat, avocat-général) et d'Henriette de Guy d'Audanger ; ép. Charlotte-Henriette

Il en va de même de Frédéric-Louis Dubied. Notaire à Boveresse, son cas émerge en juillet 1827, lorsque le Conseil d'Etat est appelé à se prononcer sur « la vie scandaleuse que mène Henriette née Calame, veuve du sieur justicier Jean-Henri Jeanrenaud ». Autorisant le tuteur de celle-ci à prendre les mesures nécessaires « pour mettre fin aux désordres de sa pupille, et en particulier pour séparer complètement de leur mère les deux enfans », le Conseil d'Etat charge, en même temps, le chancelier de se renseigner sur « le sieur Frédéric-Louis Dubied notaire à Boveresse », qui ne semble « pas étranger à l'inconduite de cette veuve ».[406] En septembre, Dubied demande lui-même à être relevé de ses fonctions officielles de « notaire et arpenteur »[407], et le même mois, le Conseil d'Etat ordonne que soit initiée la procédure pour son interdiction[408], qui est prononcée le mois suivant et motivée par « son inconduite manifeste, et la manière en laquelle il a dissipé une partie de son bien ».[409] Prise à l'encontre d'un notable, la mesure n'est pas aisée à mettre en œuvre : deux semaines plus tard, le tuteur nommé par la cour de justice du Val-de-Travers demande au Conseil d'Etat à être relevé de ses fonctions et remplacé par « une personne qui par son office, son âge ou ses connaissances, soit plus à même que le suppliant d'imposer au dit Dubied ».[410]

D'autres exemples encore montrent que la mesure ne vise pas spécifiquement les indigents, mais, au contraire, qu'elle concerne aussi, de par sa nature, des dissipateurs aisés, disposant d'une fortune acquise ou héritée. Ainsi est-ce le cas de Daniel Dardel, dont les parents demandent, et obtiennent, l'interdiction, sur la base d'un procès-verbal constatant qu'il « mène une vie scandaleuse, et que par ses folles prodigalités il a dissipé une grande partie de sa fortune ».[411]

Enfin, limitant encore plus la portée de la mesure, il faut relever le fait que le recours à l'interdiction peut être entravé par l'existence d'un autre outil : les tutelles et curatelles. A plusieurs reprises, certes, l'interdit était déjà doté d'un tuteur ou d'un curateur avant même que la procédure d'interdiction soit demandée, parfois par le curateur lui-même[412], et il arrive aussi qu'une décision d'interdiction soit accompagnée de l'ordre de faire établir un tuteur ou un curateur à l'interdit[413], mesure qui est de la compétence non du Conseil d'Etat, mais des

Borel, 1765-1818 ; il est interdit à la demande de son fils Charles-Alphonse de Pury (1804-1839). Identification des personnages : www.montmollin.com (consulté : 26.06.2008).

406 *MCE 176*, 10 juillet 1827, p. 536-537.

407 *MCE 176*, 18 septembre 1827, p. 678.

408 *MCE 176*, 24 septembre 1827, p. 691.

409 *MCE 176*, 2 octobre 1827, p. 713.

410 *MCE 176*, 15 octobre 1827, p. 727. Le Conseil d'Etat se borne à ordonner à la cour de justice de nommer en sus « un curateur adjoint, qui sera choisi dans le nombre des parens de l'ex notaire Dubied qui sont d'un âge mûr ou qui sont revêtus d'emplois publics ».

411 *MCE 176*, 3 décembre 1827, p. 890 et 18 décembre 1827, p. 948. La famille a aussi demandé, et obtenu, « qu'il lui soit nommé un curateur qui prévienne sa ruine complète et celle de sa famille », mesure contre laquelle Dardel proteste, en vain, l'année suivante (*MCE 177*, 28 octobre 1828, p. 747).

412 Cf. les cas suivants, dans lesquels l'interdiction est demandée par le curateur, seul ou avec les parents de l'interdit : Jean-Pierre Courvoisier-Jonais (*MCE 169*, 30 décembre 1820, p. 1029-1030), Josué Pierre-Humbert (*MCE 175*, 27 février 1826, p. 167), Humbert Droz (*MCE 175*, 1 mai 1826, p. 345 et *MCE 176*, 6 février 1827, p. 92 et 19 février 1827, p. 120-121), Maximilien Dubois (*MCE 178*, 22 juin 1829, p. 462-463), Henri-Louis Matthey (*MCE 178*, 20 juillet 1829, p. 527).

413 Cf. les trois cas suivants : 1. Louis Joly Bournot, interdit à la demande de sa femme et de ses fils : ordre au lieutenant du Locle « de faire établir au dit Bournot, un tuteur juridique qui soit chargé de l'administration de ses biens » (*MCE 173*, 24 mai 1824, p. 409-410) ; 2. Louis Droz, interdit à la demande de la chambre de charité et de ses parents : ordre au lieutenant du Locle « de lui faire nommer un curateur » (*MCE 173*, 29 juin 1824, p. 546) ; 3. Théophile Matthey-Doret, interdit : ordre au maire de La Brévine « de pourvoir le dit Matthey d'un curateur » (*MCE 178*, 23 février 1829, p. 148).

cours de justice et que, de ce fait, hormis les cas où il y a un ordre du Conseil d'Etat, nous ne saisissons qu'occasionnellement.[414] Parfois, enfin, le Conseil d'Etat transforme une demande de curatelle, qui n'est pas de son ressort, en interdiction.[415]

Mais quelques exemples montrent clairement que si la personne visée ne peut être accusée d'inconduite *et* de dissipation, son cas est traité au titre des tutelles et curatelles, en opposition à une possible mesure d'interdiction. Il ne suffit pas d'être pauvre ou d'être malade pour être interdit ; une menace sur le patrimoine, le risque qu'une famille tombe à la charge d'une commune ne suffisent pas à motiver une interdiction : le système exige, clairement, que l'individu mène en plus une « vie scandaleuse et (…) désordonnée ». Ainsi, en 1822, le Conseil d'Etat ne donne pas suite à une demande du fils du « sieur docteur Otz », à Cortaillod, qui demandait l'interdiction de son père en

> « exposant que dans l'état d'enfance où [il] est tombé, à la suite d'une attaque d'apoplexie, (…) et vu la dilapidation à laquelle sa fortune est exposée à raison des personnes qui l'entourent, il ne suffit pas pour prévenir sa ruine totale, du tuteur et du conseiller tutélaire que le dit sieur Otz père s'est fait nommer lui-même, et qu'il est de toute nécessité que le Conseil veuille bien ordonner une tutelle forcée et une interdiction juridique, et d'autant plus que des trois enfans du docteur Otz, l'un réside en pays étranger, le second est père de famille, et le troisième qui est une fille, s'est elle-même placée sous curatelle. »[416]

Le docteur Otz n'a que le tort, manifestement, d'une déficience psychique acquise, et le Conseil d'Etat se borne à ordonner à son tuteur « d'exercer à rigueur et sous sa responsabilité, les fonctions de tuteur dont il s'est chargé » ou de s'adresser au chef de la juridiction pour se faire « remplacer juridiquement ».[417]

Il en va de même dans le cas d'Abram-Henri Vuillod, dont la fille et l'épouse demandent, en décembre 1821, l'interdiction en arguant du fait qu'il « s'abandonne à une débauche ruineuse » et qu'il « vient de s'enfuir sans qu'on sache ce qu'il est devenu ». Dans un premier temps, traitant le cas comme une possible interdiction, le Conseil d'Etat ordonne au châtelain de Boudry « de dresser un procès-verbal dans l'objet de constater les faits »[418] Deux mois plus tard, sur la base du procès-verbal dressé à Boudry, le Conseil d'Etat, jugeant manifestement que l'inconduite constatée n'est pas suffisante pour justifier une interdiction et que le cas doit être traité comme une affaire de tutelle ou de curatelle, se borne à renvoyer les requérantes

> « à présenter leurs réquisitions à la cour de justice, en y faisant assigner leur mari et père, afin qu'il puisse y opposer s'il l'estime convenable. »[419]

---

414 Cf. ci-dessus, n. 411, le cas de Daniel Dardel. Cf. aussi le cas de l'interdiction prononcée contre Jonas-Pierre de Pury : aucun ordre n'est donné au sujet de la nomination d'un curateur, mais, souhaitant manifestement une dérogation en faveur d'un membre d'une famille éminente, deux conseillers d'Etat estiment « que s'agissant non seulement d'un mandement d'interdiction (…), mais aussi de lui établir un curateur, on ne peut y procéder sans l'entendre » (*MCE 174*, 23 mai 1825, p. 420-421).

415 Cf. p. ex. le cas d'Elie Juvet, auquel son épouse demande « qu'il soit établi un curateur » : le Conseil d'Etat charge le châtelain du Val-de-Travers de procéder aux préalables à une interdiction (*MCE 179*, 11 octobre 1830, p. 718-719), qui sera prononcée en 1832 (*Tables MCE 1831-35*, s.v. « Interdiction » : 14 et 24 mai 1832). Cf. aussi le cas de Benjamin Nicolet : les parents demandent la nomination d'un curateur, le Conseil d'Etat ordonne des démarches pour une interdiction, mais se rallie ensuite à l'avis de la cour de justice, qui estime qu'un curateur suffira (*MCE 175*, 7 août 1826, p. 546 ; 28 août 1826, p. 576-577 ; 18 septembre 1826, p. 615).

416 *MCE 171*, 1 mai 1822, p. 392-393.

417 *MCE 171*, 7 mai 1822, p. 412-413.

418 *MCE 170*, 11 décembre 1821, p. 993.

419 *MCE 171*, 5 février 1822, p. 116-117.

Quelques cas de maladie mentale ou de handicaps physiques marqués, enfin, sont traités de la même manière. Ainsi est-ce le cas, en 1823, du « sieur major de Brun, maintenant à Avenches pour cause d'aliénation » : ses sœurs, qui demandaient son interdiction, sont renvoyées à s'adresser à la cour de justice de la ville[420], ce renvoi signifiant que l'on envisage une tutelle ou une curatelle et non une interdiction. Il en va de même, en 1826, de Henri-Louis Reymond, que le Conseil d'Etat entend, un temps, pour ensuite y renoncer, interdire « en considération l'état de démence dont [il] paraît indubitablement atteint ».[421]
Il ne suffit donc pas, pour obtenir une interdiction, d'arguer soit de la mauvaise conduite d'un père de famille, soit du fait qu'il ne peut entretenir sa famille ou que son patrimoine est menacé : les deux facteurs doivent être réunis, et, de plus, la mesure n'est pas spécifique aux indigents. L'interdiction, ainsi, ne peut pas être comprise comme une mesure spécifiquement destinée à disciplinariser les (mauvais) pauvres, et l'examen du rôle respectif des parents, des communes et des cours de justice dans la procédure renforce encore le constat.

LE RÔLE DES PARENTS ET DES COMMUNES

Edicté dans le cadre d'une ordonnance relative à l'assistance communale, l'article 4 de l'ordonnance de 1819 devrait être un outil aux mains des communes.
Or, ces dernières ne l'utilisent que bien peu. En effet, sur les 32 informations dont nous disposons sur l'origine d'une demande d'interdiction, les communes ne jouent qu'un rôle secondaire (tabl. n° 186). L'interdiction est, très nettement, un outil en main des familles, bien plus que des communes ou de l'Etat.

TABLEAU N° 186 : INTERDICTIONS DEMANDÉES/PRONONCÉES : ORIGINE DES DEMANDES (1819-1830)

Epouse, enfants, parents, curateur	16
Rapport d'un officier de juridiction ou affaire criminelle	10
Commune, chambre de charité	6
Total	32

La discrépance entre la volonté, plusieurs fois affirmée en 1817-1818, de doter les communes de moyens répressifs et l'usage que font ces dernières de la possibilité qu'elles auraient de faire interdire leurs ressortissants « en scandale » est, donc, frappante.
Elle ne tient pas à une attitude réservée de la part du Conseil d'Etat. Onze cas, certes, n'aboutissent pas à une interdiction, mais il ne s'agit que rarement de demandes refusées par le Conseil d'Etat. A cinq reprises, l'opposition vient des parents ou des cours de justice[422], dans deux autres cas, la procédure est incomplète[423] ou l'affaire n'aboutit pas durant la

420 *MCE 172*, 7 janvier 1823, p. 30.

421 *MCE 175*, 14 août 1826, p. 563 et 28 août 1826, p. 582. Reymond avait été renvoyé au tribunal criminel de Neuchâtel, le Conseil d'Etat concluant à deux mois de prison et aux frais, pour actes de violence et menaces. Le Conseil d'Etat a suspendu la procédure d'interdiction sur la base de l'avis des parents.

422 François Mentha (opposition des parents ; origine de l'affaire : rapport du chef de juridiction ; *MCE 172*, 23 septembre 1823, p. 869-870) ; Benjamin Nicolet (opposition de la cour de justice ; origine de l'affaire : sa famille demande qu'on lui nomme un curateur ; *MCE 175*, 7 août 1826, p. 546, 28 août 1826, p. 576-577 et 18 septembre 1826, p. 615) ; Pierre-Jacob Perrin (opposition de la cour de justice ; origine de l'affaire : sa famille et sa commune d'origine, vaudoise, demandent son interdiction ; *MCE 175*, 3 juillet 1826, p. 486 et 17 juillet 1826, p. 506-507) ; Henri-Louis Reymond (opposition des parents ; origine de l'affaire : affaire criminelle ; *MCE 175*, 14 août 1826, p. 563 et 28 août 1826, p. 582) ; François Reinhardt (le Conseil d'Etat se borne à ordonner une interdiction d'auberges à la suite, vraisemblablement, d'un préavis réservé de la cour de justice ; origine de l'affaire : procès-verbal de la cour de justice ; *MCE 178*, 17 novembre 1829, p. 792-793, 8 décembre 1829, p. 868, 28 décembre 1829, p. 918 et *MCE 179*, 9 février 1830, p. 105).

423 Jonas Berthoud (interdiction demandée par la commune) : la décision est suspendue, sans suite, jusqu'à ce que la commune et les parents « auront rempli la totalité des formalités prescrites par l'article 4 de l'arrêt du 20

période que nous considérons.[424] Seules, ainsi, trois demandes d'interdiction, toutes présentées par les parents, sont refusées par le Conseil d'Etat, et le refus s'explique par le fait que l'individu visé ne peut être accusé de mal se conduire : les cas sont traités au titre des tutelles et des curatelles et non des interdictions.[425]

La faible présence des communes tient, en premier lieu, à la nature des « désordres » que l'interdiction vise : nous avons montré qu'il ne s'agit pas d'une mesure spécifique aux indigents, mais qu'au contraire, elle frappe, au moins autant que les pauvres, des hommes disposant de biens, d'un patrimoine dont ils font un usage inapproprié, mais qui ne sont pas à charge de l'assistance communale.

La discrépance, ensuite, tient au rôle que le système donne aux parents et aux cours de justice, appelés tous deux à se prononcer sur l'opportunité de la mesure, alors que les communes ne peuvent, au plus, qu'intervenir au début de la procédure, en demandant au Conseil d'Etat l'interdiction de leur ressortissant. Si, en effet, l'ordonnance confère et aux parents et aux communes le droit de demander une interdiction, elle exige, pour la suite de la procédure, le respect de « formes judiciaires » précises, de trois ordres : une certification judiciaire (faire « constater le désordre par un procès-verbal »), « l'avis de la cour de justice » et « l'avis (…) des plus proches parents ».

Ainsi, en 1829, dans le cas de Henri-Louis Matthey, dont l'interdiction est demandée par son curateur, le Conseil d'Etat ordonne au maire de Valangin de faire établir

> « un procès-verbal sur les faits à la charge d'Henri-Louis Matthey, procès-verbal dans lequel devra intervenir la déclaration d'Abram-Louis Matthey son père ; puis ce procès-verbal présenté au Conseil, ainsi que l'avis de la cour de justice sur la convenance de l'interdiction, il en sera ordonné ultérieurement ce qu'il conviendra. »[426]

L'ordre donné, en 1829, au maire de La Brévine dans le cas de Théophile Matthey-Doret, « prodigue et dissipateur, et homme d'un inconduite notoire », est plus précis encore :

> « le Conseil ordonne au sieur Huguenin, maire de La Brévine, de procéder dans le cas dont il s'agit en conformité de l'article 4 de la dite ordonnance [de 1819], en constatant la vie désordonnée de Théophile Matthey-Doret, par un procès-verbal, et en faisant intervenir l'avis de la cour de justice et des plus proches parens à l'appui de la demande en interdiction ; après quoi, le tout étant référé au Conseil d'Etat, il ordonnera plus outre ce qu'il conviendra. »[427]

Le système donne donc aux parents le droit de s'opposer à une interdiction. Ainsi, en 1826, dans le cas d'Henri-Louis Reymond, alors que l'avis de la cour de justice était favorable à une interdiction, le Conseil d'Etat « suspend (…) toute mesure » au vu de « l'avis des parens du dit Reymond, qui trouvent au contraire qu'il n'y a pas lieu à prononcer contre lui un mandement d'interdiction ».[428] Il en va de même, en 1823, dans le cas de François Mentha, dont un procès-verbal constate « l'état de débauche et de prodigalité » habituel ; les parents s'opposent à une interdiction, et le Conseil d'Etat ne donne pas suite à l'affaire :

---

février 1819 » (*MCE 170*, 22 juin 1821, p. 564) ; Pierre-Frédéric Vaucher : suite à une affaire criminelle, le Conseil d'Etat autorise le lieutenant du Val-de-Travers, « s'il en est requis par la commune ou par les parens du dit Vaucher, à mettre en usage les moyens préalablement nécessaires pour son interdiction » (*MCE 175*, 16 octobre 1826, p. 693-694 et 23 octobre 1826, p. 706).

424 Elie Juvet, dont l'interdiction sera prononcée en 1832 seulement ; cf. ci-dessous, n. 415.

425 Abram-Henri Vuillod, le docteur Otz et le major de Brun ; cf. chap. VII/II/3 : « Les désordres sanctionnés ».

426 *MCE 178*, 20 juillet 1829, p. 527.

427 *MCE 178*, 10 février 1829, p. 108-109.

428 *MCE 175*, 28 août 1826, p. 582.

> « vu (…) un autre rapport du sieur comte de Pourtalès, maire du dit lieu, lequel a annoncé au Conseil que les parens du dit Mentha ne désirent pas qu'il soit maintenant interdit ; délibéré, le Conseil charge le sieur maire de Cortaillod de représenter aux dits parents toute l'inconséquence et l'imprudence de leur conduite, et de les engager à solliciter l'interdiction du dit Mentha. »[429]

Ce peut aussi être l'opposition de la cour de justice qui motive l'abandon d'une affaire. En 1826, ainsi, dans le cas de Benjamin Nicolet, et alors que ses parents se bornaient à demander qu'il lui soit, en raison de « son inconduite notoire qui cause la ruine de sa famille », établi un curateur, le Conseil d'Etat ordonne que l'on procède aux formalités prescrites par l'ordonnance de 1819.[430] Le préavis de la cour de justice n'étant pas favorable à une interdiction, l'on se borne, finalement, à l'établissement d'un curateur volontaire :

> « Le sieur Henriod, lieutenant du Val-de-Travers, ayant fait rapport au Conseil que Benjamin Nicolet demande lui-même qu'il lui soit nommé un curateur, et que la cour de justice du Val-de-Travers trouve pour le moment cette mesure suffisante ; le Conseil ordonne qu'il soit établi un curateur au dit Nicolet, en la personne de l'un des membres de la cour de justice (…). »[431]

Manifestement, dans ce cas, le Conseil d'Etat s'est satisfait des raisons invoquées par la cour de justice ; mais s'il n'en avait pas été ainsi, et comme dans le cas ci-dessus de François Mentha (opposition des parents), il n'eût pas pu ordonner d'autorité une interdiction, ainsi que le montre l'exemple suivant de Pierre-Jacob Perrin, de Provence, à Bôle, dont les quatre enfants et la commune d'origine demandent, en 1827, l'interdiction. Favorable à la mesure proposée, le Conseil d'Etat ordonne dans un premier temps au châtelain de Boudry « de pourvoir à tous les préalables nécessaires pour l'interdiction dont il s'agit », soit d'établir un procès-verbal et de prendre l'avis de la cour de justice.[432] Or, et même si le procès-verbal « constate toute l'inconduite de Perrin », la cour de justice de Boudry s'oppose à l'interdiction :

> « la cour de justice de Boudry, (…) sans contester la réalité des faits à la charge de Perrin, prononce que conformément à la pratique de la juridiction, Perrin ayant gagné tout ce qu'il possède, il n'y a pas lieu à l'interdire, mais seulement à lui nommer un curateur (…). »[433]

Le préavis de la cour de justice étant négatif, le Conseil d'Etat doit renoncer à prononcer l'interdiction : « sans nullement admettre les motifs erronés de la sentence de la justice de Boudry », il se borne à ordonner au châtelain d'expulser Pierre-Jacob Perrin pour la fin du mois d'octobre « et même plutôt si le dit Perrin y donne lieu par son inconduite ».
Le rôle que le système confère aux familles et aux cours de justice est, ainsi, d'une nature différente de celui auquel les communes sont cantonnées : les premières peuvent empêcher une interdiction ; les secondes ne peuvent, au plus, que la demander, sans avoir le droit de l'obtenir. L'interdiction est, ainsi, une affaire familiale et judiciaire, avant d'être un outil de disciplinarisation en main des communes.
Par ailleurs, la précision avec laquelle le Conseil d'Etat applique le système montre bien que l'on est dans une logique judiciaire : dans la presque totalité des affaires, les exigences

---

429 *MCE 172*, 23 septembre 1823, p. 869-870.

430 *MCE 175*, 7 août 1826, p. 546 et 28 août 1826, p. 576-577.

431 *MCE 175*, 18 septembre 1826, p. 615.

432 *MCE 175*, 3 juillet 1826, p. 486.

433 *MCE 175*, 17 juillet 1826, p. 506-507.

formelles de l'ordonnance de 1819 ont été respectées, et ce fait contribue encore plus à réduire le rôle des communes.

Ainsi, les dix-sept interdictions prononcées de 1819 à 1830 par le Conseil d'Etat l'ont toutes été sur la base d'un procès-verbal constant l'« inconduite » des interdits. Dans treize cas au moins, les parents ou le curateur ont soit été à l'origine de la procédure, soit se sont déclarés favorables à l'interdiction ; dans treize cas au moins, enfin, l'avis de la cour de justice est explicitement signalé, et l'on peut supposer que les cas dans lesquels l'avis de la cour de justice et/ou des parents n'est pas mentionné s'expliquent par le caractère sommaire des notations dans notre source.

L'examen des quatorze affaires qui n'aboutissent pas à un mandement d'interdiction débouche sur un constat similaire : il n'arrive jamais que le Conseil d'Etat envisage une interdiction sans avoir pris soin de remplir les trois exigences dont il s'agit. Ainsi, dans l'exemple de Benjamin Nicolet, qui n'aboutira qu'à la nomination, jugée suffisante par la cour de justice, d'un curateur, le Conseil d'Etat, saisi d'une requête de son épouse et de ses parents demandant l'interdiction de Nicolet, répond en ordonnant

> « qu'il soit dressé procès-verbal pour constater l'inconduite de Benjamin Nicolet, et se conformant à ce qui est prescrit par l'article 4 de l'arrêt publié à la date du 20 février 1819. »[434]

Trois semaines plus tard, le lieutenant du Val-de-Travers soumet au Conseil d'Etat « le procès-verbal qu'il a fait dresser » ; le document est incomplet, et il reçoit l'ordre

> « de se conformer à toutes les dispositions de l'arrêt du 7 août, en faisant intervenir l'avis de la cour de justice du Val-de-Travers et celui des parens de Benjamin Nicolet, sur la convenance d'interdire ce dernier (…). »[435]

D'autres cas, également, et sans exhaustivité, dénotent la même attention au respect des règles : l'épouse d'un homme dissipateur et violent demandant qu'on lui établisse un curateur et le Conseil d'Etat estimant manifestement la mesure insuffisante, il est ordonné au chef de la juridiction « de verbaliser sur la conduite » de l'individu et « de provoquer, de la part de la cour de justice (…) une connaissance sur la convenance de publier un mandement d'interdiction » à son encontre.[436] Dans un autre cas, qui débouchera sur une simple interdiction d'auberges, l'on commence par charger le chef de juridiction « de pourvoir à ce que les préalables nécessaires à l'interdiction du dit (…) soyent incessamment mis en usage »[437] ; trois semaines plus tard, l'officier, qui s'était borné à faire établir un « procès-verbal (…) pour constater l'inconduite » de l'individu, reçoit l'ordre « de compléter le procès-verbal dont il s'agit, par l'audition des plus proches parens (…), conformément à ce que prescrit l'article 4 de l'arrêt du 20 février 1819 »[438] ; la cour de justice hésitant manifestement à émettre un préavis favorable, le chef de juridiction reçoit, dix jours plus tard, l'ordre de soumettre « l'avis des parens » à la « cour de justice (…) pour que celle-ci fasse ensuite connaître son opinion définitive ».[439]

---

434 *MCE 175*, 7 août 1826, p. 546.

435 *MCE 175*, 28 août 1826, p. 576-577. Sur le préavis de la cour de justice, le Conseil d'Etat se borne à ordonner qu'un curateur soit nommé à Benjamin Nicolet, qui y consent (*MCE 175*, 18 septembre 1826, p. 615).

436 *MCE 179*, 11 octobre 1830, p. 718-719 (Elie Juvet).

437 *MCE 178*, 17 novembre 1829, p. 792-793 (Samuel Reinhardt).

438 *MCE 178*, 18 décembre 1829, p. 868.

439 *MCE 178*, 28 décembre 1829, p. 918. La cour de justice dut émettre un préavis négatif, non rapporté dans notre source. Un mois plus tard, à la suite d'un nouveau rapport du chef de juridiction, le Conseil d'Etat prononce une interdiction d'auberges.

Le soin mis par le Conseil d'Etat à respecter la procédure formulée dans l'ordonnance de 1819 montre bien que l'interdiction est plus une mesure de nature judiciaire qu'un outil relevant de son pouvoir de haute police ou qui serait mis au service des préoccupations de basse police communale. Dans l'interdiction telle qu'elle est remise en vigueur en 1819, les communes ne jouent presqu'aucun rôle : à l'exception de la possibilité de demander une interdiction, elles n'interviennent en aucune manière durant la procédure.

CONCLUSION

L'ordonnance de 1819 prévoit de redonner vie à un outil ancien : le mandement d'interdiction, tombé en désuétude à la fin du siècle précédent au moins. Cette disposition a effectivement été mise en œuvre, mais, et contrairement à ce qu'aurait laissé attendre le contexte dans lequel elle a été édictée, elle ne peut pas être considérée comme un outil de disciplinarisation des pauvres en main des communes.

En premier lieu, avec dix-sept interdictions prononcées de 1819 à 1830, le nombre de cas n'est pas élevé. Très rarement refusées par le Conseil d'Etat qui, au contraire, engage parfois la procédure de sa propre autorité, les demandes sont peu nombreuses, et elles n'émanent que peu souvent des communes : les familles, épouse ou enfants, ainsi que les curateurs jouent un rôle décisif dans le déclenchement de la procédure et, par ailleurs, les communes, de droit et de fait, ne jouent aucun rôle dans la procédure elle-même.

En second lieu, il faut insister sur le fait que les indigents, les assistés ne sont pas spécifiquement concernés par la mesure qui, d'une part, vise aussi des dissipateurs aisés et, d'autre part, ne peut pas être prise à l'encontre d'un indigent à qui l'on ne pourrait pas reprocher une inconduite juridiquement attestée. Il ne suffit, en effet, pas qu'un père de famille soit pauvre, ne puisse pas subvenir aux besoins de sa famille pour qu'il soit possible de l'interdire : il faut, encore, qu'il mène « une vie scandaleuse et (…) désordonnée ».

Point de l'ordonnance de 1819 effectivement mis en œuvre, reviviscence d'une pratique ancienne, excluant très largement les communes, l'interdiction telle qu'elle est conçue et appliquée ne devient donc pas un élément de cette composante de la basse police communale qu'est l'assistance : il s'agit d'une mesure de nature judiciaire et familiale, obéissant à des exigences précises et respectées par le Conseil d'Etat.

Bien que réellement appliqué, l'article 4 de l'ordonnance de 1819 n'a donc pas pour effet d'accroître le pouvoir des communes à l'encontre de leurs pauvres. Il reste, néanmoins, malaisé de comprendre pourquoi la mesure n'a pas été plus massivement utilisée par les communes. Par rapport aux tutelles et curatelles, elle comporte, en effet, une clause importante : les communes ne peuvent pas demander directement aux cours de justice la mise sous tutelle ou curatelle de l'un de leurs ressortissants, alors que pour l'interdiction, cela est possible. L'exemple suivant montre bien l'usage que les communes auraient pu faire du droit nouveau qui leur est conféré de dénoncer les mauvais pauvres pour les faire interdire. En 1808, la commune de La Brévine s'était adressée au Conseil d'Etat en demandant

> « une direction sur la conduite qu'elle doit tenir relativement à ceux de ses membres, qui par une vie oisive ou mal réglée, donnent lieu de craindre qu'ils ne dissipent leur bien et ne réduisent à l'aumône eux, leurs femmes et leurs enfans (…). »[440]

« Provisoirement et en attendant qu'il soit pris sous un point de vue général » des mesures à ce sujet, la commune est autorisée non pas à s'adresser directement et sans l'avis des parents à la cour de justice, mais, à tout le moins, à rapporter au maire les cas de « mauvaise conduite », le maire pouvant, « s'il estime qu'il y ait lieu à le mettre sous tutelle », demander à la cour de

[440] *MCE 156*, 7 novembre 1808, p. 751-752 ; cf. chap. II/VI/2 : « 'Mettre le reste de leurs biens en sûreté (…) ».

justice de se prononcer, cette dernière prenant alors sa décision « après avoir entendu ce qui sera allégué de part et d'autre », soit de la part des délégués de la commune et de la personne visée, qui, par ailleurs, peut faire recours au Conseil d'Etat.
En 1829, n'ayant, manifestement, pas saisi la portée de l'ordonnance de 1819, la commune fait usage du système provisoire instauré en 1808 pour faire nommer un curateur à Théophile Matthey-Doret, « prodigue et dissipateur, et homme d'un inconduite notoire », qui se plaint du fait au Conseil d'Etat. Ce dernier ordonne, alors, que le cas soit traité sur la base de l'ordonnance de 1819 :

> « considérant (…) que l'arrêt de 1808 n'était que provisoire, et en attendant que cet objet eût été réglé sous un point de vue général ; et que cette mesure générale a été prise en effet par l'ordonnance du 20 février 1819, le Conseil ordonne au sieur Huguenin, maire de La Brévine, de procéder dans le cas dont il s'agit en conformité de l'article 4 de la dite ordonnance, en constatant la vie désordonnée de Théophile Matthey-Doret, par un procès-verbal, et en faisant intervenir l'avis de la cour de justice et des plus proches parens à l'appui de la demande en interdiction ; après quoi, le tout étant référé au Conseil d'Etat, il ordonnera plus outre ce qu'il conviendra. »[441]

La décision a pour effet de priver Matthey-Doret de toute possibilité de recours au Conseil d'Etat ; deux semaines plus tard, sur la base d'un procès-verbal « constatant la vie désœuvrée, déréglée et dissipée de Théophile Matthey-Doret »[442], de « l'avis des plus proches parens de Matthey-Doret, ainsi que celui de la cour de justice de La Brévine », l'interdiction est prononcée, le maire étant chargé de lui faire nommer un curateur.
Outil permettant aux communes d'initier seules la procédure, privant, au contraire de la curatelle, celui qui en est victime de tout droit de recours, l'interdiction eût, ainsi, pu être plus amplement utilisée par les communes qu'elle ne l'a été. Ne peut-on pas en conclure que les pauvres « vicieux », seuls, puisque la mesure est subordonnée à la certification judiciaire d'une vie désordonnée, à pouvoir être l'objet d'une interdiction, étaient bien moins nombreux que ne l'affirmaient les élites neuchâteloises du temps, préoccupées, ainsi que nous l'avons démontré, d'abord par la préservation d'intérêts de classe ? Mise au service d'un système visant à défiscaliser le financement de la protection sociale, l'insistance sur les « désordres » des pauvres est, ainsi, essentiellement rhétorique, ce que, parce que les communes n'y recourent que peu, l'exemple de l'interdiction prouve remarquablement bien.

4. LES PLAINTES POUR ASSISTANCE INSUFFISANTE : LA FIN DU *SOUCI DES PAUVRES*

L'examen des plaintes pour assistance insuffisante avant 1815 a mis en évidence l'émergence de ce que nous avons appelé le *souci des pauvres*[443], décelable, notamment, dans l'évolution des modalités d'énonciation des décisions du Conseil d'Etat, tout particulièrement dans le passage de l'exhortation à l'ordre, annonçant le temps où il deviendra possible, et il arrivera effectivement, que l'Etat réglemente de manière uniforme un domaine de basse police communale.

441 *MCE 178*, 10 février 1829, p. 108-109.

442 *MCE 178*, 23 février 1829, p. 148.

443 Cf. chap. III/VI.

Pour la période prise ici en considération (1815-1830)[444], l'enjeu est de déterminer si cette évolution, bien entamée avant 1815, se poursuit : les plaintes pour assistance insuffisante continuent-elles à donner lieu à des décisions effectives du Conseil d'Etat, énoncées sur le mode soit de l'ordre donné à une commune, soit d'un refus de la demande présentée ? Ces décisions sont-elles toujours motivées par le souci de savoir les pauvres suffisamment assistés ?

L'ordonnance de février 1819 donne à cette question un relief tout particulier : en effet, elle permet aux communes de n'assister plus que l'indigent dont elles auront jugé la « conduite » « recommandable », en se bornant, en plus, à n'accorder que « les secours qu'elles jugeront convenables » et dont elles peuvent fixer le montant en fonction de leurs ressources, et non des besoins des pauvres. Est-il encore, dans ce contexte, concevable que l'Etat leur *ordonne* d'assister suffisamment un indigent ? Ne doit pas s'attendre à ce que l'on en revienne, au mieux, au registre ancien de l'exhortation ?

En termes de nombre de cas, les années 1815-1830 sont caractérisées par un changement indéniable (tabl. n° 187) : après une moyenne annuelle encore élevée de presque quatorze cas en 1816-1818, explicable au moins partiellement par le contexte de la crise de subsistances de 1817, la moyenne annuelle, pour 1819-1830, descend à quatre cas, soit la situation qui prévalait avant les années 1780.[445]

TABLEAU N° 187 : AFFAIRES D'ASSISTANCE COMMUNALE INSUFFISANTE TRAITÉES PAR LE CONSEIL D'ETAT (1797-1830)[446]

	1797-1801	1802-1806	1807-1811	1812-1815	1797-1815	1816-1818	1819-1821	1822-1824	1825-1827	1828-1830	1819-1830	1816-1830
Affaires	31	17	48	42	138	41	19	8	9	13	49	90
Moy. ann.	6.2	3.4	9.6	10.5	7.3	13.7	6.3	2.7	3.0	4.3	4.1	6

Les communes d'origine des indigents concernés sont sensiblement les mêmes que lors de la période précédente de 1767 à 1815.[447] En comparaison à leur poids démographique, le Littoral, le Val-de-Ruz, la ville de Neuchâtel et le Val-de-Travers continuent à être très nettement sous-représentées dans les affaires d'assistance insuffisante, les juridictions des Montagnes étant dans la situation opposée.

Une comparaison plus détaillée entre les deux périodes (tabl. n° 188) montre que l'intrication des droits d'origine[448] conserve, voire renforce encore, après 1815, une valeur explicative élevée dans l'émergence d'affaires d'assistance insuffisante. C'est le cas, en particulier, pour les juridictions de La Chaux-de-Fonds et de Rochefort, dans lesquelles des taux d'intrication élevés sont liés à une hausse notable, en termes relatifs, des plaintes pour assistance insuffisante. Inversement, les juridictions dont le taux d'intrication est inférieur à la moyenne cantonale voient leur part dans le total des plaintes pour assistance insuffisante reculer. Seules échappent quelque peu à ce modèle les juridictions de La Sagne, de La Brévine et des Brenets, ainsi que, plus nettement, Travers.[449] L'indice, enfin, de qualité de l'assistance

444 Pour les bases méthodologiques du traitement des affaires, cf. chap. III/VI.

445 Cf. III/VI, tabl. n° 113. Moy. annuelle : 1767 à 1781 : 1.7 cas ; 1782 à 1796 : 11.1 cas ; 1797 à 1815 : 7.3 cas.

446 Y. compris les cas de Neuchâtelois domiciliés hors du canton ; sans les étrangers domiciliés dans le canton.

447 Cf. annexe III/4, qui englobe aussi la période 1816-1830.

448 Cf. chap. III/V/1 pour la définition du concept.

449 Le cas du Val-de-Travers (faible intrication et hausse de 11.5 à 13.4%) s'explique par l'importance des deux communes très pauvres de Buttes et St-Sulpice, qui représentent, en 1767-1815 et en 1816-1830, 60% des cas de la juridiction. L'importance de ces deux communes explique aussi le recul de l'indice de qualité de l'assistance communale dans la juridiction (-0.2).

communale[450], qui permet d'écarter l'impact du taux d'intrication, met en exergue des difficultés marquées dans les juridictions de Rochefort (-0.8), Travers (-0.7), La Sagne (-0.6) et La Chaux-de-Fonds (-0.5).

TABLEAU N° 188 : PLAINTES POUR ASSISTANCE INSUFFISANTE : COMPARAISON DES PÉRIODES 1767-1815 ET 1816-1830

Juridictions	Population 1805	Plaintes pour assistance insuffisante		Taux d'intrication	Qualité de l'assistance communales	
		1767-1815	1816-1830	1767-1815	1767-1815	1816-1830
Locle	10.6%	18.3%	17.9%	17.9%	-1.1	-1.0
Sagne	4.2%	11.2%	13.4%	22%	*-1.8*	*-2.4*
Rochefort	6%	7.1%	11.6%	73.1%	*1.6*	*0.8*
Verrières	6.4%	11.7%	8%	25.6%	-0.9	-0.3
Travers	6.4%	3.0%	7.1%	27.3%	*0.6*	*-0.1*
Chaux-de-Fonds	11.2%	1.9%	7.1%	57.1%	*2.0*	*1.5*
Val-de-Travers	11.7%	11.5%	13.4%	4.8%	-0.8	-1.0
Gorgier-Vaumarcus	3.2%	5.8%	5.4%	33.3%	-0.6	-0.4
Brévine + Brenets	5.1%	4.4%	3.6%	75%	2.0	2.1
Neuchâtel	6.3%	3.0%	1.8%	72.7%	2.3	2.5
Val-de-Ruz[451]	13.3%	9.3%	5.4%	5.9%	-0.5	-0.2
Littoral ouest[452]	10.4%	7.4%	4.5%	18.5%	0	0.3
Landeron + Thielle	5.3%	5.5%	0.9%	15%	-0.5	0.4
Totaux ou moyenne	100%	100%	100%	26.5%	0.0	0.0

La géographie des plaintes pour assistance insuffisante est donc, et comme précédemment, une géographie de la richesse relative des communes et un indicateur de l'intrication des droits d'origine au moins autant que du volume de la pauvreté dans les différentes juridictions de l'Etat.

En termes d'origine des indigents concernés, les données pour 1816-1830 dénotent une situation très proche de la période antérieure à 1815. La rupture, par contre, importante à laquelle il convient désormais de donner sens est le fait que le volume des plaintes régresse clairement après la crise de subsistances de 1816-1817 et l'adoption de l'ordonnance de 1819.

Il convient, pour expliquer cette situation, d'examiner la nature des décisions du Conseil d'Etat sur ces plaintes, en distinguant deux cas de figure : les plaintes d'indigents originaires d'une ou de plusieurs communes neuchâteloises et domiciliés dans le canton (NDC) ; les plaintes qui concernent des Neuchâtelois domiciliés hors du canton (NHC). En effet, les affaires du second type apparaissent après 1819, essentiellement de 1819 à 1821 (tabl. n° 189).

TABLEAU N° 189 : AFFAIRES D'ASSISTANCE COMMUNALE INSUFFISANTE : NEUCHÂTELOIS DANS LE CANTON – NEUCHÂTELOIS HORS DU CANTON (1797-1830)

	1816-1818		1819-1821		1822-1824		1825-1827		1828-1830		1819-1830		1816-1830	
NDC	**34**	**52%**	9	14%	6	9%	6	9%	11	17%	**32**	**48%**	66	100%
NHC	**7**	**29%**	10	42%	2	8%	3	13%	2	8%	**17**	**71%**	24	100%
Total	41	46%	19	21%	8	9%	9	10%	13	14%	49	54%	90	100%

450 Cf. III/V/1 pour la définition du concept, qui a pour but d'oblitérer le poids des doubles ou des triples appartenances communales. Pour la période 1816-1830, le calcul a pris en compte le nombre de plaintes insuffisantes durant cette période, mais s'est basé sur le taux d'intrication calculé pour les années 1767-1815, ce dernier ayant, parce qu'il repose sur un plus grand nombre de cas, une valeur supérieure à un taux qui aurait été calculé sur la seule période 1816-1830.

451 Juridictions de Valangin, Boudevilliers et Lignières.

452 Juridictions de La Côte, Cortaillod, Bevaix, Colombier et Boudry.

LES NEUCHÂTELOIS DANS LE CANTON

L'examen du traitement des plaintes pour assistance insuffisante relatives à des NDC met en évidence une très nette rupture en 1818/1819 : autorisant, en 1819, les communes à ne plus assister que si elles le jugent convenable et en proportion de leurs moyens, le Conseil d'Etat renonce effectivement à leur ordonner d'assister des indigents.

TABLEAU N° 190 : PLAINTES POUR ASSISTANCE INSUFFISANTE : NEUCHÂTELOIS DANS LE CANTON – DÉCISIONS DU CONSEIL D'ETAT (1816-1830)

	1816-1818		1819-1821	1822-1824	1825-1827	1828-1830	1819-1830		1816-1830
Ordre à la commune	5	15%	1	0	0	1	2	6%	7
Exhortation à la commune	6	18%	1	0	0	1	2	6%	8
Total	**11**		2	0	0	2	**4**		15
Plaignant éconduit	13	38%	3	4	3	7	17	53%	30
Affaire réglée dans l'intervalle	6	18%	1	2	2	1	6	19%	12
Autre décision	4	12%	3	0	1	1	5	16%	9
Total	**23**		7	6	6	9	**28**		51
Totaux	34	100%	9	6	6	11	32	100%	66

Le nombre d'ordres (et d'exhortations assimilables à un ordre) donnés aux communes passe, ainsi, de 3.5 par an jusqu'en 1818 à 0.3 par an entre 1819 et 1830 (tabl. n° 190).

Inversement, après 1819, la majorité des plaignants sont éconduits, et le constat est plus net encore si l'on ajoute les cas dans lesquels l'affaire a été réglée entre le moment où l'indigent s'est adressé au Conseil d'Etat et celui où ce dernier se prononce. Ce dernier cas de figure, en effet, est souvent assimilable à un rejet de la plainte. Parfois, certes, le plaignant paraît avoir obtenu gain de cause dans l'intervalle, la décision du Conseil d'Etat se basant sur un rapport du chef de juridiction annonçant « que le suppliant vient de recevoir un secours de [sa] commune », que la commune vient d'augmenter les secours qu'elle accordait au suppliant » ou, encore, « que le suppliant venant de recevoir des secours proportionnés aux moyens de sa commune », et le Conseil d'Etat se borne à statuer « que la requête du suppliant est maintenant sans objet » ou « qu'il n'y a pas lieu à s'occuper ultérieurement de sa requête ».[453] Ce type de décision est néanmoins ambigu et, à notre sens, le plus souvent assimilable à un refus. Ainsi, dans le cas, en 1826, de la veuve de Charles-Frédéric Bouvier, de Neuchâtel, Peseux et La Brévine et qui se plaint « de l'insuffisance des secours qui lui sont accordés » par La Brévine : le maire rapporte au Conseil d'Etat que cette dernière commune « a alloué à la suppliante un secours annuel de six écus neufs », et « le Conseil arrête qu'il n'y a pas lieu à s'occuper ultérieurement de la requête de la suppliante » ; la table des *MCE* mentionne, plus sommairement : « La veuve Bouvier se plaint de la commune de La Brévine, éconduite. »[454] D'autres exemples constituent plus clairement encore des refus : lorsque, par exemple, une commune se défend en disant assister « le suppliant autant que ses ressources le lui permettent », le Conseil d'Etat se borne à prononcer « qu'il n'y a pas lieu à s'occuper ultérieurement de cette requête ».[455]

---

[453] *MCE 166*, 2 septembre 1817, p. 756 (Jean-Louis Colomb, de Meudon), 6 octobre 1817, p. 831 (Frédéric Montandon, de Travers), 11 août 1817, p. 694 (Pierre-Louis Barbezat, du Grand-Bayard).

[454] *MCE 175*, 10 juillet 1826, p. 496 et *Tables MCE 1826-30*, s.v. « Charités ».

[455] *MCE 174*, 17 octobre 1825, p. 790-791 (Jaques Landry, de Belleperche) ; cf. aussi la notation in *Tables MCE 1821-25*, s.v. « Charités » : « Jaques Landry se plaint de l'insuffisance des secours que lui accorde la commune de Belleperche. Econduit. »

Si l'on ajoute à ceci les neuf cas classés sous « autre décision »[456], l'on constate que les ordres et les exhortations aux communes, qui constituaient encore un tiers des décisions jusqu'en 1818, deviennent, par la suite, marginaux. Si la disparition de l'exhortation peut être considérée comme le produit d'un temps où la décision de l'Etat se veut, et est, édiction réelle et si, ainsi, l'on ne revient pas à l'état coutumier antérieur, celle de l'ordre, par contre, est décisive. Elle doit en effet être comprise comme la mise en œuvre du système adopté en février 1819 : il devient très rare que l'Etat ordonne à une commune d'assister l'un de ses ressortissants et, à plus forte raison, de l'assister selon ses besoins : le système choisi en 1819 a été effectivement mis en œuvre ; il l'a été contre le *souci des pauvres* et sans que l'on revienne au temps ancien de l'exhortation.

Il faut, en effet, insister sur le fait que les quelques ordres adressés aux communes jusqu'en 1819 sont de réels ordres. Ainsi est-ce le cas de la répartition décidée par le Conseil d'Etat des frais d'entretien d'un vieillard originaire de Buttes[457], de l'ordre donné à la commune de Cornaux d'allouer « une pension plus considérable et suffisante » à l'un de ses ressortissants[458], d'un ordre donné au châtelain de Vaumarcus de faire en sorte qu'une indigente « soit convenablement assistée »[459] ou, encore, de l'ordre donné à la commune de Buttes de fournir à l'un de ses ressortissants « des secours suffisans pour l'état de maladie et l'âge avancé où il se trouve ».[460] Dans ces exemples, l'on attend des communes qu'elles assistent en fonction non de leurs ressources, mais des besoins des indigents ; il en va de même dans quelques cas d'exhortations, dont la valeur illocutoire, de fait, est proche de celle d'un ordre.

Ainsi, en 1816, l'on « exhorte particulièrement » les deux communes d'une veuve, mère d'un enfant en bas âge, « à assister la suppliante convenablement et selon ses besoins »[461], l'on ordonne au châtelain du Val-de-Travers « d'interposer ses bons offices pour que la commune de Buttes assiste convenablement » l'une de ses ressortissantes[462] ou l'on « exhorte très sérieusement » cette dernière commune « à accorder des secours suffisans » à une jeune fille « pour achever son éducation ».[463] Ailleurs, encore, l'on « exhorte » une commune « à assister

---

456 Le plaignant est renvoyé à obéir aux exigences de sa commune (2), à s'adresser à cette dernière pour en obtenir des secours (5) ou à mettre un membre de sa famille à contribution (2).

457 *MCE 164*, 18 juin 1816, p. 693-694. La commune doit se charger d'un tiers de la pension d'Abram Cathoud, fixée à 4 bz par jour (146 £ par an), ses deux fils (Frédéric-Louis, vigneron à Bevaix, et Charles-Henri, tuilier à Buttes) étant chargés chacun d'un tiers. La commune ne fournissait jusqu'ici que 10.10 £ par an ; elle devra désormais payer 48.13 £. Comme seul l'un des fils est « dans le cas de pouvoir lui fournir quelques secours quoiqu'il n'ait que son état de vigneron », l'on stipule que « les supplians auront l'option de payer cette pension en argent ou de loger et entretenir leur dit père, chacun pendant quatre mois de l'année ».

458 *MCE 165*, 13 août 1816, p. 928. La commune n'accordait, jusqu'ici, que 10½ bz par semaine (54.12 £ an) à Daniel Charles, « aveugle », « à la charge de son frère » Henri, « seul soutien de cette famille, une mère âgée et une sœur imbécille ».

459 *MCE 166*, 26 mai 1817, p. 460-461 (Marianne, veuve Nicoud).

460 *MCE 166*, 29 septembre 1817, p. 811 (Henri-Louis Grandjean).

461 *MCE 165*, 9 septembre 1816, p. 992 (Marie-Charlotte, veuve de Charles-Frédéric Lambelet-du-Gay, de St-Sulpice et Meudon).

462 *MCE 166*, 2 septembre 1817, p. 747 (Rosalie Juvet ; son tuteur demande « les secours nécessaires à son entretien et à la poursuite de l'action en paternité qu'elle a intenté à Frédéric Leuba »).

463 *MCE 167*, 13 novembre, p. 950 (le tuteur de Caroline, « déclarée fille légitime d'Henri-Louis Grandjean », se plaint que la commune refuse un prêt de trois louis à sa pupille).

(…) convenablement »[464] un indigent, « à accorder au suppliant et à sa femme, des secours qui soyent en rapport avec leur position ».[465]
Ordonner d'assister assez, pour, dès 1819, renoncer à l'ordre et à l'exhortation : le cas de Jonas Leuba, de Buttes, en 1818-1819, emblématise de manière frappante le changement. En janvier 1818, son frère Pierre-Henri, s'engageant à assumer, avec sa sœur Madeleine Dubois, la moitié des frais de l'entretien de leur frère Jonas, demande au Conseil d'Etat « de pourvoir à ce que la commune de Buttes soit tenue » d'assumer l'autre moitié des frais. Le Conseil d'Etat répond en menaçant la commune : il l'« exhorte (…) à prendre part à l'entretien de Jonas Leuba, dans une proportion juste et convenable, sinon (…) il y sera pourvu ».[466]
L'année suivante, les parents de Jonas s'adressent à nouveau au Conseil d'Etat, dont la décision, le 2 février 1819, énoncée sur le mode de l'ordre et non plus de l'exhortation, est sans équivoque :

> « Sur la requête des parens de Jonas Leuba, se plaignant de ce que malgré l'arrêt du Conseil en date du 17 janvier 1818, et malgré les bienveillantes exhortations adressées par Monsieur le châtelain à la commune de Buttes, celle-ci se refuse opiniâtrement à accorder aucun secours au dit Leuba. (…) *le Conseil ordonne à la communauté de Buttes de payer par semaine à Jonas Leuba une somme de dix batz et demi qu'elle prendra sur ses fonds de charité*. »[467]

Venant après une exhortation qui n'a produit aucun effet, l'ordre est précis ; le montant même du secours à accorder est stipulé. Mais trois semaines plus tard, le Conseil d'Etat édicte son ordonnance du 20 février 1819 sur l'assistance des pauvres ; même si le lien n'est pas explicite dans le texte, peut-on voir dans la décision que le Conseil d'Etat prend, cinq mois plus tard, sur le même cas, autre chose qu'une application du système nouveau ?

> « Sur la requête de la commune de Buttes, suppliant le Conseil de ne pas donner de suites à son arrêté du 2 février concernant Jonas Leuba, et de la dispenser de lui donner des secours pendant la bonne saison, vu qu'il veut et peut travailler. (…) le Conseil dispense la commune de Buttes de donner des secours à Jonas Leuba pendant la bonne saison. »[468]

Illustré par l'exemple frappant que nous venons de citer, dans lequel la nouvelle décision du Conseil d'Etat ne mentionne nullement les obligations de la commune après « la bonne saison », le changement de système est, ainsi, réel. De 1819 à 1830, le Conseil d'Etat ne prononce plus que quatre ordres ou exhortations, contre onze pour les années 1816 à 1818 ; les décisions équivalant à un refus de la plainte, par contre, sont plus nombreuses entre 1819 et 1830 (28) qu'elles ne l'avaient été de 1816 à 1818 (23).
Il convient, ici, pour donner sens au changement, de rappeler que l'émergence du *souci des pauvres*, avant 1815, s'était traduit par le passage du geste ancien, consistant à exhorter la commune, sans rien lui ordonner, tout en accordant, en compensation, une charité au requérant, à une attitude nouvelle : soit l'on ordonnait à la commune d'assister, soit l'on éconduisait purement et simplement le requérant. De 1807 à 1815, ainsi, les ordres donnés aux communes représentent 27.8% des décisions, alors que le plaignant était éconduit dans 40.3% des cas.
De ce souci naissant des pauvres ne subsiste, après 1819, que le rejet des plaintes : ce cas de figure, qui était comme l'envers de la possibilité nouvelle de contraindre les communes en

---

464 *MCE 167*, 2 mars 1818, p. 203-204 (Frédéric-Henri Lequin, de Fleurier).

465 *MCE 167*, 13 avril 1818, p. 321 (Charles-Louis Lequin et sa femme, « infirmes et très malades »).

466 *MCE 167*, 17 janvier 1818, p. 48.

467 *MCE 168*, 2 février 1819, p. 85 (nous soulignons) ; 10½ bz par semaine font 54.12 £ par an.

468 *MCE 168*, 20 juillet 1819, p. 641.

matière d'assistance, constitue désormais l'attitude quasi unique de l'Etat lorsqu'un indigent se plaint de ne pas être suffisamment assisté. Quelque chose, ainsi, subsiste du changement esquissé avant 1815 : la disparition de l'exhortation, le fait que l'on décide réellement lorsqu'une demande est présentée ; mais l'on a renoncé à décider, puisque les décisions sont désormais réelles, en contraignant les communes.

« BLESSANT LES RELATIONS DE BON VOISINAGE » : LES NEUCHÂTELOIS HORS DU CANTON

> « Lecture faite d'une lettre du Conseil d'Etat du canton de Vaud, en date du 23 septembre (…) faisant diverses observations au sujet de l'ordonnance par laquelle le Conseil a déclaré facultatives les assistances des communes de ce pays en faveur de leurs pauvres, ordonnance que le gouvernement de Vaud envisage comme blessant les relations de bon voisinage et les liens qui unissent les deux Etats ; et priant le Conseil de revoir cette affaire et de ne pas mettre le dit gouvernement dans le cas d'être obligé de prendre envers les ressortissans de ce pays domiciliés dans le dit canton, des mesures que réclamerait la justice qu'il doit à ses ressortissans. »[469]

Tentant, en octobre 1820, d'obtenir de son homologue neuchâtelois qu'il contraigne la commune du Locle à assister deux familles neuchâteloises domiciliées à Vevey, le Conseil d'Etat vaudois voit dans l'ordonnance de février 1819 un système « blessant les relations de bon voisinage » entre les deux Etats et menace de prendre, en guise de rétorsion, des mesures limitant sévèrement l'établissement de Neuchâtelois sur le territoire vaudois. Six mois plus tôt, demandant ici aussi au gouvernement neuchâtelois de contraindre la commune du Locle à assister une famille domiciliée à Lausanne, le Conseil d'Etat vaudois avait déjà menacé, en cas de « nouveau refus de la commune du Locle », de prendre « des mesures générales qui pourraient être fort gênantes pour les Neuchâtelois domiciliés dans ce canton ».[470]
Le Conseil d'Etat neuchâtelois, pour préserver « les liens qui unissent les deux Etats », va-t-il remettre les principes de l'ordonnance de 1819 en question et, pour le cas particulier des Neuchâtelois domiciliés hors du canton, revenir à la situation antérieure à 1819, en ordonnant aux communes concernées d'assister, et d'assister suffisamment, leurs ressortissants ? Va-t-il, au contraire, privilégiant les règles de 1819 et les logiques de classes qui les sous-tendent, prendre le risque d'un conflit avec son voisin vaudois ?

TABLEAU N° 191 : NEUCHATELOIS HORS DU CANTON (1816-1830)[471]

Cantons de domicile	VD	BE	ZH	FR	GE	Totaux
Nombre de cas	18 (6)	3 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	24 (6)
Intervention du gouvernement	12 (6)	2 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)	15 (6)
Communes neuchâteloises d'origine						
Le Locle						9 (3)
La Chaux-de-Fonds						3 (1)
La Brévine						2 (2)
Fleurier, Travers, Vernéaz						2 (0)
Corc.-Corm., Gd.-Bayard, Meudon, N'tel, Rochef., St-Sulp., Vaumarc.						1 (0)
Total						27 (6)

469 *MCE 169*, 2 octobre 1820, p. 773.

470 *MCE 169*, 17 avril 1820, p. 307-308.

471 Entre parenthèses : dont cas de double origine cantonale.

En comparaison avec les affaires similaires pour la période antérieure[472] et avec les plaintes pour assistance insuffisante de Neuchâtelois domiciliés dans le canton, le dossier, comprenant vingt-quatre cas, ne révèle aucune spécificité (tabl. n° 191). Comme avant 1815, la très grande majorité (75%) des cas concerne le canton de Vaud et donne lieu à des correspondances entre gouvernements cantonaux (63%) ; comme pour l'ensemble des affaires d'assistance insuffisante entre 1816 et 1830, la commune du Locle (un tiers des cas) est massivement représentée.

L'absence d'ordre

Ce qui, par contre a changé, par rapport à la période antérieure, c'est le traitement des affaires par le Conseil d'Etat. Il n'arrive, en effet, que très rarement qu'il ordonne à une commune de satisfaire à une demande d'assistance pour l'un de ses ressortissants hors du canton.
Il n'y a, en effet, que cinq cas où le Conseil d'Etat donne à la commune un ordre autre que celui de se justifier sur une plainte, et il convient encore de nuancer. En effet, à quatre reprises, l'on ordonne à la commune de respecter des engagements qu'elle avait pris et qu'elle n'avait pas honorés. Ainsi, en 1821, le Conseil d'Etat vaudois demande que la commune de Travers soit tenue, d'une part, de rembourser une somme importante (291.10 £) « que l'hôpital de Vevey a avancée pour l'entretien des enfans jumeaux de Jaques Grisel » et, d'autre part, de respecter la convention « qu'elle avait faite avec la municipalité de Vevey » au sujet des frais de rapatriement, à Travers, de « l'enfant de Jaques Grisel qui est encore vivant », Travers n'ayant payé que quatre francs au voiturier qui a ramené l'enfant, alors qu'une somme de 24 francs avait été convenue. Le Conseil d'Etat se borne à ordonner à la commune de respecter les engagements pris, mais la laisse libre en ce qui concerne les dépenses auxquelles elle ne s'était pas engagée :

> « le Conseil ordonne à la commune de Travers de payer incessamment les vingt francs qu'elle doit encore à la municipalité de Vevey. Ce qui sera annoncé au gouvernement de Vaud, en ajoutant que le Conseil ne peut que persister dans les raisons qui l'ont engagé à ne pas adhérer à sa demande au sujet de la somme de £ 291.10 avancées par l'hôpital de Vevey. »[473]

Entre 1816 et 1830, en réalité, il n'arrive qu'à une seule reprise au Conseil d'Etat d'ordonner à une commune d'assister un pauvre hors du canton :

> « Sur la requête de Frédéric Vaucher de Fleurier, domicilié à Aubonne, se plaignant de l'insuffisance des secours accordés par sa commune au père du requérant âgé de 86 ans. Vu un rapport de Monsieur de Vattel conseiller d'Etat capitaine et châtelain du Val-de-Travers, délibéré il a été dit : que *le Conseil ordonne à la commune de Fleurier de*

[472] Cf. III/IV/1-3.

[473] *MCE 170*, 15 janvier 1821, p. 38-39. Cf. aussi AEN, *Série Assistance 4/V « Travers »* : « Extrait du protocole de la chambre de charité de Travers assemblée le 22e août 1820 ». Les trois autres exemples sont les suivants : 1. Ordre au maire de Rochefort « de pourvoir à ce que la commune du dit lieu exécute sans retard les engagemens qu'elle a pris envers Rosine Pingeon ». *MCE 167*, 7 septembre 1818, p. 748. 2. Ordre à la commune du Locle, considérant « les engagemens contractés » par elle, de payer ce qu'elle s'est engagée à payer en 1818 pour l'entretien d'Abram Huguenin, du Locle et d'Orbe, à Orbe. *MCE 167*, 22 décembre 1818, p. 1066-1067. 3. Considérant « que la commune du Locle avait promis de rembourser la moitié des frais faits par la municipalité de Vevey » pour deux familles originaires du Locle et de Vevey, le « Conseil ordonne à la dite commune de payer » une somme 277.8 £ à Vevey, « faisant la moitié de celle dépensée par la municipalité de Vevey jusqu'au 1er novembre dernier ». *MCE 169*, 31 mai 1820, p. 482.

> *pourvoir convenablement aux besoins* du père du suppliant, ce qui est remis à la surveillance de Monsieur le châtelain du Val-de-Travers. »[474]

La plainte est traitée sur le mode impératif dont, manifestation la plus claire de l'émergence du *souci des pauvres*, nous avons, pour la période antérieure à 1815, documenté l'importance croissante. L'exception est explicable, dans la mesure où il s'agit ici d'une affaire antérieure à 1819 ; l'on peut aussi relever, signe que l'on se trouve encore au temps du *souci des pauvres*, que l'assistance que l'on ordonne à la commune de donner n'est pas mesurée aux ressources communales, mais « aux besoins » de l'indigent.

Dès 1819, par contre, comme pour les plaintes de Neuchâtelois domiciliés dans le canton, le Conseil d'Etat renonce à ordonner aux communes d'assister. Son intervention se borne à un rôle presque postal : il reçoit les réquisitions des gouvernements confédérés, vaudois essentiellement, les transmet aux communes dont, ensuite, il communique les réponses aux autorités qui se sont adressées à lui. En 1826, ainsi, le Conseil d'Etat vaudois se plaint de ce que la commune du Locle refuse d'accorder des secours à Louis Sandoz, du Locle et de Bonvillars, « consentant seulement à son entretien à domicile alternativement dans ses deux communes » ; la demande est renvoyée « aux bons offices » du maire du Locle. Ayant estimé qu'il lui en coûterait moins d'assister Sandoz à Bonvillars, où il « peut gagner (…) quelque peu d'argent qu'il ne pourrait gagner ailleurs »[475], Le Locle entre en matière pour une somme modique. Le Conseil d'Etat se borne à faire suivre l'information à Lausanne :

> «Le sieur maire du Locle ayant fait rapport au Conseil sur la réclamation adressée à ce dernier par le gouvernement de Vaud, au sujet de Louis Sandoz, du Locle et de Bonvillars, que la commune du Locle est disposée à continuer des assistances au dit Sandoz, et que si elles n'étaient pas trouvées suffisantes, la commune se chargera alternativement pour une année de l'entretien de Sandoz. (…) le Conseil ordonne que les renseignemens dont il s'agit soyent transmis au gouvernement de Vaud. »[476]

Renonçant à contraindre les communes, le gouvernement neuchâtelois, destinataire des réquisitions vaudoises, se cantonne donc dans un rôle de destinateur, à l'adresse de son homologue vaudois, des réponses des communes neuchâteloises. Il faut par ailleurs relever que, comme pour les affaires d'indigents domiciliés dans la principauté, il renonce dans une large mesure au registre inutile et devenu anachronique de l'exhortation. Il n'y recourt, tout au plus, qu'à quelques reprises, comme dans le cas de Simon Calame et de son épouse, du Locle, à Lausanne, « vieux et malades, et cette dernière tellement infirme qu'elle ne pourrait être transportée ». En avril 1819, le gouvernement vaudois demande que l'on ordonne au Locle de les assister « en proportion de leurs besoins ».[477] Un premier refus du Locle est communiqué en mai à Lausanne[478], qui répond en insistant sur le fait « que ces deux vieillards ne pourraient pas être transportés de Lausanne au Locle, et que lorsqu'ils le pouvaient la commune du Locle s'est refusée à les retirer ». La demande est transmise au maire du Locle

> « avec exhortation à la commune d'avoir égard à la demande du gouvernement du canton de Vaud, dans le cas surtout où il serait vrai qu'elle a refusé de retirer chez elle les mariés Calame lorsque leur âge leur permettait de faire ce voyage. »[479]

---

474 *MCE 166*, 2 septembre 1817, p. 751 (nous soulignons).

475 *MCE 175*, 11 décembre 1826, p. 847-848.

476 *MCE 176*, 2 janvier 1827, p. 4-5.

477 *MCE 168*, 12 avril 1819, p. 310.

478 *MCE 168*, 5 mai 1819, p. 379.

479 *MCE 168*, 14 juin 1819, p. 540.

Sans succès aucun, d'ailleurs : en juillet, le maire communique un nouveau refus du Locle au Conseil d'Etat, qui se borne à transmettre l'information au gouvernement vaudois.[480]
L'exhortation, après 1815, est devenue une modalité décisionnelle inutile : soit on ordonne à la commune d'assister –ce que l'on ne fait plus–, soit on éconduit le plaignant, s'il est domicilié dans la principauté, soit, si la plainte émane d'un gouvernement auquel il convient de donner réponse, l'on recherche des informations que l'on se borne, ensuite, à faire suivre. Le recours à l'exhortation, ainsi, ne peut plus avoir pour but que d'attirer l'attention de la commune sur son propre intérêt et non de l'inciter à une attitude complaisante envers Vaud ou envers les indigents concernés, ce que, donnant lieu à une nouvelle requête vaudoise en 1820, montre bien le cas des mariés Calame.
En janvier 1820, en effet, le Conseil d'Etat vaudois revient à la charge : « dans l'état d'infirmité et de misère où ils se trouvent », les époux Calame « seraient péris de faim et de froid sans le secours de plusieurs personnes charitables de Lausanne, et sans celui du gouvernement du canton », et ce dernier menace de les renvoyer « s'ils ne sont pas assistés par leur commune ».[481] Renvoyée « aux bons offices et au rapport » du maire du Locle, la demande débouche sur un nouveau refus du Locle, qui préfère « voir revenir dans sa commune » Calame et son épouse, « plutôt que d'accorder des secours dans l'étranger ».[482]
Une fois encore, l'on se borne à communiquer cette position au gouvernement vaudois, qui répond, en avril, en priant « d'y contraindre cette commune »[483] et en menaçant de « mesures générales » envers tous « les Neuchâtelois domiciliés dans ce canton ». Le chancelier est, alors, chargé, sur le mode non de l'ordre, mais de l'exhortation,

> « de faire comprendre à la chambre de charité du Locle que s'il est un cas où elle doive s'écarter de la rigueur de son règlement, c'est celui-ci, et pour l'engager à faire tout ce qu'elle pourra pour éviter que les mariés Calame ne lui soyent renvoyés. »[484]

Sans succès aucun, d'ailleurs, puisqu'en juin, Le Locle écrit à la « municipalité de Lausanne » en lui annonçant « qu'elle est décidée à retirer chez elle les mariés Calame ».[485]
Attitude résiduelle, l'exhortation ne remplace donc pas l'ordre effectif que l'on ne veut ni ne peut plus donner à une commune : l'ordonnance de 1819 permet aux communes de n'assister que si elles le jugent convenable et dans la seule mesure de leurs moyens. Il ne s'agit pas, ici, d'une réfection de notre part, mais d'une attitude consciente du gouvernement neuchâtelois. Lorsqu'en avril 1820, il ordonne au Locle de remplir ses engagements antérieurs au sujet de l'entretien des familles Jeanneret et Brandt, du Locle et de Vevey, à Vevey, le Conseil d'Etat dit explicitement qu'il ne peut faire plus, qu'il lui est, en particulier, impossible d'ordonner à la commune de prendre de nouveaux engagements et de satisfaire aux exigences vaudoises. Ordre est donné au Locle de payer la somme promise (277.8 £),

> « ce qui sera annoncé au Conseil d'Etat du canton de Vaud, en l'informant de plus que comme les ordonnances promulguées dans cet Etat décident que la charité est facultative, le *Conseil ne peut plus donner d'autres ordres à la communauté du Locle que celui* de

480 *MCE 168*, 6 juillet 1819, p. 607-608. Le produit (8.8 £) d'une souscription est joint à la lettre.

481 *MCE 169*, 14 janvier 1820, p. 49.

482 *MCE 169*, 24 janvier 1820, p. 72

483 *MCE 169*, 17 avril 1820, p. 307-308.

484 *MCE 169*, 31 mai 1820, p. 483.

485 *MCE 169*, 6 juin 1820, p. 501.

> recevoir les membres des familles Brandt et Jeanneret qui lui seraient renvoyés par la municipalité de Vevey. »[486]

Il en va de même, tout aussi explicitement, en 1822, de la plainte d'Abram-Salomon Calame-Rossel, du Locle et de La Brévine, à Oleyres (VD), contre le refus du Locle de « lui accorder des secours aussi longtems qu'il sera dans l'étranger » : le Conseil d'Etat répond en statuant « que la chambre de charité du Locle ne peut pas être tenue à accorder l'assistance réclamée par le suppliant ».[487]

« Adopter les principes que l'on suit dans toute la Suisse » : La ville de Neuchâtel en 1817

La position du gouvernement neuchâtelois, dès 1819-1820, est, donc, claire : l'on ne donne pas suite aux réquisitions vaudoises, l'on ne déroge pas à l'ordonnance de 1819. Le changement, par rapport à l'attitude antérieure, est frappant.
Il convient, en effet, de rappeler qu'en 1808, suite à une affaire d'assistance insuffisante d'un ressortissant du Grand-Bayard domicilié à Lausanne et à la menace du gouvernement vaudois de renvoyer toute la famille « à défaut d'assistance suffisante », le Conseil d'Etat neuchâtelois avait proposé de conclure un accord général sur l'assistance des indigents ressortissants de l'un des deux Etats domiciliés dans l'autre :

> « il sera annoncé au canton de Vaud (…) qu'il paroîtroit (…) conforme aux lois de l'humanité et du bon voisinage d'établir entre les deux Etats un usage tel que ceux qui ont passé le majeure partie de leur vie dans l'un des deux pays y soyent tolérés et secourus dans leur vieillesse et dans leurs besoins. »[488]

C'est, alors, Vaud qui avait refusé cette proposition de « convention réciproque relative à l'entretien des pauvres des Etats respectifs ».[489] Au début de l'année 1817, Neuchâtel a encore une attitude similaire. En décembre 1816, le Conseil d'Etat vaudois s'était plaint, notamment,

> « 1. de ce que le magistrat de Neuchâtel exige pour tous les étrangers pauvres qui y sont domiciliés un engagement de leur commune de rembourser tous les frais qu'on ferait pour leur assistance. (…) 3. de ce que les communes de Sauges, de Fresens et des Verrières ne répondent pas aux demandes qui leur sont faites aux fins de secourir plusieurs de leurs communiers domiciliés dans le canton de Vaud. »[490]

L'affaire est renvoyée au rapport des chefs de juridiction concernés ; en mars 1817, les renseignements obtenus sont transmis au gouvernement vaudois.[491] La position neuchâteloise est, alors, encore ouverte. Ainsi, quatre mois plus tard, le gouvernement vaudois se plaint « au Conseil que nonobstant l'avis contenu en sa lettre du 11 mars, la veuve de Jean-Jacob Colomb n'a reçu ni nouvelles ni secours de la commune de Meudon »[492] ; la demande est transmise à la commune, dont la réponse montre qu'elle avait donné suite à la plainte de décembre 1816 :

> « Lecture faite d'un rapport de Monsieur le maire des Verrières, qui annonce que la commune de Meudon, après avoir perdu de vue la promesse qu'elle avait faite d'assister la

---

486 *MCE 169*, 31 mai 1820, p. 482 (nous soulignons).

487 *MCE 171*, 7 mai 1822, p. 420.

488 *MCE 156*, 22 novembre 1808, p. 831-832. Cf. III/IX/3.

489 *MCE 157*, 7 janvier 1809, p. 17-18.

490 *MCE 165*, 30 décembre 1816, p. 1421-1422.

491 *MCE 166*, 11 mars 1817, p. 200.

492 *MCE 166*, 21 juillet 1817, p. 645-646.

> veuve de Jean-Jaques Colomb, vient de lui envoyer des secours. Délibéré, le Conseil ordonne que le Conseil d'Etat du canton de Vaud soit informé du rapport de Monsieur le maire des Verrières. »[493]

De la même façon, attestant du fait qu'il n'y a pas de refus de principe, la commune de Fresens avait répondu aux récriminations vaudoises en attestant n'avoir reçu aucune demande :

> « J'ai l'honneur de vous exposé que le sieur Jean-Pierre Porret est venu auprès de moi pour me dire que vous étiez informé du Conseil d'Etat, que le canton de Vau avoit lieu de se plaindre de la commune de Fresens, qu'elle n'avoit pas voulus donner aucune assistance à de ces pauvres résident dans leur canton. Je vous déclare Monsieur le lieutenant que la commune de Fresens n'a point reçu de nouvelle à se sujet, et qu'elle n'en à aucune connoissance. »[494]

C'est, surtout, document central sur lequel il convient de s'arrêter, la réponse de la ville de Neuchâtel[495] qui permet de qualifier la position neuchâteloise avant le changement de 1819-1820. Transmise, dans sa substance, au gouvernement vaudois, elle documente bien le caractère exagéré des plaintes vaudoises, à un moment où, manifestement, Neuchâtel fait preuve vis-à-vis des indigents ressortissants d'autres cantons d'une rigueur moindre que celle des cantons voisins.
La ville doit se justifier du reproche d'exiger de « tous les étrangers pauvres (…) un engagement de leur commune de rembourser tous les frais qu'on ferait pour leur assistance ». Elle rappelle, en premier lieu, qu'elle a expulsé, en 1816, plusieurs habitants pauvres, mais en limitant la mesure, pour les Suisses, aux cas d'inconduite et de mendicité manifestes :

> « L'année dernière, le comité de charité de cette ville (…) nous remit une liste des habitans qui, n'ayant d'autre titre aux charités publiques que celui de leur domicile, étoient le plus à charge ou menaçoient le plus de le devenir. Cette liste fut présentée au Conseil général, qui, *n'adoptant qu'avec répugnance des principes de rigueur dont on lui donne cependant de toutes parts et depuis si longtems l'exemple*, se borna à ordonner le renvoi d'un très petit nombre de familles, dont les unes absolument étrangères risquoient de perdre leur patrie et de rester pour toujours à la charge du pays[496], et les autres, quoique Suisses, ne méritoient aucun égard soit à cause de leur inconduite soit par leur obstination à mendier malgré toutes les défenses et les menaces. » (nous soulignons)

Le reproche auquel elle doit répondre constitue clairement, de la part des autorités vaudoises, une généralisation abusive d'une décision prise par la ville au sujet d'une partie des ressortissants suisses en situation de précarité potentielle :

> « Restoit une certaine quantité de familles Suisses qui étoient déjà tombées ou étoient à la veille de tomber *d'une manière habituelle et suivie* à la charge du comité ; le Conseil ordonna qu'elles fussent renvoyées, à moins que les communes respectives ne prissent l'engagement de pourvoir convenablement à leur assistance. C'est à teneur de cet arrêt qu'il a été écrit par le comité à ces communes, pour exiger d'elles un engagement de rembourser les secours qui seroient fournis à ceux de leurs communiers qui se trouvoient

493 *MCE 166*, 11 août 1817, p. 692.

494 AEN, *Série Assistance 3/IV* : Lettre du secrétaire de la commune de Fresens <JJ> Bandere[t] à « Monsieur le lieutenant Guinchard à Gorgier », <9> mars 1817. <> : lecture incertaine.

495 AEN, *Série Assistance 3/IV* : « Observations des Quatre-ministraux de la ville de Neuchâtel sur la plainte portée contr'eux par le gouvernement du canton de Vaud », 4 février 1817. Mention dorsale : « Observations de Messieurs les Quatre-ministraux sur les Vaudois domiciliés à Neuchâtel 11 mars ».

496 Il s'agit, ici, de *heimathloses*, de familles étrangères à la Suisse, allemandes essentiellement, menacées d'être privées, ou déjà privées, de leurs droits d'origine ; cf. chap. III/IX/4.

> dans cette position, le comité se chargeant d'en faire l'avance et d'en régler lui-même la distribution, pour éviter tout abus. C'est là sans doute ce qui donne lieu à la plainte du gouvernement du canton de Vaud, vu que plusieurs de ses communes ont reçu une semblable réquisition.
> On voit déjà par ce simple exposé combien cette plainte est exagérée de fait, puisqu'elle nous accuse d'exiger pour tous les étrangers pauvres domiciliés dans notre ville un engagement de leur commune, que nous n'avons demandé que pour des pauvres actuellement et habituellement à charge, tandis qu'une multitude d'habitans, et surtout de Vaudois qui s'y trouvent en grand nombre, reçoivent dans le moment présent des secours de tout genre, sans que leurs communes soient le moins du monde inquiétées pour cela. » (souligné dans le document)

La suite du document explique, à notre sens, bien l'une des raisons du durcissement neuchâtelois que l'on observera dès 1819, soit le fait que la pratique à l'égard des indigents ressortissants d'un autre canton s'est durcie partout ailleurs, alors que le canton de Neuchâtel n'a pas ajusté sa pratique :

> « Mais cette plainte devient étrange et évidemment injuste, si l'on considère que *nous ne faisons que commencer à adopter les principes que l'on suit dans toute la Suisse* avec nos bourgeois pauvres qui nous sont de toutes parts impitoyablement renvoyés, s'ils tombent, même momentanément, à charge, à moins que nous ne consentions à les assister entièrement et sans réserve. Nous sommes loin sans doute d'en être venus à un tel degré de rigueur, et cependant l'on se plaint de nous !! (…) Aussi ne craignons-nous pas que l'on fasse comparaison en tout point de notre façon de traiter nos habitans pauvres avec celle dont nos bourgeois sont traités ailleurs. L'on verroit par là d'où devroient partir les plaintes et l'on se convaincroit du moins que ce n'est pas contre nous qu'elles devroient être dirigées. » (nous soulignons)

L'attitude neuchâteloise, en 1816-1817, eût pu prendre la forme, que suggérait, en 1808, le Conseil d'Etat, d'une « convention réciproque relative à l'entretien des pauvres des Etats respectifs », « conforme aux lois de l'humanité et du bon voisinage ». La ville, en 1817 encore, y fait allusion :

> « Tels sont les éclaircissements généraux que nous croyons devoir donner sur la plainte du gouvernement du canton de Vaud (…). *Nous ne demandons pas mieux sans doute que de voir s'établir à l'égard des pauvres non bourgeois de l'endroit où ils sont domiciliés un système plus humain que celui qui existe* ; mais vouloir persister à le suivre seuls, ce seroit vouloir nous ruiner et nous mettre dans l'impossibilité d'assister nos pauvres bourgeois, ce qui seroit souverainement injuste et ne pourroit que nous attirer le blâme de nos ressortissans. » (nous soulignons)

Le système adopté en 1819-1820, consistant à ne plus ordonner aux communes d'assister leurs indigents domiciliés hors du canton, n'est, ainsi, pas lié au seul contexte neuchâtelois du refus de fiscaliser la protection sociale (ordonnance de 1819) : il doit aussi être compris dans le contexte d'un durcissement des pratiques dans les cantons voisins, sur lequel, avec un temps de retard, Neuchâtel s'aligne.

La prégnance du cas loclois

Au nombre des facteurs explicatifs de la nouvelle attitude de l'Etat neuchâtelois, il faut encore mentionner le cas particulier du Locle, déjà amplement illustré par les affaires rapportées plus haut.
Les tensions entre Vaud et Neuchâtel, en effet, sont notamment liées à la décision de principe prise par Le Locle, à la fin de l'année 1818, de restreindre, voire de supprimer toute assistance hors du canton. Se traduisant par une présence très marquée du Locle dans les affaires que

nous examinons[497], constituant une décision par laquelle la commune, sans l'accord de l'Etat, entend se libérer de l'obligation d'assister ses ressortissants externes, cette décision anticipe l'ordonnance de 1819, qui, venue fort à propos, lui servira, *a posteriori*, de justification commode.

Dans nos sources, le fait apparaît pour la première fois en juillet 1819. Le Conseil d'Etat vaudois était intervenu, en avril, en faveur de Louis-Henri-Daniel Matthey, du Locle et de La Brévine, à Lutry, boucher, « dans un dénuement absolu, à suite notamment d'une fièvre nerveuse ». L'intervention du gouvernement vaudois échoue ; La Brévine s'est engagée, « pendant le tems que durera la maladie de Matthey », à lui accorder un petit écu par mois, mais à condition que Le Locle en fasse autant, ce qui n'est pas le cas :

> « Le sieur maire du Locle annonce au contraire que la chambre de charité persiste dans la règle qu'elle s'est prescrite de n'accorder aucun secours à ses pauvres dans l'étranger. »[498]

Le même mois de juillet 1819, Le Locle, pour une autre affaire, dit également son refus de principe « d'envoyer des secours au-dehors »[499], refus répété, pour la même affaire, en janvier et en juin 1820 : la commune du Locle « se refuse à tout secours » et préfère « voir revenir » l'indigent « plutôt que d'accorder des secours dans l'étranger », « ne peut pas se départir du principe de ne pas assister ses pauvres dans l'étranger » et « est décidée à retirer chez elle » l'indigent en question.[500]

Dans d'autres affaires encore, en 1820, 1822 et 1826, la commune dit préférer « se charger à son tour de l'entretien » d'indigents plutôt que de les assister hors du canton[501], répond à l'un de ses ressortissants qu'elle « se refuse à lui accorder des secours aussi longtems qu'il sera dans l'étranger »[502] ou, encore, qu'elle consent « seulement à son entretien à domicile alternativement dans ses deux communes ».[503]

Appelée à se justifier à propos de l'une de ces affaires, en mai 1820, la commune expose bien la signification de la décision de principe « qu'il ne serait plus envoyé de charités hors du canton de Neuchâtel », prise le 26 octobre 1818.[504] L'objectif est de diminuer les charges, et le principe est justifié par le fait qu'« en envoyant de l'argent dans l'étranger, on était obligé de se fier aux déclarations de personnes qui étaient inconnues ». Sans chiffrer le fait, la commune affirme avoir réalisé des économies significatives :

> « l'expérience d'une année nous prouve évidemment qu'en admettant pour principe de ne plus envoyer de charités hors du pays, on diminue considérablement la dépense, et jusqu'à quel point on doit se méfier des demandes qui sont faites depuis l'étranger, puisqu'en n'y envoyant plus rien, aucuns de ces pauvres n'est venu se domicilier dans cette commune. »

Le système repose sur l'idée que, dans la plupart des cas, l'indigent sera assisté par un autre organe, par la bienfaisance privée ou sa commune de domicile, ou, au besoin, mendiera, mais

---

497 Les originaires du Locle représentent 17.9% du total des plaintes pour assistance insuffisante entre 1816-1830 (annexe III/4) et un tiers des Neuchâtelois hors du canton (tabl. n° 191).

498 *MCE 168*, 6 juillet 1819, p. 608. Ces informations sont transmises au Conseil d'Etat vaudois.

499 *MCE 168*, 6 juillet 1819, p. 607-608 (Simon Calame et son épouse, du Locle, à Lausanne).

500 *MCE 169*, 24 janvier 1820, p. 72 et 6 juin 1820, p. 501.

501 *MCE 169*, 17 avril 1820, p. 308 (familles Jeanneret et Brandt, du Locle et Vevey, à Vevey).

502 *MCE 171*, 7 mai 1822, p. 420 (Abram Salomon Calame-Rossel, du Locle et de La Brévine, à Oleyres).

503 *MCE 175*, 11 décembre 1826, p. 847-848 (Louis Sandoz, du Locle et Bonvillars, à Bonvillars).

504 AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : Rapport justificatif de la chambre de charité du Locle au maire du Locle, 7 mai 1820 (familles Jeanneret et Brandt, du Locle et Vevey, à Vevey).

ne reviendra pas dans sa commune d'origine. Bien que la décision de ne plus assister hors du canton soit antérieure à l'ordonnance de février 1819, cette dernière va justifier, après coup, la position de la commune, que l'Etat ne pourra plus contraindre, même si le Conseil d'Etat vaudois l'exige, à assister hors du canton :

> « Il serait pénible pour cette administration si, après que l'arrêt du Conseil d'Etat qui déclare les charités facultatives, on fût contraint d'entrer dans des dépenses qui, on le répète, sont excessives et distribuées sans économie, et si encore il nous fût ordonné d'assister tous nos communiers qui sont dans l'étranger et qui se diraient pauvres, nous verrions de nouveau se créer une dette de commune, ce que nous redoutons d'autant plus que nous ne connaissons aucuns moyens pour couvrir les dépenses dans lesquelles nous serions entraînés. »

Contraindre la commune, c'eût été, ici, déroger à ce qui constitue le cœur de l'ordonnance de février 1819 : il eût fallu donner au Locle les « moyens pour couvrir les dépenses » qu'un ordre d'assister aurait engendrées. L'autorisation donnée aux communes de n'assister que si elles le jugent convenable, et dans la seule mesure de leurs moyens, est bien le corollaire du noyau de l'ordonnance de 1819 : la défiscalisation du financement de la protection sociale.

Le tournant des années 1819-1820

Reniant, sous la pression vraisemblable des pratiques restrictives en vigueur dans les autres cantons, ses velléités antérieures de parvenir à une « convention réciproque relative à l'entretien des pauvres des Etats respectifs » « conforme aux lois de l'humanité et du bon voisinage », le Conseil d'Etat neuchâtelois, dès 1819, renonce complètement à ordonner aux communes d'assister des indigents.

Il ne s'agit, ici, pas d'une position ponctuelle, mais d'une décision de principe mûrement pesée, prise au terme d'un processus lié aux deux conflits mentionnés au début de ce chapitre et mettant en scène des pauvres du Locle domiciliés dans le canton de Vaud. Dans ces deux affaires, le gouvernement neuchâtelois est, en 1820, amené à décider définitivement de ne pas recourir à la contrainte vis-à-vis des communes, alors que le Conseil d'Etat vaudois le lui réclame avec insistance. L'Etat neuchâtelois accorde à son nouveau système une importance telle qu'il prend le risque d'un conflit avec son voisin vaudois.

Le premier cas est celui de Simon Calame et de son épouse, du Locle, à Lausanne. Le 10 avril 1819, le Conseil d'Etat vaudois écrit au Conseil d'Etat neuchâtelois en lui demandant « d'interposer son autorité pour que la commune du Locle assiste en proportion de leurs besoins » ces indigents. La demande est renvoyée « à l'examen et au rapport » du maire du Locle[505] qui, le mois, suivant informe le Conseil d'Etat « que la chambre de charité du dit lieu n'a rien voulu accorder ». Cette décision est communiquée au gouvernement vaudois[506], qui écrit à nouveau à Neuchâtel, le mois suivant, « pour insister sur des secours en faveur » de ces deux indigents ; le maire du Locle est alors chargé d'exhorter « la commune d'avoir égard à la demande du gouvernement du canton de Vaud ».[507] La démarche n'aboutit pas : le mois suivant, le maire informe le Conseil d'Etat que Le Locle maintient son « refus d'envoyer des secours au-dehors » ; l'information est transmise au Conseil d'Etat vaudois, avec 8.8 £, produit d'une collecte organisée au Locle.[508]

505 *MCE 168*, 12 avril 1819, p. 310.

506 *MCE 168*, 5 mai 1819, p. 379.

507 *MCE 168*, 14 juin 1819, p. 540.

508 *MCE 168*, 6 juillet 1819, p. 607-608 ; 27 juillet 1819, p. 658.

L'année suivante, le gouvernement vaudois revient à la charge : en janvier 1820[509], il demande à nouveau au Conseil d'Etat neuchâtelois « d'intervenir auprès de la commune du Locle en faveur » des époux Calame, qu'il menace « de renvoyer s'ils ne sont pas assistés par leur commune ». La lettre est renvoyée « aux bons offices » du maire qui, trois semaines plus tard, informe le Conseil d'Etat d'un nouveau refus du Locle, que l'on communique au gouvernement vaudois.[510] Trois mois plus tard, ce dernier écrit à nouveau : il « insiste sur l'obligation où doit être la commune du Locle de contribuer à l'entretien des mariés Calame » et « prie le Conseil d'y contraindre cette commune », en menaçant de prendre « des mesures générales qui pourraient être fort gênantes pour les Neuchâtelois domiciliés dans ce canton ».
La menace d'éventuelles « mesures générales » de rétorsion est prise particulièrement au sérieux, ainsi que le montre le fait que la lettre est renvoyée non pas au rapport du maire, mais du chancelier et d'un autre conseiller d'Etat (de Vattel)[511], qui recommandèrent de chercher à infléchir la position locloise. En mai, en effet, le Conseil d'Etat charge le chancelier « de faire comprendre à la chambre de charité du Locle » qu'elle devrait, pour ce cas particulier, « s'écarter de la rigueur de son règlement », pour « éviter que les mariés Calame ne lui soyent renvoyés ».[512] Clairement, donc, l'on tente d'éviter des « mesures générales » de la part du voisin vaudois en essayant de régler le cas particulier qui en est à l'origine ; une fois encore, pourtant, la démarche n'aboutit pas : le mois suivant, en effet, le chancelier communique au Conseil d'Etat une lettre que la commune du Locle va envoyer à la municipalité de Lausanne pour l'informer qu'elle persiste à refuser toute assistance et est, au besoin, « décidée à retirer chez elle les mariés Calame » ; le Conseil d'Etat se borne, alors, à ordonner « qu'il soit écrit en conséquence au gouvernement de Vaud »[513] qui, manifestement, ne donna pas suite à ses menaces, bien qu'il n'ait pas obtenu gain de cause.
Au moment, donc, où, en mai-juin 1820, il aurait pu, pour obvier aux menaces vaudoises, choisir la solution de l'ordre à la commune, le Conseil d'Etat y a renoncé, et il en va de même dans le second cas, soit celui des familles Jeanneret et Brandt, du Locle et de Vevey, à Vevey.
C'est en avril 1820 que le Conseil d'Etat vaudois s'adresse à son homologue neuchâtelois au sujet de ces deux familles, en se plaignant « de ce que la commune du Locle refuse de concourir pour sa part » à leur entretien. La demande est traitée le même jour que la menace adressée à Neuchâtel à l'occasion de l'affaire Calame, et la décision, ici aussi, consiste à renvoyer la lettre « à l'examen et au rapport de Messieurs le chancelier et de Vattel »[514], qui rendent le 31 mai leurs rapports sur les deux affaires. Si, pour les époux Calame, l'on va chercher à convaincre Le Locle de faire une entorse à son règlement afin d'éviter des « mesures générales », pour les familles Brandt et Jeanneret, par contre, cas dans lesquels aucune menace n'a encore été émise, l'on se borne à ordonner à la commune de payer ce à quoi elle s'était engagée, tout en informant le gouvernement vaudois qu'en raison de l'ordonnance de 1819, « le Conseil ne peut plus donner d'autres ordres à la communauté du Locle que celui de recevoir » ces deux familles si elles lui sont renvoyées.[515]
En septembre 1820, réagissant à cette réponse, Vaud attaque en termes généraux « l'ordonnance par laquelle le Conseil a déclaré facultatives les assistances des communes de

509 *MCE 169*, 14 janvier 1820, p. 49.

510 *MCE 169*, 24 janvier 1820, p. 72.

511 *MCE 169*, 17 avril 1820, p. 307-308.

512 *MCE 169*, 31 mai 1820, p. 483.

513 *MCE 169*, 6 juin 1820, p. 501.

514 *MCE 169*, 17 avril 1820, p. 308.

515 *MCE 169*, 31 mai 1820, p. 482.

ce pays en faveur de leurs pauvres » et menace de « prendre envers les ressortissans de ce pays domiciliés dans le dit canton, des mesures ». En octobre, la lettre est renvoyée « à l'examen et au rapport » de la même commission qu'en avril 1820, à laquelle l'on adjoint le maire des Verrières et conseiller d'Etat Courvoisier.[516] Elle tarde à rendre son rapport : en avril 1821, le Conseil d'Etat vaudois rappelle sa précédente lettre « à laquelle il n'a pas encore été fait de réponse » ; ce nouveau courrier est renvoyé à la même commission, à laquelle, signe de l'importance encore accrue accordée à l'affaire, l'on adjoint les membres de la commission chargée, depuis décembre 1817, des questions d'assistance et qui avait, notamment, rédigé l'ordonnance de 1819.[517] En juin, enfin, sans avoir jamais évoqué la possibilité de contraindre Le Locle à satisfaire aux exigences vaudoises, le Conseil d'Etat adopte le projet de réponse au gouvernement vaudois que cette commission lui soumet.[518]
Ainsi donc, confronté à des menaces explicites de « mesures générales » de rétorsion, Neuchâtel s'en tient à l'ordonnance de 1819 : l'on n'ordonne, désormais, plus à une commune d'assister l'un de ses ressortissants. L'attitude adoptée, ainsi, permet de montrer l'importance élevée accordée par l'Etat neuchâtelois au système adopté en 1819 : l'on y tient au point de risquer un conflit avec l'important voisin vaudois.
Il convient, enfin, de relever que cette disparition de l'ordre est la seule mutation que connaît le traitement des affaires d'indigents domiciliés hors du canton après 1815. Sur les autres points, en effet, l'on s'en tient aux pratiques mises en place entre 1805 et 1815 : ces affaires restent bien des affaires d'Etats, qui donnent lieu à une correspondance entre les exécutifs cantonaux et, comme pour les affaires d'assistance insuffisante concernant des Neuchâtelois dans le canton, le Conseil d'Etat ne remet pas en question le fait que, désormais, il se prononce réellement sur les demandes ; mais il ne le fait, jamais, sur le mode de l'ordre donné à la commune. L'abandon de l'ordre, ainsi, n'est pas un retour au temps ancien de l'exhortation : il est la composante centrale d'un nouvel équilibre trouvé.

CONCLUSION

C'est dans le cadre des affaires mettant en relation deux exécutifs cantonaux que, de 1805 à 1815, le *souci des pauvres* avait trouvé son expression la plus marquée. Or, dès 1819-1820, il n'en va plus de même, et il s'est agi, ainsi que nous l'avons montré, d'un choix conscient et affirmé du Conseil d'Etat. La non fiscalisation de la protection sociale est, pour ce dernier, d'une importance telle qu'il prend le risque d'un conflit avec le canton de Vaud : les pressions, intéressées, de ce canton auraient, seules, pu laisser au *souci des pauvres* quelque chance de perdurance ; il n'en a rien été.
L'ordonnance de 1819, implicitement, autorise les communes, si elles ne le veulent ou ne le peuvent, à ne pas assister suffisamment et à laisser mendier leurs ressortissants sur le territoire communal : l'exemple des plaintes pour assistance insuffisante montre que la mutation est réelle, qu'il ne s'agit pas d'une interprétation de notre part. Le Conseil d'Etat considère que l'ordonnance de 1819 libère effectivement les communes, en leur permettant de n'assister que selon leurs ressources, de l'obligation d'assister tous les pauvres qui en ont besoin et selon leurs besoins. La réponse qu'en novembre 1819, avec trois ans de retard, le Conseil d'Etat

516 *MCE 169*, 2 octobre 1820, p. 773.

517 *MCE 170*, 1 mai 1821, p. 363-364. Non protocollé dans le *MCE*, l'élargissement est attesté par AEN, *Série Assistance 4/Ib* : Arrêt du Conseil d'Etat du 2 octobre 1820 ; mention dorsale : « 102/ Messieurs de Sandoz-Travers, Courvoisier et de Vattel. 22 mai 1821, renvoyé aux mêmes commissaires, et à Messieurs le procureur-général, de Sandoz-Rollin, de Meuron de Corcelles et le baron de Chambrier, 26 juin 1821 ». A l'exception de Courvoisier, nouveau, la commission comprend donc les mêmes membres que celle de décembre 1817.

518 *MCE 170*, 26 juin 1821, p. 577.

tient à donner à La Côte-aux-Fées, qui, en 1816, lui avait demandé comment faire face à ses charges d'assistance, illustre bien le changement :

> « Sur la requête de la paroisse de La Côte-aux-Fées, représentant à la date du 20 novembre 1816, *l'énorme fardeau qui résulte pour elle de l'entretien de ses pauvres*, et demandant d'être mise à cet égard dans une position juste et raisonnable. (…) délibéré, il a été dit : que vu les mesures prescrites au sujet des pauvres dans l'ordonnance du 20 février dernier, la requête de la paroisse exposante est maintenant sans objet. »[519]

5. AUTOUR DE L'ORDONNANCE DE 1819 : LA FIN DU MUTUALISME COMMUNAL

L'ordonnance de 1819 est, dans sa chronologie, liée à la situation en matière d'assistance dans les « communautés et paroisses des Montagnes » : le « mémoire » que ces dernières, à la fin de l'année 1817, adressent à la bourgeoisie de Valangin joue un rôle important dans l'émergence de projets et de décisions à l'échelle cantonale, soit de l'ordonnance de février 1819 et des projets de loi discutés aux Audiences générales entre 1818 et 1826.
Il ne s'agit pas du seul exemple où le cas particulier des Montagnes a une fonction de déclencheur ou de révélateur d'évolutions plus générales. Au même moment, en effet, vers 1815-1820, la question de l'assistance dans les plus importantes communes des montagnes donne lieu à des affaires qui documentent une mutation décisive, congruente avec les dispositions de février 1819 et, en particulier, avec l'abandon des contributions forcées : la disparition du mutualisme coutumier communal, de l'indifférenciation entre l'ensemble des communiers et la commune en tant que telle.
Cette mutation est remarquablement bien illustrée dans les cas du Locle et, tout particulièrement, de La Sagne. Dans ces deux communes, les chambres de charité avaient conservé leur caractère initial d'associations quasi privées de familles qui, d'une part, avaient mis en commun leurs aumônes manuelles, en en déléguant la distribution à un organe constitué à cet effet, et, d'autre part, avaient, ensuite, réservé l'accès aux secours aux membres des familles fondatrices et contributrices et à leurs descendants.

« LA RÉUNION DES ADMINISTRATIONS PIEUSES » : LE LOCLE, 1818

Jusqu'en 1818, l'assistance des communiers du Locle est assumée par deux organes différents : la chambre de charité, pour les « originaires » de l'établissement, soit la fraction des communiers descendant des fondateurs, d'une part, et la commune, pour les autres communiers, d'autre part.
Exemple le plus clair du mutualisme coutumier à l'origine des chambres de charité des Montagnes neuchâteloises, documentée aussi pour La Sagne, La Chaux-de-Fonds ou Les Planchettes[520], cette situation peut être comprise comme l'institutionnalisation du geste qui,

---

519 *MCE 168*, 8 novembre 1819, p. 891 (nous soulignons).

520 Cf. chap. II/II/2, 5. Voir p. ex. : 1. AEN, *Série Assistance 3/I* : Réponse du Locle, 27 janvier 1803 : « La communauté n'accorde des secours qu'à ses communiers, mais elle le fait également soit qu'ils résident dans la paroisse ou dehors. La chambre de charité ne donne qu'à ceux qui sont originaires de cet établissement. » 2. *Ibid.* : Réponse de La Chaux-de-Fonds, 24 novembre 1802 : « Dans le nombre des communiers nécessiteux, de ce lieu, il y en a qui ne reçoivent aucun secours de la chambre de charité ; elle n'assiste que les descendants de ses fondateurs, qu'elle apelle ses originaires ; ces derniers forment cependant environ les trois quarts des communiers. »

partout, est à l'origine des chambres de charité : jusqu'au régime dont l'ordonnance de février 1819 constitue le texte emblématique, assister les indigents est une corvée personnelle, une tâche qui, essentiellement, repose sur les *communiers* et qui peut prendre la forme d'une aumône donnée à la porte, du logement « à tour de rôle » des indigents, de contributions forcées sur la fortune et/ou, enfin, d'une délégation de la charge à un organe créé par les intéressés (une chambre de charité), la charge continuant, fondamentalement, à reposer sur les communiers et non sur les communes. Ce système, dans les Montagnes, comprend une composante quasi mutualiste : avoir participé à la constitution d'une chambre de charité et avoir, par des cotisations annuelles, volontaires ou non, contribué à son financement donne aux fondateurs et à leurs descendants un droit à en recevoir des secours.
Etre *originaire* d'une chambre de charité donne donc à la fois plus de devoirs (contribuer au financement) et plus de droits (être assisté) : c'est ce lien organique entre une instance communale et les communiers, exemplaire des solidarités contraintes d'Ancien régime, qui va être brisé au Locle en 1818, avec la disparition, de fait, du statut d'*originaire* de la chambre de charité.
Soumettant au Conseil d'Etat un projet de règlement pour la chambre de charité, le maire du Locle rappelle bien, en février 1848, la nature du geste opéré en 1818 :

> « Une partie seulement des communiers du Locle la fondèrent par des souscriptions en 1713 ; ils prirent le titre *d'originaires de la chambre de charité* ; eux seuls avaient droit à ses assistances à l'exclusion des communiers du Locle qui n'avaient pas participé à sa fondation. La communauté de son côté assistait indistinctement tous les communiers sans distinction de ceux qui étaient originaires de la chambre et de ceux qui ne l'étaient pas (…). (…) cet ordre de choses (…) subsista jusqu'en 1818, à cette époque la communauté et la chambre de charité s'entendirent et convinrent, par forme d'essai pour un certain nombre d'années, que la première ferait annuellement un versement de £ 3'000 à la chambre de charité, et que celle-ci assisterait indistinctement tous les communiers du Locle sans distinction, aussi bien ceux qui n'étaient pas originaires de la chambre de charité que ceux qui jouissaient de cette qualité. »[521]

C'est, en effet, le 29 septembre 1818 que le Conseil d'Etat sanctionne le « règlement pour la réunion des administrations pieuses »[522] du Locle. Stipulant qu'« il n'y aura plus (…) qu'une seule et même administration pour la distribution des charités », ce règlement libère, en fait, la commune de toute tâche d'assistance : la chambre de charité est chargée d'assister et les « communiers du Locle » et les « originaires de la chambre de charité fondée en 1713 », la commune versant en échange, à la chambre, « l'excédent [de ses] revenus (…) après ses dépenses communales »[523], soit, en moyenne, 2'697 £ entre 1819 et 1827, puis une somme fixe de 3'000 £ jusqu'en 1851 au moins.[524]
Cette « réunion des administrations pieuses » marque, pour Le Locle, la cassure du lien entre la chambre de charité et ses membres, qui étaient à la fois ses contribuables et ses ayants-

---

[521] AEN, *Série Assistance 4/V « Locle »* : Rapport du maire du Locle Nicolet au Conseil d'Etat, 11 février 1848. Mention dorsale : « Rapport de Monsieur le maire du Locle au département de l'intérieur : Le 12 février 1848. » Souligné dans le document.

[522] BPUN 6R1661 : *Règlement pour la réunion des administrations pieuses, dans la communauté du Locle. Du 29 septembre 1818*, imprimé, 3 p. Nous n'avons pas retrouvé dans le *MCE* de 1818 la sanction du 29 septembre 1818. La sanction est accordée à titre d'essai, pour quatre ans ; en 1822, elle est renouvelée pour quatre ans (*MCE 171*, 30 septembre 1822, p. 822-823).

[523] *Règlement pour la réunion…*, art. 1, 5, 7.

[524] BPUN 6R1661 : *Tableau des revenus et dépenses de la chambre de charité du Locle [1814-1851]*. De 1819 à 1827, à l'exclusion des deux premières années (1'410.1.6 £ et 1819 et 4'023.10.6 £ en 1820), la somme versée chaque année par la commune varie entre 2'342.17 £ (1825) et 3'480.14.6 £ (1821).

droit : même si, formellement, le statut d'*originaire* de la chambre n'est pas supprimé, il ne donne plus ni droits ni devoirs particuliers. Par ailleurs, et surtout, ces droits et devoirs anciens des *originaires* de la chambre ne sont pas transférés aux communiers : il n'y plus ni droit à des secours ni devoir de contribuer au financement. Anticipant l'ordonnance de 1819, qui rend l'assistance facultative en même temps qu'elle interdit les contributions forcées, le règlement loclois de septembre 1818 prévoit explicitement que les revenus de la chambre de charité ne seront plus constitués, en sus de la contribution de la commune, des revenus de la fortune et des dons casuels, que « des contributions annuelles et volontaires qui se percevront chez tous les communiers et originaires » (art. 7), et il interdit explicitement d'entamer le capital existant :

> « Cette administration ne pourra contracter de dettes que pour les besoins de l'année courante, et pourvoira au déficit, s'il y en a, par des recouvremens extraordinaires et volontaires chez les contribuables. » (art. 8)

Le changement est net, mais les modalités et les motivations de son adoption ne sont pas cernables sur la base de nos sources. Il n'en va pas de même d'une mutation similaire à La Sagne entre 1812 et 1825 : nos sources, ici, permettent à la fois de documenter la rupture des liens organiques anciens entre communiers et commune et d'en comprendre mieux la nature.

« ETABLISSEMENT PUBLIC » OU « BIEN DE FAMILLE » ? LA CHAMBRE DE CHARITÉ DE LA SAGNE (1811-1825)

> « Sur la requête de Julianne Courvoisier, se plaignant de la modicité des secours que lui accorde la commune de La Sagne ; le Conseil renvoye cet objet à l'examen et au rapport du sieur Richard maire de La Sagne, et considéré les informations parvenues au Conseil relativement aux plaintes que forment les communiers pauvres de La Sagne non domiciliés dans ce lieu, sur la manière peu libérale en laquelle ils sont assistés par leur commune, il est enjoint au sieur maire de La Sagne de faire au Conseil un rapport détaillé sur les différents fonds de charité qui existent dans ce lieu et sur le mode suivi pour la distribution des secours. »[525]

C'est ainsi, par une plainte pour assistance insuffisante, que commence, en octobre 1811, une très longue affaire qui occupera le Conseil d'Etat jusqu'en 1825. Le conflit oppose la chambre de charité de La Sagne à plusieurs particuliers, communiers de La Sagne, mais *non originaires* de la chambre de charité et domiciliés pour la plupart sur le territoire de la paroisse et commune des Ponts, paroissiens, donc, des Ponts, mais considérés par ailleurs comme communiers internes de La Sagne.

Le conflit se déroule en deux phases : de 1811 à 1816, les *non originaires* de la chambre de charité obtiennent largement gain de cause. La chambre de charité entendait imposer aux communiers non reconnus comme *originaires* une taxe (« rentrage ») leur conférant le statut d'*originaires* et, ainsi, l'accès aux secours. Le Conseil d'Etat tempère très fortement le système souhaité par la chambre : il interdit de refuser l'admission de communiers qui en feraient la demande, fixe un maximum aux « rentrages » exigibles (2 louis) et contraint la chambre à accepter l'admission d'indigents ou de communiers peu aisés, dont on ne pourra, au plus, exiger qu'une reconnaissance de dette pour la somme qu'ils auraient dû payer. En d'autres termes, il suffit d'être communier de La Sagne pour avoir, moyennant le paiement éventuel d'une taxe, le droit d'être reconnu comme *originaire* de la chambre. Il y a, désormais, équivalence de fait entre le statut de communier et celui d'*originaire* de la chambre de charité.

525 *MCE 159*, 28 octobre 1811, p. 832.

De 1819 à 1825, par contre, le Conseil d'Etat refuse de contraindre la chambre de charité, que ses statuts autorisent à ne pas assister les indigents domiciliés hors de la *paroisse* de La Sagne, à considérer ses *originaires* domiciliés aux Ponts comme ayant un accès aux secours identique à celui des indigents domiciliés dans la paroisse de La Sagne.
Donnant lieu à une très abondante production de mémoires, répliques, dupliques, requêtes et rapports de la part des parties et du maire de La Sagne, en main de la même commission du Conseil d'Etat treize ans durant[526], cette affaire, en dépit d'une satisfaction apparemment donnée à la chambre de charité, aboutit à la disparition, de fait, du statut d'*originaire* de la chambre. Comme au Locle au même moment, dépouillée de ce qui en faisait, presque, sur le mode du mutualisme coutumier, une caisse de familles, la chambre de charité devient une instance purement communale, qui, en même temps, voit son devoir d'assistance être notablement allégé.

1810-1816 : Les soubresauts du mutualisme communier

Il est mal aisé, en dépit du volume documentaire généré par l'affaire, de saisir l'origine effective du conflit. Selon les plaignants, c'est la volonté de la chambre de charité d'imposer de nouvelles règles pour l'accès aux secours qui aurait tout déclenché. Affirmant, implicitement, que jusqu'alors, tous les communiers avaient accès aux secours de la chambre de charité, ils dénoncent le projet, initié en 1810, consistant à dresser une liste des *originaires* de la chambre, qui, seuls, auront droit aux secours de l'établissement, les *non originaires* devant, s'ils souhaitent être assistables, payer une taxe (« rentrage ») :

> « Il se fait dans l'administration de la chambre de charité de La Sagne des changemens si importans et si préjudiciables au bien public en général et l'intérêt de grand nombre de familles en particulier que les soussignés croient ne pouvoir se dispenser d'en rendre compte à vos seigneuries (…).
> Cet état prospère [fortune de la chambre de charité] a fait naître l'idée aux familles puissantes de convertir ce pieux établissement public en un simple institut privé et en un bien de famille. En 1810, l'on nomma un comité, qui fut chargé de recueillir les principes d'après lesquels une famille pouvoit être ou non considérée comme faisant partie de la chambre et comme aiant ou non part à la distribution de ses fonds de charité. (…) ce comité a admis pour principe que ceux qui prouveroient que leurs ancêtres avoient possédé des fonds, ou avoient résidé à La Sagne, dès 1714 à 1730, pouvoient être reconnus comme aiant part au fonds et a en conséquence appellé par des publications tous les communiers à fournir la preuve requise pour être inscrits dans les registres qu'il établit des familles qui y ont droit. (…)
> Le comité (…) a enfin pris une résolution : celle de demander une somme, à titre de rentrage, aux familles que, faisant à la fois l'office de juge et de partie, il avoit estimé n'avoir pas part aux fonds. »[527]

Disant agir au nom « d'un grand nombre de communiers de La Sagne que la chambre de charité du lieu a injustement déclaré exclud du fond, pour avoir le droit de leur imposer un rentrage »[528], les plaignants protestent contre ce qu'ils affirment être une innovation, « contre les changements que la chambre de charité du dit lieu prétend faire dans l'administration de

---

526 « Monsieur de Pierre maire de Neuchâtel, de Tribolet Hardy maire de Lignières, de Sandoz de Travers chancelier et de Meuron de Corcelles châtelain de Gorgier ». *MCE 161*, 20 décembre 1813, p. 972.

527 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Plainte Jacot et al. contre la chambre de charité de La Sagne, s.d. et arrêt du Conseil d'Etat du 12 mai 1812.

528 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Plainte Perret et al. contre la chambre de charité de La Sagne, non daté (>12 mai 1812), non signé. Ajout hors texte : « 22 décembre 1813 ».

cet établissement, en en restreignant à certaines familles les avantages »[529], et l'arrêt par lequel le Conseil d'Etat tranche, une première fois, la difficulté en janvier 1816 rapporte bien leur point de vue :

> « Une requête de plusieurs membres de la commune de La Sagne du 12 mai 1812, renfermant des plaintes sur le droit que s'arroge la chambre de charité du lieu d'exclure du bénéfice de participer aux distributions d'aumônes qu'elle fait plusieurs familles dont les individus sont membres de la commune de La Sagne, sous le prétexte dénué de tout fondement qu'ils ne sont pas originaires de la chambre, et sur ce qu'elle leur impose à titre de contribution qu'elle appelle rentrage, et arbitrairement, une somme qu'elles doivent payer pour être rétablies dans le droit de participer aux distributions. »[530]

Il semble bien, de fait, qu'il y ait eu, de la part de la chambre de charité, une volonté d'innovation effective visant à exclure les *non originaires*. L'objectif paraît avoir été d'obtenir les mêmes prérogatives que les chambres de charité du Locle et de La Chaux-de-Fonds, où la distinction entre *originaires* et *non originaires* était effective depuis longtemps. Selon la chambre de charité, il se serait passé la chose suivante :

> « en 1810 tous les communiers contribuables à la dite chambre, sans exception, furent assemblée pour prendre en objet les observations que plusieurs d'entr'eux présentaient depuis longtems en disant qu'ils ne voulaient plus donner outre le besoin annuel des pauvres, que l'on augmentait un fonds pour autrui puisque *l'on donnait à tous les pauvres indistinctement*, et que les familles, que ni elles, ni leurs ancêtres n'y ont jamais mis un sol, en retireront autant et quelquefois plus que ceux qui l'ont fondé et alimenté jusqu'à présent, citant à l'appui de cette réclamation *l'exemple des chambres du Locle et de La Chaux-de-Fonds, qui ont été autorisées par les suppérieurs à faire cette reconnaissance des originaires, pour les distinguer de ceux qui ne le sont pas*. »[531]

Plus loin, pourtant, la distinction *originaires*/*non originaires* est présentée comme ancienne et effective : on affirme que « ce moyen de distinction des familles qui avaient refusé d'en être a toujours existé » et que « les registres sont chargés de délibérations qui excluent des particuliers de cette corporation par cette raison ». L'ambition, en 1810, paraît, de fait, avoir été d'exclure formellement les communiers *non originaires* de la chambre résidant aux Ponts, sans que l'on soit en mesure, par ailleurs, de déterminer si les *non originaires* domiciliés à La Sagne même étaient eux aussi visés :

> « C'est de tous tems que les administrateurs de la chambre ont eu désiré que tous les communiers prissent part à ce fonds pour leurs descendans : ces principes sont évidemment démontrés dans les registres par d'itératives demandes et réquisitions faites, de la part de La Sagne, à ceux de ses communiers qui sont rière Les Ponts et dont la paroisse n'était composée anciennement que des communiers de La Sagne ; mais ils ont constamment refusé en disant enfin qu'ils en voulaient fonder une pour eux.
> Aujourd'hui que le fonds de la chambre a des appas pour eux, on voudrait leur procurer les moyens d'y avoir part, sans y avoir jamais rien couché. (…) ce n'est qu'au moment qu'ils ont vu que la chose en valait les fraix, qu'ils ont cherché à y entrer sans aucune finance. »[532]

---

529 *MCE 161*, 20 décembre 1813, p. 972.

530 *MCE 164*, 2 janvier 1816, p. 22-27.

531 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Exposé justificatif de la chambre de charité de La Sagne au sujet de la plainte Jacot et al. contre la chambre de charité de La Sagne, non daté, non signé. Ajout hors texte : « 1813 22 décembre ».

532 *Ibid.*

La résistance au projet ne vient pas des *non originaires* domiciliés à La Sagne, qui paraissent s'être pliés aux exigences de la chambre de charité, mais des *non originaires* domiciliés aux Ponts, qui entendent faire passer la chambre de charité pour une instance communale, aux prestations de laquelle le statut de communier suffit à donner accès.
Suffisait-il, précédemment, d'être communier de La Sagne pour avoir accès aux secours de la chambre ou cette dernière a-t-elle changé les règles ? De fait, il n'est, sur la base de notre documentation, pas possible de déterminer qui a tort. L'intérêt de ce volumineux conflit réside dans son existence même : mettant au jour la nature du mutualisme coutumier d'Ancien régime, il en dit, simultanément, par le seul fait qu'il ait surgi, le caractère désormais problématique.
Les *originaires* de la chambre entendent voir (ré-)attribuée à cette dernière sa fonction de caisse de familles mutuelle. Cette volonté dit bien la conception ancienne qui, dans les Montagnes neuchâteloises au moins, a présidé à la naissance de ces institutions. Initialement, de fait ou à tout le moins dans la réfection *a posteriori* qui en est faite, la création d'une chambre de charité est un acte d'association de plusieurs familles qui mettent en commun les secours qu'elles donnent aux pauvres quêtant de porte en porte : elle a dû « son origine (…) à l'envie qu'avoient les communiers de se débarrasser d'un fardeau pénible, celui de recevoir chez eux tour à tour et d'entretenir les pauvres qui avoient besoin d'assistance »[533] ; afin « d'arrêter le cours de la mendicité », les familles concernées sont convenues « de verser en une masse les charités volontaires et particulières, pour qu'elles fussent plus également réparties dans la proportion des besoins des indigens », la forme prise par le système étant celle de collectes annuelles faites par « les commis » de la chambre auprès des intéressés.[534]
Ce qu'initialement, ainsi, l'on met en commun, c'est la charge que constitue l'aumône manuelle aux indigents, tâche que l'on confie à un organe créé et financé par les familles qui le veulent bien. Celui qui, dans ce modèle, ne contribue pas continuera à avoir des mendiants à sa porte. Mettre, donc, en commun un devoir, une charge, acheter le droit de ne plus avoir de pauvres à sa porte : à ce geste initial s'est ajoutée ou substituée la notion de droit aux secours. Les sommes versées, initialement puis chaque année, à l'institution sont conçues comme une contribution donnant, pour soi-même et ses descendants, le droit de recevoir des secours en cas de besoin. L'on refuse, donc, de donner « à tous les pauvres indistinctement, et que les familles, que ni elles, ni leurs ancêtres n'y ont jamais mis un sol, en retireront autant et quelquefois plus que ceux qui l'ont fondé et alimenté jusqu'à présent »[535] : ceux qui n'y ont que « peut ou point contribué » et/ou dont les « ancêtres n'ont jamais contribué » ne peuvent participer « aux bénéfices du fond de charité », ne peuvent prétendre « d'y avoir droit ».[536]
La chambre de charité devient une caisse mutuelle, à laquelle l'on adhère en payant des cotisations. Les particuliers qui se plaignent au Conseil d'Etat disent bien, en la dénonçant, la nature de ce geste : à l'origine « destinée au soulagement de tous les communiers résidents dans le district de la commune et non à celui de quelques individus, ou de quelques familles »,

533 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : « Observations » supplémentaires des « réclamants contre les délibérations prises par la chambre de charité de La Sagne », non signé, non daté (datation hors texte : 22 décembre 1813).

534 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Plainte Jacot et al. contre la chambre de charité de La Sagne, s.d. et arrêt du Conseil d'Etat du 12 mai 1812.

535 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Exposé justificatif de la chambre de charité de La Sagne au sujet de la plainte Jacot et al., non daté, non signé. Ajout hors texte : « 1813 22 décembre ».

536 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Rapport du maire de La Sagne Charles-Louis Richard sur la plainte Jacot et al. contre la chambre de charité de La Sagne, 30 mai 1812.

l'institution a, ensuite, été conçue, en termes d'accès aux secours, comme « la propriété exclusive de quelques familles »[537], geste qui n'est pas inclus dans le projet initial :

> « Dans le premier moment où l'on s'est avisé de recueillir chez les particuliers des dons volontaires et annuels pour mettre un frein à la mendicité et secourir les indigens, l'intention des personnes aisées qui donnoient n'étoit pas et ne pouvoit pas être d'exclure de la répartition de leurs dons ou de leur produit les familles indigentes qui, loin de pouvoir contribuer, tomboient au contraire à la charge publique. »[538]

Complet de l'avis de la chambre, partiel de l'avis des opposants, le degré d'achèvement de cette mutation, de cette appropriation mutualiste, importe peu : l'essentiel, ici, est qu'elle soit constitutive du système et, surtout, que ce dernier conserve son caractère initial, qui est celui d'une association de familles et non d'une instance communale. Les adversaires de la chambre, à cet égard, se trompent, lorsqu'ils affirment que « l'intention des donateurs n'a sans doute jamais été de donner à un fonds particulier et de famille ; ils avoient en vue un fonds pieux, public et de commune ».[539] Initialement, le fait d'être communier de La Sagne ne suffit pas à donner accès aux secours.

Or, la décision du Conseil d'Etat, prise en janvier 1816[540], équivaut à conférer à la chambre un statut communal : il suffit d'être communier pour être reconnu comme *originaire* et, ainsi, avoir accès aux secours, sans devoir, si l'on est indigent, payer de *rentrage*. L'article premier de l'arrêté stipule, ainsi, explicitement « que la chambre de charité (…) sera et demeurera à l'avenir un établissement de la commune aux aumônes duquel tous ses membres auront part », l'article 3 donne aux *non originaires* le droit d'être « reconnus participans aux aumônes de la chambre (…) à leur première réquisition au moyen de la somme qui par cette dernière leur sera imposée », somme dont l'article 5 fixe le montant maximal (2 louis par famille) et dont l'article 6 exonère, de fait, les indigents :

> « Dans les cas d'indigence avérée, la chambre ne pourra exiger des particuliers qu'une reconnaissance de la somme à laquelle ils auront été imposés, sans qu'ils puissent être privés de leur droit à l'assistance : il sera mis dans le recouvrement de cette dette tous les ménagemens qu'exigeront les circonstances des débiteurs. »

De fait, ainsi, le Conseil d'Etat dépouille la chambre de charité de son statut non communal : désormais, il suffira d'être communier pour, sur simple demande et, pour les indigents, gratuitement, être également *originaire* de la chambre. L'on peut néanmoins relever l'habileté de la décision du gouvernement, qui maintient, pour les demandeurs en situation de payer, l'exigence d'une contribution d'entrée : les plaignants domiciliés aux Ponts, qui exigeaient une reconnaissance gratuite, n'obtiennent pas gain de cause.

Cette décision du Conseil d'Etat est essentielle : elle marque la fin, à l'exemple de La Sagne, du mutualisme coutumier en matière de protection sociale. Quasi fusionnées, commune et chambre de charité ne pourront plus lier les secours accordés au fait que l'indigent, soit ses ancêtres, ait contribué à financer l'institution qui l'assiste. La qualité de membre d'une instance à caractère mutuel, d'une association a cédé la place à la qualité, abstraite et déliée de

---

537 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : « Observations » supplémentaires des « réclamants contre les délibérations prises par la chambre de charité de La Sagne », non signé, non daté (datation hors texte : 22 décembre 1813).

538 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Plainte Jacot et al. contre la chambre de charité de La Sagne, s.d. et arrêt du Conseil d'Etat du 12 mai 1812.

539 *Ibid.*

540 *MCE 164*, 2 janvier 1816, p. 22-27. Cf. aussi AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : « Affaire de La Sagne », s.d. Brouillon de l'arrêt du 2 janvier 1816, de la main du maire de Neuchâtel de Pierre, président de la commission chargée de l'affaire de La Sagne.

toute obligation de cotisations, de communier, de ressortissant d'une commune : il n'y a plus d'accès privilégié aux secours ni de devoir de contribuer au financement.
Le lien entre l'instance qui assiste et l'indigent, ainsi, se désagrège : la première n'est plus l'émanation des familles qui l'ont fondée ; elle est devenue un organe autonome, une collectivité publique détachée de ses membres, sur lesquels ne pèse plus, essentiellement, la tâche d'assister les pauvres et qui, simultanément, ont perdu, à l'égard de la commune/chambre de charité, le droit de propriété que leur conférait, jusqu'alors, le statut mutualiste de ces instances. A cette cassure du lien mutualiste entre les familles et l'organe d'assistance est donc lié un phénomène de communalisation de l'aide aux pauvres.
La commune était-elle déjà devenue autonome, autre chose que l'émanation, seconde, des familles qui la composent ? Est-ce, au contraire, cette cassure des liens qui a conféré à la commune son statut nouveau ? Il ne s'agit pas, ici, de déterminer des causalités : l'on peut, au plus, constater la concomitance des deux phénomènes. Il faut, cependant, relever que l'émergence même de l'affaire paraît montrer que le mutualisme communier était déjà entamé : l'insistance des *originaires* à voir leur statut particulier être (ré-)affirmé n'est-elle pas le signe que celui-ci devenait incongru ? Si, en 1810-1815, la commune avait encore été tout à fait ce qu'elle était avant, le prolongement des familles, il n'eût pas été envisageable, pour les plaignants et le Conseil d'Etat, de conférer au statut de communier la valeur nouvelle que lui donne l'arrêt de février 1816, celle d'une qualité abstraite, d'un élément d'état civil hérité qui permet à lui seul de prétendre à des secours.

1820-1825 : L'allègement communal

La décision prise par le Conseil d'Etat en janvier 1816 est, potentiellement, très onéreuse pour la chambre de charité : supprimant, de fait, le statut d'*originaire* de la chambre, elle donne à tous les communiers le droit de prétendre aux secours de la chambre de charité. L'institution, dépouillée de son statut de mutuelle créée par et pour ceux qui l'ont financée et la financent, risque de voir à la fois ses recettes être remises en cause et ses charges augmenter considérablement.
C'est dans ce cadre que débute la seconde partie du conflit, en 1820, précédée, en 1817 et en 1819-1820, d'escarmouches autour de la mise en œuvre de la décision de janvier 1816.
En 1817, contre l'avis de la chambre de charité, le Conseil d'Etat statue que les communiers de La Sagne domiciliés aux Ponts sont au bénéfice de l'arrêté de janvier 1816 : la chambre de charité doit les admettre au nombre de ses membres, à « faire leur rentrage »[541] ; en janvier 1820, mais pour les seuls « membres de la commune, qui, résidans dans la paroisse de La Sagne, n'ont pas encore fait leur rentrage », la durée de validité du taux de rachat de 1816 est fixée au 1er janvier 1821, date après laquelle le prix des *rentrages* pourra être plus élevé.[542]
Ces décisions laissent intact le cas des communiers domiciliés aux Ponts, soit hors de la paroisse de La Sagne, qui auraient « fait leur rentrée » et qui demandent à être assistés : se référant à son acte d'érection, la chambre exige en effet qu'ils soient domiciliés sur le territoire de la paroisse de La Sagne pour pouvoir être assistés.
En janvier 1820, les intéressés « manifestent la prétention d'être assistés par la chambre de charité de La Sagne comme s'ils résidaient dans la paroisse » ; la commission du Conseil d'Etat en charge de l'affaire renvoie les parties à lui communiquer « leurs raisons ».[543] C'est en mars 1825 seulement que le Conseil d'Etat se prononce, en donnant raison à la chambre de

541 *MCE 166*, 18 juin 1817, p. 546-548.

542 *MCE 168*, 6 avril 1819, p. 293 et *MCE 169*, 18 janvier 1820, p. 61-63. Dès 1821, le rentrage coûtera « vingt batz pour chacune des années, y compris 1821, qu'ils auront laissé écouler » en plus du tarif de 1816.

543 *MCE 169*, 18 janvier 1820, p. 61-63.

charité, autorisée à n'assister ses *originaires* que s'ils sont domiciliés sur le territoire de la paroisse de La Sagne, territoire dont la paroisse des Ponts est considérée comme distincte :

> « le Conseil arrête : que, comme l'une des dispositions réglementaires de la chambre de charité de La Sagne de l'an 1714 porte, en termes exprès, que les communiers de La Sagne résidans hors de la paroisse ne pourront prétendre aux distributions ordinaires de la chambre, et vu que l'érection de la paroisse des Ponts est antérieure à la formation de la chambre, il y a lieu de faire l'application de cet article aux communiers de La Sagne demeurant dans le district des Ponts, lesquels ne pourront, en vertu de leur rentrage, avoir droit aux assistances ordinaires de la chambre qu'autant qu'ils habiteront dans la paroisse de La Sagne (…). »[544]

Ce que, de fait, le Conseil d'Etat autorise La Sagne à faire, c'est à ne plus assister ses pauvres externes, ainsi que l'explique, insistant, en septembre 1820, auprès du président du Conseil d'Etat pour qu'une décision soit prise, le secrétaire de la chambre de charité :

> « Je suis (…) chargé par Messieurs les administrateurs de vous témoigner le vif désir qu'ils ont que la question en litige et relative à l'assistance au-dehors se termine le plus tôt qu'il vous sera possible ; vous priant en même tems de bien vouloir, en examinant le mémoire qu'ils vous adressèrent en janvier dernier, prendre en singulière considération les maux irréparables qu'entraîneroit après soit un changement, quel qu'il pût être, dans le mode d'assister usité jusques aujourd'hui, et qui on ose le dire est la seule cause de la prospérité où elle se voit. »[545]

Alors qu'en 1816, en imposant, pour les indigents, la gratuité de la reconnaissance, il avait contraint la chambre de charité à admettre au nombre de ses membres tous les communiers de La Sagne, enlevant, ainsi, à la qualité d'*originaire* de la chambre toute signification, faisant, donc, de la chambre de charité une instance purement communale, en 1825, par contre, le Conseil d'Etat allège considérablement la charge qui aurait pu peser sur la commune/chambre de charité. Comme Le Locle au même moment[546], La Sagne est autorisée à ne plus assister ses communiers externes.

Pour en mesurer la portée, la décision de 1825 doit être mise en parallèle avec l'attitude du Conseil d'Etat dans le conflit qui, en 1807, opposa La Sagne, d'une part, aux Ponts et à Plamboz, communes historiquement issues de La Sagne, d'autre part.[547] Dans un contexte d'affirmation du *souci des pauvres*, de prises de décisions dont le point commun, en dernier lieu, est de constituer, toutes, la solution garantissant aux indigents la meilleure assistance possible, le Conseil d'Etat avait, alors, donné tort à La Sagne, en décidant qu'elle était « chargée de l'entretien de ses pauvres, où qu'il soient domiciliés *dans ses anciennes limites* ».[548] Concrètement, La Sagne devait assumer l'intégralité des secours, en en déterminant le montant en référence « aux besoins des pauvres qui y ont droit », d'éventuels secours fournis par les communes peu aisées de Plamboz et Les Ponts ne venant qu'en sus, sans que La Sagne puisse exiger un système de partage par tiers des dépenses.

---

544 *MCE 174*, 1 mars 1825, p. 166-167. Cf. aussi : AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : « Projet d'arrêt pour La Sagne : 1 mars 1825 ».

545 AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Lettre du secrétaire de la chambre de charité <H.> Wille « à Monsieur de Pierre, président du Conseil d'Etat et maire de Neuchâtel », 12 septembre 1820. <> : lecture incertaine.

546 Cf. chap. VII/II/4 : « La prégnance du cas loclois ».

547 Cf. chap. III/V.

548 *MCE 155*, 28 décembre 1807, p. 1024-1025 (nous soulignons). Même texte : AEN, *Série Assistance 3/IV* : Copie du 30 octobre 1808.

Dix-huit ans plus tard, parce que, désormais, ne prévaut plus le *souci des pauvres*, les communiers de La Sagne domiciliés aux Ponts sont considérés comme des communiers externes.

CONCLUSION

Le cas de La Sagne illustre remarquablement bien le changement d'attitude de l'Etat en matière d'assistance communale. La décision de 1816 doit à notre sens être comprise comme étant motivée par le *souci des pauvres* : sa signification concrète la plus immédiate est, en effet, de donner, et gratuitement, à tous les communiers pauvres le droit, nouveau, de prétendre à des secours de la chambre de charité.
Inversement, la décision de 1825 restreint très notablement l'accès effectif aux secours, et cela pour tous les *originaires* de la chambre, population que l'arrêté de 1816 avait assimilée à l'ensemble des communiers : il faudra, désormais, pour pouvoir prétendre à des secours, être domicilié à La Sagne, et la décision concerne tous les *originaires* et non pas les seuls nouveaux agrégés par la décision de 1816.
Les opposants au « système d'exclusion »[549] voulu par la chambre de charité ont, certes, en 1816, obtenu gain de cause : l'accès privilégié aux secours qui était lié au statut d'*originaire* de la chambre disparaît en étant élargi à tous les communiers ; mais, en fin de compte, il s'agit d'une victoire inutile : la décision de 1825 les prive, concrètement, en raison de leur domicile, de tout accès aux secours. La chambre de charité a été reconnue, ainsi qu'ils le demandaient, comme étant un « établissement public » et non plus un « bien de famille » : mais, en même temps, l'obligation d'assistance faite aux communes a été très notablement allégée.
Cet allègement de la charge que la décision de 1816 eût pu faire peser sur la commune doit, à notre sens, être compris dans la perspective de l'ordonnance de 1819 : l'assistance est devenue une charge pesant exclusivement sur la commune. Il suffit d'être communier pour avoir accès aux secours, la qualité d'*originaire* n'ouvre plus d'accès privilégié à l'assistance et les communiers ne peuvent plus être contraints à financer l'assistance. Simultanément, avec l'ordonnance de 1819, la charge pesant sur les communes est allégée : elles ne sont plus contraintes à assister leurs externes et elles peuvent n'assister que si elles jugent que l'indigent le mérite et en proportion non des besoins de l'assisté, mais de leurs ressources.
La qualité d'*originaire/communier* est devenue un élément d'état civil, abstrait : elle ne relève plus d'un choix privé –s'associer avec d'autres pour assumer en commun une charge pesant sur tous–, elle n'est, en même temps, plus constitutive ni d'obligations particulières (devoir financer l'assistance) ni d'accès privilégiés aux prestations d'un organe à caractère mutuel (secours de la commune/chambre de charité). De la confusion initiale entre l'ensemble des communiers et la commune, d'une situation où la commune n'est, en quelque sorte, qu'un prolongement ontologiquement second des familles qui la constituent, l'on est passé à une situation où le lien est brisé. Les communiers sont devenus des particuliers, dont le statut, le lien avec leur commune, n'est plus un lien choisi, mais une qualité abstraite ; la commune, elle, est devenue une entité autonome. C'est sur elle, et non plus sur les communiers, que pèse, *in fine*, la charge d'assister les pauvres. La rupture prend, ainsi, la forme et d'une *privatisation* et d'une *communalisation*.
L'on sort, ainsi, définitivement du système ancien, où les membres des communes étaient responsables des charges pesant sur les communes. Désormais, la commune est bien une « société anonyme » des charges de laquelle ses membres ne répondent plus sur leurs biens,

[549] AEN, *Série Assistance 4/V « Sagne »* : Exposé justificatif de la chambre de charité de La Sagne au sujet de la plainte Jacot et al., non daté, non signé. Ajout hors texte : « 1813 22 décembre ».

ainsi que le formule, excellemment, vers 1830, Henri-Florian Calame, en affirmant que « les membres de la corporation ne répondent point individuellement des obligations qu'elle a contractées ».[550] Cette mutation, certes, très vraisemblablement, n'est pas propre à Neuchâtel[551] ; l'exemple neuchâtelois montre bien, à tout le moins, combien ce changement péjore la situation des pauvres.

III. LA CONFIRMATION DES CHOIX DE 1818-1820

Appliqué, ainsi que l'a montré le chapitre précédent, le système adopté en 1819 a aussi été confirmé dans les années 1820 et ultérieurement. Il s'agit, ici, de démontrer cette affirmation en trois temps.

En premier lieu, nous nous arrêterons sur un nouveau refus, en 1828, de changer réellement les pratiques en matière de répression de la mendicité, mendicité dont l'existence apparaît, ainsi, bien comme la conséquence en quelque sorte nécessaire d'un système dans lequel, ne voulant pas leur en donner les moyens, l'on a renoncé à contraindre les communes à assister suffisamment.

En deuxième lieu, nous nous attacherons à montrer que la latitude laissée aux communes en matière de basse police, quelque réels que soient les phénomènes de cantonalisation dans certains secteurs, est une composante d'un système plus large, soit de l'outillage idéologique du régime royaliste, qui voit dans le maintien des particularités communales l'une des conditions de sa perdurance.

En troisième lieu, enfin, à l'exemple de la prise en charge des aliénés et de la création de l'Hospice de Préfargier, il s'agira de montrer l'importance de la bienfaisance privée dans les équilibres nouveaux trouvés au sortir des années 1815-1820 : l'initiative et les financements autres que communaux et étatiques pallient, en quelque sorte, la non intervention financière de l'Etat en matière d'aide sociale et, plus largement, le refus de donner à l'assistance communale les moyens (fiscalité) de satisfaire aux besoins des pauvres.

1. FAIRE FACE À « L'URGENCE TOUJOURS CROISSANTE DU DÉSORDRE ET DU MAL CAUSÉS PAR LE VAGABONDAGE » ? LES MESURES DE 1828 POUR RÉPRIMER LA MENDICITÉ

L'abandon du projet de loi visant à réprimer les « désordres des pauvres » en 1822 a abouti à une paradoxale décriminalisation de la mendicité répétée : les projets de justice d'exception échouent, en même temps que les pratiques afflictives anciennes (tourniquet) sont définitivement et volontairement abandonnées.

---

[550] Henri-Florian CALAME, *Droit privé…*, p. 42 (cf. chap. II/V/2 : « Une pratique en voie de péremption ? »).

[551] Cf. les remarques d'Anne-Marie DUBLER, *Armen- und Bettlerwesen…*, p. 23, opposant un système ancien, où la commune est aussi, sinon surtout, une association quasi privée de propriétaires, de bénéficiaires de droits, à un système moderne, dont elle situe l'apparition « au cours du XIX^e^ siècle » et dans lequel la commune est une corporation de droit public.

Cet abandon des velléités répressives à l'encontre des mendiants présente, certes, une cohérence certaine avec le système choisi en 1819, dont nous avons montré que, implicitement, dans la mesure où il autorise les communes à ne pas assister (suffisamment) leurs indigents, il permet aux pauvres de mendier dans leur commune.
Si, donc, la mendicité conserve une légitimité certaine, un cas de figure, pourtant, échappe au système : il s'agit des indigents mendiant hors de leur commune. Mendier hors de sa commune est, certes, interdit, mais la seule sanction à laquelle le contrevenant s'expose est d'être ramené dans sa commune. L'article VI de l'ordonnance de 1819 se borne à stipuler que la commune à laquelle un pauvre est ramené n'a plus aucun frais à assumer, alors que, précédemment, elle devait payer une somme de 2 bz par lieue ; aucune peine n'est prévue à l'encontre du mendiant ainsi rapatrié.
En 1828, la question est reprise par le Conseil d'Etat : en février, suite à un rapport du directeur de la gendarmerie de Perregaux[552] « relativement à la répression du vagabondage », le Conseil d'Etat charge la « commission de police centrale », élargie[553] pour la circonstance au procureur-général et au maire de Neuchâtel de Perrot[554],

> « de faire rapport pour le premier Conseil du mois de mai, et de prendre en considération dans ce rapport la totalité de la matière, sous ses rapports administratifs et législatifs. »[555]

C'est, ainsi, clairement, la perspective de l'élaboration de dispositions législatives qui est à nouveau, six ans après l'échec de 1822, évoquée, des mesures ressortant de la compétence du Conseil d'Etat (« rapports administratifs ») étant également envisagées.
A cet ordre de février 1828 s'ajoute en avril le renvoi à la même commission d'un rapport du maire du Locle demandant au Conseil d'Etat de « remettre sur le tapis » la question « des peines » à infliger « à ceux qui contreviennent aux ordonnances concernant la mendicité »[556], ainsi que, en mai, d'un rapport similaire du maire de La Chaux-de-Fonds.[557]

---

552 Très vraisemblablement : non pas Armand-Frédéric de Perregaux (1790-1873), conseiller d'Etat en 1831, ép. Adèle de Pury (1751-1859), mais son père Charles-Albert-Henri (1757-1831), conseiller d'Etat (1807). Philippe HENRY, « Correspondance familiale et éducation privée : Le séjour d'Alexandre-Charles de Perregaux à Zurich (1804-1805) », *RHN* 1997, p. 227-246 et « Charles de Perregaux : Militaire (1791-1837) », *BN II*, p. 237-241 ; A.-J. TORNARE et T. CLAEYS, « Jean-Frédéric Perregaux : Banquier (1744-1808) », *BN I*, p. 207-210 ; *MB*, 1874, p. 45-46 ; *JEANNERET-BONHOTE II*, p. 185-193. Le précédent directeur de la gendarmerie était Charles-Louis de Pierre (1763-1824), maire de Neuchâtel, conseiller d'Etat (1792) et directeur de la gendarmerie de 1805 à sa mort (annexe V/1, n° 7). Sur Armand-Frédéric de Perregaux, cf. aussi chap. VI/III/3 : « Autour de Préfargier : Une hostilité croissante (…) ».

553 Cf. AEN, *Série Assistance 3/III* : « Raport du sieur de Perregaux directeur de la gendarmerie », 4 février 1828 : « Renvoyé à l'examen et au raport de la commission de police centrale, et de Messieurs le baron de Chambrier procureur-général et de Perrot maire de Neuchâtel : 7 février ». Ci-apr. : « Raport du sieur de Perregaux ». La commission de police centrale est constituée du secrétaire d'Etat Frédéric-Auguste de Montmollin (1776-1836 ; annexe V/1, n° 22) et du capitaine et châtelain du Val-de-Travers Louis Courvoisier (1769-1847), tous deux conseillers d'Etat.

554 Auguste-Charles-François de Perrot (1787-1863), fils de Charles-Auguste (1756-1809, conseiller d'Etat dès 1790), conseiller d'Etat, avocat-général et maire de Neuchâtel (1825). Sur ce juriste, très attaché au droit coutumier, élève de Savigny, cf. *Sujets ou citoyens…*, p. 133 et 136-138 ; *JEANNERET-BONHOTE II*, p. 513-514.

555 *MCE 177*, 12 février 1828, p. 138-139.

556 AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Raport du sieur maire du Locle » Nicolet, 26 avril 1828. Ajout de chancellerie : « 29 avril 1828 : Renvoyé par son excellence Monsieur le gouverneur à l'examen et au raport de la commission de police centrale : [autre écriture] 3 juin ». Ci-apr. : « Raport du sieur maire du Locle ».

557 AEN, *Série Assistance 3/II « Chaux-de-Fonds »* : « Rapport de Monsieur le maire de La Chaux-de-Fonds » Sandoz, 11 mai 1828. Ajout de chancellerie : « Renvoyé à l'examen et au raport de la commission de police centrale : 3 juin ». Ci-apr. : « Rapport de Monsieur le maire de La Chaux-de-Fonds ».

En raison d'hésitations et de divergences entre ses membres, la commission ne remet son rapport « sur les mesures à prendre pour réprimer le vagabondage »[558] que le 2 juin au Conseil d'Etat, qui le renvoie, sans instructions, à la même commission augmentée de Sandoz-Rollin[559] ; le lendemain, enfin, le Conseil d'Etat, renonçant à une solution de nature législative, se borne à autoriser le directeur de la gendarmerie

> « à faire détenir au pain et à l'eau, pendant un temps qui ne pourra excéder trois fois vingt-quatre heures, les sujets de l'Etat trouvés mendiant ou vagabondant, comme aussi à étendre sa juridiction aux Suisses qui n'ont pas obtenu l'habitation dans l'Etat. »[560]

Il faut relever que le pouvoir apparemment nouveau donné au directeur de la gendarmerie – détention de trois jours– est très exactement la peine qui était prévue dans les projets de 1821-1822 pour les assistés « coupables d'une inconduite, de récidives de mendicité ou d'actes d'insubordination » ; mais il s'agissait, alors, d'une compétence que l'on entendait confier soit, sur le mode de la justice sommaire, à une délégation de la cour de justice, soit à la corporation qui assiste l'indigent concerné.
Surgissant à nouveau en 1828, les velléités de répression de la mendicité d'habitude paraissent donc déboucher sur une innovation qui évite le détour législatif. C'est à cette apparence de changement qu'il convient, désormais, de donner sens. Après avoir documenté le mal auquel l'on cherche un remède et les alternatives envisagées, il s'agira de comprendre la nature et les raisons du choix fait par le gouvernement : pourquoi a-t-on renoncé à une solution législative ? Y a-t-il, dans le système apparemment nouveau que l'on adopte, une innovation effective ? Quels sont, enfin, les liens entre les nouveaux pouvoirs de la gendarmerie et l'ordonnance de février 1819 ? Il s'agit, *in fine*, de déterminer si les décisions de 1828 sont congruentes avec le système adopté en 1819 ou si, au contraire, l'on adopte une attitude plus contraignante vis-à-vis des pauvres et/ou des communes.

« UNE IMPUNITÉ RÉELLEMENT EXTRAORDINAIRE » : LES MAUX DÉNONCÉS

Emanant des maires du Locle et de La Chaux-de-Fonds ou du directeur de la gendarmerie, les documents disent tous la même réalité : tant que l'indigent qui mendie hors de sa commune ne s'expose qu'à être rapatrié dans sa commune, il ne sera pas possible de lutter réellement contre la mendicité et le vagabondage.
Seuls peuvent être punis, par la gendarmerie, « prévôtalement » « les rôdeurs et mendiants étrangers »[561], c'est-à-dire qui ne sont pas domiciliés dans la principauté. Pour les sujets de l'Etat ou les étrangers domiciliés dans l'Etat, la gendarmerie ne peut intervenir autrement « qu'en les fesant conduire dans leurs communes et cela leur est indifférent ». Se borner à « reconduire » aux communes « leurs habitans trouvés mendiants et vagabondant », sans sanction ultérieure, c'est « ne rien faire » :

---

558 AEN, *Série Assistance 2/Ib* : « Rapport de la commission de police centrale sur le vagabondage », s.d., non signé. L'écriture est celle du secrétaire d'Etat Frédéric-Auguste de Montmollin (1776-1836) ; ajouts de chancellerie : « 1828. 11 mai », « 2 juin 1828 » et « 3e dit ». Datation : >11 mai (référence à un rapport du maire de La Chaux-de-Fonds de ce jour) <2 juin 1828 (traitement en Conseil d'Etat), vraisemblablement postérieur au 27 mai 1828 (ajout de chancellerie dans AEN, *Série Assistance 3/III* : « Raport du sieur de Perregaux… : « 27 mai 1828 : Renvoyé à l'examen et au rapport aussi prompt que possible des mêmes commissaires ».) Ci-apr. : « Rapport de la commission de police centrale ».

559 *MCE 177*, 2 juin 1828, p. 439.

560 *MCE 177*, 3 juin 1828, p. 447.

561 Article 8 de l'ordonnance de février 1819 (annexe VII/1).

> « l'expérience a démontré (…) que l'instant qui suivoit l'arrivée dans leurs communes, ces vagabonds par état se remettoient en route pour une nouvelle course vagabonde. Arrêtés de nouveau au bout de plus ou moins de jours, je les fais reconduire de nouveau et cela va ainsi continuellement sans diminuer le mal le moins du monde. Quelques fois quand j'ai entre les mains un vagabond étranger, je fais pour l'exemple assister les vagabonds sujets de l'Etat à la correction qu'on administre à l'étranger, mais comme les Neuchâtelois savent par expérience que je ne les punis jamais, mes exemples faits sur d'autres qu'eux ne les corrigent ni ne les intimident. De tout cela il résulte qu'il y a dans cet Etat un certain nombre de vagabonds qui ne sont pas de vrais pauvres, dont l'occupation de toute l'année et de toute leur vie est d'accrocher des secours sous toute espèce d'allégués mensongers et de les dissiper immédiatement dans la débauche, ces gens de l'un et de l'autre sexe se recherchant mutuellement pour cela et vivant d'ailleurs dans le libertinage le plus complet. Il paroît d'ailleurs qu'il en est de la vie vagabonde comme de la chasse, de la contrebande etc., elle présente un certain attrait et quelque chose d'aventureux qui devient un besoin lorsqu'on n'en prévient pas l'habitude. »[562]

Faire « arrêter journellement des gens qu'on n'a aucun moyen de punir et qui (…) se rient de mes menaces qu'ils savent fort bien que la règle et une défense formelle m'empêche de mettre à exécution » : plus qu'un argument destiné à obtenir de nouvelles compétences, cette affirmation du directeur de la gendarmerie paraît bien être correspondre à la réalité, telle, à tout le moins, qu'elle ressort des rapports des chefs des deux grandes juridictions des Montagnes. Ainsi, pour le maire de La Chaux-de-Fonds, le problème réside dans le fait que « ceux qui vivent aux dépends des autres » n'ont « à redouter que des promenades forcées plus ou moins longues » et sont, ainsi, « assurés d'avance d'une impunité réellement extraordinaire quand il s'agit de contraventions cent fois répétées ».[563] Plus disert, le maire du Locle décrit en détail deux situations de ce type :

> « le premier est d'un vieux Dumont que l'on avait cru retirer à l'Hospice des vieillards où il était nourri et habillé convenablement, et qu'il n'a pas été possible d'y retenir ; on voulut user d'un peu de violence en lui fermant les portes, mais il s'échapa par les fenêtres ; on crut qu'en le plaçant chez un particulier, on réussirait peut-être mieux, mais il n'en a pas été ainsi ; dernièrement encore, il fut ramené par la gendarmerie ; je le fis reconduire à sa pension en le menaçant de le punir s'il continuait son vagabondage, et trois ou quatre jours après, il était déjà reparti ; il fut arrêté de nouveau à Neuchâtel, mais il refusa de marcher ; il fallut lui fournir un char de commune en commune pour le reconduire aux montagnes (…). L'autre est l'exemple de la femme d'Abram-Henry Huguenin. Cette femme mendiant dès son enfance, abandonnée de son mari comme c'est l'usage dans cette méprisable classe, est encore dans toute la force de l'âge, et quoique vigoureusement constituée et jouissant de la meilleure santé, elle ne cessait de vagabonder avec deux enfans encore en bas âge ; la chambre de charité l'a déchargée de ses deux enfans en lui fesant défense de continuer à mendier attendu qu'elle pouvait bien se suffire à elle-même ; loin de tenir compte de cette défense, elle a toujours continué à mendier en disant, partout où elle n'était pas connue, qu'elle avait des enfans en bas âge et qu'elle ne recevait aucune assistance, volant ainsi par ses impostures l'aumône aux véritables pauvres. Ce mauvais sujet n'ayant été amené par la gendarmerie, je voulus lui représenter l'indignité de sa conduite ; je n'oublierai jamais le sourire ironique avec lequel elle me dit que tous ceux qui s'occupaient d'elle avaient bien du tems à perdre, qu'elle ne savait pas travailler, qu'elle trouvait beaucoup plus commode de mendier, que ni moi ni qui que ce soit ne l'en empêcherait jamais ; qu'elle savait bien qu'on ne lui

562 « Raport du sieur de Perregaux ».

563 « Rapport de Monsieur le maire de La Chaux-de-Fonds ».

> pouvait rien que de la faire conduire par la gendarmerie, mais qu'elle avait beaucoup de plaisir à la compagnie de ces messieurs et qu'ils s'en lasseraient avant elle. »[564]

Gendarmerie, commune et chef de juridiction n'ont d'autre moyen d'action que la menace ou l'exhortation. Le texte dit bien cette absence complète de moyens répressifs : la commune ne peut contraindre ni un vieillard à accepter l'assistance qu'elle entend lui fournir (rester à l'Hospice ou chez un particulier) ni une mère, « déchargée de ses deux enfans », à ne plus mendier et à travailler. Le maire, de même, n'a envers eux aucun pouvoir de contrainte : il doit se borner à menacer le premier « de le punir s'il continuait son vagabondage » et à « représenter l'indignité de sa conduite » à la seconde, tous deux sachant « qu'on ne [leur] pouvait rien que de [les] faire conduire par la gendarmerie ». Déplorant que de tels pauvres se sachent « protégés en quelque sorte par la constitution » qui leur « assure la plus entière impunité » et « qu'il existe une lacune importante dans cette partie de nos institutions, à mesure qu'elles ne donnent aucun moyen de réprimer cette espèce de licence », le maire souhaite, en conclusion, que l'on puisse infliger « des peines à ceux qui contreviennent aux ordonnances concernant la mendicité ».
Ce qu'au-delà des connotations et des condamnations morales dont ils sont empreints ces textes révèlent, la réalité, qu'ils exagèrent ou non l'importance du phénomène qu'ils disent décrire et/ou dont ils attestent l'existence, c'est la décriminalisation effective de la mendicité, qui a constitué la paradoxale issue des débats aux Audiences générales en 1819-1821. Ces textes, en même temps, formulent une exigence claire : pouvoir punir la mendicité hors de la commune autrement que par un simple et peu dissuasif rapatriement.

LES SOLUTIONS ENVISAGÉES

Les solutions envisagées sont au nombre de quatre : trois sont de nature administrative, l'une, déclinée en plusieurs variantes, est de nature législative.

Les solutions administratives

Une première solution eût consisté à revenir sur la disposition de 1819 supprimant les frais de rapatriement jusqu'alors à la charge de la commune d'origine/domicile de l'indigent ramené par la gendarmerie ou le char des pauvres. Procédant d'un choix, certes, peu motivé, mais réel, ayant pour effet, en congruence avec l'esprit de l'ensemble de l'ordonnance, d'alléger la charge pesant sur les communes[565], le changement de 1819 avait déjà été remis en cause par de Perregaux à la fin de l'année 1826, lorsque ce dernier avait exposé au Conseil d'Etat

> « l'impossibilité où [la direction de la gendarmerie] se trouve d'empêcher la mendicité, si les communes ne sont pas tenues à de certains frais lorsqu'on leur renvoye des mendiants qui leur appartiennent (…). »[566]

Sans succès aucun, le Conseil d'Etat ayant alors statué « qu'il ne peut être dérogé à l'article VI de l'arrêt du 20 février 1819 ». En 1828, une telle solution, qui restait possible, est, sans être formellement proposée, mentionnée marginalement par de Perregaux qui relève que précédemment,

> « les communautés exerçoient une beaucoup plus grande surveillance sur ceux de leurs ressortissans qui fesoient profession de vagabondage, parce que chaque fois que la gendarmerie les y reconduisoit, il en coûtoit à la commune les frais de conduite, mais

564 « Raport du sieur maire du Locle ».

565 Cf. chap. VII/I/4 : « Les articles 5 à 8 ».

566 *MCE 175*, 14 novembre 1826, p. 775.

> aujourd'hui cela lui devient indifférent, ce stimulant à la surveillance ayant été supprimé. »[567]

Envisagée en alternative à une option de nature législative, une deuxième solution eût consisté, en relativisant l'ampleur des maux, à ne rien faire, à recourir aux outils judiciaires existants dont, au plus, l'on ferait un usage plus ferme, en aggravant la prison civile (détention au pain et à l'eau), changement qu'il ne serait pas nécessaire de soumettre aux Audiences générales. C'est la posture adoptée, dans un premier temps, par la commission de police centrale, du moins par quelques-uns de ses membres, pour lesquels « la loi de 1821 [n'est] pas admissible » :

> « au fonds le mal dont on se plaignoit n'étoit pas assez grave et assez réel, pour qu'il ne pût pas y être remédié au moyen des tribunaux et des peines actuellement en usage, peines cependant auxquelles la commission pensoit qu'il conviendroit d'ajouter dans de certains cas celle du pain et de l'eau, ce qui selon elle rentreroit dans la compétence du Conseil quant aux conclusions à prendre, et dans celle des tribunaux civils quant à la prononciation de la peine. »[568]

L'on reste, dans ce modèle, dans le système ancien : n'étant pas soumis à une procédure sommaire, les fautifs disposent des moyens de recours habituels en matière de justice civile, et la peine prononçable (trois jours) reste très modeste.
La troisième solution évoquée consiste à accroître les pouvoirs de la gendarmerie, qui serait autorisée à punir les fautifs de manière expéditive, sans passage par une cour de justice ni droit de recours. Sans évoquer la nature de la peine et tout en étendant la compétence aux communes, le maire du Locle propose une solution de ce type pour punir « ceux qui contreviennent aux ordonnances concernant la mendicité » :

> « Il me semble que les peines à infliger devraient l'être prévôtalement par la direction de la gendarmerie, et dans les communes par les administrations pieuses sous la présidence de l'officier ou de son représentant. »[569]

L'extension du pouvoir prévôtal de la gendarmerie est également une solution évoquée, mais rejetée, par de Perregaux :

> « Je crois donc (…) qu'il y a quelque chose à faire, mais je suis loin de proposer comme un remède d'étendre la jurisdiction prévôtale, par cela même que je suis appelé à l'exercer, je sens mieux qu'un autre que cette jurisdiction est un état d'exception, un état fâcheux, mais nécessaire et qu'il ne faut pas étendre. »

La nature exacte de cette justice expéditive exercée par la gendarmerie n'est pas clairement décrite. Il s'agit, manifestement, de peines afflictives, corporelles, et non d'emprisonnement pour une courte période. Ainsi, évoquant les mendiants étrangers, à l'encontre desquels l'article 8 de l'ordonnance de 1819 prévoit qu'ils pourront être « punis prévôtalement », le directeur de la gendarmerie évoque « la correction qu'on administre à l'étranger », exemples qui, déplore-t-il, ne « corrigent » ni n'« intimident » ceux à qui l'on ne peut infliger une telle correction– les Neuchâtelois et les étrangers domiciliés dans l'Etat.

La solution législative

La quatrième et dernière solution, enfin, eût consisté à adopter des dispositions législatives comparables à celles qui avaient été discutées et rejetées en 1822. Comme alors, les délits

---

567 « Raport du sieur de Perregaux ».

568 « Rapport de la commission de police centrale ».

569 « Raport du sieur maire du Locle ».

visés, les peines, la définition du tribunal compétent et la procédure donnent lieu à plusieurs modèles dont nos sources ne permettant que mal de cerner les contours détaillés.
Dans tous les cas, clairement, légiférer, c'est adopter une législation d'exception, une procédure sommaire. Après avoir envisagé la solution consistant à ne rien faire et à recourir aux outils existants, la commission de police centrale se rallia à l'idée d'une reprise des dispositions de 1821, en restreignant les délits visés à la seule mendicité répétée :

> « l'on pourroit reprendre la loi de 1821 comme texte d'une loi qui seroit présentée aux Audiences, avec ces modifications, que la loi, au lieu de la mendicité, ne feroit mention que des abus de mendicité, que les délits prévus par la lois seroient punis par les tribunaux ordinaires de la prison civile simple, ou au pain à l'eau, la procédure étant somaire et sans appel, et enfin qu'en cas d'agravation de circonstances, ces délits pourroient être portés au criminel. »[570]

Cette position de base a été l'objet de plusieurs amendements en termes de procédure et de définition des délits visés. L'un des membres de la commission, vraisemblablement le châtelain du Val-de-Travers Courvoisier, propose ainsi un système plus expéditif encore, comprenant une incarcération provisoire du mendiant, une verbalisation très sommaire du délit et l'attribution au chef de juridiction, au lieu du Conseil d'Etat, de la compétence de lancer les poursuites :

> « L'un des membres de la commission proposant que les rapports des fonctionnaires publics et ceux des gendarmes tinssent lieu de procès-verbaux ; que le délinquant fut provisoirement incarcéré, en attendant la sentence ; et que les poursuites partissent des officiers de juridiction et non du Conseil. »[571]

Un autre membre de la commission, vraisemblablement le secrétaire du Conseil d'Etat de Montmollin, propose, lui, tout en réintroduisant une verbalisation effective du délit et en supprimant l'idée d'une arrestation provisoire, d'élargir les délits visés à la mendicité en général, et non à la seule mendicité répétée, et d'inclure également les autres inconduites et désordres des pauvres :

> « Les individus qui en contravention à l'article 6 de l'ordonnance du 20 février 1819 seront trouvé mendiant hors du district de la communauté où ils sont domiciliés et les pauvres assistés par les fonds publics ou sollicitant d'eux des secours qui se rendront coupables d'une inconduite scandaleuse, d'actes insubordination ou d'autres désordres soumis par leur nature à des poursuites civiles pourront à la réquisition de l'officier de la juridiction dans le ressort duquel il y aura contravention ou <délit>[572] être punis après avoir été entendus et au jugement sommaire sans fraix et sans appel de la cour de justice, soit d'une délégation de 5 membres, par une peine qui ne pourra pas excéder pour la

---

570 « Rapport de la commission de police centrale ». Cf. aussi AEN, *Série Assistance 2/Ib* : Lettre du secrétaire d'Etat F.-A. de Montmollin à « Monsieur Courvoisier conseiller d'Etat capitaine et châtelain du Val-de-Travers », 16 mai 1828 (ci-apr. : « Lettre du secrétaire d'Etat ») : « Voici du reste comment il me semble que ce projet de loi pourroit être conçu. Les pauvres assistés des fonds publics, ou demandant l'aumône, qui se rendront coupables d'une inconduitte scandaleuse, d'abus de mendicité, d'actes d'insubordination et d'autres désordres pourront être poursuivis selon la gravité du cas soit à la prison civile simple, ou au pain et à l'eau, soit au criminel. Dans les deux premiers cas, la procédure sera sommaire et sans appel. »

571 « Rapport de la commission de police centrale ». Cf. aussi *Idem*, feuille volante sans date : « Les vagabonds, et mendians, <valides> et d'habitude, qui se rendront coupables d'une inconduitte scandaleuse, d'abus de mendicité, d'actes d'insubordination ou d'autres désordres pourront, selon la gravité du cas, être poursuivis à la requête de l'officier, sur le rapport de Monsieur le directeur de la gendarmerie, des fonctionnaires publics ou des gendarmes, [raports] qui équivaudront à des procès-verbaux, soit à la prison civile simple, ou au pain et à l'eau, soit au criminel. [suit une demi ligne illisible]. » <> : lecture incertaine.

572 <> : lecture incertaine.

> première fois 3 fois 24 heures et pour la seconde ou en cas de circonstance aggravante. de 6 jours et 6 nuits de prison au pain et à l'eau.
> Les contraventions et les récidives ultérieures seront constatées par des procès-verbaux au vu desquels, le Conseil d'Etat ordonnera sur chaque cas particulier les poursuites nécessaires. »[573]

Inversement, il est également proposé de restreindre la définition des délits visés à la seule mendicité invétérée, tout en introduisant la possibilité d'une peine un peu plus lourde que les seuls trois jours de prison civile :

> « un autre membre de la commission [est] d'avis que la loi ne portât que sur les mendians valides et dangereux ; qu'il y ait une gradation de peines de 3 et six jours de prison civile, avant que de porter le cas au criminel ; et quant à la peine du pain et de l'eau, qu'elle restât dans la compétence de l'administration. »[574]

Dans la proposition initiale du directeur de la gendarmerie, en février 1828, il est même question de criminaliser d'emblée ce type de délits. Après une double récidive, le mendiant ramené dans sa commune serait l'objet d'une procédure criminelle :

> « Il me paroît (…) qu'il devroit être posé en règle que tout individu domicilié dans l'Etat dont il est sujet, trouvé et arrêté mendiant et vagabondant, devroit continuer à être reconduit au chef du lieu de son domicile et que lorsque cela auroit lieu trois fois, la direction de la gendarmerie devroit le dénoncer au chef de la jurisdiction pour qu'il verbalisât et que vos seigneuries fissent ensuite décréter de prise de corps cet individu et punir par les tribunaux criminels (…). »[575]

Faisant également allusion au code pénal français, qui prévoit une peine d'emprisonnement de trois mois à cinq ans pour la mendicité, de Perregaux suggère ainsi une criminalisation marquée, qui assume la fonction dissuasive que joue, dans les autres modèles, le recours à une procédure sommaire et sans appel : l'on recherche soit dans l'exception procédurale soit dans le type de justice (civile/criminelle) un moyen qui « intimideroit » réellement les mendiants.

LES RAISONS APPARENTES DU CHOIX

Le choix auquel le Conseil d'Etat est confronté réside non pas dans un éventuel arbitrage entre les diverses solutions, mais dans l'alternative entre les solutions administratives ou législatives : cherche-t-on une solution « dans la loi de 1821, plus ou moins modifiée »[576], dans une « loi qui aurait une grande analogie avec celle qu'elles [Audiences] avaient déjà rejetée en 1821 »[577] ou le « remède » consiste-t-il à « étendre la jurisdiction prévôtale »[578] de la gendarmerie, extension que le gouvernement peut décider sans recourir aux Audiences ?
Comme en 1821, l'opportunité d'une solution législative réside dans le caractère sommaire des procédures envisagées : se borner à recourir aux outils existants laisse aux mendiants de trop amples voies de recours. L'on se demande « que seroit (…) l'efficacité d'une peine, dont la prononciation et l'aplication pourroient être retardés jusqu'à deux ans et au-delà, si le

---

573 AEN, *Série Assistance 2/Ib* : Proposition d'article de loi, s.d. Ajout de chancellerie : « 1828. 11 mai. »

574 « Rapport de la commission de police centrale ».

575 « Raport du sieur de Perregaux ».

576 « Rapport de la commission de police centrale ».

577 *MCE 177*, 3 juin 1828, p. 447.

578 « Raport du sieur de Perregaux ».

vagabond le jugeoit convenable ».[579] Ce sont bien les voies de recours d'une procédure ordinaire qui sont en jeu :

> « quel effet pourroit avoir sur l'esprit des vagabonds insubordonnés des poursuites selon l'exigence du cas qui, au lieu de les frapper au moment même, leur laisseroient la facilité de se défendre pendant plusieurs années avant d'être condamnés (…). »[580]

C'est dans un même but d'efficacité, d'effroi à susciter auprès des mendiants que le châtelain Courvoisier propose « l'arrestation immédiate du vagabond », mesure qu'il estime « nécessaire pour que les autres soient efficaces ».[581]
A ces considérations en faveur d'une solution législative, auxquelles s'ajoute encore, marginalement, une question de compétence en matière d'aggravation des peines[582], s'opposent deux arguments. Le premier, apparu en 1821 déjà, est le refus de l'innovation en matière d'institutions judiciaires, en particulier la disposition introduite en 1821 par les Audiences stipulant « que les délinquants seroient punis par la corporation qui les assiste » et non par un tribunal déjà existant ; ce serait accorder des compétences à des instances dépourvues d'expérience et, surtout, innover :

> « les consistoires et chambres de charités, et les communes elles-mêmes quelquefois seroient constitués juges des causes dont la loi leur attribuoit la compétence, ce qui augmenteroit presqu'à l'infini le nombre de nos tribunaux, donneroit la qualité de juger à des personnes qui n'en auroient aucune habitude et feroit nécessoirement <lieu>[583] de nouvelles formes, à de nouvelles procédures, et probablement à bien des embarras dont il ne seroit pas facile de sortir. »[584]

Exprimé au sujet du projet consistant à confier la compétence de juger aux organes d'assistance, ce refus des « nouvelles formes », des « nouvelles procédures » est bien plus général : dans la partie du texte citée ici, il s'agit en effet de motiver de manière générale le refus d'une solution législative et non l'une de ses possibles composantes.
A ce refus de l'innovation s'ajoute un second facteur : la crainte que les Audiences refusent à nouveau un projet qui, comme en 1821, confère la compétence de juger non aux communes, mais aux tribunaux existants. C'est la raison qui, apparemment, motive la décision du Conseil d'Etat en juin 1828 :

> « le Conseil a pensé avec Messieurs les commissaire qu'on ne pourrait sans inconvénients et sans s'exposer à un nouveau [refus] de la part des Audiences, leur proposer une loi qui aurait une grande analogie avec celle qu'elles avaient déjà rejetée en 1821 (…). »[585]

La solution finalement choisie, ainsi, est de nature administrative : au lieu de légiférer, on se borne à étendre le pouvoir prévôtal de la gendarmerie, dont le directeur est autorisé « à faire

---

579 « Lettre du secrétaire d'Etat ».

580 « Rapport de la commission de police centrale ».

581 AEN, *Série Assistance 3/II « Val-de-Travers »* : Lettre de Courvoisier, capitaine et châtelain du Val-de-Travers, à « Monsieur de Montmollin, conseiller d'Etat et secrétaire du Conseil », 1er juin 1828. Ci-apr. : « Lettre de Courvoisier ».

582 Pour le secrétaire d'Etat de Montmollin, la législation existante ne permet pas aux « justices » de « prononcer la peine du pain et de l'eau, comme agravation à celle de la prison civile » (« Rapport de la commission de police centrale ») ; il ne croit pas que « dans aucun cas une cour de justice se permette de prononcer la peine de la prison civile, au pain et à l'eau » (« Lettre du secrétaire d'Etat ») : il convient donc de légiférer pour que cela devienne possible.

583 <> : lecture incertaine.

584 « Rapport de la commission de police centrale ».

585 *MCE 177*, 3 juin 1828, p. 447.

détenir au pain et à l'eau, pendant un temps qui ne pourra excéder trois fois vingt-quatre heures, les sujets de l'Etat trouvés mendiant ou vagabondant ».[586]

« LE TONNEAU DES DANAÏDES » : LE CONTENU EFFECTIF DU CHOIX

Le récit qui précède présente les apparences d'une cohérence, d'une linéarité évidentes : face à un mal dont les contours sont bien délimités, des mesures effectives, une innovation réelle sont nécessaires ; l'on envisage alors soit une voie administrative, soit une voie législative, puis, parce que l'on refuse l'innovation en matière d'institutions et que l'on entend éviter un refus des Audiences, l'on recourt à la première solution.
Il reste, pourtant, à démontrer que l'innovation dont il s'agit est effective : a-t-on réellement adopté un système plus coercitif en matière de lutte contre la mendicité ?
Tout indique, en réalité, que les « nouveaux » pouvoirs conférés à de Perregaux ne constituent, au plus, qu'une reprise d'un état existant antérieurement. En effet, le précédent directeur de la gendarmerie et maire de Neuchâtel Charles-Louis de Pierre (1763-1824) disposait déjà de compétences prévôtales envers les mendiants (Neuchâtelois ou étrangers domiciliés). Dans ses *Mémoires…*, le chancelier DE TRIBOLET, sur le ton de la dénonciation virulente, s'en prend à plusieurs reprises à de Pierre, critiquant, en matière d'extraditions en particulier, les « empiètements de la gendarmerie », les « vues avides du maire de Neuchâtel pour augmenter son autorité ».[587] Signalant la redéfinition des attributions du directeur de la gendarmerie opérée par le Conseil d'Etat en décembre 1824, au moment du décès de de Pierre, il décrit bien ce qu'était alors devenue la gendarmerie :

> « Cette institution, qui date de 1768, et qui, sous la simple dénomination de maréchaussée, n'eut d'abord d'autre but que d'arrêter la mendicité, veiller à la sûreté des grands chemins, avec attribution de juridiction prévôtale sur les vagabonds et gens sans aveu, était devenue entre les mains du maire de Pierre un ministère de police générale, indépendant du Conseil. Cet esprit ardent et insatiable d'autorité était parvenu (…) à persuader les uns et les autres qu'il était qualifié (…) pour englober dans sa juridiction prévôtale les étrangers reçus habitants dans ce pays. (…) les abus en étaient venus au point que des propres sujets de l'Etat lui avaient été livrés (…) pour passer par ses verges prévôtales (…). J'ai représenté plus d'une fois en Conseil (…) que les étrangers (…) reçus chez nous (…) jouissaient de la sauvegarde de nos formes ; qu'entendre les soumettre à une justice prévôtale, c'était exposer les sujets de cet Etat à être traités dans l'étranger par représailles et (…) comme gens sans aveu et hors de la loi. Toutes ces considérations n'avaient pu surmonter l'ascendant du maire de Pierre. »[588]

Cette extension du pouvoir prévôtal de la gendarmerie aux mendiants « sujets ou habitans de l'Etat », visés par l'article VI de l'ordonnance de 1819, est bien confirmée par de Perregaux, qui relève, dans son rapport de février 1828, que

> « Sous mon prédécesseur, les choses alloient un peu différemment, il punissoit habituellement les vagabonds sujets de l'Etat, parce qu'un règlement positif et formel comme celui qui a été fait à sa mort ne lui interdisoit pas de les punir. Ces gens savoient ce qui les attendoit et peu d'entr'eux s'y exposoient de nouveau.
> Aujourd'hui donc ces vagabonds ne craignent rien, trois ans d'expérience leur ont appris que je ne les punissois pas autrement qu'en les fesant conduire dans leurs communes et cela leur est indifférent, tout sentiment d'honneur étant éteint chez eux. »

---

586 *MCE 177*, 3 juin 1828, p. 447.

587 Charles-Godefroi DE TRIBOLET, *Mémoires sur Neuchâtel…*, p. 290-292 ; cf. aussi p. 320.

588 *Ibid.*, p. 389-391. De Pierre est décédé le 21 novembre 1824 ; le 13 décembre, le Conseil d'Etat approuve « un projet de règlement pour fixer les attributions et la compétence du chef de la gendarmerie ».

En décidant en juin 1828 de conférer au directeur de la gendarmerie des pouvoirs envers les mendiants autres que les étrangers non domiciliés, le Conseil d'Etat se borne donc, en fait, à rétablir une forme de prévôtalité temporairement suspendue en décembre 1824. L'innovation n'est donc qu'apparente. Ainsi, et parce que la solution réglementaire ne constitue pas un changement effectif, l'enjeu, pour l'Etat, en 1828, est moins de choisir entre une solution législative ou réglementaire que d'adopter ou de ne pas adopter de mesures effectives.
Combien que le Conseil d'Etat, formulant sa décision, argue de « l'urgence toujours croissante du désordre et du mal causés par le vagabondage »[589], la position adoptée équivaut, en fait, à refuser de prendre de réelles mesures contre la mendicité répétée. En rupture marquée avec les demandes du directeur de la gendarmerie et des maires du Locle et de La Chaux-de-Fonds, dissimulée par un volontarisme de façade qui prétend agir, cette attitude doit, à notre sens, être comprise comme congruente avec le système adopté en 1819, qui, n'obligeant plus les communes à assister, autorise, implicitement, la mendicité, au moins dans la commune de domicile ou d'origine de l'indigent.
Il convient, en effet, de relever qu'une solution législative, seule à constituer une réelle mesure, eût visé tous les mendiants, tous les pauvres insuffisamment assistés et recourant à la mendicité. Les variantes évoquées se différencient, certes, notamment, en termes de population visée : par rapport à 1821, l'on souhaiterait restreindre les délits punissables à la seule mendicité répétée et exclure les « désordres » autres que la mendicité. La distinction, pourtant, est ténue, ainsi que le montre la proposition émise par le secrétaire du Conseil d'Etat de Montmollin, consistant à élargir les délits visés à la mendicité en général et aux autres inconduites et désordres des pauvres. Le texte par lequel le châtelain Courvoisier commente, et approuve, l'idée montre à cet égard bien qu'une telle extension, partie intégrante de la volonté de réprimer les désordres des pauvres, est perçue par ses promoteurs comme irréaliste en raison de l'ampleur de la tâche :

> « Je vois que vous avez fait un grand changement aux mesures relatives au vagabondage, et que *vous tendez à supprimer toute mendicité* en vous en tenant purement et simplement à l'article 6 de l'ordonnance du 20 février 1819. Je comprends que, pour être conséquent, il falloit agir ainsi ; mais vous verrez que *c'est le tonneau des Danaïdes*.
> (…) *J'approuve fort* que vous ayez ramené dans le projet les pauvres assistés. S'en tenir aux vagabondage ne suffisoit pas.
> Examinez bien, je vous prie, dans l'exécution les mesures que vous proposez, et figurez-vous en tous les détails. Vous verrez que, par les lenteurs et difficultés, vos mesures vont tomber ipso facto en désuétude (…). »[590]

Interdire la mendicité exigerait des moyens répressifs tels, se heurterait à tant de « lenteurs et difficultés » que l'on ne pourrait jamais mettre la mesure en œuvre : « le tonneau des Danaïdes » que serait une répression effective de la mendicité rend le projet impraticable. Mais ce n'est pas seulement cette considération qui, *in fine*, rend compte de l'attitude de l'Etat. Aux obstacles pratiques s'ajoutent, en effet, des considérations de nature morale ; il faut permettre de vivre à l'indigent que sa commune ne peut ou ne veut pas assister et qui doit, de ce fait, recourir à la mendicité, et tout particulièrement s'il s'agit de « bons » pauvres :

> « *proscrire la mendicité dans un pays où l'assistance de la part des communes n'est pas obligatoire*, où il est des districts si peu riches que les familles les plus aisées ne pourroient pas sufire aux secours à accorder aux plus pauvres, où enfin il paroîtroit pour le moins extraordinaire que les véritables pauvres des communes étrangers à la capitale ne vinssent pas y solliciter des secours qu'un grand nombre de personnes riches sont

589 *MCE 177*, 3 juin 1828, p. 447.

590 « Lettre de Courvoisier ». *Nous soulignons* ; souligné dans le texte.

> disposées à leur accorder ; (…) proscrire la mendicité sans distinction dans de telles circonstances seroit, à l'avis de la commission, absolument inadmissible et que par conséquent la partie de la loi qui soumettroit à de certaines peines <les de mendicité>[591] ne sauroit être adoptée, lorsqu'il s'agiroit de vieillards, de malades et de pauvres fous comme il y en a beaucoup pour exiter une véritable compassion. »[592] *(nous soulignons)*

A l'exact opposé du discours habituel, pour lequel la mendicité ne peut être motivée que par la paresse ou d'autres vices, ce texte, qui représente la position initiale et du secrétaire d'Etat de Montmollin et de la majorité de la commission de police centrale avant que la volonté de réprimer et de légiférer ne s'impose[593], est également, en fin de compte, à notre sens, l'explication à laquelle l'on doit recourir pour comprendre la décision du Conseil d'Etat en juin 1828. Isolées, les expressions qui résument le système sont frappantes : l'on considère comme « absolument inadmissible » de « proscrire la mendicité dans un pays où l'assistance de la part des communes n'est pas obligatoire » ; les insuffisances de l'assistance communale ne laissent, à « beaucoup » d'indigents, d'autre ressource que la mendicité dont l'interdiction apparaîtrait, dès lors, comme humainement ou chrétiennement[594] « inadmissible ».
Notes destinées à servir de base à une intervention en Conseil d'Etat, ce document atteste, à l'encontre du principe, proclamé publiquement et en 1819 encore, de l'interdiction de la mendicité, de l'alternative à laquelle l'Etat est confronté : soit interdire la mendicité, mais alors ordonner aux communes d'assister leurs indigents et leur en donner, fût-ce au prix de taxes sur la fortune, les moyens ; soit interdire les contributions forcées, ne plus/ne pas contraindre les communes à assister et, alors, admettre que les indigents insuffisamment assistés mendient. C'est, en 1828, clairement, la seconde attitude qui, en confirmation des choix faits en 1819-1821, est adoptée : le refus de réprimer la mendicité apparaît bien comme la conséquence de la disparition des solidarités anciennes.

UNE PRATIQUE CONTINUÉE : LE « CHAR DES PAUVRES »

Le système adopté en 1819-1821 et confirmé en 1828 a pour effet d'alléger la charge pesant sur les communes, que l'on renonce à contraindre à assister leurs indigents et à la charge desquelles, en 1826 encore, l'on renonce à faire porter le coût des rapatriements de mendiants.

---

591 <> : sic pour la syntaxe.

592 « Rapport de la commission de police centrale ».

593 Cf. les rédactions initiale et finale du document, rédigé par le secrétaire d'Etat de Montmollin : « (…) serait d'après moi (…) » -> « (…) serait, à l'avis de la commission (…) ». Cf. aussi : « Ce furent ces considérations surtout qui firent penser aux membres de la commission (…) sauf Monsieur de Perregaux que la loi de 1821 n'étoit pas admissible (…). » Tout indique que l'abandon, provisoire, de cette position initiale est dû au revirement de Montmollin : le document fait allusion au fait que « l'un des membres de la majorité eut de grands douttes sur la convenance du parti adopté par elle », en raison du peu d'effet que « pourroit avoir sur l'esprit des vagabonds insubordonnés des poursuites selon l'exigence du cas, qui au lieu de les frapper au moment même, leur laisseroient la facilité de se défendre pendant plusieurs années avant d'être condamnés ». Une lettre de Montmollin à Courvoisier nous apprend qui est le « membre » dont il s'agit : « C'est sans doute aussi par le motif dont vous me parlez que je désire m'occuper encore du vagabondage. Mais j'en ai un autre tiré de l'insuffisance des peines en usage dans ce moment-cy. Je ne crois pas en effet que dans aucun cas une cour de justice se permette de prononcer la peine de la prison civile, au pain et à l'eau. Puis que seroit je vous prie l'efficacité d'une peine, dont la prononciation et l'aplication pourroient être retardés jusqu'à deux ans et au-delà, si le vagabond le jugeoit convenable. J'ai fait part de ces doutes à Monsieur de Perrot, qui les a jugés dignes de quelqu'attention. Je ne sais pas d'ailleurs s'ils rentreroient dans la manière de voir de Monsieur de Perregaux. » « Lettre du secrétaire d'Etat ».

594 Le document ne permet pas d'identifier les valeurs au nom desquelles la position est défendue.

En même temps, et précisément parce qu'il n'est, en fait, pas question de réprimer réellement la mendicité, la décision de 1828 ne pouvait que laisser subsister le problème. Quelques affaires postérieures montrent, en effet, que les rapatriements d'indigents mendiant hors de leur commune de domicile continuent : les apparents pouvoirs nouveaux conférés à la gendarmerie en 1828 ne paraissent pas avoir eu les effets dissuasifs escomptés.
Ces affaires surgissent à l'occasion de rapatriements de mendiants ou d'indigents dans leur commune par la gendarmerie : confiant explicitement la tâche à la gendarmerie, le système adopté en 1819 laisse en effet subsister le problème du transport des mendiants ou des indigents invalides, incapables de marcher et auxquels il faut fournir un moyen de transport.
En tel cas, l'usage[595] consiste à demander à la commune traversée de fournir à ses frais le « char des pauvres ». Il s'agit, ici, d'une contrainte qui continue à peser sur les communes. La permanence de l'usage après 1819 s'explique, vraisemblablement, par le fait que la gendarmerie, soit l'Etat, déjà chargée de reconduire les mendiants, n'entend pas assumer en sus des frais de voiturage. En 1828, à l'occasion d'un conflit avec une commune qui a refusé de fournir un char, le directeur de la gendarmerie explique bien cette composante du système :

> « L'arrêt de vos seigneuries du 27 may 1795 dit que conformément aux mandements les communes doivent transporter ainsi les pauvres et celui du 1er novembre 1796 dit que 'chaque village situé sur une grand'route est d'après la pratique constamment observée, chargé de pourvoir au transport des pauvres incapables de marcher'[596], d'un autre côté le mandement de vos seigneuries du 20 février 1819 ordonne à la gendarmerie de reconduire les mendians à leurs communes, de sorte que je crois que de la part de l'autorité tout s'est passé régulièrement.
> (…) Il est clair que si on n'eût pas fourni à ce mendiant les moyens d'aller au Locle, la gendarmerie n'eût pas pu s'en charger et je ne vois pas d'autorité plus à même de juger s'il faut ou non un char que la direction de la gendarmerie qui reçoit tous les mendiants.
> (…) aussi longtems que la direction de la gendarmerie sera par devoir obligée de reconduire les mendiants dans leurs communes respectives, elle seule devra juger de la nécessité ou non nécessité de requérir les moyens de transport. »[597]

Nos sources documentent trois conflits relatifs à cet usage pour la période postérieure à 1815 : il s'agit, à deux reprises, de plaintes de la commune des Hauts-Geneveys contre la charge que cette obligation représente pour elle (1828 et 1841) et d'un conflit interne à la commune de Brot sur la prise en charge des frais.
Ces affaires montrent que les indigents que l'on reconduit ne sont pas tous des mendiants d'habitude, des pauvres indisciplinés, paresseux et mendiant au lieu de travailler. Parfois, certes, il s'agit, manifestement, d'indigents pour qui la mendicité, le vagabondage constituent un mode de vie. Il est, ainsi, par exemple, question d'un « mendiant nommé Louis-Henri Montandon ». Arrêté par la police de la ville et « renvoyé par étapes de Neuchâtel au Locle » escorté par un gendarme, Montandon « a le goitre et (…) respire avec peine, marche difficilement » ; le gendarme qui l'accompagne prétend qu'« il ne pouvait pas marcher », les gens des Hauts-Geneveys, qui ont refusé le char, affirmant, eux, avoir « vu Montandon descendre la montagne » et pensant « que ceux qui peuvent descendre à pied peuvent remonter de même ».[598]

---

595 Cf. chap. II/V/3.

596 *MCE 140*, 27 mai 1795, p. 687-688 et *MCE 142*, 1 novembre 1796, p. 958.

597 AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport du sieur directeur de la gendarmerie » de Perregaux, 11 avril 1828.

598 *MCE 177*, 14 avril 1828, p. 316-317 et AEN, *Série Assistance 3/II « Valangin »* : « Raport du sieur maire de Valangin » Samuel de Chambrier, 28 avril 1828.

Mais il peut aussi s'agir d'indigents renvoyés dans leur commune d'origine en raison de leur pauvreté. Ainsi, en 1830, le directeur de la gendarmerie se plaint de la commune de Brot, qui « a refusé de fournir un char pour conduire à travers son territoire une famille qui était renvoyée en France »[599] : il s'agit d'« une famille pauvre, composée d'une femme et de deux petits enfants incapables de marcher ».[600] De la même façon, en 1841, les documents liés à la plainte de la commune des Hauts-Geneveys au sujet de la charge que représente pour elle l'obligation « de fournir des chars pour le transport des pauvres infirmes »[601] montrent clairement qu'il ne s'agit pas que de mendiants d'habitude. Les expressions désignant la pratique dont la commune se plaint renvoient bien à l'ensemble des pauvres insuffisamment assistés, incapables de se déplacer seuls et renvoyés dans leur commune d'origine : il s'agit, en termes généraux, du « char des pauvres », du « transport des pauvres »[602], des « pauvres » qu'une commune a pour « ordre de transporter avec le char ».[603] L'on ne requiert des communes qu'elles fournissent le « char des pauvres » que « pour le transport des pauvres infirmes »[604], lorsqu'il s'agit du « transport des mendiants, vagabons et gens impotents »[605], « de mendiants ou de vagabonds véritablement infirmes, impotents ou malades qui sont renvoyés dans leurs communes », auxquels il n'est pas « possible de marcher jusqu'à leur destination ».[606] L'indigent ramené par la gendarmerie doit, pour que l'on mette la commune traversée à contribution, être « hors d'état de continuer sa marche »[607], « réellement incapable de marcher plus outre ».[608]

« Pauvres infirmes », « infirmes, impotents ou malades » : il s'agit, ici, moins de mendiants d'habitude, de vagabonds rôdant de commune en commune que de pauvres expulsés par leur commune de domicile et qu'il faut accompagner dans leur commune d'origine. Dans un système où l'on a fait le choix de ne pas contraindre les communes à assister suffisamment leurs ressortissants, en particulier lorsqu'ils sont externes, un tel cas de figure est une conséquence en quelque sorte structurelle du système. Dans ce cadre, l'intervention de la gendarmerie, loin de constituer une mise en œuvre des pouvoirs répressifs « nouveaux » conférés en 1828, prend, d'abord, la forme d'une charge, d'une tâche, d'une mesure d'accompagnement d'un système qui en lui-même autorise la mendicité des indigents insuffisamment assistés par leurs communes : avant d'être un organe de répression prévôtale,

599 *MCE 179*, 17 mai 1830, p. 351-352.

600 AEN, *Série Assistance 2/Ib* : « Rapport de la direction de la gendarmerie » (de Perregaux), 26 avril 1830.

601 *MCE 201*, 22 novembre 1841, p. 2230-2231.

602 *MCE 201*, 22 novembre 1841, p. 2230-2231 ; AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport de la direction de police centrale » (Perregaux) « au département de justice et police », 18 novembre 1841 ; AEN, *Série Assistance 3/III* : Lettre du maire de La Chaux-de-Fonds Challandes à « Monsieur de Perregaux, conseiller d'Etat et directeur de la gendarmerie », 11 novembre 1841.

603 AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport de la direction de police centrale » (Perregaux) « au département de justice et police », 18 novembre 1841.

604 *MCE 201*, 22 novembre 1841, p. 2230-2231.

605 AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport de la direction de police centrale » (Perregaux) « au département de justice et police », 18 novembre 1841 et AEN, *Série Assistance 2/Ib* : « Rapport de Monsieur le commissaire du gouvernement à Valangin [François de Montmollin] au département de justice et police », 9 août 1841.

606 AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport de la direction de police centrale » (Perregaux) « au département de justice et police », 18 novembre 1841.

607 *MCE 201*, 22 novembre 1841, p. 2230-2231.

608 AEN, *Série Assistance 3/III* : « Rapport de la direction de police centrale » (Perregaux) « au département de justice et police », 18 novembre 1841.

la gendarmerie est « par devoir obligée de reconduire les mendiants dans leurs communes respectives ».
Il conviendrait, certes, de confirmer ce constat par un recours systématique aux archives de la gendarmerie, et les compétences d'incarcération prévôtale de la gendarmerie paraissent avoir fluctué.[609] Répertoriant environ 26'000 « délits découverts par la gendarmerie » entre 1834 et 1846, le tableau suivant montre, à tout le moins, que les arrestations de mendiants et vagabonds, étrangers ou « du pays », occupent une place importante dans le travail de la gendarmerie (env. 20% des interventions), avec un peu plus d'une arrestation par jour.

TABLEAU N° 192 : « TABLEAU COMPARATIF DES DELITS DECOUVERTS PAR LA GENDARMERIE » (1834-1846)[610]

		1834-39	1840-46	Totaux 1834-1846		
				Nombre	Par an	%
Arrestations de mendiants, vagabonds et prostituées	Du pays	427	743	1170	90	4.5%
	Etrangers	1425	3011	4436	341	17.2%
Police des routes		2519	3184	5703	439	22.1%
Batteries		1025	1615	2640	203	10.2%
Cabaretiers		781	1158	1939	149	7.5%
Chiens		850	850	1700	131	6.6%
Délits divers		495	1073	1568	121	6.1%
Conducteurs d'animaux/musiciens ambulants et joueurs d'orgues ; colportage		626	792	1418	109	5.5%
Sanctification du dimanche		429	981	1410	108	5.5%
Chasse, pêche, saisies de bois, délits forestiers, parcours		593	671	1264	97	4.9%
Etrangers en contravention		297	762	1059	81	4.1%
Police du feu		234	582	816	63	3.2%
Criminels livrés à la justice		269	319	588	45	2.3%
Jeux et loteries défendus ; soustraction aux péages fédéraux ; saisies de vin		41	41	82	6	0.3%
Total		10011	15782	25793	1984	100.0%

L'arrestation de mendiants constitue donc une part importante des tâches de la gendarmerie, et l'on peut supposer que la terminologie administrative utilisée ici désigne pour partie au moins le travail consistant à raccompagner les mendiants dans leur commune d'origine.
Sur la base de nos sources, il faut convenir que rien ne permet de déterminer dans quelle mesure la gendarmerie a fait usage des pouvoirs prévôtaux qui lui ont été confiés en 1828. Le cas particulier du « char des pauvres » montre en tous les cas bien que la mendicité est une composante structurelle de l'économie de la protection sociale à Neuchâtel sous le second régime prussien : « supprimer toute mendicité », ainsi que le formule excellemment le châtelain Courvoisier, au lieu de « s'en tenir au vagabondage », ce serait, non seulement, « le

609 Un arrêt du Conseil en février 1832 fixe les compétences de la gendarmerie, en les restreignant à « la surveillance des gens sans aveu », « la suppression de la mendicité » ainsi qu'à plusieurs objets de police (police des routes, escorte des détenus, garde des prisons, police des jeux prohibés aux foires, police des conducteurs d'animaux, saltimbanques, police de la vente des branches de sapin, surveillance des auberges et cabarets, police des chiens, …), mais il n'est pas question de la compétence d'emprisonner durant trois jours les mendiants sujets de l'Etat. *MCE 182*, 28 février 1832, p. 340-341. Inversement, en 1840, « le Conseil annonce à la direction de police centrale que l'article 88 de la loi de procédure criminelle du 16 décembre 1835, doit être interprétée de telle sorte que la direction de la gendarmerie peut à teneur de ses dispositions incarcérer les vagabonds étrangers et les gens sans aveu pour le seul fait de vagabondage, sans qu'il soit besoin pour cela de formalités judiciaires, le Conseil déterminant toutefois que ces détentions ne devront régulièrement pas dépasser un mois. » *MCE 198*, 29 avril 1840, p. 824-825.

610 *MCE 206*, 1 avril 1844, p. 634 et *MCE 212*, 31 mars 1847, p. 870-871.

tonneau des Danaïdes », une mesure exigeant des moyens tels qu'elle serait inapplicable, mais aussi une option contraire au système choisi en 1819, dans lequel, parce que « l'assistance de la part des communes n'est pas obligatoire », la mendicité tient lieu de l'assistance que les communes ne peuvent ou ne veulent accorder.

EXCURSUS : LES TENTATIVES DE CRIMINALISER LA MENDICITÉ APRÈS 1830

La question de la répression de la mendicité réapparaîtra encore à trois reprises au moins jusqu'à la Révolution de 1848. La première occurrence est très ponctuelle : en septembre 1836, la commission des charités est chargée « d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de proposer au Corps législatif quelques articles de loi pour la répression du vagabondage en recourant spécialement au moyen de la réclusion des individus qui s'y livrent »[611] ; elle ne rendit, à notre connaissance, jamais le rapport demandé.
Traitées en Corps législatif, les deux autres tentatives, par contre, toutes deux avortées, méritent que l'on s'y arrête plus longuement.[612] Il s'agit, en premier lieu, d'une proposition faite en 1841 par un député du Locle au Corps législatif, Auguste-Frédéric Huguenin, consistant à adopter une loi prévoyant la création d'une maison de travail ou de correction pour y détenir des pauvres coupables de délits comparables à ceux que visait l'article 1 du projet de loi de 1818-1825. Cette proposition se réduira, par la suite, à l'idée d'enfermer les mauvais pauvres dans les prisons existantes[613] ; sur demande du Conseil d'Etat, le débat sur la question sera suspendu pour être intégré au projet de code pénal discuté en 1845-1846 et qui constitue la seconde tentative de criminaliser les désordres des pauvres après 1830.

La proposition Huguenin (1841-1842) : Une maison de travail pour réprimer les « désordres qu'enfantent le paupérisme, l'ivrognerie et la fainéantise »

L'idée initiale du député Huguenin consiste à proposer une loi autorisant l'établissement d'une maison de travail et de correction.[614] Arguant « des progrès désespérants » du paupérisme, il affirme la nécessité de prendre des mesures pour opposer à temps « une digue au torrent qui, pour l'avenir, menace la société d'une lutte entre le propriétaire et le prolétaire ».
Il faut, à ses yeux, adopter des mesures législatives permettant une répression accrue contre les pauvres, les « prodigues et les vicieux » qu'il faut empêcher « de se vautrer dans le vice » et obliger « à travailler pour gagner leur vie ». Ce qu'il propose, concrètement, c'est d'établir une maison de travail et de correction pour une cinquantaine d'individus que l'on y condamnerait à la réclusion temporaire et au travail obligatoire. La peine serait prononcée par le tribunal civil du domicile du prévenu.
L'accueil réservé par le Corps législatif[615] à cette proposition est mitigé. La majorité s'oppose à l'idée de créer une maison de travail et de correction, disant, notamment, préférer des mesures préventives à des mesures répressives :

---

611 *MCE 191*, 19 septembre 1836, p. 1363-1364.

612 Sur ceci : Thierry CHRIST, *Pauvreté, mendicité et assistance publique…*, p. 151-163.

613 Ce n'est qu'en 1868 que Neuchâtel se dote d'une maison de travail et de correction, ouverte en 1873, sise au Devens, près de Gorgier. Cf. Thierry CHRIST, *Pauvreté, mendicité et assistance publique…*, p. 199-216. Repris par l'Armée du Salut en 1919, l'établissement est ensuite dédié à la prise en charge de personnes dépendantes de l'alcool. Louis NUSSBAUM, *Le Devens : Aperçu historique*, St-Aubin (NE), Armée du Salut, 1981.

614 *BCL 8*, 11 janvier 1841, p. 106-107, 14 janvier 1841, p. 258-263.

615 *BCL 8*, 14 janvier 1841, p. 263-264.

> « le remède au mal existant consiste moins dans la création d'établissements de ce genre et dans la punition que dans les soins de l'instruction et dans la bonne éducation à donner aux enfants. C'est par des moyens moraux qu'il faut tâcher de prévenir le mal, plutôt encore que de le soumettre à des peines. »

Le projet est néanmoins pris en considération et renvoyé à une commission, qui rend son rapport en juin 1842.[616] En lieu et place d'une maison de travail, solution rejetée au terme d'un long examen dans lequel les exemples suisses et européens sont convoqués, elle propose un « projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés » en huit articles[617], qui donne aux tribunaux civils la compétence de condamner les pauvres coupables des « désordres » visés par le député du Locle à des peines de réclusion, assorties du travail obligatoire, dans les prisons existantes dans le canton et non dans une maison de travail spécifiquement dédiée à cela. Cette nouvelle proposition, pour la commission, a l'avantage de nécessiter des mesures législatives plus légères et d'être notablement moins onéreuse : se référant aux exemples des pénitenciers de Lausanne, Genève, Zurich, Bâle et St-Gall, la commission prévoit en effet que la mise en place d'une maison de travail entraînerait des frais très importants et elle estime que les moyens dont il s'agit seraient mieux engagés « pour des établissements plus incontestablement utiles, qui nous manquent encore, et pour une amélioration croissante de l'éducation de la jeunesse ».

Se présentant comme une mise en œuvre de l'article 3 du règlement de février 1819, qui prévoit de telles mesures législatives, le projet de loi vise, sans les définir, la mendicité répétée hors de la commune de domicile, le vagabondage, l'« inconduite scandaleuse » et le refus de pourvoir par son travail à sa propre subsistance ou à celle de sa famille. Les poursuites sont ordonnées par le Conseil d'Etat, sur rapport du chef de juridiction ; prononcée par les cours de basse justice, sans appel possible, la peine prévue est la prison jusqu'à un an, voire, en cas de récidive, deux ans. Par rapport aux projets de loi antérieurs, le changement est donc important : les délits visés restent les mêmes, mais les peines envisagées ont considérablement augmenté ; on prévoyait trois jours de prison en 1821 et six jours en 1828 ; on parle désormais d'un an de prison, la procédure restant, comme précédemment, sommaire (pas d'appel possible).

Le premier débat sur ce projet, en juin 1842 encore[618], montre une majorité peu favorable à ce qui est considéré comme une « législation exceptionnelle » ; les peines proposées sont jugées « exorbitantes », et l'on refuse de soumettre les pauvres, parce qu'ils sont pauvres, à une « juridiction exceptionnelle ».

Entre le premier et le second débat, les Quatre-ministraux adressèrent au législatif une « représentation »[619] très critique envers ce qu'ils qualifient d'« anomalie choquante avec les principes et les formes de nos institutions judiciaires » : l'anomalie dénoncée réside dans le fait que les peines prévues sont considérables, ce qui met les délits concernés au rang des crimes ; or, en même temps, c'est aux tribunaux de justice civile que l'on accorde le droit de prononcer ces peines, ce qui met les désordres que l'on veut réprimer au rang de simples délits, punissables au maximum de trois jours de prison civile ; de plus, l'on voudrait accorder à ces tribunaux la compétence de prononcer des peines allant jusqu'à un an sans qu'il y ait d'appel possible. Le système proposé est, ainsi, « en contradiction formelle avec les lois et la constitution générale de l'Etat ».

---

616 *BCL 8*, 15 juin 1842, p. 526-543.

617 Cf. annexe VII/8a.

618 *BCL 8*, 15 juin 1842, p. 541-543.

619 *BCL 9*, 19 juin 1843, p. 50-55.

Un second débat a lieu en juin 1843[620], qui confirme le peu de chances du projet : la majorité y est opposée, essentiellement pour des raisons de formes judiciaires. C'est la procédure prévue qui est visée : on refuse une « juridiction exceptionnelle », qui porte des « atteintes considérables (…) à la liberté individuelle » ; alors que pour une amende de peu d'importance, on peut instruire une longue procédure et faire appel, on condamnerait à des peines de un ou deux ans de prison selon une procédure sommaire, excluant tout appel. Pour les adversaires, nombreux, du projet, les actes visés « constituent non des délits, mais bien de véritables crimes », qui doivent être punis par les tribunaux criminels.
Le projet ne fut, néanmoins, pas formellement rejeté : en juin 1844, la discussion article par article fut ajournée, sur proposition du Conseil d'Etat, faisant valoir que « les dispositions de ce projet » seront intégrées dans « le travail de législation pénale dont le Conseil s'occupe maintenant », c'est-à-dire le projet de code pénal qui sera traité dès juin 1845.[621]

Le projet de code pénal (1845-1846)

Objets de longs, laborieux et conflictuels travaux dès au moins 1816[622], la rédaction d'un code pénal neuchâtelois, d'un « code criminel », visant à codifier, à mettre par écrit la coutume et les pratiques pénales, débouche, en juin 1845, sur la présentation d'un projet par le Conseil d'Etat au Corps législatif.[623] L'adoption de ce projet de code pénal, discuté en 1845 et 1846 par le Corps législatif, fut interrompue par la Révolution de mars 1848 : c'est en 1855 seulement qu'est adopté le premier code pénal neuchâtelois.[624]
Avant 1845, les seuls segments des domaines pénal et correctionnel à avoir été codifiés sont la procédure pénale, en 1835[625], et les peines de police, en 1837.[626] On peut relever ici que la seconde de ces lois ne contient aucune disposition relative à la répression de la mendicité ou des délits visés par la proposition Huguenin ou les projets de loi des années 1818 à 1828. Quant à la première, elle ne mentionne que les compétences de la gendarmerie pour l'arrestation des « vagabonds étrangers » et des « gens sans aveu », errants que la police peut « incarcérer (…) pour le seul fait de vagabondage, sans (…) formalités judiciaires », le Conseil d'Etat fixant, en 1840, la durée de cette incarcération à un mois au maximum.[627]
Le projet de code pénal de 1845 consacre, pour le cas de Neuchâtel, le passage du système des peines d'Ancien régime à un système fondé sur la privation de liberté[628] : dans son exposé

---

620 *BCL 9*, 22 juin 1843, p. 150-156.

621 *BCL 9*, 19 juin 1844, p. 294.

622 Philippe HENRY, « Institutions et révolution… », p. 132-138, 170-190.

623 *BCL 8*, 19 juin 1845, p. 517-547 (exposé du procureur-général, projet de code pénal, première discussion et renvoi en commission).

624 Marie-Laure WEBER, *L'élaboration et les débuts de l'application du code pénal neuchâtelois de 1855*, mémoire de licence, Neuchâtel, 1999.

625 « Loi de procédures criminelles du 16 décembre 1835 », *RPO III*, p. 35-72.

626 « Loi pour la punition des contraventions et délits qui sont poursuivis devant les Tribunaux civils du 22 août 1837 », *RPO III*, p. 120-130.

627 *MCE 198*, 29 avril 1840, p. 824-825.

628 Le rythme et les modalités de la mutation, pour Neuchâtel, doivent encore être étudiés. Pour d'autres cantons romands, par le biais de l'émergence de la prison : Pierre-Hervé FRELECHOZ, *Délits et punitions dans le pays de Porrentruy au cours de la première moitié du XIX^e siècle (1817-1849)*, mémoire de licence, Genève, 1990 ; Henri ANSELMIER, *Les prisons vaudoises : 1798-1871*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1983 ; Jean-Marc CORBAZ, *La construction du pénitencier de Béthusy : 1803-1826*, mémoire de licence, Lausanne, 1977 ; Pierre-Henri BOLLE, « Histoire des pénitenciers neuchâtelois », *MN*, 1973, p. 3-20 ; Yvan DUC, *Les maisons de détention fribourgeoises durant la première moitié du XIX^e siècle : (1815-1850)*, mémoire de

introductif de juin 1845, le procureur-général relève, ainsi, en référence à la situation au début du siècle, que « maintenant la peine de la prison dans ses divers degrés est devenue la peine régulière et normale de notre législation criminelle ». L'on peut, par ailleurs, relever que l'ambition est, d'abord, de mettre par écrit la pratique : le but n'est pas d'innover, mais de « formuler et de régulariser le système admis ». Se voulant « l'expression de la coutume suivie par les tribunaux et de l'état actuel des choses », le projet s'inspire explicitement, en ce qui concerne le cadre choisi pour la présentation, du code pénal autrichien et non des codes pénaux français ou prussien.

La majorité du Corps législatif estimant le projet utile et opportun, celui-ci est renvoyé à une commission, qui rend en février 1846 son rapport, à la suite duquel a lieu la discussion en second débat, puis article par article, de la première partie du projet[629] ; un passage éventuel en troisième débat est renvoyé après la prise en considération de tout le projet.[630] Le débat sur la deuxième partie du projet[631] a lieu en juin 1846 : le projet, pris en considération, est renvoyé en commission, discuté le lendemain, puis à nouveau renvoyé en commission ; il ne sera plus repris avant la Révolution de mars 1848.[632]

Ce qu'il faut ici signaler, c'est, intégrés au chapitre XIV, qui traite « du viol, des autres attentats à la pudeur et des graves infractions à la morale publique », la présence de trois articles (art. 96 à 98) concernant la répression des désordres des assistés et de la mendicité.[633]

L'article 96 reprend de près le contenu du projet de loi de juin 1842 présenté par la commission du Corps législatif chargée de l'examen de la proposition Huguenin. Les actes visés par l'article sont considérés comme des « infractions à la morale publique » ; il s'agit essentiellement de la mendicité répétée et du refus de l'accomplissement des devoirs de famille, décrits dans des termes voisins de ceux du projet de loi de 1842.[634] Ce qui change radicalement, par contre, c'est la procédure prévue et les peines : en 1842, la condamnation devait être prononcée par le tribunal civil, était sans appel et pouvait aller jusqu'à un an de réclusion avec travail obligatoire, voire deux ans en cas de récidive ; en 1845, la compétence de punir ces infractions est remise aux tribunaux criminels, la peine maximale est de trois mois de prison, soit un an en cas de récidive.

L'article 97 contient des dispositions punissant la mendicité utilisant des infirmités ou maladies feintes (peine de trois mois) ; l'article 98 punit les parents qui ont laissé ou envoyé mendier leurs enfants (peine de deux mois) ; avoir « prêté » ses enfants pour mendier ou s'être servi des enfants d'autrui dans le même but est particulièrement sanctionné (six mois), tout comme la mendicité accompagnée de violences ou de menaces (peine d'un an).

Lors du débat de juin 1846, les reproches adressés au projet ne concernent à aucune reprise les articles 96 à 98. La discussion porte surtout sur la question de la fixation dans la loi de peines minimales, quelques députés estiment également que le projet est trop laxiste : les peines fixées sont trop faibles, à quoi l'on répondit que l'échelle des peines prévues « est en tous

licence, Fribourg, 1985 (condensé sous le titre de : « L'évolution du système pénitentiaire fribourgeois de 1815 à 1847 », *Annales fribourgeoises 57*, 1986/1987, p. 127-157) ; Astrid GAILLARD, *Le système pénitentiaire en Valais au XIX^e siècle : La maison de détention*, mémoire de licence, Genève, 1987 ; Robert ROTH, *Pratiques pénitentiaires et théories sociales : L'exemple de la prison de Genève (1825-1862)*, Genève, Droz, 1981.

629 Soit les chapitres I à V (art. 1 à 41 du projet).

630 *BCL 10*, 23 juin (sic ; en fait, février) 1846, p. 85-133, 24 février 1846, p. 134-150, 25 février 1846, p. 151-167, 26 février 1846, p. 167-185.

631 Soit les chapitres VI à XXVIII (art. 42 à 196 du projet).

632 *BCL 10*, 22 juin 1846, p. 242-296, 23 juin 1846, p. 297-305.

633 Cf. annexe VII/8b.

634 Cfr. annexe VII/8a, art. 1 et annexe VII/8b, art. 96.

points conforme à la pratique de nos tribunaux ».[635] Dans son ensemble, pourtant, le projet est accueilli très favorablement par le Corps législatif. L'on peut admettre, ainsi, que les articles relatifs à la répression des désordres des assistés et de la mendicité, qui n'appelèrent aucune remarque en débat, auraient été adoptés sans grande modification. Par ailleurs, et surtout, dans la mesure où le projet présenté est, selon les affirmations du procureur-général, une codification de la pratique des tribunaux et où l'échelle des peines prévues « résulte des jugements rendus et ne descend pas en dessous »[636], l'on pourrait supposer que le contenu de ces articles décrit la pratique des tribunaux criminels en la matière et qu'ainsi, de fait, informellement, le système pénal aurait commencé à réprimer les désordres des pauvres ; dans ce cadre, le refus de 1842 s'expliquerait non par une éventuelle mansuétude à l'égard des « mauvais pauvres », mais par le fait qu'en confiant la prononciation de la peine aux cours civiles, l'on aurait innové par rapport aux pratiques qui ont émergé dans les décennies précédentes. A défaut, pourtant, d'une étude systématique des archives criminelles et de la gendarmerie, cette hypothèse d'une criminalisation de fait des désordres des pauvres, effective au moins au milieu des années 1840, devrait encore être vérifiée.

2. SYSTÈME COMMUNAL ET DÉFENSE DU RÉGIME ROYALISTE

L'échec définitif du projet de loi sur les pauvres assistés en 1825 a pour effet de laisser au seul Conseil d'Etat l'initiative de nouvelles mesures générales au sujet de l'assistance communale.
C'est, en l'occurrence, l'emprise de l'Etat central sur le fonctionnement des communes qui est ici en jeu, emprise que le régime, dès avant 1831, entend contenir. Défendant les prérogatives bourgeoisiales, les Audiences générales voulaient ainsi, au sujet de la privation des droits politiques pour les assistés, éviter des mesures générales, le gouvernement n'ayant, au plus, qu'un rôle, ponctuel, consistant à susciter, sans les ordonner, les initiatives communales :

> « il dépend des communautés de prendre les mesures qui leur paraîtraient nécessaires envers leurs pauvres assistés, et (…) le gouvernement pourrait, selon les cas, provoquer ou sanctionner ces mesures (…). »[637]

Il convient, dès lors, d'examiner si le Conseil d'Etat se préoccupa, après 1825, de prendre des mesures générales en matière d'assistance communale, en restreignant l'analyse aux interventions formulées en termes généraux, émettant des prescriptions contraignantes et par lesquelles se manifeste la volonté affirmée en décembre 1817 de « s'occuper sous un point de vue général de l'entretien des pauvres de l'Etat ».
Il faut, tout d'abord, rappeler que les rapports demandés en février 1826 aux chefs de juridiction à la suite du refus par les Audiences du second projet de loi en 1825 ne furent jamais envoyés au Conseil d'Etat ou, à tout le moins, jamais utilisés par ce dernier. Invité par les Audiences à provoquer et à sanctionner des règlements communaux excluant les assistés des assemblées communales, le Conseil d'Etat ne donna, ainsi aucune suite à cette suggestion : nous n'avons, en effet, retrouvé aucune trace d'une quelconque volonté de l'Etat de susciter l'adoption de telles mesures de la part des communes.
L'on peut, par ailleurs, relever que ce n'est pas dans d'éventuelles modifications de l'ordonnance de février 1819 que l'on doit rechercher les traces d'une volonté de l'Etat de réglementer de manière précise et contraignante l'assistance communale. Entre 1819 et 1848,

635 *BCL 10*, 23 juin 1846, p. 300.

636 *Ibid*.

637 *PVAG II*, 14 juin 1824, p. 148-153.

nous n'avons trouvé que deux propositions de modification de cette ordonnance, dont aucune n'aboutit. Il s'agit de la demande, déjà mentionnée, de la direction de la gendarmerie, en novembre 1826, de faire payer les communes auxquelles elle ramène des pauvres leur appartenant.[638] De la même façon, en mars 1837, on refuse une demande du chef du département de l'intérieur consistant à

> « modifier l'article 7 de l'arrêt du 20 février 1819, en rapportant la défense qu'il renferme et en régularisant la faculté de délivrer des attestations de pauvreté (…). »[639]

De fait, jusqu'à la fin du second régime prussien, les seules mesures administratives prises par le Conseil d'Etat se limitent à une surveillance de la pratique du placement « à la démonte » des pauvres, en particulier des enfants, par les communes.

LES PLACEMENTS « À LA DÉMONTE » : UNE FERMETÉ PONCTUELLE

Attestée ailleurs, parfois jusque dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle[640], cette pratique consiste, pour les communes qui ont des indigents pour lesquels un placement chez des particuliers est la solution envisagée, en une véritable mise aux enchères (« monte ») à l'envers : on attribue le pauvre à qui demande le moins.
Cet usage suscite à quelques reprises, dans les années 1820 et 1830, des réactions du Conseil d'Etat, qui s'inquiète non pas tant de la pratique elle-même, mais des abus qui l'accompagnent. Ainsi, en septembre 1823, sur la base d'un rapport sur le suicide d'un jeune pensionnaire de la chambre de charité du Locle « placé par sa commune en pension à la démonte » chez un paysan du Val-de-Ruz, le Conseil d'Etat demande au lieutenant du Locle un rapport

> « sur l'usage où paraît être la chambre de charité du Locle de remettre à la démonte les enfants de ses pauvres, ainsi que sur la surveillance exercée sur ces enfants lorsqu'ils sont placés en pension ensuite de cette démonte. »[641]

Tout en insistant sur le fait qu'hors du Locle, « la chambre de charité ne confie ses pauvres qu'à des personnes munies de bons certificats de vie et mœurs délivrés par les autorités ou les pasteurs », le rapport du lieutenant du Locle confirme l'existence de la pratique :

> « la chambre de charité de ce lieu est dans l'usage, dès son origine, de placer à la démonte les pauvres, soit vieillards ou enfants orphelins, qu'elle est obligée d'entretenir

---

638 Cf. chap. VII/III/1 : « Les solutions envisagées ». Il se serait agi de modifier l'article 6, stipulant que les renvois d'indigents/mendiants dans leur commune se feront « sans aucun frais pour la communauté ».

639 *MCE 192*, 27 mars 1837, p. 535. L'article 7 défend d'accorder « des attestations de pauvreté ou des permissions et recommandations pour quêter et mendier ».

640 Pour le canton de Vaud, au milieu des années 1830, cf. *Enquête sur le paupérisme en 1840 dans le canton de Vaud…*, p. 64-65 et p. 162 ; pour le canton du Jura dans la seconde moitié du siècle : Marie-Angèle LOVIS, « Mise aux enchères de l'entretien des indigents dans les communes jurassiennes au XIX^e^ siècle », *ASJE*, 2006, p. 263-297. Cf. aussi : Markus LISCHER, « Verdingung », www.dhs.ch, ainsi que Regula ZÜRCHER et Patric SCHNITZER, « Arm – rechtslos – verdingt : Notleidende Erwachsene im 19. Jahrhundert. Beitrag zur Aufarbeitung eines Kapitels in der Geschichte der schweizerischen Armenfürsorge anhand eines Beispiels aus dem Kanton St-Gallen », *RSH 58*, 2008, p. 267-298.

641 *MCE 172*, 22 septembre 1823, p. 861-862. L'enfant est un « jeune garçon nommé Ami Montandon-Varoda », placé pour la très basse somme de 2 gros écus et 25 bz par an (10.13 £) chez Nicolas Haueter. Il a été retrouvé « noyé dans une cuve de Clémezin, où il paraît s'être jeté volontairement ». Selon AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Rapport du sieur lieutenant du Locle » Hi. Houriet, 27 septembre 1823, le jeune homme a été placé « chez Nicolas Hauser, depuis le 1^er^ may 1822 au 1^er^ may 1823 pour le prix de £ 11.11 et à cette dernière époque Nicolas Hauser s'en chargea de nouveau pour une année, de gré à gré et sans rétribution, vu qu'il pouvoit l'occuper comme petit domestique (…). »

> entièrement. Cet usage présente sans contredit bien des inconvénients, aussi faisons-nous tous nos efforts pour l'abolir. Vos seigneuries s'en convaincront par le projet cy-joint, ensuite duquel nos souscriptions s'élèvent déjà actuellement à une somme d'environ 30 mille francs. »[642]

En avril 1824, vraisemblablement après une enquête menée dans toute la principauté par une commission nommée à cet effet[643], le Conseil d'Etat recommande aux chefs de huit juridictions[644] de veiller, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants, à ce que certains abus ne se produisent pas. Ce qui est visé, ici, ce sont les mises aux enchères sur la place publique, en présence de l'indigent, exposé comme du bétail à la curiosité et à l'inspection du public et des éventuels enchérisseurs :

> « Le Conseil informé qu'il s'est introduit dans plusieurs communautés de l'Etat, quant au placement des pauvres, et en particulier des enfants, des pratiques abusives et contraires à l'humanité et aux bienséances, comme de procéder au placement dont il s'agit par voie de cris publics et par enchère à la baisse, de faire assister les pauvres à cette opération en les soumettant à une inspection dégradante ; de renouveler les placements chaque année, en sorte que le prix des pensions se trouve enfin réduit d'une manière excessive (…). »[645]

La décision concerne, certes, bien l'assistance communale, mais la portée doit en être nuancée. D'une part, elle n'est pas publiée, puisqu'on l'adresse aux officiers de juridiction et non aux communes et/ou aux chambres de charité et, d'autre part, elle ne concerne que huit juridictions. L'on peut donc, tout au plus, parler d'un ordre partiel et ponctuel adressé à quelques chefs de juridiction et non d'une règle générale uniformisant un point particulier de l'assistance communale. La comparaison entre le texte adopté par le Conseil d'Etat et un brouillon de l'arrêt montre bien la volonté de ne pas trop contraindre, d'atténuer l'ordre. Le texte adopté est le suivant :

> « quoique sachant fort bien que ces abus n'ont pas lieu dans toutes les juridictions où les pauvres sont placés par enchère à la baisse, (…) le Conseil recommande aux officiers des dites juridictions de veiller à ce que les abus n'ayent pas lieu dans les communes de leurs ressorts où cette enchère est en usage ; étant de plus chargés de faire rapport au Conseil, lorsqu'ils seraient informés de l'existences des dits abus. »

Proposant un texte spécifique à chaque juridiction, le projet d'arrêt, par contre, est plus précis. Si pour toutes les juridictions visées, le préambule reste le même, la décision proposée, par contre, varie selon la gravité des « abus » révélés par l'enquête. Pour Le Locle, ainsi, le texte suivant était proposé :

---

642 AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Rapport du sieur lieutenant du Locle » Hi. Houriet, 27 septembre 1823. Le « projet » auquel il est fait allusion est l'Hospice du Locle (cf. chap. VI/III/1), établissement que le *Messager boiteux* comprend lui aussi comme étant motivé par la volonté de trouver une alternative à la « démonte » : « Un autre établissement (…), c'est celui que forma la chambre de charité de ce lieu à la St-George 1820 dans le but de réunir sous un même toit, pour les entretenir convenablement, les pauvres âgés ou infirmes qui sont à sa charge, au lieu de les exposer chaque année, suivant l'ancienne usage *en montes*, ou plutôt à la *démonte*, et à cette espèce d'*enchère*, qui, dans ce pays plus que dans tout autre, mérite bien le nom de *folle enchère*, pour les placer chez des particuliers qui les prenant au rabais, en faisaient une espèce de spéculation, ils les traitaient souvent en conséquence. » *MB*, 1822, p. 42.

643 Cf. AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Rapport du sieur lieutenant du Locle » Hi. Houriet, 27 septembre 1823 : « Renvoyé sous un raport général à l'examen et au raport de Messieurs Courvoisier, le baron de Chambrier et de Perrot les trois conseillers d'Etat. » Nous n'avons pas retrouvé de documents produits par cette commission.

644 Le Locle, La Sagne, Les Verrières, Val-de-Travers, Travers, Rochefort, Valangin et Gorgier.

645 *MCE 173*, 13 avril 1824, p. 281. L'arrêt est rendu « sur le rapport de Messieurs Courvoisier, le procureur-général et l'avocat-général », soit les membres de la commission mentionnée à la n. 643.

> « [Le Conseil] ordonne à la communauté du Locle de prendre les mesures nécessaires pour concilier l'intérêt financier de la communauté ou de la chambre de charité avec ce qu'exigent la moralité et la décence, et de s'abstenir de tout ce qui pourroit tendre à avilir ceux qui sont dans la déplorable situation d'être assistés ; charge de plus le sieur officier du Locle de veiller à ce que le présent arrêt soit bien et strictement exécuté et de faire rapport de ce qui pourroit se passer au contraire ; le Conseil s'empressant d'ailleurs de rendre justice aux efforts de la chambre de charité du Locle pour faire cesser l'état de choses qui a subsisté jusqu'à présent et aux motifs qui ont déterminé ces efforts. »[646]

Pour Travers, La Sagne, Les Verrières et Gorgier, l'enquête a, manifestement, mis au jour des « abus » similaires, et le projet d'arrêt prévoit, pour ces juridictions, un texte identique à celui du Locle, « sauf la clause depuis ces mots 'le Conseil rendant d'ailleurs justice' ». Pour le Val-de-Travers, l'on se borne à sermonner deux communes :

> « [Le Conseil] ordonne : 1°. à la communauté de Buttes de prendre les mesures nécessaires pour concilier l'intérêt financier de la commune avec ce qu'exigent la moralité et la décence, et de s'abstenir de tout ce qui pourroit tendre à avilir ceux qui sont dans la déplorable situation d'être assistés ; 2°. à la communauté de Fleurier de procéder avec ménagemens dans le placement de ses pauvres et dans l'enchère à la baisse qui est en usage chez elle ; charge de plus etc. ».

Il en va de même pour Rochefort :

> « [Le Conseil] ordonne : 1°. à la communauté de Brot (comme pour Buttes) ; 2°. à la communauté de Rochefort et au comité de charité des Ponts (comme pour Fleurier) ; charge de plus etc. »

Pour la juridiction de Valangin, par contre, où les abus sont manifestement moindres, l'on prévoit un ordre plus mesuré encore :

> « Informé de plus quant à la juridiction de Valangin, que, quoique les abus dont il vient d'être fait mention n'y existent pas, cependant l'enchère à la baisse est en usage dans quelques lieux, [le Conseil] ordonne aux communautés de Dombresson, Chézard et Saint-Martin, Savagnier et Villiers d'user dans le placement de leurs pauvres <~~et dans l'enchère à la baisse qui est en usage chez elles de tous~~> des ménagemens qu'exigent la moralité et la décence, <~~et de s'abstenir de tout ce qui pourroit tendre à avilir ceux qui sont dans la déplorable situation d'être assistés~~> ; charge de plus le sieur maire de Valangin de veiller à ce que le présent arrêt soit bien et strictement exécuté, et de faire rapport de ce qui pourroit se passer au contraire. »[647]

Envisageant, par ailleurs, des mesures pour d'autres juridictions encore[648], la commission proposait donc un dispositif nuancé, nommant explicitement les communes visées. Or, l'arrêt finalement pris par le Conseil d'Etat est non seulement le même pour toutes les juridictions et ne mentionne plus aucune commune explicitement, mais, surtout, il n'est plus adressé, sur le mode de l'ordre donné, aux communes, mais, sur le mode de la recommandation, aux officiers de juridiction. Du brouillon à la version adoptée, le glissement est net :

> « [le Conseil] ordonne à la communauté de » => « le Conseil recommande aux officiers des dites juridictions de veiller à ce que les abus n'ayent pas lieu dans les communes de leurs ressorts où cette enchère est en usage ».

---

646 Cf. AEN, *Série Assistance 2/Ib* : « Rapport de la commission sur l'usage de quelques communes de placer les enfans pauvres à la démonte », s.d.

647 <> : biffé dans le ms. [] : nous restituons.

648 « Pourquoi point d'arrêts pour Les Ponts, La Brévine, Les Brenets ? » *Ibid.* n. 646.

Clairement, l'on a renoncé, contre le préavis d'une commission composée de l'influent châtelain du Val-de-Travers, du procureur-général et de l'avocat-général, à toute mesure contraignante et impérative à l'encontre des communes.
Cette attitude, finalement conciliante envers des pratiques tendant « à avilir » les assistés, « des pratiques abusives et contraires à l'humanité et aux bienséances », doit, à notre sens, être comprise comme une manifestation d'une caractéristique essentielle du second régime prussien dès le milieu des années 1820 : le souci de ménager les communes, de préserver la diversité des usages, de n'uniformiser, de ne centraliser qu'avec la plus extrême prudence, dans le but de maintenir des différences, un héritage de pratiques divergentes que le régime considère comme constituant l'un de ses fondements essentiels, comme l'une de ses plus importantes garanties de durabilité.
En mars 1838, ainsi, le Conseil d'Etat se préoccupe une fois encore de la question du placement d'indigents « par la voie de la folle enchère publique » : « informé » du fait que cet usage « est encore usité aux Ponts » et à La Sagne, il demande aux deux chefs de juridiction « un rapport à ce sujet ».[649] Les explications fournies par le maire des Ponts montrent que la pratique, effectivement, existe, sans toutefois être accompagnée des « abus » dénoncés en 1824. Les placements sont faits par le « comité de charité » de l'endroit ; pour les enfants et les adolescents, l'on ne recourt pas à la « démonte » :

> « Il traite de gré à gré pour les apprentissages et il agit assez généralement de la même manière et à longs termes pour le placement des enfants en bas âge. »[650]

Les autres placements, par contre, se font bien au moins demandant, mais sans que l'on use de pratiques avilissantes :

> « Tous les autres individus à la charge de la communauté ne sont placés que pour le terme d'un an et doivent être représentés chaque année le second lundi de mars au comité par les personnes qui les ont chez elles. Cette assemblée périodique est destinée à l'adjudication tant des anciens que des nouveaux pensionnaires ; le public en est rendu sachant par la voie des feuilles d'avis. Les offres ont lieu par forme d'enchères, mais en l'absence dans le local où l'enchère a lieu des personnes qu'il s'agit de placer et le comité se réserve l'échute ; il a toujours égard aux vœux manifestés par les pensionnaires qui la plupart du temps restent dans la même maison tant que le maître consent à les garder à des conditions équitables (…). Il lui arrive très souvent d'écarter les offres les plus basses pour remettre ses pensionnaires à des gens qui font des conditions plus onéreuses, mais qui lui paraissent mériter plus de confiance. »

Concluant « que le mode d'enchères pour le placement des pauvres » en usage aux Ponts ne peut, de ce fait, « être sujet à des abus », le maire convient « qu'il présente quelque chose de choquant et qu'il blesse jusqu'à un certain point le sentiment des convenances » et il annonce au Conseil d'Etat que le comité de charité, « sur la proposition » de l'un de ses membres, « qui s'était fait l'organe de l'opinion publique de la localité », a décidé « que dorénavant on n'aurait plus recours à la voie des enchères pour le placement des pauvres ». Prenant acte de ces informations, le Conseil d'Etat se borne à approuver cette décision.[651] Ce qu'il faut, ici relever, c'est le fait que le changement est provoqué non par un ordre ou un règlement de l'Etat, mais par l'initiative locale, par un abaissement du seuil de tolérance de « l'opinion

---

649 *MCE 194*, 7 mars 1838, p. 464 (Les Ponts) et 26 mars 1838, p. 583 (La Sagne). Dans le second cas, c'est un avis « paru dans la Feuille d'avis des Montagnes », « duquel on peut inférer que le mode d'une folle enchère publique est encore en usage à La Sagne pour le placement des pensionnaires de la communauté », qui est à l'origine de la saisie du dossier par le Conseil d'Etat.

650 AEN, *Série Assistance 3/II « Ponts »* : « Rapport de Monsieur le maire des Ponts » de Pierre, 6 mai 1838.

651 *MCE 194*, 7 mai 1838, p. 869-870.

publique » envers des pratiques pourtant entourées de précautions permettant d'éviter les « abus » les plus choquants.
Le rapport du maire de La Sagne[652] révèle des pratiques similaires. Un comité nommé par la commune

> « annonce dans les feuilles publiques le jour où le placement des pauvres aura lieu ; il reçoit les différentes offres qui lui sont faites par les personnes qui désirent prendre des pauvres en pension, il délibère sur chaque cas particulier, et arrête que tel pauvre sera placé, non pas toujours chez celui qui fait les conditions les moins onéreuses, mais autant que possible chez des gens de bonnes mœurs et d'une conduite irréprochable. (…) en général on peut dire qu'il a soin de prendre des précautions pour que ces pauvres soyent bien placés, et qu'il a égard aux désirs qu'ils manifestent eux-mêmes à cet égard. »

Il n'y a, ici, clairement, pas de placement « à la démonte » : le comité choisit parmi les offres qu'il a reçues sans mise aux enchères. Ce fut aussi, en avril 1838, l'avis du Conseil d'Etat, qui jugea « satisfaisantes les explications » fournies par La Sagne.[653]
Ce qu'il importe, ici, de relever, c'est la nature de l'intervention de l'Etat : il n'agit que ponctuellement, lorsqu'un cas est porté à sa connaissance, sans même, comme cela avait été le cas en 1824, mener une enquête générale et sans, moins encore, envisager de mesure générale. Il entend, au plus, rectifier une infraction ponctuelle à une norme certes effective (le refus des pratiques humiliantes), mais à laquelle il ne songe pas à donner une existence formelle en en faisant l'objet d'un règlement ou d'une décision formulée en termes généraux et adressée à toutes les communes.

« TOUT CE QUI TIENT À L'EXISTENCE DES COMMUNAUTÉS (…) APPARTIENT EXCLUSIVEMENT À L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE » : LES AFFAIRES COMMUNALES EXCLUES DU DOMAINE DE COMPÉTENCES DU CORPS LÉGISLATIF

Le Corps législatif succédant aux Audiences en 1831 dispose d'un pouvoir un peu plus large que ces dernières : ses compétences en matière de budget et d'élaboration de lois en font un parlement moins contrôlé que ne l'étaient les Audiences générales.[654]
Il n'en demeure pas moins que, comme avec les Audiences générales, le principe de la séparation des pouvoirs entre les deux autorités laisse au Conseil d'Etat un avantage considérable : il gère comme il l'entend ce qui relève du domaine « administratif » et il n'est pas soumis à l'obligation de rendre compte annuellement de sa gestion. Le Corps législatif ne peut donc ni approuver ou refuser cette dernière ni présenter, dans un rapport d'examen de la gestion du gouvernement, des postulats.
Cette séparation est affirmée à plusieurs occasions. Ainsi, à titre d'exemple, est-ce le cas en 1836-1837, lors de la discussion d'un projet de loi sur les loteries.[655] Le débat porte presqu'uniquement

> « non sur l'utilité du projet en soi, mais sur l'autorité de laquelle il devait émaner », « sur la compétence du Corps législatif à faire une loi sur l'objet en discussion. »[656]

---

652 AEN, *Série Assistance 3/II « Sagne »* : « Rapport de Monsieur le maire de La Sagne » Matile, 3 avril 1838.

653 *MCE 194*, 16 avril 1838, p. 704-705. Le département de l'intérieur, chargé d'examiner si ces faits « lui paraissent de nature à donner lieu à quelques observations », signale ultérieurement que le rapport du maire de La Sagne « ne donne lieu de sa part à aucune observation » (*MCE 194*, 30 avril 1838, p. 831).

654 *HPN III*, p. 24.

655 « Loi sur les loteries du 17 octobre 1837 », *RPO III*, p. 133-136.

Pour les uns, une régulation étatique en la matière est de la compétence du Conseil d'Etat, « la matière étant absolument administrative et de police »[657], et un arrêt du Conseil d'Etat en octobre 1825, ainsi qu'une déclaration du commissaire royal de Pfuel en 1830[658], suffisent à atteindre le but visé. Pour les autres, qui obtinrent gain de cause, certaines dispositions du projet de loi, notamment la fixation des peines, en particulier en cas de débit clandestin de billets de loterie, relèvent de la compétence du pouvoir législatif. Emettre une interdiction générale de débit public des billets de loteries, compétence administrative, est insuffisant : il faut prévoir les peines en cas d'infraction, afin que les tribunaux aient une base sur laquelle prononcer des condamnations. Le projet contient ainsi des dispositions

> « qui ne pouvaient être réglées que par une loi. Sans doute (…), il existe une défense générale d'interdiction ; mais il importe pourtant d'en déduire les conséquences, de fixer quelques règles d'application qui, sans cela, seraient abandonnées à l'arbitraire appréciation du juge. »[659]

Si, ici, la nature législative (peines) du projet discuté est en jeu, il n'en va pas de même en ce qui concerne les affaires communales, où prévaut un principe catégorique : la compétence exclusive du Conseil d'Etat. Le fait est bien illustré par le traitement d'une pétition de la commune de St-Blaise. En juin 1834, elle demande que les communes puissent élire comme elles l'entendent leur président et leurs fonctionnaires et, de plus, que ce point soit réglé de façon uniforme pour tout l'Etat. Ce qui est ainsi en question, c'est, donc, une véritable loi sur les communes.

La commission des pétitions, à laquelle l'affaire avait été renvoyée, rend son rapport en décembre 1834. La question principale est de déterminer le rôle des officiers de juridiction dans les assemblées de commune, la commission entendant prouver que ce sont ces représentants du Conseil d'Etat qui, de droit, président ces assemblées. Mais la commission termine son long exposé en excluant cette matière de la compétence du Corps législatif :

> « Tout ce qui tient à l'existence des communautés, à leur administration et jusqu'au jugement des difficultés qui s'élèvent entre elles, appartient exclusivement à l'autorité administrative, à l'exclusion de la puissance législative. C'est là un principe qui a été constamment en vigueur dans cet état, et auquel le Corps législatif lui-même a rendu hommage, même en juillet 1833 [renvoi immédiat au Conseil d'Etat d'une affaire semblable]. »[660]

Les conclusions de ce rapport furent admises à une grande majorité par le Corps législatif. Dans de telles conditions, l'on peut affirmer que, jusqu'en 1848, les conditions politiques et institutionnelles ne sont pas réunies pour qu'une loi sur les communes voie le jour. « Tout ce qui tient à l'existence des communautés, à leur administration (…) appartient exclusivement à l'autorité administrative » : il est exclu que le Corps législatif réglemente par une mesure uniforme l'organisation des communes et, donc, l'assistance communale.

---

656 *BCL 6*, 14 décembre 1836, p. 295 et 13 juin 1837, p. 359.

657 *BCL 6*, 14 décembre 1836, p. 295.

658 « Arrêt concernant les loteries étrangères du 31 octobre 1825 », *RPO II*, p. 37-38 ; « Déclaration de son excellence Monsieur le commissaire-royal de Pfuel, abolissant les loteries dans l'Etat du 2 juillet 1830 », *RPO II*, p. 200-201.

659 *BCL 6*, 12 juin 1837, p. 353.

660 *BCL 5*, décembre 1834, p. 157.

« CE N'EST PAS AU POUVOIR LÉGISLATIF À LIMITER LES COMMUNES PAR DES MESURES GÉNÉRALES » : LA PÉTITION DE LA SAGNE SUR LES PAUVRES ASSISTÉS (DÉCEMBRE 1834)

Une autre affaire, également en décembre 1834, permet encore d'exemplifier le strict cantonnement de tout ce qui concerne les affaires communales au domaine de compétences du Conseil d'Etat. Il s'agit d'une pétition de la commune de La Sagne au Corps législatif, demandant l'élaboration d'une loi excluant les pauvres assistés des assemblées de commune.
La demande reprend assez exactement le contenu de l'article 2 du projet de loi de 1818-1825. Or, en 1825, les Audiences avaient renvoyé l'affaire au niveau des règlements communaux suscités et/ou approuvés par le Conseil d'Etat ; en 1834, le Corps législatif refuse même d'entrer en matière, en arguant du fait qu'il n'entre pas dans ses compétences de légiférer en matière d'administration communale.
La pétition[661] part du constat de la disparité des situations communales en matière d'exclusion des assistés des assemblées communales :

> « dans plusieurs communes de cet Etat il existe une règle en vertu de laquelle les pauvres assistés par leurs communes n'ont pas voix délibérative dans les assemblées de commune, et que dans d'autres endroits cette règle n'existe pas, ce qui cause plusieurs abus. »

Ainsi, par exemple, il serait arrivé que des pauvres assistés « s'aident à former la majorité » en se rendant à une assemblée communale, alors que d'habitude ils n'y vont jamais : on court le risque qu'ils « ne gouvernent les communes à leur gré », et il est même arrivé qu'ils votent sur les secours qui leur sont accordés, « ce qui est très inconvenant ».
Pour La Sagne, deux raisons justifient que l'on prive les assistés de leurs droits politiques communaux. D'une part, ils « ne sont pas indépendants », « ils dépendent de tout le monde » et il est facile, pour qui leur accorde la charité, leur vend à crédit, leur loue des logements ou leur fournit du travail, « de les faire voter dans le sens que l'on désire ». D'autre part, parce qu'ils sont à charge à la société, il ne convient pas qu'ils aient « la moindre part au gouvernement de la société ». Ajoutant à ceci le fait que la loi pour les élections au législatif[662] exclut les assistés et les faillis, La Sagne demande au législatif « de faire une loi semblable pour les assemblées de commune ».
Il s'agit, donc, d'une proposition de loi uniformisant un point particulier du fonctionnement des assemblées de commune. Comme dans l'exemple cité plus haut de la pétition de St-Blaise, ce qui est en jeu, c'est une réglementation uniforme pour toutes les communes ; c'est, donc, une première loi sur les communes qui est demandée.
La commission des pétitions rend son rapport sur la proposition de La Sagne lors de la session de décembre 1834 encore. Ses conclusions sont adoptées à l'unanimité par le Corps législatif.[663]
Entièrement d'accord avec la commune de La Sagne sur le fond de la question (droits politiques communaux des assistés), la commission, pourtant, recommande le rejet de la pétition, pour une question de compétences : la commission « ne pense pas que cette matière soit de la compétence du Corps législatif », pour deux raisons.
Tout d'abord, le précédent de 1825 est réinterprété de façon significative. Dans son rapport de juin 1825, la commission des Audiences concluait au rejet de l'article de loi excluant les

---

661 *BCL 5*,16 décembre 1834, p. 186-188.

662 « Déclaration royale concernant la composition et les attributions du Corps législatif du 3 septembre 1831 », *RPO II*, p. 245-252 (voir article 2).

663 *BCL 5*, 27 décembre 1834, p. 199-200.

assistés des assemblées de commune et de bourgeoisie sur la base du fait que les Audiences s'étaient déjà prononcées négativement en ce qui concerne une loi fixant des règles pour les assemblées de bourgeoisie et que de telles mesures au niveau des communes relèvent des règlements que ces dernières veulent se donner « et que le gouvernement pourrait, selon les cas, provoquer ou sanctionner ».[664] Cette procédure était, donc, considérée en 1825 comme un pis-aller possible, parce que l'on ne voulait pas adopter la loi proposée : l'on ne s'est pas prononcé à proprement parler sur la question de la compétence du législatif à réglementer les affaires communales. Or, la commission du Corps législatif interprète ce rapport comme une décision sur cette question précise et fait de ce qui n'était indiqué que comme une solution possible une décision exclusive. Le rapport de 1825, dit-elle,

> « portait que cet objet rentrait nécessairement dans les règlements communaux qui sont sanctionnés par le Conseil d'état, et qu'il n'était pas de la compétence du pouvoir législatif. »

Le second argument est plus prégnant encore ; les modalités selon lesquelles il est formulé en font une norme inconditionnée, valable aussi longtemps que prévaut le système politique en vigueur :

> « Si l'on consulte en outre l'état constitutif du pays, on devra dire qu'en effet ce n'est pas au pouvoir législatif à limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure. »

« L'état constitutif » de la principauté exclut que les affaires communales soient réglementées par des mesures législatives : dès lors, la conclusion, adoptée à l'unanimité, s'impose : il ne peut « être question d'une mesure législative », et « il ne conviendrait dans aucun cas de fixer des règles générales ». Le Corps législatif rend certes justice aux « patriotiques intentions » des pétitionnaires, mais relègue la matière concernée au niveau des règlements communaux qui doivent être soumis à la sanction du Conseil d'Etat. L'on

> « n'envisage pas la mesure qu'ils proposent comme devant faire la matière d'une loi, mais bien celle de règlements spéciaux de communautés soumis à la sanction du Conseil d'Etat. »

Ce qui est ainsi en jeu, après 1830, c'est l'irruption d'un nouveau paradigme dans la politique neuchâteloise : la question communale, qui ne sera réglée définitivement que près de soixante ans plus tard, en 1888-1889.[665] Pour les années 1830 et 1840, la situation politique et institutionnelle de la principauté exclut toute mesure législative en matière communale : ne mentionnant pas même l'existence de règlements généraux que le Conseil d'Etat pourrait ou serait invité à établir, la réponse à la pétition de La Sagne n'invoque que la sanction de règlements communaux par le gouvernement.

« LES CHOSES SE PASSENT DIVERSEMENT DANS LES DIFFÉRENTES COMMUNES » : L'ETAT ET LES COMMUNES (1830-1848)

Jamais, jusqu'en 1848, l'Etat ne cherchera à régler le fonctionnement des communes en imposant des règles uniformes pour la gestion des biens communaux, l'assistance des pauvres ou le fonctionnement des organes communaux. Comme dans le cas des placements « à la démonte », il n'intervient que lorsqu'il soupçonne des « abus », des atteintes à une norme, qu'il se refuse soigneusement à codifier, ou lorsqu'il y a des plaintes, des violations de

664 *PVAG II*, 29 juin 1825, p. 220.

665 Cf. sur ceci Thierry CHRIST et Sabine RIARD, *Du réduit communal …*, p. 76-97.

règlements communaux, règlements auxquels l'Etat, par ailleurs, continue à être appelé à donner son approbation, en référence, ici aussi, à une norme implicite, à des règles non écrites, certes effectives, mais auxquelles il n'est jamais question de donner la forme d'une codification, d'une réglementation explicite et contraignante.
Ces caractéristiques décisives du système institutionnel neuchâtelois transparaissent, par exemple, bien à l'occasion de demandes de renseignements émanant d'autres cantons sur le système en vigueur dans la principauté. Contraint, alors, d'expliciter et d'expliquer les éléments d'un lexique institutionnel coutumier dont la vertu ordinaire tient à son caractère implicite, le gouvernement neuchâtelois, occasionnellement, décrit bien ces réalités. Ainsi, en 1834, le canton d'Argovie demande à Neuchâtel « communication » de ses « lois et ordonnances (…) relatives à la répartition des dépenses à la charge des communes, en matière communale, de police, d'écoles, de pauvres et de culte » ».[666] La réponse neuchâteloise dit en termes frappants quel est le système existant :

> « il sera répondu (…) à la communication demandée par la chancellerie d'Argovie sous la date du 27 novembre dernier, des lois et ordonnances en vigueur dans cet Etat concernant la répartition des charges communales, qu'il n'existe pas de lois et ordonnances, que *les choses se passent diversement dans les différentes communes, leur administration étant indépendante et le gouvernement n'intervenant dans leurs affaires que lorsqu'il y a plainte ou abus*, que presque toutes les communes ont été dotées par nos souverains et que les revenus de ces dotations leur servent à pourvoir à leurs besoins (…). »[667]

Si, pour la gestion des biens communaux, l'assistance et le fonctionnement des autorités communales, l'affirmation est exacte, il convient de relever que pour le domaine des écoles ou des cultes, tout comme pour les routes ou la police des habitants[668], la réponse passe sous silence l'engagement financier et le contrôle toujours plus marqué de l'Etat dans des secteurs précédemment entièrement en mains communales.[669] Ce qu'ainsi le document désigne, son pouvoir de référence, ce sont moins les réalités institutionnelles qu'il prétend décrire que l'image idéale que le régime entend en donner : un système dans lequel l'Etat intervient, certes, « lorsqu'il y a plainte ou abus », mais qui refuse d'unifier les fonctionnements

---

666 *MCE 187*, 31 décembre 1834, p. 2024-2025.

667 *MCE 188*, 11 février 1835, p. 236-237. Nous soulignons. Pour un autre exemple, cf. *MCE 191*, 19 décembre 1836, p. 1885 : le canton de Lucerne demande « communication des lois en vigueur dans cet Etat en matière d'impôts et d'organisation communale » ; la chancellerie est chargée « de répondre à cette demande par une indication sommaire de l'état des choses existant ». Cf. aussi AEN, *Série Assistance 2/Ib* : Lettre de la chancellerie du canton de Zurich à la chancellerie du canton de Neuchâtel, 19 juillet 1841 : le canton de Zurich demande à Neuchâtel, en vue d'un travail législatif à présenter au Grand Conseil, communication de ses lois et ordonnances « über die <Armenpolizey> <souligné>, im ausgedehnsten Sinne dieses Wortes ». Note de classement de la chancellerie neuchâteloise : « Ordonnances concernant la mendicité. » Nous n'avons pas trouvé trace de la suite donnée à la demande.

668 Le questionnaire porte en effet aussi les « rapports des habitants non communiers vis-à-vis des communes ». Le Conseil d'Etat répond que « les non communiers, qu'ils soient Neuchâtelois ou ressortissants d'autres Etats suisses, ou étrangers, jouissent du droit d'habitation moyennant une imposition annuelle de vingt batz, que dans quelques communes ils payent en sus une autre imposition pour l'exercice de leur industrie, mais que ces impositions ne peuvent être exigées qu'en vertu de règlemens sanctionnés par le Conseil d'Etat, et que dans tous les cas les ressortissants des autres cantons suisses sont traités sur le même pied que les Neuchâtelois non communiers. » Les affirmations sont, certes, exactes, mais elles passent sous silence le fait que le séjour et l'établissement des étrangers (non Neuchâtelois) fait l'objet d'une réglementation cantonale depuis 1827, révisée en 1833 et en 1841 (cf. Thierry CHRIST et Sabine RIARD, *Du réduit communal…*, p. 51-70).

669 Pour les routes et les cultes : Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », p. 203-276, en part. p. 220-245, et « Des pasteurs 'mieux logés… ». Pour l'école, cf. chap. VII/I : « Marginalia (3) ».

communaux, qui laisse persister la diversité de pratiques dont la légitimité, ainsi, tient non pas à leur conformité à une norme étatique explicite, mais à leur histoire, à leur ancienneté.
Pièce de l'arsenal idéologique royaliste et/ou caractéristique effective des fonctionnements communaux, le fait que « les choses se passent diversement dans les différentes communes » peut conduire le Conseil d'Etat, lorsque surgit une demande de renseignements sur le système existant, à devoir, faute de pouvoir produire une loi ou un règlement valable pour toutes les communes, répondre en envoyant une multitude de documents. C'est ce qui se passe en 1837, lorsque le Directoire fédéral, à la demande de l'ambassade française, invite les cantons à lui donner

> « communication des règlements d'administration ainsi que des écrits publiés concernant les établissements publics de bienfaisance qui existent dans leurs Etat respectifs, l'organisation des hôpitaux, l'assistance des pauvres, et les questions en général qui intéressent la charité publique (…). »[670]

Emprunté pour répondre, n'envisageant évidemment pas de collationner l'ensemble des règlements communaux d'assistance, le Conseil d'Etat se borne à charger les maires de Neuchâtel et du Locle de lui faire parvenir « si possible » les règlements de l'hôpital et des « établissements publics de bienfaisance » de la ville et de l'Hôpital Pourtalès, ainsi que de l'Hospice du Locle, auxquels l'on adjoindra « l'arrêt relatif à l'assistance des pauvres du 20 février 1819 ». En janvier 1838, les documents en question sont envoyés à Berne.[671]
Si ces mentions ne documentent qu'occasionnellement l'importance qu'attache le régime royaliste au maintien des usages, des particularités, des privilèges communaux, celle-ci est bien attestée par ailleurs. C'est le cas, par exemple et tout particulièrement, dans le dossier de la cantonalisation progressive, entre 1831 et 1848, de l'entretien des routes. Tâche à l'origine communale, massivement étatisée durant les deux dernières décennies du régime, l'entretien des routes repose initialement sur les communes, par le biais d'un système de corvées personnelles. Les débats menés au Corps législatif entre 1831 et 1834 mettent bien en évidence les enjeux d'un changement de système : comme pour le domaine de la protection sociale, il en va à la fois d'une éventuelle fiscalisation du financement, du passage des corvées, identiques pour tous, à une taxe proportionnelle à la fortune, et du maintien de la diversité communale.
Le Corps législatif discute ainsi, pour la refuser en juin 1833[672], de l'abolition obligatoire de la corvée et de son remplacement par des taxes communales basées sur la fortune. Le dossier, alors, est soustrait à la compétence du législatif, dans la mesure où il ne s'agit plus ni de voter une nouvelle imposition[673] ni d'introduire cette atteinte à la propriété privée qu'eût été une taxe sur la fortune. En juin 1834, le Conseil d'Etat justifie le fait qu'il ait repris à lui le dossier en arguant de ce qu'il n'est plus question d'un passage obligatoire de la corvée à la taxe et de ce que « la constitution de l'Etat et la pratique généralement suivie » l'autorisent « à sanctionner des réglemens que les communes de l'Etat adopteraient dans leur sein pour régler la matière de l'entretien des routes ».[674] Vis-à-vis de Berlin, il invoque aussi le respect de la diversité communale:

> « La seule tâche du gouvernement est (…) de veiller à ce que chaque commune répartisse dans son district la charge des routes d'une manière équitable, de ne pas permettre que les

---

[670] *MCE 193*, 4 décembre 1837, p. 2057-2058.

[671] *MCE 194*, 8 janvier 1838, p. 23 et 29 janvier 1838, p. 166 ; *MCE 195*, 14 novembre 1838, p. 1917.

[672] *BCL 4*, 21 juin 1833, p. 259-267.

[673] Il avait été question un temps d'augmenter les péages pour financer le système.

[674] *BCL 5*, 23 juin 1834, p. 19-21.

> particuliers soient arbitrairement imposés, et de *remédier aux abus* qui pourraient se manifester, et c'eût peut-être été porter une *atteinte illégale aux droits des communes de régler elles-mêmes leurs affaires intérieures que de vouloir déterminer par une loi générale la manière en laquelle elles devaient s'occuper de cette branche de leur administration*. Par cela même, ainsi que *l'affaire est une affaire communale, elle repousse toute idée d'une loi qui imposerait à toutes les communes une règle uniforme* sans égard à leurs besoins divers, aux circonstances différentes dans lesquelles elles se trouvent (…). »[675]

Le maintien des privilèges et des usages hérités de l'histoire, de l'autonomie communale constitue l'une des assises les plus solides du régime royaliste, et l'on pourrait à cet égard multiplier les citations. Ainsi, en 1832, une commission du Corps législatif écarte fermement l'idée d'une nouvelle répartition entre les communes pour les charges en matière d'entretien des routes ; les charges sont, certes, réparties très inégalement, mais il ne peut être question de gommer les inégalités nées de l'histoire et des circonstances propres à chaque commune, en opérant une nouvelle répartition des charges en fonction des exigences présentes :

> « Dans un pays coutumier comme le nôtre, les communes que l'on voudrait charger plus qu'elles ne le sont, réclameraient une prescription fondée sur un usage immémorial. »[676]

Le régime royaliste s'appuie politiquement sur un système communal dont la légitimation est de nature historique : le respect de la diversité est un instrument de maintien politique. Chaque commune a des « droits » et des spécificités ancrées dans des franchises ou des usages anciens : la légitimité du système ne tient pas à la cohérence que permettrait une organisation imposée par l'Etat. La dimension politique, idéologique de l'importance accordée par le régime à ces considérations n'est pas une réfection *a posteriori* de notre part ; et le Conseil d'Etat et Berlin la thématisent explicitement, à l'occasion, respectivement, du rachat des cens, d'un conflit entre l'Etat et la commune de Savagnier et du rachat des dîmes :

> « il est essentiel de ne pas s'écarter de ce principe qui tend à donner toujours plus d'importance à *notre régime communal* qui est considéré avec raison comme une des *bases essentielles de notre état politique*. » « cette *diversité de droits et d'intérêts locaux* caractérise particulièrement l'administration de la principauté ; on peut la considérer sous bien des rapports comme *un des éléments conservateurs de la constitution du pays*, et dans tous les cas les inconvénients qui peuvent en résulter sont moins graves que ne le serait dans tout le pays l'exemple flagrant d'une franchise arbitrairement révoquée (…). » « La communauté est l'élément social et politique de votre pays. Tout votre pays n'est qu'une congrégation de ces unités sociales élémentaires, très indépendantes les unes des autres, très indépendantes du gouvernement, et auxquelles se rattachent, autour desquelles se groupent toutes les familles indigènes, héréditairement à perpétuité (…). *Tout l'édifice de votre constitution repose en définitive sur les communautés*. (…) L'institution des communautés, institution ancienne, historique, fruit d'une liberté rare et d'une sage expérience de huit siècles, est donc l'une des plus précieuses du pays, et il faut par conséquent tâcher sous tous les rapports possibles de maintenir les communautés dans leur ancien crédit (…). »[677]

A l'appui de nos affirmations, l'on peut aussi faire mention des travaux de la SEP, qui documentent eux aussi bien le caractère politique, idéologique, du « régime communal », « un des éléments conservateurs de la constitution du pays ». En 1839, ainsi, le très influent

---

675 *LASM 97*, 81, 417-421, 4 août 1834.

676 *BCL 3*, 27 juin 1832, p. 154-177.

677 *LASM 97*, 68, 396-400, 7 juillet 1834 ; *LDSM 124*, 81, 262-266, 23 juin 1842 ; *LDSM 124*, 159, 370-380, 2 décembre 1842. Nous soulignons.

conseiller rapporteur Félix-Henri DuBois-Reymond[678], auquel, vraisemblablement, l'on doit les deux citations de 1842 rapportées ci-dessus, propose à la SEP « de choisir pour sujet d'un mémoire l'exposition de notre système communal », sous le titre de « origine, développement progressif, état actuel et influence de notre système de communes et de bourgeoisies ».[679] En février 1840, la SEP adopte la proposition et met au concours la question suivante :

> « Origine, développemens progressifs, état actuel du système communal dans la principauté de Neuchâtel et Valengin, et influence administrative, politique et morale de cette constitution sur les populations. »[680]

La question, certes, ne suscita aucun mémoire, bien qu'elle ait été remise au concours en novembre 1841 et en novembre 1842[681] ; il n'en demeure pas moins qu'elle est clairement d'ordre politique : elle est posée au moment même où la SEP se préoccupe des manuels d'histoire suisse utilisés dans les écoles. En novembre 1840, ainsi, le comité de la Société prend connaissance du fait

> « qu'on lit au collège de La Chaux-de-Fonds l'Histoire de la Suisse de Zchokke et qu'elle contient, outre des vues fausses et dangereuses, bien des choses hostiles aux institutions de ce pais (…). »[682]

L'idée consistant à « provoquer un abrégé d'histoire suisse, mieux fait et dans un meilleur esprit », est adoptée en juillet 1841. Le mal, en effet, semble plus répandu qu'on ne le croyait initialement : « répandue (…) dans les écoles non seulement des montagnes de notre pais, mais du Val-de-Travers », « l'histoire de la Suisse par Tschokke » est jugée

> « très dangereuse, surtout dans ses derniers articles, sur les révolutions des tems modernes ; deux mots exposent toute la pensée de l'auteur, c'est que les gouvernements ont toujours tort et ceux qui les attaquent toujours raison. »[683]

La Société met alors au concours un prix de trente louis « pour une histoire de la Suisse (…) appropriée à la jeunesse de nos écoles », « dans l'esprit de l'histoire de Muller » ; il pourrait s'agir, par exemple « d'un abrégé de cette histoire continuée par MM. Glutz-Blotzheim et Hottinger ». Le concours, certes, ne déboucha sur aucune publication[684], mais son existence, au moment même où l'on souhaite susciter un autre travail sur l'histoire « du système communal dans la principauté » et sur l'« influence administrative, politique et morale de cette constitution sur les populations », démontre bien la signification accordée par les élites du régime, regroupées au sein de la SEP, au système communal : ce dernier, clairement, est conçu comme un outil contre « les révolutions des tems modernes », comme un élément de préservation du régime politique royaliste.

---

678 Sur F.-H. DuBois-Reymond (1782-1865), cf. chap. VI/III/2 : « Le don refusé – le contrôle désiré (…) ».

679 *RGSEP*, 7 novembre 1839, p. 122.

680 *RGSEP*, 26 février 1840. p. 122, 1 juillet 1840, p. 123 et 5 novembre 1840, p. 125.

681 *RGSEP*, 4 novembre 1841, p. 129 et 3 novembre 1842, p. 132.

682 *RGSEP*, 5 novembre 1840, p. 125. Cf. aussi *RGSEP*, 22 janvier 1841, p. 126 et 18 février 1841, p. 127 : on déplore, notamment, « quelques passages, ajoutés à ce qu'il paroît par le traducteur, qui concernent les événements qui ont eu lieu dans ce pays en 1831, et qui les présentent sous le point de vue le plus faux et le plus odieux ».

683 *RGSEP*, 8 juillet 1841, p. 128-129.

684 Deux travaux furent envoyés, sans qu'un prix soit accordé ; l'affaire dure jusqu'en 1849. *RGSEP*, 7 juillet 1842, p. 131, 3 novembre 1842, p. 132, 23 février 1843, p. 133, 8 novembre 1844, p. 138, 7 novembre 1845, p. 139, 16 février 1846, p. 140, 2 juillet 1846 p. 142, 6 novembre 1846, p. 143, 10 février 1847, p. 146, 7 juillet 1847, p. 146-7, 14 novembre 1848, p. 149, 2 juin 1849, p. 151.

Dans ce contexte, il faut de puissantes raisons pour que l'Etat centralise et uniformise, en les surdéterminant par un financement et une réglementation cantonaux, certains pans relevant de l'autonomie communale[685], comme c'est le cas, en particulier, pour le domaine, déjà mentionné, de l'entretien des routes, qui, après 1836, passe massivement aux mains de l'Etat. Cette étatisation s'explique par le souci d'assurer la qualité de l'entretien, par la volonté de soulager les communes et, surtout, par des considérations fiscales[686] et des raisons politiques : l'on craint que la comparaison d'un canton à l'autre soit désavantageuse à Neuchâtel et que l'opinion publique n'attribue cette situation au régime politique ; l'on améliore l'entretien des routes pour anticiper des réclamations qui se réfèreraient au système en vigueur dans les cantons voisins. Ce phénomène d'étatisation, pourtant, se heurte aux fondements idéologiques du régime –le respect des privilèges et des particularités de chaque commune–, et l'exemple de l'échec des projets de cantonalisation des maisons de cure, entre 1843 et 1847, le montre à l'envi : l'intérêt des communes est moindre et la qualité de l'entretien des presbytères, très variable selon les communes, n'est pas perçue comme risquant d'être instrumentalisée politiquement. Le régime, alors, renonce à remettre en question, fût-ce en se bornant à l'aménager, la diversité institutionnelle.

L'entretien des routes, tout comme l'école, domaines relevant initialement de la basse police communale, ont connu une étatisation assez étendue, et la question de l'entretien des presbytères a, au moins, fait l'objet de projets ; l'assistance communale, par contre, tout comme la gestion des biens communaux et le fonctionnement des autorités communales, objets d'une improbable loi sur les communes, n'ont, eux, pas même été l'objet de velléités centralisatrices, de mesures générales. L'absence d'emprise étatique sur le fonctionnement de l'assistance communale doit, certes, ainsi que nous l'avons montré, être comprise comme une contrepartie de la non fiscalisation de l'aide sociale : refusant, en interdisant le recours aux contributions forcées, aux communes les moyens d'assister suffisamment leurs pauvres, les autorisant à ne secourir que les indigents qu'elles peuvent ou veulent assister, l'Etat a délibérément choisi un système dans lequel l'assistance n'est pas réglementée par l'Etat. Mais à ceci s'ajoute, renforçant encore la liberté laissée aux communes, le fait que le Conseil d'Etat voit dans la diversité des pratiques communales une composante idéologique essentielle du régime royaliste.

Dans ce contexte, il eût fallu de très puissantes raisons pour que l'on envisage, comme on entendait pourtant le faire en 1817, de « s'occuper sous un point de vue général de l'entretien des pauvres de l'Etat ». Il eût fallu, comme pour les routes, que plusieurs communes connaissent une situation financière particulièrement grave en raison de leurs charges d'assistance et/ou que le régime voie dans l'inégalité des pauvres face à leur pauvreté, conséquence d'un système où les modalités et les montants de l'aide sociale dépendent des moyens de chaque commune, un risque pour sa propre stabilité, une question qui eût pu être instrumentalisée politiquement.

Jusqu'en 1848, cela ne fut pas le cas : payant le prix d'un choix de classe –la non fiscalisation du financement de l'assistance–, faisant les frais du maintien politiquement motivé d'une autonomie communale la plus large possible, les pauvres, ainsi, restent ce qu'ils étaient avant 1815 : des ressortissants de telle ou telle commune, assistés plus ou moins selon la richesse et le bon vouloir de leur commune. Plus même : l'ordonnance de 1819, déliant les communes de l'obligation d'assister suffisamment les indigents, aggrave encore la situation des pauvres ; la bienfaisance privée, qui, dès après 1815, connaît un développement considérable, apparaît, à

685 Pour ce qui suit, cf. Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », p. 220- 245.

686 L'Etat craint de voir le trafic de transit déserter les axes neuchâtelois au profit des routes vaudoises ou bernoises, ce trafic s'effectuant par les deux routes sur lesquelles l'Etat perçoit des péages.

cet égard, comme un palliatif structurel, comme le moyen qui permit d'éviter et de contraindre les communes à respecter des règles générales en matière d'assistance et de fiscaliser, au détriment des plus aisés, le système.

3. L'ETAT ABSENT ET LA BIENFAISANCE PRIVÉE : L'EXEMPLE DE L'HOSPICE DE PRÉFARGIER

Motivé à la fois par des raisons de nature politique et par des considérations de classe, le souci de préserver à tout prix les équilibres institutionnels –communes et pratiques judiciaires– ne se traduit pas seulement par une non réglementation étatique de l'assistance communale : il a aussi pour effet de maintenir les ressources propres de l'Etat cantonal à un niveau très bas.
De 1830 à 1848, l'Etat assume, certes, un nombre croissant de tâches jusqu'alors en mains communales (écoles, routes, cultes), mais sans recourir à de nouvelles recettes : le refus de nouvelles taxes ou impôts est un trait essentiel du régime royaliste jusqu'à la Révolution. Cette politique a pour effet, en particulier, de limiter très notablement les investissements que l'Etat peut consentir et de l'amener à concentrer la quasi totalité de ses ressources sur quelques secteurs : les routes surtout, ainsi que des tâches qui lui incombent directement.[687]
Dans ce contexte, l'Etat ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour des investissements dans des domaines nouveaux et/ou dont il n'a pas, par ailleurs, la charge directe, et le domaine de la protection sociale constitue une illustration frappante de cette situation : n'ayant aucun moyen à consacrer à des projets dont, pourtant, il sait et reconnaît, occasionnellement, la nécessité, le Conseil d'Etat s'attache et à minimiser les besoins et à laisser l'initiative privée agir.
A cet égard, le meilleur exemple est celui de la création de l'hospice d'aliénés de Préfargier[688] : fondé par un seul homme, Auguste-Frédéric de Meuron (1789-1852), construit entre 1844 et 1848 et inauguré en décembre 1848, l'établissement répond à un besoin réel, dont le Conseil d'Etat, quelques années auparavant, avait refusé de reconnaître l'existence pour ensuite, dès qu'apparut un financement privé, accorder un soutien massif au projet. Après avoir décrit le contexte dans lequel l'établissement est créé, nous examinerons l'attitude de l'Etat, d'abord dans les années 1830, au moment où il est question de créer un

687 Thierry CHRIST, « 'Diminuer le nombre des ennemis… », p. 214 : les routes représentent 62.6% des investissements de l'Etat entre 1832 et 1847, l'équipement des troupes cantonales, 28.1% et la rénovation des bâtiments dont l'Etat a la charge, 8.5%, soit pour ces trois postes un total de 99.2%.

688 Sur Préfargier, cf. Pierre BLASER, *La clinique de Préfargier…* ; Thierry CHRIST, « 'Une propriété particulière entièrement indépendante (…) de l'Etat' ? La création de l'hôpital psychiatrique de Préfargier (Neuchâtel, 1830-1848) », *RHN*, 2009, p. 297-319 ; Catherine FUSSINGER et Deodaat TEVAEARAI, *Lieux de folie : Monuments de raison : Architecture et psychiatrie en Suisse romande, 1830-1930*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1998, p. 37-43 et 132-134 ; A. KOLLER, *La maison de santé…* ; Guy DE MEURON, « La fondation de Préfargier », *MN*, 1950, p. 97-104 et *La maison de santé de Préfargier : 1849-1949*, Neuchâtel, Paul Attinger, 1949. Voir désormais l'ouvrage publié à l'occasion du 150e anniversaire de l'établissement (*1849-1999 : Préfargier : 150 ans…*). Qu'il nous soit permis de signaler ici que cet ouvrage récent, mais hagiographique, devait initialement comporter une contribution de notre part sur « la prise en charge des aliénés dans le canton de Neuchâtel » (fin XVIIIe-XIXe s.). La partie consacrée aux rapports entre Préfargier et l'Etat (« des liens familiaux et politiques à la méfiance réciproque : 1835-1879 ») ayant déplu à la direction de l'établissement en raison de la mise en évidence de l'attitude du fondateur au moment de la Révolution de 1848, la contribution a été retirée de la version publiée de l'ouvrage, et le comité de fondation de l'établissement n'a payé l'auteur qu'à la suite d'une action auprès de l'office régional des faillites et poursuites…

établissement financé par l'Etat, puis dans les années 1840, lorsqu'A.-F. de Meuron fait appel à l'Etat pour appuyer son projet d'hospice financé par lui seul, pour terminer par évoquer sommairement les rapports entre l'établissement et l'Etat après 1848.

CONTEXTES DE PRÉFARGIER

Jusqu'au début du XIX^e^ siècle, à Neuchâtel au moins, les réactions aux troubles de l'esprit relèvent de ce que nous avons appelé le « traitement social » de l'aliénation[689] : l'aliéné, s'il ne constitue pas une menace pour les personnes ou les biens, a besoin d'aide et il relève de l'assistance communale ou de prises en charge familiales ; s'il est dangereux, il relève du pouvoir de haute police de l'Etat, de mesures d'enfermement que l'Etat ordonne pour protéger biens ou personnes.
En aucun cas, donc, le fou n'est un malade qu'il s'agirait de soigner : la typologie des interventions de l'Etat et des modes d'action de la société à l'égard des aliénés nous met en présence d'une gamme de moyens comprenant la prise en charge au sein de la famille, le placement chez des particuliers, des mesures de confination domiciliaire, des ordres ou autorisations d'enfermer, voire des mesures plus contraignantes d'enfermement pouvant aller jusqu'à la mise en « prison ». L'objectif est soit d'aider, d'assister, soit de réduire la dangerosité des individus.
Au cours de la première moitié du XIX^e^ siècle, le critère va se déplacer : plus que de préserver la société d'individus dangereux ou incommodes et/ou de veiller à ce qu'ils soient assistés, il va s'agir de chercher à les soigner. La curabilité remplace la dangerosité ou le besoin d'aide sociale comme critère. Ainsi, peu à peu, une ligne de partage nouvelle va séparer malades curables, d'une part, et malades incurables, d'autre part, catégorie nouvelle pour laquelle on cherchera une solution durant toute la seconde moitié du XIX^e^ siècle.[690]
Dans ce contexte, quatre facteurs donnent sens à la création de Préfargier : le système hospitalier existant à Neuchâtel vers 1840, l'apparition de la pratique du placement des aliénés dans des hospices hors du canton, la création d'hospices d'aliénés ailleurs en Suisse et, enfin, l'hostilité croissante, dès les années 1830, des élites neuchâteloises à l'égard des prises en charges institutionnelles, hostilité qui explique pour partie au moins le choix opéré par A.-F. de Meuron d'un hospice destiné aux aliénés.

Avant Préfargier : Les hôpitaux neuchâtelois et les aliénés

Le passage de l'aliénation au statut de maladie curable se heurte aux réalités hospitalières neuchâteloises de la première moitié du XIX^e^ siècle : le système hospitalier est, alors, encore

---

689 Cf. chap. III/II/1.

690 Pour cette question particulière, non traitée ici et qui ne trouvera de solution institutionnelle qu'à la fin du siècle, avec la création de l'hospice cantonal pour incurables de Perreux, inauguré en 1897 : Thierry CHRIST, « De la bienfaisance privée à l'Etat social… », *pass.* et Catherine FUSSINGER et Deodaat TEVAEARAI, *Lieux de folie…*, p. 82-92 et 142-147. Voir aussi la brochure du centenaire de l'institution (*Perreux 100 ans*, Hôpital psychiatrique de Perreux, 1997), ainsi que Edouard BOREL, *Perreux : Hospice cantonal : Neuchâtel*, Zurich, Eckhardt & Pesch, [1934] et *Les établissements de bienfaisance de l'Etat : Notice publiée à l'occasion de l'exposition nationale de Berne en 1914*, [Neuchâtel, impr. L.-A. Borel], 1914. Cf. enfin les écrits suivants du Dr. CHÂTELAIN : « La question des incurables dans le canton de Neuchâtel », *BSNASS II/1*, 1867, p. 6-53 (aussi imprimé séparément : Neuchâtel, 1867) ; *La question des incurables dans le canton de Neuchâtel : Rapport présenté à la commission d'initiative pour le soulagement des incurables*, Neuchâtel, James Attinger, 1869 ; *Hospice cantonal des incurables : Rapport présenté au Département de l'Intérieur sur le recensement des incurables en 1891*, La Chaux-de-Fonds, 1891. Cf. enfin, éventuellement : Cédric FISCHER, *De la retraite hygiéniste au traitement ambulatoire : Histoire de l'évolution des conceptions psychiatriques et leur influence sur l'hospice cantonal de Perreux, de 1897 à 1961*, mémoire de licence, Neuchâtel, 1997.

largement axé soit sur l'accueil non curatif de populations socialement et économiquement fragilisées, soit sur un traitement des maladies curables excluant les aliénés.
L'aliénation, dans la mesure où elle est curable, est donc exclue du système en vigueur. C'est le cas, tout particulièrement, de l'Hôpital Pourtalès. L'établissement est réservé aux malades pauvres, « à tous les indigens malades, sujets et habitans de l'Etat, ainsi qu'aux étrangers tombés malades dans le pays ».[691] Pour être admis, il faut être pauvre et malade, c'est-à-dire curable : régulièrement réaffirmée dans les rapports imprimés de la direction de l'Hôpital[692], cette contrainte statutaire se double du fait que les règlements de l'établissement excluent les aliénés. L'acte de fondation insiste sur le fait que l'hôpital est destiné aux « indigents affectés de maladies susceptibles de traitement et de guérison » (art. 2) sans exclure nommément les aliénés, mais les imprimés ultérieurs, destinés au public, préciseront rapidement la chose. L'avis d'ouverture de l'établissement, en juillet 1811, spécifie ainsi que

> « Les personnes aliénées d'esprit, atteintes de la galle, de maladies vénériennes et de maladies chroniques reconnues incurables (…) n'y seront point admises. »[693]

Ces dispositions d'exclusion des maladies mentales, vénériennes, contagieuses et incurables sont répétées jusqu'à la fin du siècle et ne sont pas propres à l'Hôpital Pourtalès. Elles sont, en particulier, reprises dans les règlements de l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds. Créé d'abord sous une forme modeste au début des années 1840[694], cet établissement exclut en effet les mêmes malades : destiné, selon le règlement de 1847, aux « malades indigents de la juridiction », il n'accueille que les maladies « susceptibles (…) de guérison et dont le traitement ne sera pas présumé devoir se prolonger trop longtemps »[695] ; de ce fait, il n'admet pas les maladies mentales chroniques, la gale, les maladies vénériennes et toute maladie reconnue incurable (art. 6), et le règlement d'admission de 1853[696], tout comme les règlements ultérieurs, excluent eux aussi les maladies mentales, vénériennes, contagieuses et incurables.
Ainsi, au moment de la création de Préfargier, les deux seuls établissements destinés uniquement à soigner des malades et ouverts aux indigents sans distinction d'origine ou de religion excluent les aliénés. Les autres établissements sont moins restrictifs en termes médicaux, mais ils ne sont pas accessibles à tous les pauvres, dans la mesure où des critères d'état civil (origine) interviennent pour en limiter l'accès.
C'est le cas, en particulier, de l'Hôpital de la ville de Neuchâtel.[697] A mi-chemin entre l'institution de soins et l'hospice pour vieillards et incurables, réorganisé vers 1808, cet établissement reste peu médicalisé jusqu'au milieu des années 1840 au moins. Ainsi, le règlement de 1808 distingue deux fonctions : l'hospice, pour les vieillards, et l'hôpital, pour les malades curables ; l'entrée en est réservée presqu'exclusivement aux bourgeois de la ville :

---

691 Art. 3 de l'acte de fondation, cité d'après BPUN QD976 : *Hôpital Pourtalès : Neuchâtel : 1811-1911*, Neuchâtel, impr. Attinger frères, s.d.

692 Le rapport pour les années 1829-1832, p. ex., rappelle que « l'indigence n'est pas un titre suffisant pour obtenir l'entrée de l'établissement, mais encore qu'il faut être malade et atteint d'une maladie susceptible de traitement et de guérison ». BPUN 6R173.

693 BPUN 6R173.

694 Cf. chap. VI/V/1.

695 BPUN 6R172 : *Règlements pour l'hôpital projeté à La Chaux-de-Fonds, et adoptés dès le 1er avril 1847 par la nouvelle administration de la chambre de secours temporaire*, art. 3.

696 BPUN 6R172 : *Règlement pour l'hôpital de La Chaux-de-Fonds*, La Chaux-de-Fonds, impr. du National suisse, 1859.

697 Cf. chap. VI/I/3.

> « L'hospice est cet établissement dans lequel la chambre de charité entretient des vieillards, des infirmes, des deux sexes. (…) On y admet les pauvres bourgeois, vieillards ou infirmes, abandonnés, sans parens, et hors d'état de se suffire à eux-mêmes. (…) Quand ils tomberont malades, ils seront mis dans une des chambres destinées aux malades, afin d'y être traités plus convenablement. »[698]

L'Hôpital de la ville a donc pour fonction, au moins autant que de soigner, de recueillir et d'abriter des populations que seuls leur précarité et leur statut de bourgeois unit, et la situation ne change pas avant le milieu du siècle. Même réorganisé vers 1845, l'établissement conserve sa fonction d'hospice destiné aux bourgeois de la ville, tout en excluant, désormais, explicitement les aliénés. Selon le règlement de 1868, il est en effet

> « destiné à recevoir les bourgeois atteints de maladies aiguës ou chroniques susceptibles de guérison ou d'amélioration, comme aussi ceux qui sont atteints de maladies chroniques incurables, lorsque ces maladies exigent des soins qui ne peuvent être donnés à domicile. » (art. 6) « Les personnes atteintes d'aliénation mentale, les épileptiques, les femmes en couche et les enfants en bas âge ne pourront être admis qu'en cas d'extrême urgence, par exception (…). » (art. 10)[699]

Parmi les établissements existant au moment de la fondation de Préfargier, il faut encore rappeler l'existence de l'Hospice du Locle.[700] Destiné aux vieillards pauvres originaires du Locle, fonctionnant occasionnellement, contre son gré, comme hôpital pour les accidents, il n'est pas exclu que cet hospice ait aussi recueilli, ponctuellement, non pas certes des aliénés curables, mais peut-être quelques aliénés incurables âgés. Mais sa fonction est essentiellement l'accueil de vieillards indigents : il ne reçoit pas de malades curables ni, en tant que tels, d'aliénés. Enfin, il faut encore mentionner l'hôpital-hospice de Grandchamp : financé par les fabricants d'indiennes Philippe et Charles Bovet, ouvert à Boudry en 1842, transféré à Grandchamp en 1857, sa fonction semble à mi-chemin entre l'hôpital et l'hospice. Parmi les incurables reçus par l'établissement dans sa fonction d'hospice ont pu se trouver quelques aliénés âgés et non susceptibles de guérison, mais, comme au Locle, le fait reste à documenter. Durant les premières années de son existence, l'institution semble, en effet, avoir été axée sur les soins aux malades curables.[701]

Ce qu'il faut ici souligner, c'est le fait qu'en dépit de ces conditions peu favorables à l'admission d'aliénés susceptibles d'être guéris ou *améliorés*, l'Hôpital de la ville et l'Hôpital Pourtalès admirent malgré tout plusieurs aliénés dans la première moitié du XIX^e^ siècle. Jean-Pierre JELMINI a ainsi retrouvé, sur la base des registres d'entrées des malades, 75 aliénés admis et soignés dans ces établissements, dont 50 à l'Hôpital Pourtalès. Pour ce dernier établissement au moins, la dimension curative des admissions est claire : un tiers des aliénés admis ont été renvoyés, un tiers n'ont été que « soulagés » ou se sont enfuis, mais un dernier tiers, par contre, sont sortis « guéris ».[702]

Ces indices montrent clairement qu'avant l'ouverture de Préfargier, le système ancien, axé sur le traitement social des aliénés, et non sur une prise en charge de nature curative, commence à être contrebalancé par des pratiques nouvelles qui émergent contre un système hospitalier

---

698 BPUN 6R370 : *Réglemens adoptés par le comité de charité dans son assemblée du 12^e^ mars 1808 relativement à l'hôpital et à l'hospice qui sont soumis à sa direction*, Neuchâtel, Fauche-Borel, 1808, 29 p.

699 BPUN 6R358 : *Règlement pour l'hôpital de la commune de Neuchâtel*, 8 p. Adopté par le Conseil général de la commune le 31 août 1868.

700 Cf. chap. VI/III/1.

701 Cf. chap. VI/IV (introduction), *ad loc.* pour les références archivistiques.

702 Cf. Jean-Pierre JELMINI, « Présence et traitement… ».

excluant l'aliénation : peu à peu, désormais, l'idée s'impose que l'aliénation mentale est guérissable et qu'elle peut faire l'objet d'un traitement autre que des soins non médicaux convenables ou que l'enfermement. L'apparition d'une pratique nouvelle, les placements hors du canton, confirme bien cette évolution.

Avant Préfargier : Les placements dans des hospices hors du canton (1830-1848)

A la fin des années 1830, les pratiques de prise en charge des aliénés héritées du XVIII^e^ siècle ont changé ; le recours au placement dans un hospice d'aliénés, pratique constitutive d'une nouvelle conception de l'aliénation axée de plus en plus sur la guérison de ce qui est désormais considéré comme une maladie, est un bon indicateur de cette évolution. Elaborée à partir des cas particuliers mentionnés dans les *Manuels du Conseil d'Etat* pour la période 1815-1848[703], le dossier comprend 27 mentions de placements d'aliénés neuchâtelois dans des hospices hors du canton. Deux hospices regroupent à eux seuls la majorité des cas, soit Bellevaux, à Besançon (8), et l'Hospice de Dôle (Jura, 10). Les autres établissements qui apparaissent sont ceux de Stephansfeld (Bas-Rhin, 4), Lausanne (3), Illenau (Bade, 1) et Königsfelden (1).

La chronologie de la mise en place de ces pratiques nouvelles s'articule autour d'une coupure située à la fin des années 1830. Le fait se traduit par une hausse notable du nombre de mentions : de huit cas entre 1815-1838 (0.33 par an), l'on passe à 19 cas pour la période 1839-1847 (2.4 par an). Révélateur d'un recours désormais plus régulier et systématique à l'hospice comme moyen de répondre à l'aliénation, ce constat est renforcé par le fait que les préoccupations médicales prennent de l'importance : l'on place des aliénés à l'hospice désormais moins pour des raisons de sécurité publique ou pour les y abriter que pour qu'ils puissent y être traités médicalement. Ce déplacement des priorités se matérialise particulièrement bien dans l'abandon de l'Hospice de Bellevaux au profit de celui de Dôle au début des années 1840. Jusqu'alors, l'hospice situé à Besançon représente le principal recours lorsqu'il s'agit de placer un aliéné dangereux ou incommode[704] ; c'est l'Hospice de Dôle qui prend le relais, avec dix cas, tous postérieurs à 1841, ainsi que celui de Stephansfeld, avec quatre cas, dont trois entre 1844 et 1847.

Cette coupure se lit également dans les démarches du Conseil d'Etat pour s'informer sur les hospices d'aliénés où sont placés des ressortissants neuchâtelois. Précédées en 1837-1838 par une tentative, inaboutie, auprès du canton de Genève[705], ces démarches se multiplient dans la première moitié des années 1840. Après que le médecin du roi a rendu, en 1840, un rapport très défavorable à Bellevaux[706], le gouvernement se met à la recherche d'un établissement plus adéquat : en 1841, on écrit aux hospices de Stephansfeld et Dôle dans l'intention d'y obtenir

---

703 Et pour les cas particuliers évoqués ici et pour les démarches plus générales de l'Etat, nous nous basons sur un dépouillement sommaire des *MCE*, réalisé pour l'essentiel à partir des *Tables* ; nous ne faisons, ainsi, bien évidemment, qu'esquisser l'histoire de la perception et du traitement de l'aliénation à Neuchâtel.

704 Sur huit cas entre 1815 et 1838 : six à Bellevaux et deux à Lausanne.

705 En décembre 1837, l'on écrit « au gouvernement de Genève pour savoir si les aliénés neuchâtelois pourraient être admis dans l'établissement qu'il a fondé, et à quelles conditions, soit qu'ils appartiennent ou non à la classe des aliénés incurables ou à celle des fous dangereux » (*MCE 193*, 27 décembre 1837, p. 2220-2221) ; le mois suivant, Genève répond qu'il ne lui est pas encore possible de répondre « quant à l'admission dans leur nouvelle maison d'aliénés, des individus étrangers à leur canton », « cette question n'ayant point encore été examinée et l'établissement même n'étant pas terminé » (*MCE 194*, 13 janvier 1838, p. 56).

706 *Tables MCE 1836-40*, s.v. « Aliénés » : du 18 janvier 1840 (ordre de prendre des renseignements) au 9 novembre 1840 (rapport du médecin du roi sur l'établissement). Cf. aussi A. KOLLER, *La maison de santé…* : abritant pêle-mêle des populations très hétérogènes, l'établissement fonctionne à la fois comme dépôt de mendicité, lieu de détention pour les auteurs de délits légers et asile pour aliénés.

l'admission des aliénés du canton, et en 1842, l'Hospice de Dôle est recommandé au public.[707] De mai 1842 à septembre 1843, le Conseil d'Etat se préoccupe des « formalités à prescrire au point de vue médical et juridique pour le placement des aliénés dans les hospices étrangers », à Dôle en particulier, pour adopter, finalement, en septembre 1843, un règlement général en la matière.[708] Durant les années qui suivent, des démarches semblables sont entreprises : en novembre 1843, on se renseigne sur les conditions auxquelles l'Hospice d'Illenau (Bade) recevrait les aliénés neuchâtelois[709] et, en décembre 1845, on invite le public à recourir de préférence à l'Hospice de Stephansfeld.[710] En 1846, enfin, on renouvelle auprès du canton de Genève des démarches en vue de savoir à quelles conditions il recevrait des aliénés neuchâtelois indigents.[711]

Ces quelques données révèlent, d'une part, une modification des pratiques par rapport à l'héritage du siècle passé : l'aliéné, de plus en plus, est traité comme un malade qu'il faut soigner dans un établissement spécialisé ; peu à peu, le traitement social de l'aliénation cède la place à une médicalisation des désordres de l'esprit. Mais en même temps que la manière dont les familles ou les communes réagissent aux cas d'aliénation, c'est aussi l'attitude de l'Etat qui change : l'Etat neuchâtelois fait de la prise en charge des aliénés une tâche à part entière, détachée peu à peu des préoccupations antérieures de sécurité publique ou de surveillance de l'assistance communale. Articulée autour de l'idée que la santé publique est, comme l'école ou les routes dès le début des années 1830, une question à laquelle l'Etat doit lui-même s'intéresser, au lieu de la laisser à la discrétion des familles ou des communes, cette progressive étatisation, cette accession des modalités de la prise en charge de l'aliénation mentale au statut de tâche de l'Etat s'est traduite entre autres par la création, en 1838, d'une *commission d'Etat de santé* dont l'histoire mériterait d'être écrite.

Autour de Préfargier : Les hospices pour aliénés en Suisse

Il est en général admis que la psychiatrie, discipline médicale basée sur l'idée d'une curabilité des désordres mentaux, est une invention de la fin du XVIII^e^ ou du début du XIX^e^ siècle.[712] A cette médicalisation de l'aliénation est intimement liée l'idée qu'il faut, pour guérir de tels maux, sortir les aliénés des hospices, voire des prisons, dans lesquels, jusqu'alors, ils

---

707 *Tables MCE 1841-48*, s.v. « Aliénation mentale » : du 1^er^ mars 1841 au 31 janvier 1842.

708 *Tables MCE 1841-48*, s.v. « Aliénation mentale » : 16 et 30 mai 1842 (« formalités à observer pour l'introduction d'un aliéné à l'Hospice de Dôle »), 30 mai 1842 au 20 septembre 1843 (« règlements pour les formalités à observer pour le placement d'un aliéné neuchâtelois »). Cf. aussi « Règlement pour le placement des aliénés à l'étranger », du 20 septembre 1843, *RPO III*, p. 328 sqq. Ce règlement fixe les exigences à respecter pour l'internement-placement d'un aliéné neuchâtelois hors du canton (autorisation du Conseil d'Etat, certification médicale de l'état du malade) et rappelle que les coûts sont à la charge du malade, de sa famille ou, à défaut, de sa commune d'origine.

709 *Tables MCE 1841-48*, s.v. « Aliénation mentale » : « Hospice d'Illnau (Baden) : on demande l'admission, dans cet établissement, des aliénés neuchâtelois : 22 novembre 1843 ; 6 décembre 43 réponse ministérielle (…). »

710 *Tables MCE 1841-48*, s.v. « Aliénation mentale » : « Hospice de Stephansfeld. La préférence doit être accordée à cet hospice ; avis aux intéressés : 10 décembre 1845. »

711 *Tables MCE 1841-48*, s.v. « Aliénation mentale » : « Asile de Genève : on demande à Genève à quelles conditions nos aliénés indigents y seraient admis : 29 juin 1846 ; 15 juillet 46, réponse. » Cf. aussi *ibid.*, du 18 décembre 1843 au 29 janvier 1844 : l'on demande des renseignements au canton de Genève sur son « établissement d'aliénés ».

712 Il s'agit ici d'un lieu-commun de l'historiographie. Contra, cf. p. ex. Carlos WATZKA, *Vom Hospital zum Krankenhaus : Zum Umgang mit psychisch und somatisch Kranken im frühneuzeitlichen Europa*, Köln, Böhlau, 2005, qui montre, sur la base des registres de malades d'un hôpital de Graz, au XVII^e^ siècle, que les malades psychiques sont alors déjà traités comme des malades à soigner (séjours courts, faible mortalité, taux élevé de guérisons), et non comme des criminels ou des incurables.

pouvaient avoir été enfermés, pour les soigner dans des établissements médicaux spécifiquement conçus pour cela. Naît alors, en Suisse et en Europe[713], l'asile d'aliénés.
Pour les siècles antérieurs[714], la littérature existante donne l'image pour la Suisse d'un système où les aliénés sont enfermés, ou accueillis, dans les hôpitaux-hospices existants, où quelques chambres étaient prévues pour recevoir en particulier les « furieux » et les « agités ». On rencontre souvent, pour désigner ces locaux destinés aux aliénés, le terme de « discipline ».
Si, en 1800, il n'existe en Suisse aucun véritable asile d'aliénés, vers 1870, par contre, le pays est considéré comme bien doté en la matière par les observateurs étrangers. C'est en effet entre 1835 à 1875 que sont construits, ou aménagés dans des bâtiments existants, la majorité des hôpitaux psychiatriques du pays.[715]
La littérature disponible à ce sujet est peu cohérente. Privilégiant les créations nouvelles, elle se contredit souvent lorsqu'il s'agit de dater ou d'apprécier la portée de changements amenés dans des cadres déjà existants, lorsque, par exemple, un hôpital ancien se voit ajouter une subdivision destinée aux aliénés ou lorsque d'anciennes structures adoptent des pratiques nouvelles pour soigner l'aliénation. Les données qui suivent n'ont, donc, qu'une valeur indicative.
Au moment où A.-F. de Meuron porte son choix sur un asile destiné aux maladies mentales curables, l'établissement le plus moderne en Suisse, et qui constituera pour le fondateur de Préfargier un modèle à suivre, est celui des *Vernets*, créé par le canton de Genève (1838). Remplaçant d'anciennes structures liées à l'hôpital général, les *Vernets* seront complétés, en 1900, par l'ouverture de l'asile de *Bel-Air*.[716]

---

713 La psychiatrie constitue un champ historiographique très abondamment exploré. En focalisant le propos sur la fin du XVIII[e] et le XIX[e] siècles, sans aucune prétention à l'exhaustivité : I. Généralités : Dieter JETTER, *Grundzüge der Geschichte des Irrenhauses*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1981 et *Zur Typologie des Irrenhauses in Frankreich und Deutschland (1780-1840)*, Wiesbaden, Franz Steiner, 1971 ; Claude WACJMAN (textes choisis et présentés par), *Enfermer ou guérir. Discours sur la folie à la fin du XVIII[e] siècle*, St-Etienne, Publications de l'Université de St-Etienne, 1991. II. Pour la France : Anne-Marie BERNARD et Jacques HOUDAILLE, « Les internés de Charenton, 1800-1854 », *Population 49*, 1994, p. 500-515 ; Gérard BLEANDONU et Guy LE GAUFEY, « Naissance des asiles d'aliénés (Auxerre-Paris) », *AESC 30*, 1975, p. 93-121 ; Gilles BOLLENOT, « Les fous à Lyon au XIX[e] siècle. Enfermement et thérapeutique », *Cahiers d'histoire*, 1981/3, p. 231-258 ; Jan GOLDSTEIN, *Console and Classify. The French Psychiatric Profession in the Nineteenth Century*, Cambridge, Cambridge U.P., 1987 ; Gilles TRIMAILLE, « L'asile public d'aliénés de Dijon au milieu du XIX[e] siècle », *MHDSR 52*, 1995, p. 139-154. III. Pour l'Allemagne : Erich J. ENGSTROM et Volker ROELCKE (éd.), *Psychiatrie im 19. Jahrhundert : Forschungen zur Geschichte psychiatrischer Institutionen, Debatten und Praktiken im deutschen Sprachraum*, Bâle, Schwabe, 2003 ; Doris KAUFMANN, *Aufklärung, bürgerliche Selbsterfahrung und die "Erfindung" der Psychiatrie in Deutschland, 1770-1850*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1995 ; Ernst KÖHLER, *Arme und Irre. Die liberale Fürsorgepolitik des Bürgertums*, Berlin, Klaus Wagenbach, 1977 ; Rüdiger NOLTE, *Pietas und Pauperes. Klösterliche Armen-, Kranken- und Irrenpflege im 18. und im 19. Jahrhundert*, Köln, Bölhau, 1996 ; Karl-Heinz REGER et Horst DILLING, *Psychiatrie in Lübeck : Das 19. Jahrhundert*, Lübeck, Schmidt Römhild, 1984. IV. Autres pays : M. ORR JOHNSON, « The Insane in 19th Century Britain : A Statistical Analysis of a Scottish Insane Asylum », *Historical Social Research 17/3*, 1992, p. 3-20 ; Andrew SCULL, *Social Order/Mental Disorder. Anglo-American Psychiatry in Historical Perspective*, London, Routledge, 1989 ; Jeremy TAYLOR, *Hospital and Asylum architecture in England 1840-1914 : Building for Health Care*, London/New York, Mansell, 1991.

714 Pour quelques références bibliographiques, cf. chap. III/II (introduction).

715 Cette synthèse se base sur : Catherine FUSSINGER et Deodaat TEVAEARAI, *Lieux de folie…* ; Catherine FUSSINGER (et al.), « Diversification de la psychiatrie en Suisse : Etat et perspectives de recherche en histoire de la psychiatrie », *Traverse 10*, 2003, p. 11-31 ; *HBSV I*, p. 477 ; J. HUNGERBÜHLER, *Über das öffentliche Irrenwesen in der Schweiz*, St-Gall, Huber & Co., 1846 ; C. LADAME et R. WEBER, « Aliénés » ; Christian MÜLLER, *De l'asile au centre psychosocial…*

716 Philippe BOVIER, *De l'asile à la cité. Histoire de la clinique psychiatrique de Bel-Air et transformation des domaines de la folie, 1900-1975*, s.l., s.n., 1982 ; Claude BONARD, *Aliénistes et maladies mentales à Genève :*

Plus ancien, mais moins moderne dans sa conception, l'asile vaudois du *Champ-de-l'Air* date de 1810. Créé et financé par le canton, il accueille à la fois des aliénés et des incurables. Il sera remplacé, en 1873, par l'hôpital psychiatrique de *Cery*.[717]
Le canton de Bâle-ville, lui aussi, dispose avant le milieu du siècle d'un établissement psychiatrique récent, sous la forme de deux bâtiments affectés à la fin des années 1830 ou au début des années 1840 à cet usage dans le complexe de l'hôpital des bourgeois. Un nouvel asile sera ouvert en 1886 (*La Friedmatt*).[718]
D'autres cantons encore, avant 1848, ont ouvert des établissements destinés aux aliénés. Ainsi, le canton de Thurgovie, depuis 1840, a converti l'ancien couvent de *Münsterlingen* en hospice pour les aliénés ; à la fin du siècle, un second asile est créé dans l'ancien couvent de *St. Katharinental*. Dans le canton de St-Gall, c'est également un ancien couvent, à *St-Pirminsberg*, aménagé à cet effet, qui reçoit depuis, semble-t-il, le milieu des années 1840 les aliénés du canton, et un second asile sera ouvert à *Wil* au début des années 1890. Pour le canton d'Argovie, l'hôpital pour les aliénés de *Königsfelden* est inauguré en 1872.
Dans le canton de Berne, un hôpital psychiatrique moderne, la *Waldau*, est inauguré en 1855, faisant suite en particulier au *Tollhaus*, datant du XVIII[e] siècle, destiné exclusivement à l'enfermement d'aliénés. Les asiles de *Münsingen*, en 1895, et, en 1899, pour les incurables, de *Bellelay*, viendront compléter le système.[719]
A Zurich existe, dès 1813, une institution pour aliénés, curables ou non, annexe de l'hôpital général. L'ancien monastère bénédictin de *Rheinau* est, dès 1867, converti en hôpital pour malades mentaux, surtout incurables ; agrandi au début du XX[e] siècle, il sera le plus grand

Un prolongement méconnu de la Révolution de mil huit cent quarante six : « L'affaire Coindet », mémoire de licence, Genève, 1984 ; Armand BRULHART (dir.), *Du mal de Saint-Antoine à Belle-Idée,* Genève, Georg et HUG, 2002 (*2 siècles de psychiatrie à Genève : 1800-2000, t. 1 : 1800-1950*) ; Corinne LEURIDAN, *Dessine-moi une maison : Une réforme asilaire genevoise (1817-1838)*, mémoire de licence, Genève, 1994 ; Ferdinand MOREL, *Cinquantenaire de la Clinique psychiatrique de Bel-Air à Genève*, Genève, 1950.

717 Séverine GILLIARD, *Maîtriser la folie. La prise en charge des aliénés dans le canton de Vaud au XIX[e] siècle*, mémoire de licence, Lausanne, 1986 ; Georges KLEIN, *Evolution des modalités d'admission non volontaire en hôpital psychiatrique : L'exemple de Cery : 1873-1949*, Lausanne, s.n., 1996 (Th. méd. Lausanne) ; Georges KLEIN et Jacques GASSER, « L'évolution de la psychiatrie à travers les dossiers de patients : L'exemple de l'Hôpital psychiatrique de Cery, 1873-1959 », *RHV*, 1995, p. 65-86 ; Séverine PILLOUD, *La thérapeutique par le travail dans le traitement de la maladie mentale, du XIX[e] siècle à nos jours : Le cas du canton de Vaud : De l'hospice des aliénés du Champ-de-l'air (1810-1873) à l'hôpital psychiatrique de Cery (1873-1970)*, mémoire de licence, Lausanne, 1996 ; Claude SECRETAN, *L'hôpital de Cery : 1873-1973*, Lausanne, Payot, 1973 ; Hans STECK, *De l'asile d'aliénés à l'hôpital psychiatrique : (150 ans d'assistance psychiatrique dans le Canton de Vaud)*, Lausanne, J. Bron, 1948 ; Jean-Claude WAGNIERES, « Aux origines de l'Hôpital psychiatrique vaudois : L''Asile des Aliénés du Champ de l'Air' (1810-1873) », *RHV*, 1995, p. 13-61 et « Genèse de l'hôpital psychiatrique vaudois », *Les cahiers médico-sociaux*, 1981, p. 67-95.

718 Patricia GEISSER, *Planung und Bau der Irrenanstalt Basel, 1864-1886*, mémoire de licence, Bâle, 1993 ; Georges SCHÜLER, *Der Basler Irrenarzt Friedrich Brenner 1809-1874. Ein Beitrag zur Geschichte der Schweizer Psychiatrie sowie zur Sozial-, Religions- und Kulturgeschichte der Stadt Basel im 19 Jahrhundert*, Aarau, Sauerländer, 1974 ; Madeleine ZIEGLER, *Die Entwicklung des Irrenwesens in Basel…*

719 Hans KNOLL, *La Maison de santé de Bellelay, canton de Berne*, Zurich, Eckhardt & Pesch, 1932 ; Maria NOGUEIRA, *Bellelay, ancien couvent devenu hôpital psychiatrique (1789-1960)*, mémoire de licence, Neuchâtel, 2007 ; Ulrich BRAUCHLI, *Kantonale Heil-und Pflegeanstalt Münsingen (Kt. Bern)*, Zurich, Eckhard & Pesch, 1933 ; Bernhard KRAPF (et al.), *Entstehungsgeschichte der Irrenanstalt Münsingen. Ein Beitrag zur Geschichte des bernischen Irrenwesens*, Berne, s.n., 1978 (Th. méd. Berne) ; Esther WÜTHRICH, *Wer ist 'hysterisch'? Die Wirkung des 'Hysterie'-Konzepts auf Frauen am Beispiel der 'Hysterikerinnen' in der Waldau zwischen 1880 und 1918*, mémoire de licence, Berne, 1995.

asile de Suisse. Un autre établissement avait également ouvert ses portes, en 1870 : *Le Burghölzi*. Depuis 1894, les incurables sont placés à *Wulfingen*.[720]
Enfin, et sans vouloir être exhaustif[721], on peut encore mentionner les établissements suivants : *La Rosegg* (SO, 1860), l'ancien couvent transformé de *St-Urban* (LU, 1873)[722], *Marsens* (FR, 1875)[723], *Breitenau* (SH, 1892)[724], *Casvegno* (TI, 1898)[725], *Malévoz* (VS, 1901)[726], *Krombach* (AR, 1908)[727] et *Waldhaus* (GR, 1892).
Ainsi, en 1844, le nombre d'établissements destinés spécifiquement au traitement médical des aliénés est peu élevé en Suisse : la naissance de Préfargier se situe au début d'un mouvement massif de créations d'hospices d'aliénés. Il serait donc abusif de parler de retard neuchâtelois en la matière. Ce qui, par contre, distingue la principauté, c'est l'absence de l'Etat en matière d'initiative et de financement. Ailleurs, ce sont les autorités cantonales qui prennent l'initiative : en Suisse au moins, Préfargier est la seule création de cette envergure de nature entièrement privée.

Autour de Préfargier : Une hostilité croissante aux solutions institutionnelles

Nous avons documenté, ailleurs, la mise en place, sous le sceau de la bienfaisance privée, hors de tout financement et de tout contrôle communaux ou étatiques, d'un nombre important d'institutions destinées à la prise en charge fermée d'enfants, de malades et de vieillards. Pour les enfants, ainsi, l'on passe d'une situation où, au début du siècle, n'existe qu'une seule institution, la Maison des orphelins de la ville de Neuchâtel, à la constitution d'un réseau relativement dense, en place avant le milieu des années 1830.[728]

---

720 Moriz HOFMANN, *Die Irrenfürsorge im alten Spital und Irrenhaus Zürichs im 19. Jahrhundert bis zur Eröffnung der Heilanstalt Burghölzli*, Zurich, Rascher, 1922 ; Walter Felix STEINEBRUNNER, *Zwei Krankenhausplanungen des 19. Jahrhunderts : Ihre ärztlichen Experten, ihre Vorbilder : Kantonalkrankenhaus (1834-1842) : Johann Lukas Schönlein : Irrenanstalt Burghölzli (1851-1870) : Wilhelm Griesinger*, Zurich, Buchdr. Berichtshaus, 1971 (Diss. med. Zurich).

721 Pour un autre exemple cantonal encore, cf. Paul HÖCH, *Die Entwicklung der institutionellen Psychiatrie im Kanton Zug*, Dietikon, Juris Dr. + Verl., 1994 (Diss. med. Zurich).

722 Urs BAUMANN, *Geschichte der Psychiatrischen Klinik St. Urban, 1873-1973*, Willisau, Willisauer Bote, 1973 (Diss. med. Zurich).

723 Claude FRAGNIÈRE, *La création de l'asile d'aliénés de Marsens : Aspects techniques et administratifs*, mémoire de licence, Fribourg, 1992 ; *Le centenaire de Marsens : De l'asile à l'hôpital : 1875-1975*, Fribourg, 1975.

724 François Auguste GYSIN, *Schaffhauser Psychiatrie im 19. Jahrhundert und die Entstehung der Kantonalen Irrenanstalt Breitenau*, Zurich, Juris Druck, 1990 (Th. méd. Zurich).

725 Pour l'exemple tessinois, plus largement : Orlando DEL DON, *Punizione, custodia, cure, 1802-1906 : La tutela della salute mentale in Ticino, dagli inizi dell'Ottocento fino ai primi anni del Manicomio cantonale con la direzione del Prof. Paolo Amaldi*, Lausanne, s.n., 1998 (Th. méd. Lausanne, 1998) ; Milan MONASEVIC, *L'intervento psichiatrico nel Ticino : Appunti e riflessioni per una cronaca (1894-1994)*, Lugano, Edizioni Nuova critica, 1993.

726 Anne-Françoise PRAZ, *Discours et pratiques face à la maladie mentale en Valais de la fin du XIX^e^ à 1940 : Un terrain d'action pour la maison de Malévoz*, mémoire de licence, Fribourg, 1985.

727 Peter HENSELMANN, *Die geschichtliche Entwicklung der Fürsorge für die Gemüts- und Geisteskranken im Kanton Appenzell A. Rh.*, Trogen, s.n., 1958 (Diss. med. Bâle), 1958 (paru aussi dans : *Appenzeller Jahrbücher 86*, 1958, p. 6-33).

728 Les Billodes (1815), l'Etablissement des jeunes filles de La Chaux-de-Fonds (1817), le Prébarreau à Neuchâtel (1821), l'atelier d'horlogerie-orphelinat lié à l'Hospice de vieillards du Locle (1826), l'Asile de travail des Verrières et Bayards aux Bayards (1834). La seule exception est l'Etablissement pour jeunes filles de Granchamp (1847). Cf. chap. VI/III-V et Thierry CHRIST, « De la bienfaisance privée à l'Etat social… ».

Cette première phase est suivie, dès le milieu des années 1830, d'une seconde période, caractérisée par un refus toujours plus affirmé des solutions de nature institutionnelle. Il y a, manifestement, au sein des élites neuchâteloises, un débat tout au long des années 1830 et 1840 sur le meilleur moyen d'assister les pauvres : faut-il privilégier une assistance fermée, en institution ou, au contraire, ouverte et prenant la forme d'une aide donnée aux pauvres à domicile ou de placements auprès de particuliers ?
Dans ce débat, les élites neuchâteloises de l'Ancien régime se prononcent de manière toujours plus affirmée en faveur de l'assistance à domicile, contre la construction d'institutions destinées à assister. Le cas de la prise en charge des vieillards, pauvres, infirmes ou incurables, en est un bon exemple : si avant 1830, ainsi que le montre la création de l'Hospice des vieillards du Locle (1820-1826) et l'existence d'un projet similaire à La Chaux-de-Fonds vers 1820[729], l'on privilégie les solutions institutionnelles, un changement net s'opère dans les années 1830. Le cas du *Fonds des vieillards*[730] illustre bien le revirement en question : initialement, en 1829, la donatrice entendait fonder « un hospice destiné à recevoir les vieillards indigents » ; en fin de compte, pourtant, l'activité du *Fonds des vieillards* consista à placer des vieillards en pension auprès de particuliers, voire à les assister à domicile. La donatrice aurait accepté ce changement de système à la suite des « sollicitations qui lui furent adressées de toute part et très spécialement par des hommes auxquels leur expérience dans ces sortes de matière prêtait une grande autorité ».
Les « hommes » auxquels il est fait allusion ici ne sont pas identifiables, mais la coïncidence, au niveau des personnes, doit être forte avec les fondateurs de la *Société de patronage pour les enfants malheureux*.[731] Cette société a été créée en 1838 par des hommes très proches du pouvoir[732], en particulier le conseiller d'Etat Armand-Frédéric de Perregaux (1790-1873), très actif dans les milieux de la bienfaisance privée avant et après 1848[733], et les frères Louis et Charles de Marval.[734] Elle fit, elle aussi, le choix volontaire d'une aide prenant la forme de mises en pension chez des particuliers, contre les solutions institutionnelles : en mars 1842, il avait été question pour la Société de fonder son propre orphelinat, en rachetant le château de Cressier ; l'idée, pourtant, est abandonnée :

---

729 Pour ces deux exemples, cf. chap. VI/III/1 et VI/V/1.

730 Ce *Fonds* est étudié en détail au chap. VI/IV/2, où sont référencées les citations rappelées ici.

731 Cf. chap. VI/IV (introduction).

732 Les autres membres fondateurs sont : 1. Edouard-Charles-Alexandre de Pury (1794-1840), fils d'Alexandre, (1760-1799) ; membre du Grand Conseil de la ville ; ép. Louise-Julie-Marianne de Montmollin (1798-1825), fille de Frédéric-Auguste (1776-1836). 2. Augustin Favre (env. 1805-1846) : issu d'un milieu modeste, Favre est secrétaire du directeur de la gendarmerie, ce qui explique sa présence au comité ; il deviendra directeur de la police centrale en 1845 ; à son décès, il lègue 8'400 £ à la commune de Fontainemelon pour la création et l'entretien « d'une école enfantine, soit salle d'asile » (*MB*, 1847, p. 46-47). 3. François-Louis Mercier (?-1874), ministre du vendredi de la ville de 1827 à 1867 (*QLT I/2*, p. 71). 4. Henri Fleury (n.d.).

733 Fils de Charles-Albert-Henri (1757-1831, conseiller d'Etat, directeur de la gendarmerie), maire de Travers (1815), châtelain du Landeron (1830), conseiller d'Etat (1831), directeur de la « police centrale » (organe chargé de la police des étrangers à l'échelon cantonal). En matière caritative, il a, notamment, été, « un des principaux organisateurs » de la boulangerie de bienfaisance mise en place en 1847 (cf. chap. V/VI), membre du comité du *Fonds des vieillards* (cf. chap. VI/IV/2) et du *Fonds des incurables* (cf. n. 738) ; à sa mort, il lègue le domaine qui permettra la création de l'Hôpital du Val-de-Ruz (Landeyeux). *MB*, 1874, p. 45-46 et *QLT I/2*, p. 466-467.

734 Charles(-François) de Marval (1802-1880), châtelain de Thielle, et Louis(-Frédéric) de Marval (1798-1883), commissaire-général (1825), conseiller d'Etat (1837), tous deux fils de Samuel (1768-1839) et de Sophie Borel (1771-1834). Sur Charles-François : chap. VII/III/3 : « De l'hospice donné à l'hospice retenu (…) ».

> « L'expérience faite par plusieurs sociétés qui se proposent le même but que la nôtre, a démontré la nécessité d'arriver tôt ou tard à fonder des établissements permanents ; c'est en particulier ce qu'ont fait les sociétés de Lausanne et de Vevey.
> (…) L'idée d'arriver un jour à fonder un établissement se trouve consignée dans la première page des actes de notre société, avec la perspective que cet établissement deviendrait parallèle à celui des Billodes et serait exclusivement consacré à des garçons, tandis que les Billodes ne s'occuperaient plus uniquement que des filles.
> On trouva que, dans ses résultats, le projet proposé (…) jetterait l'institution dans les inconvénients et les dangers qui ont été si souvent signalés comme inhérents aux orphelinats.
> On tend plutôt actuellement en Allemagne, disait-on, à fermer les asiles et les établissements pour placer les enfants dans les conditions normales de la vie domestique et les répartir chez les particuliers. Dans les établissements, les enfants y acquièrent peut-être plus de connaissances, mais l'éducation morale et la santé même y sont ordinairement en souffrance ; puis tout dépend du caractère d'un seul homme, le directeur, et quels ne sont pas les inconvénients du contact des enfants réunis en grand nombre dans un même local ! »[735]

C'est également la position qu'adopte le Conseil d'Etat lorsqu'entre 1845 et 1847, la commune de La Sagne cherche à obtenir du roi un don pour l'aider à construire, comme au Locle 20 ans plus tôt, « un hospice dans lequel elle se propose (…) de faire entrer des jeunes gens pauvres qui y apprendraient des professions et (…) de donner asile aux vieillards infirmes et sans ressources ».[736] Quoique convaincu que l'assistance communale à La Sagne doit être réorganisée, le Conseil d'Etat prend position contre la solution de l'hospice. Indépendamment des coûts, cette solution est jugée inopportune pour des raisons similaires à celles qui ont motivé le choix de la *Société de patronage pour les enfants malheureux* :

> « En réunissant des vieillards dans une même maison, on renverse en quelque sorte l'ordre établi dans la société où tous les âges sont mêlés et confondus, on prive par là les vieillards des distractions et des jouissances qu'ils trouvent dans l'intérieur des familles où ils sont placés. »

Citant, par ailleurs, l'exemple du *Fonds des vieillards*, où le choix de l'assistance ouverte a prévalu, contre l'option première de construire un hospice, le Conseil d'Etat réfute aussi l'affirmation de La Sagne sur les bons résultats obtenus par l'Hospice du Locle :

> « la communauté de La Sagne cite l'exemple de l'Hospice du Locle, elle assure que les résultats obtenus dans cet hospice en ce qui concerne les vieillards sont tout à fait favorables et de nature à encourager, mais nous sommes portés à croire que les renseignements qu'elle a obtenus à ce sujet pourraient bien n'être pas tout à fait exacts, du moins ce qu'il y a de certain, c'est qu'il existe sur ce point des opinions divergentes. »

Privilégiant, donc, « le système de l'entretien individuel dans les familles » contre « la réunion d'enfants dans un établissement où ils sont placés non pas seulement pour y recevoir des leçons, et retourner chaque jour au sein de leur famille, mais d'une manière permanente »,

---

735 Les procès-verbaux de la Société avant 1848 n'ont pas été retrouvés. Le fait est rapporté par Dr. LADAME, « De l'éducation… », p. 287-295.

736 *LASM 103*, 162, 524-533, 30 décembre 1846. Voir aussi : *LDSM 125*, 41, 659-661, 9 mars 1847 ; *LDSM 126*, 47, 2-7, 30 mars 1847 ; *LASM 103*, 8, 549, 11 janvier 1847 ; *LASM 104*, 114, 100-101, 9 août 1847 ; *MCE 208*, 17 février 1845, p. 312-313 et 14 avril 1845, p. 650-651 ; *MCE 209*, 15 septembre 1845, p. 525 et 13 octobre 1845, p. 764-765 ; *MCE 210*, 29 juin 1846, p. 1456-1458 ; *MCE 211*, 30 décembre 1846, p. 1704-1705 ; *MCE 212*, 11 janvier 1847, p. 86, 17 mars 1847, p. 715-716, 12 avril 1847, p. 946, 19 avril 1847, p. 1018-1019, 21 avril 1847, p. 1061, 5 mai 1847, p. 1205-1206, 26 mai 1847, p. 1399-1400 ; *MCE 213*, 2 août 1847, p. 229-230 et 9 août 1847, p. 310.

signalant que la *Société de patronage pour les enfants malheureux* a, elle aussi, choisi de « renoncer à l'idée d'un établissement central », invoquant des choix similaires en Saxe[737], le Conseil d'Etat affirme encore, au sujet de la Maison des orphelins de la ville, « que si les actes de fondation ne liaient pas les mains des administrateurs, la question de la suppression de cet établissement aurait été agitée ». En conclusion, le Conseil d'Etat suggère au roi d'accorder à La Sagne la somme, significative, de 10'000 £ pour augmenter les ressources dont elle dispose pour assister ses pauvres, mais à condition que la commune renonce à son projet d'hospice ; cette proposition est adoptée par Berlin en mars 1847, et en mai 1847, la commune se range à cette position et renonce à son projet d'hospice.
Il faut, enfin, relever que ce choix de l'assistance à domicile, contre une prise en charge institutionnelle, est également fait pour une autre catégorie d'indigents qu'identifie le XIX^e^ siècle, aux côtés des aliénés, des orphelins et des vieillards : les incurables.[738]

« Sans autre idée préconçue que celle du bien » : Le choix du fondateur

Revenant, fortune faite dans le commerce et, en recourant au travail servile[739], la transformation de produits coloniaux, du tabac pour l'essentiel, du Brésil en 1837, Auguste-Frédéric de Meuron, décidé à consacrer une partie de sa fortune à une œuvre de bienfaisance dans le canton de Neuchâtel, choisit de créer un hospice pour aliénés. Il s'agit, désormais et en conclusion, de comprendre ce choix, mal daté.[740]
En premier lieu, l'on peut bien évidemment admettre que les facteurs évoqués plus haut, la médicalisation des désordres de l'esprit et la création des premiers hospices pour aliénés ailleurs en Suisse et en Europe, ont très certainement joué un rôle. En deuxième lieu, il convient de souligner le fait que l'hostilité croissante des élites neuchâteloises pour les solutions institutionnelles ne pouvait pas concerner la prise en charge des aliénés : il s'agit d'un domaine pour lequel le Conseil d'Etat lui-même fait plusieurs démarches envers des

---

737 Le Conseil d'Etat fait allusion à « un rapport adressé par Monsieur Cousin au ministère français sur l'état de l'instruction publique en Prusse », rapport dans lequel l'auteur rapporte « que dans le Grand Duché de Saxe-Weimar, la direction de l'établissement des orphelins avait jugé convenable de la dissoudre pour en répartir les élèves dans des familles de particuliers ». Victor COUSIN, *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays de l'Allemagne, et particulièrement en Prusse*, Paris, F.-G. Levrault, 1833 ; *Mémoire sur l'instruction secondaire dans le royaume de Prusse*, Paris, F. G. Levrault, 1837 ; *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays de l'Allemagne, et particulièrement en Prusse*, Paris, Pitois-Levrault, 1840, 2 vol.

738 Le *Fonds des incurables* doit son existence à un legs de 1854 de Sophie-Marie-Anne-Louise de Sandol-Roy née de Merveilleux, fille de Frédéric-Guillaume de Merveilleux (1773-1842), épouse Henri de Sandol-Roy (1789-1856) : elle lègue une partie de sa fortune à un comité dit des incurables, chargé d'administrer le revenu du *Fonds*, destiné « à secourir les pauvres incurables habitant le pays, en les plaçant chez d'honnêtes gens pour adoucir la fin de leurs misères ». *QLT I/2*, p. 466-467 et Jean-Pierre JELMINI (et al.), *Les Sandoz…*, p. 102-110.

739 Cf. Didier GRANGE, *Un siècle de présence helvétique à Bahia (1819-1919)*, mémoire de licence, Genève, 1989 et « Des Suisses et des esclaves : La colonie de Leopoldina (Bahia/Brésil) », *Equinoxe 3*, 1990, p. 23-27, ainsi que Thomas DAVID et al., *La Suisse et l'esclavage des noirs*, Lausanne, Antipodes, 2005, p. 88-96.

740 Auguste-Frédéric de Meuron (1789-1852) est fils de Charles-Louis (1747-1812) et de Suzanne-Catherine de Perregaux (1761-1828). Après un avenir possible, mais avorté, à la direction de la prestigieuse banque de France, fondée et dirigée par son oncle Jean-Frédéric de Perregaux (1744-1808), il passe par une période de formation de 1809 à 1816, comprenant notamment un apprentissage à Paris dans la maison de commission Jacques Coulon, Boyve et Cie, puis se rend au Brésil où il fait fortune dans la fabrication de tabac à priser. Il rentre en Europe en 1837 ; la première mention datée du projet d'hospice d'aliénés rapportée par la littérature existante date de la fin de l'année 1843. Il épouse, en 1845, Elise de Pury (?-1854) et se fixe, alors, définitivement à Neuchâtel**.** Monique de MEURON-LANDOLT, « Auguste-Frédéric de Meuron, le fondateur de Préfargier », *1849-1999 : Préfargier…*, p. 8-36 et « Auguste-Frédéric de Meuron dit de Bahia », *BN II*, p. 198-204 ; *MB*, 1853, p. 42-47.

cantons ou des Etats étrangers en vue d'une prise en charge institutionnelle. Plus généralement, il paraît y avoir, alors, un consensus très large sur la question de l'utilité thérapeutique d'une telle solution : dès le moment où, au début du XIX^e^ siècle, l'aliéné est considéré comme un malade susceptible d'être guéri, l'on admet aussi l'idée qu'une telle maladie ne peut être guérie que dans un hospice. Il n'est jamais question de soigner les aliénés, au moins indigents, à domicile ; l'hospice, par son organisation architecturale, sa localisation, est considéré en lui-même comme un moyen de guérison. De manière significative, la brochure par laquelle, en 1848, l'hospice de Préfargier se présente au public commence par invoquer cet argument :

> « 'Une maison d'aliénés, a dit Esquirol, est le plus puissant instrument de guérison de la folie : elle a une action physique et morale sur les malades'. Aussi depuis que la sollicitude des philanthropes et des médecins s'efforce de réparer l'abandon dans lequel ces infortunés malades avaient été laissés pendant si longtemps, a-t-on attaché une importance particulière à la construction et à l'organisation des asiles qui leur étaient destinés. De tous les moyens de guérir les maladies de l'esprit, c'est celui sur lequel on a le plus insisté, celui qui a donné lieu aux controverses les plus nombreuses, et sur lequel malgré cela les médecins sont le plus généralement d'accord aujourd'hui (…). »[741]

Dans la mesure où Auguste-Frédéric entendait créer un établissement d'assistance, l'hostilité des élites neuchâteloises envers ce type de solution ne pouvait, ainsi, que l'inciter à choisir un hospice destiné aux aliénés, dans la mesure où personne, alors, ne prône une prise en charge à domicile des aliénés.

La raison précise, pourtant, du choix opéré par le fondateur est à rechercher dans les conseils qui lui ont été donnés par ses amis et parents. Ce sont, en effet, les avis de quelques membres de l'aristocratie neuchâteloise particulièrement actifs dans le domaine de la bienfaisance, et auxquels le fondateur de Préfargier était apparenté, qui ont joué un rôle décisif. La brochure de 1848 rapporte dans les termes suivants le choix d'un hospice d'aliénés :

> « Monsieur de Meuron (…) voulait avant tout doter son pays d'un établissement utile et complet. Sans autre idée préconçue que celle du bien, il avait consulté dans le principe les hommes connaissant le mieux les besoins du pays, sur la fondation dont l'urgence se faisait le plus sentir. Deux hospices à destination spéciale appartenaient à cette catégorie : l'un pour les maladies physiques incurables, l'autre pour le traitement des maladies mentales. Enclin à se prononcer en faveur du premier, Monsieur de Meuron céda sur-le-champ aux observations d'un de nos concitoyens les plus honorables, qui, lui aussi, avait conçu d'appliquer un jour à cet effet les économies de l'établissement qu'il dirige avec un admirable dévouement. Monsieur de Meuron ne balança plus, et la fondation d'un asile pour les aliénés fut arrêtée. »[742]

Qui a pu ainsi conseiller le fondateur de Préfargier ? Le seul indice est l'allusion à « l'établissement » dirigé par ce conseiller anonyme ; ne convenant ni à une entreprise commerciale privée (« dévouement ») ni à une institution de bienfaisance privée (« économies »), le terme ne peut, à Neuchâtel, vers 1840, désigner qu'une seule institution : la Caisse d'épargne, qui est, alors, le seul « établissement » d'utilité publique susceptible de

---

741 L.B., D.M. [=Louis Bovet-Wolff, directeur], *Notice sur la maison de santé de Préfargier, canton de Neuchâtel, en Suisse*, Neuchâtel, Wolfrath, 1848, p. 5. Ci-apr. : *Notice…*

742 *Notice…*, p. 5-6. *MB*, 1853, p. 45, confirme l'option initiale d'un établissement pour incurables : « Quand, avant la fondation de Préfargier, il pensait à doter sa patrie d'un établissement utile et complet, il avait penché quelque temps pour un hospice d'incurables ; celui des aliénés par diverses raisons eut justement la préférence. »

générer des « économies » importantes au point que l'on ait pu songer à les « appliquer » à la création d'un hospice « pour les maladies physiques incurables ».
Cette hypothèse est confirmée par le fait qu'à la fin des années 1840, l'établissement a entrepris des démarches vis-à-vis de l'Etat. Les statuts de la Caisse prévoyaient qu'au cas où le fonds de réserve de l'établissement excédait le montant nécessaire à garantir les dépôts, « le surplus pourra être employé à la fondation d'une oeuvre de piété et de charité d'une utilité publique et générale ». En 1845, arguant du fait que son fonds de réserve est sur le point d'atteindre cette limite, elle demande à l'Etat l'autorisation d'acquérir, et sans lods, un immeuble : sans être « encore bien fixée » sur « l'espèce d'établissement » qu'elle veut fonder, la Caisse d'épargne souhaite « profiter d'une occasion qui se présente », l'immeuble dont il s'agit convenant « par sa situation (…) à toute espèce d'établissement de la nature de ceux qu'elle peut être dans le cas de fonder ».[743] La demande est acceptée, sous réserve de l'obligation faite à la Caisse d'épargne de faire connaître au Conseil d'Etat « la destination charitable qu'elle aura donnée à l'immeuble qui fait l'objet de son acquisition » dans un délai de cinq ans.
En 1845, manifestement, le projet d'un hospice pour incurables était abandonné ; il ne l'était, manifestement, pas quelques années auparavant, lorsque le directeur de la Caisse d'épargne conseilla le fondateur de Préfargier. Le fait permet, à tout le moins, d'identifier la personne qui, conseillant le fondateur de Préfargier, est à l'origine de l'idée d'un hospice pour aliénés dans le canton de Neuchâtel : il s'agit du directeur de la Caisse d'épargne, soit de Paul-Louis-Auguste Coulon (1777-1855).[744] Ce qu'il faut, ici, au-delà de l'établissement de ce fait, relever, ce sont les liens étroits entre les deux hommes. Il s'agit de liens à la fois familiaux et d'affaires : P.-L.-A. Coulon a épousé, en 1801, Julie de Meuron, cousine du fondateur de Préfargier[745] et sœur d'Auguste-François de Meuron (1746-1846)[746], cousin d'Auguste-Frédéric, étroitement associé à la fondation de Préfargier ; par ailleurs, il faut rappeler qu'Auguste-Frédéric a passé, entre 1809 et 1816, quelques années dans la maison de commission Jacques Coulon, Boyve et Cie, à Paris, établissement dirigé par le père de Paul-Louis-Auguste[747] et dans lequel ce dernier a également été actif, de même que … Auguste-François de Meuron (1747-1846).
Le même Auguste-François de Meuron a, par ailleurs, très certainement, joué un rôle important dans la décision du fondateur de Préfargier. Cousin et ami intime de ce dernier, il est aussi un acteur important de l'assistance publique en ville de Neuchâtel[748] et il connaît les problèmes auxquels sont confrontées les familles et les communes lorsqu'il s'agit de faire admettre un malade dans un hospice étranger. L'article que le *Messager boiteux* de 1850 consacre à Préfargier fait ainsi explicitement mention du fait que ces placements constituaient une préoccupation de la chambre de charité de la ville :

---

[743] *LASM 103*, 4, 273-276, 12 janvier 1846. Comprenant une maison et trente ouvriers de vigne, l'immeuble dont il s'agit, situé en ville de Neuchâtel, est vendu pour 27'500 £. La Caisse d'épargne a alors un fonds de réserve de 233'794.10 £, pour 3'047'038.14 £ de dépôts. Cf. aussi *LDSM 125*, 16, 475-476, 29 janvier 1846.

[744] Cf. annexe V/1, n° 28.

[745] Julie de Meuron est fille de Jean-Jacques (1743-1823), oncle d'Auguste-Frédéric.

[746] Auguste-François de Meuron, 1777-1846, a par ailleurs épousé (1795) Anne-Louise de Coulon (1744-1808), sœur de … Paul-Louis-Auguste. (n° 35). Cf. annexe V/1, n° 35.

[747] Paul de Coulon, 1731-1820.

[748] Cf. annexeV/1, n°35. Maître bourgeois (1824), puis banneret de 1832 à 1841, Auguste-François a aussi été président du comité de charité (1828), de la chambre des orphelins, tutelles et curatelles et de la direction de la Maison des orphelins, ainsi que vice-président de la chambre de charité (1833).

> « Monsieur de Meuron (…) a rempli une lacune sentie généralement et surtout par les administrations de bienfaisance. (…) bien des fois il avait été fait des propositions à cet égard, soit dans les chambres de charité, soit au Conseil d'Etat, soit au Conseil de ville, soit même au Corps législatif. La chambre de charité de Neuchâtel était surtout embarrassée de savoir où placer les bourgeois pauvres qui avaient besoin du traitement des aliénés. Les hospices où l'on parle une langue différente de la nôtre, ne pouvaient guère convenir. Genève n'avait pas de place dans le sien pour nos malades : il fallait les envoyer hors de la Suisse ; et les établissemens qui étaient disposés à les recevoir, n'offraient pas toutes les garanties possibles, et tout ce qui était à désirer. La chambre de charité de Neuchâtel envoya, il y a quelques années, son docteur et un autre de ses membres visiter en France divers établissemens d'aliénés (…). Ce qu'ils rapportèrent, montra que ces établissemens laissaient bien des choses à désirer. L'un, par exemple, était placé dans une aile d'une maison de correction ; et les aliénés, quand on voulait leur faire prendre l'air, devaient se rencontrer dans le même préau que les détenus. C'était là un abus qui ne permettait pas qu'on envoyât des compatriotes dans un tel établissement. Et les hospices d'aliénés, étrangers et éloignés, eussent-ils eu tous les avantages qu'on peut désirer, avaient toujours pour nos malades les grand inconvénient d'être étrangers et éloignés. »[749]

Il n'est, enfin, pas exclu que d'autres membres de l'élite locale aient influencé le choix d'Auguste-Frédéric, comme, par exemple, son cousin Armand-Frédéric de Perregaux (1790-1873), personnage clé de la bienfaisance à Neuchâtel dans les années 1830 et 1840.[750] Néanmoins, et même si, ainsi, il est possible de comprendre pourquoi le choix du fondateur s'est porté sur un hospice d'aliénés, le geste du don lui-même reste, comme c'est le cas pour Jacques-Louis de Pourtalès, irréductible à l'analyse. A défaut d'un recours aux archives de la famille du fondateur, nous ne disposons que d'une lettre au Conseil d'Etat, en août 1848 :

> « En 1845 j'ai pu donner essor à mes sentiments d'attachement à ma patrie en consacrant une part des biens que Dieu m'a confiés à une fondation d'utilité publique (…). »[751]

Comme le fondateur de l'Hôpital Pourtalès, celui de Préfargier motive son geste par l'attachement, religieusement connoté, à son pays. Il n'en demeure pas moins que la genèse du don, ce qui le déclenche, nous échappent, dans ces deux cas, qui sont les meilleurs exemples d'une bienfaisance exercée par un membre d'une famille de l'élite neuchâteloise revenu au pays une fois faite à l'étranger une fortune considérable. Dernier établissement dont le fondateur garde entièrement le contrôle, avant que des établissements reposant sur d'autres bases ne prennent le relais[752], Préfargier conserve, comme Pourtalès, une part de mystère, et nous ne savons pas quelles raisons intimes ont pu conduire un homme à consacrer à une œuvre de bienfaisance une somme équivalant aux recettes de l'Etat de Neuchâtel en 1847.[753] Le facteur religieux, tout au plus, connote un geste qui, peut-être, repose sur quelque chose de similaire au désir, enraciné dans la conscience de l'origine moralement condamnable de sa

---

749 *MB*, 1850, p. 47-48. L'hospice « placé dans une aile d'une maison de correction » est, selon toute vraisemblance, celui de Bellevaux (Besançon).

750 Cf. chap. VII/III/3 : « Autour de Préfargier : Une hostilité croissante (…) ».

751 Lettre d'A.-F. de Meuron au Conseil d'Etat (républicain), 12 août 1848. Guy DE MEURON, *La maison de santé…*, p. 24-25.

752 Thierry CHRIST, « Du zèle piétiste à l'activisme républicain… », pour la généralisation de pratiques associant aux projets philanthropiques un plus grand nombre de plus petits donateurs, parallèlement à une démocratisation et à une communalisation du contrôle des établissements.

753 Selon Monique de MEURON-LANDOLT, « Auguste-Frédéric… », *pass.*, le fondateur a donné 400'000.- pour la construction et 100'000.- à sa mort, soit en tout 362'056 £. La moyenne des recettes annuelles de l'Etat entre 1837 et 1847 est de 361'887 £ (Thierry CHRIST, «'Diminuer le nombre des ennemis… », tabl. n° 1).

fortune, de restitution qui motive l'attitude de Constance, l'héroïne d'un roman de l'auteure « neuchâteloise » Isabelle de Charrière (*Trois femmes*, 1798).[754] Le fondateur de Préfargier doit, en effet, sa fortune, entre autres, à l'exploitation d'esclaves dans ses usines brésiliennes : est-il excessif de penser que, peut-être, il en a conçu quelque sentiment de culpabilité ?

L'ETAT ET LES ALIÉNÉS (1) : L'HOSPICE INUTILE (1830-1840)

Dans les années 1840, l'action de l'Etat neuchâtelois repose sur un postulat clair : l'aliénation est une maladie que l'on peut soigner, et une prise en charge institutionnelle constitue la solution la plus adéquate. C'est la raison pour laquelle, par exemple, il entreprend plusieurs démarches visant à obtenir l'admission d'aliénés neuchâtelois dans des hospices de cantons ou de pays voisins.

N'eût- il pas été plus judicieux, ce postulat admis, de songer à créer un hospice dans le canton même ? Il s'agit, ici, de déterminer si le Conseil d'Etat a envisagé cette solution, alors discutée dans d'autres cantons romands[755], et, le cas échéant, quelle réponse il y apporta.

Avant le moment où, en 1843 ou peu avant, Auguste-Frédéric de Meuron porte son choix sur un hospice d'aliénés, un tel projet a effectivement déjà été évoqué à Neuchâtel. En février et mars 1835[756], en effet, la SEP s'était adressée au Conseil d'Etat pour lui faire part de la nécessité qu'il y aurait, à son avis, à créer une telle institution :

> « La Société d'émulation patriotique s'étant occupée, dans sa séance du 25e février, de l'état des aliénés dans ce pays, des soins dont ils sont privés et du besoin généralement senti d'un hospice où ils puissent être reçus et traités, avait d'abord jugé cette question assez intéressante pour en faire le sujet d'un mémoire à mettre au concours ; mais une courte discussion lui a fait voir que cette question n'a plus besoin d'examen, qu'elle est claire en elle-même et décidée aux yeux de tous les habitants du pays, qu'elle est donc purement question financière et rentre ainsi dans le domaine de l'administration publique. La Société a donc reconnu que la marche la plus convenable et la plus sûre était de donner connaissance au gouvernement de cette proposition, qui paraît être l'expression des vœux de tout le public. »[757]

Ce qu'il convient de relever, ici, c'est, tout d'abord, le fait que ni le caractère curable de l'aliénation ni le recours à l'hospice comme seule solution ne sont motivés : il s'agit d'évidences que l'on ne songe pas même à thématiser ; c'est, ensuite et surtout, le fait, qui résiste à l'explication, que l'on propose à l'Etat de financer l'opération. Comment est-il possible que, constituée d'hommes très proches du pouvoir, la SEP ait pu envisager que l'Etat ait l'intention et les moyens d'une telle entreprise ? A tout le moins, la SEP ne se heurta pas à un refus de principe. En juin 1835, en effet, le Conseil d'Etat répond en faisant réaliser un recensement des aliénés :

> « entendu le rapport du département de l'intérieur qui juge nécessaire avant tout d'obtenir relativement aux aliénés du pays des renseignements plus complets que ceux que l'on possède, le Conseil (…) charge [le] président du département de l'intérieur de s'entendre

---

754 Yves CITTON, « La richesse est un crime. (Im)Moralité de l'accumulation de John Locke à Isabelle de Charrière », in Jacques BERCHTOLD et Michel PORRET, *Etre riche au siècle de Voltaire*, Genève, Droz, 1996, p. 47-65 (en part. p. 60-63).

755 Genève, depuis le début des années 1830, et Vaud, depuis le milieu des années 1830. Catherine FUSSINGER et Deodaat TEVAEARAI *Lieux de folie…*, p. 17-35.

756 Cf. chap. V/VI.

757 *RGSEP*, 6 mars 1835, p. 110. Voir aussi *Ibid.*, 21 février 1835, p. 108 et 25 février 1835, p. 109.

> avec Monsieur le médecin du roi pour la rédaction d'une tabelle que Messieurs les officiers de juridictions seraient invités à remplir des indications désirées. »[758]

En 1833, le Conseil d'Etat avait déjà ordonné un recensement de la population en demandant de distinguer, entre autres, les aliénés et les sourds-muets[759] ; il s'agit, en 1835, de réaliser une enquête consacrée aux seuls aliénés. En juillet, le « formulaire » destiné au recensement « des individus atteints d'aliénation mentale » est adopté et envoyé aux chefs de juridiction, chargés de le remplir « en s'aidant du concours de médecins éclairés qu'ils sont invités à consulter ».[760] Les tableaux doivent porter des informations nominatives sur les aliénés[761], classer les cas selon l'« espèce d'aliénation »[762], indiquer si le malade est « dangereux ou non » et l'« opinion du médecin sur la possibilité de la guérison ».
La quantification des besoins à laquelle l'on tente de parvenir est, ainsi, axée sur la curabilité et la dangerosité des malades. Complétée en décembre 1837 par une question portant manifestement sur les aliénés incurables, pour lesquels l'on entend disposer de renseignements sur les soins non médicaux qu'ils reçoivent et/ou sur leur dangerosité pour le public[763], l'enquête n'est pas utilisée immédiatement. C'est en mai 1840 seulement que l'on répond formellement à la SEP, en se basant sur des chiffres portant sur la fin de l'année 1837. La réponse est très clairement négative :

> « Le Conseil d'Etat, ensuite du vœu que lui a manifesté la Société d'émulation patriotique, s'est occupé de l'état des aliénés dans la principauté. Les tableaux qu'il a fait dresser ont constaté à la fin de 1837 l'existence de cent-quarante-quatre aliénés, dont plusieurs étaient placés hors de l'Etat. Dans ce nombre vingt-trois ont été représentés comme dangereux ou comme étant à différents degrés incommodes pour le public. Ceux qui n'étaient pas l'objet de soins convenables formaient un chiffre bien inférieur. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat n'a pas jugé que l'intérêt des familles et de la société réclame à l'égard de cette classe d'hommes une mesure générale, à laquelle l'état des finances de la principauté ne permettrait pas d'ailleurs de pourvoir présentement, et il croit en conséquence devoir pour le moment borner son intervention aux cas particuliers où elle peut paraître nécessaire. »[764]

Déniant à la question toute urgence, l'attitude de l'Etat est claire : l'on cherche à minimiser au maximum l'ampleur du problème, en soustrayant des 144 aliénés recensés ceux qui sont « placés hors de l'Etat », pour ne retenir que ceux qui, incurables et vivant dans leurs familles ou placés chez des particuliers, sont « dangereux », « incommodes » et/ou qui ne font pas « l'objet des soins convenables ». Le « besoin généralement senti » dont arguait, en 1835, la

---

758 *MCE 188*, 29 juin 1835, p. 907.

759 *MCE 185*, 5 décembre 1833, p. 1771-1772.

760 *MCE 189*, 15 juillet 1835, p. 1004-1005.

761 Nom, prénom, âge, profession, état-civil, « état de fortune » et « date de l'invasion de la maladie ».

762 « Manie, délire général », « Monomanie, délire partiel ou exclusif », « Démence, affaiblissement ou abolition de la faculté de penser », « Idiotie, oblitération des facultés intellectuelles et morales ».

763 *MCE 193*, 27 décembre 1837, p. 2220-2221 : l'on ajoute deux colonnes au formulaire, « destinées à faire connaître si les aliénés qu'ils concernent sont traités humainement dans les maisons dans lesquelles ils vivent, et s'ils sont dangereux ou incommodes pour le public. » Cf. aussi, essentiellement pour des questions relatives au coût de l'opération : *MCE 189*, 18 août 1835, p. 1116 ; *MCE 190*, 25 mai 1836, p. 736 ; *MCE 192*, 9 janvier 1837, p. 73 ; *MCE 193*, 27 décembre 1837, p. 2220-2221 ; *MCE 194*, 17 janvier 1838, p. 105 et 5 mars 1838, p. 420-421.

764 *MCE 198*, 25 mai 1840, p. 966-969. La SEP prend acte de cette réponse en juillet, sans lui donner aucune suite ni la commenter : « Lecture a été faite d'un arêt du Conseil d'Etat en date du 25 may dernier, concernant les aliénés et le vœu à lui manifesté à cet égard par la Société. » *RGSEP*, 1 juillet 1840, p. 123.

SEP est, ainsi, réduit à presque rien : il n'est donc pas besoin d'engager les ressources de l'Etat pour créer un hospice d'aliénés pour aussi peu de monde, et il suffira de pourvoir aux besoins au cas par cas, raison pour laquelle le gouvernement demande le même jour aux officiers de juridiction des rapports sur les mesures possibles pour améliorer la prise en charge de sept aliénés mentionnés dans les tableaux.[765] Pour les aliénés curables, l'on en reste, ainsi, à une solution en quelque sorte similaire à celle qui est adoptée en matière criminelle : ni un hospice pour aliénés ni un pénitencier ne sont nécessaires, et l'on recourt à des placements hors canton, dans des hospices français ou allemands pour les aliénés, dans des pénitenciers prussiens pour les criminels.[766]

Le texte fait des résultats d'une enquête statistique –le recensement de 1837– la raison d'être de la décision : les chiffres montreraient qu'une « mesure générale » ne se justifie nullement ; un hospice est inutile, et l'allusion aux contingences financières, à « l'état des finances de la principauté », n'apparaît que comme un argument supplémentaire, accessoire. Tel qu'il se déploie, le texte laisse entendre que si la mesure des besoins avait révélé une urgence plus grande, il eût fallu que l'Etat fasse plus que « borner son intervention aux cas particuliers ».

L'argumentation, pourtant, est fallacieuse. Attestation supplémentaire, à l'exemple des aliénés, de l'usage croissant de la statistique par l'Etat neuchâtelois sous le second régime prussien[767], occurrence neuchâteloise d'une volonté de comptage des aliénés documentée ailleurs[768], l'enquête de 1837 sert, en réalité, de paravent à un refus ou à une impossibilité, de la part de l'Etat, de s'engager dans le financement d'établissements médico-sociaux : la réaction du Conseil d'Etat, lorsqu'il apprendra le projet du fondateur de Préfargier, le montre de façon frappante ; d'inutile en 1840, l'hospice devient, en 1844, nécessaire.

L'ETAT ET LES ALIÉNÉS (2) : L'HOSPICE NÉCESSAIRE (1844-1848)

Au plus tard à la fin de l'année 1843, conseillé par P.-L.-A. Coulon et son cousin et ami intime Auguste-François de Meuron, inspiré, peut-être, par l'exemple de sa tante paternelle, fondatrice du Prébarreau[769], Auguste-Frédéric de Meuron décide de doter la principauté de Neuchâtel d'un hospice pour les aliénés. Quelles qu'en soient les raisons intimes, le geste d'Auguste-Frédéric va déclencher un revirement étonnant du Conseil d'Etat : inutile en 1840, l'hospice va devenir nécessaire dès le moment où l'Etat n'a plus à en faire les frais.

Le peu d'enthousiasme manifesté par le Conseil d'Etat en 1840 tombe en effet rapidement dès le moment où il est question d'un hospice d'aliénés dont un seul particulier assumerait le coût, et l'empressement du gouvernement démontre combien les réticences des années 1835-1840 tenaient au refus d'engager l'Etat dans le financement de l'opération. Cet empressement se traduit par la rapidité mise à répondre aux demandes d'A.-F. de Meuron et il est accru encore par la perspective de voir le fondateur faire don de l'établissement à l'Etat.

---

765 *MCE 198*, 25 mai 1840, p. 966-969. Les aliénés concernés sont Joseph Ruedin et Rose Quellet (Le Landeron), Jeanne-Marie Vuillomenet, Félix-Auguste Vuillemin et Susette Amez-Droz (Valangin), Philippe-Henri Dubois (Le Locle) et Joël Sandoz (La Chaux-de-Fonds).

766 Cf. Philippe HENRY, « Institutions et révolution… », p. 143-158 et 187-194.

767 Pour d'autres exemples, au sujet d'un personnage qui joue un rôle-clé dans la création de Préfargier, cf. Philippe HENRY, « Les débuts de la statistique… ».

768 Hans Rudolf WILHELM, « Irrenzählung und Gründung psychiatrischer Kliniken im 19. Jahrhundert : Bern als Wegbereiter für andere Schweizer Kantone », *Gesnerus 48*, 1991, p. 185-200 ; Hans Jakob RITTER, « Von den Irrenstatistiken zur 'erblichen Belastung' der Bevölkerung : Die Entwicklung der schweizerischen Irrenstatistiken zwischen 1850–1914 », *Traverse 10*, 2003, p. 59-70.

769 Esabeau de Tribolet, née de Meuron, 1757-1849, fille de Pierre (1712-1800) et de Rose-Marguerite de Luze, épouse de Charles-Samuel de Tribolet (1747-1817). Cf. chap. VI/IV/1.

C'est le 1er avril 1844 que le Conseil d'Etat prend formellement connaissance du projet :

> « Monsieur le président informe le Conseil du don de £ 25'000 que vient de faire Monsieur de Meuron de Bahia pour l'acquisition du sol nécessaire à l'établissement d'un hospice d'aliénés près de Marin. »[770]

Dès lors, l'Etat va recevoir plusieurs demandes d'appui de la part des relais neuchâtelois du projet, conduit à distance par Auguste-Frédéric, alors à Paris. Deux semaines plus tard, ainsi, le châtelain de Thielle Charles-François de Marval (1802-1880), gendre d'Auguste-François de Meuron[771], agissant à titre privé, demande l'exemption des lods pour cette acquisition :

> « Vu une requête de Monsieur Charles de Marval châtelain de Thielle exposant qu'il vient d'acquérir de plusieurs particuliers pour compte de Monsieur Auguste de Meuron et pour le prix total de £ 25'170.8 des terrains contenant ensemble environ vingt poses situés rière le district de Marin, que ces terrains ont été acquis par mon dit sieur de Meuron dans le but d'y faire construire un hospice d'aliénés dont il fera ensuite don à l'Etat, (…) l'exposant demandant au Conseil d'exempter des lods les acquisitions dont il s'agit (…). »[772]

Très vivement recommandée par le Conseil d'Etat, la demande est acceptée par Berlin en juin 1844.[773] Ce qu'il convient, ici, de souligner, c'est le fait que le fondateur annonce vouloir, une fois l'hospice construit, en faire « don à l'Etat ». Cette perspective, que le Conseil d'Etat signale à Berlin[774], joue un rôle décisif dans l'attitude de l'Etat vis-à-vis du projet.
L'empressement à seconder A.-F. de Meuron se mesure aussi, par comparaison à 1835-1840, à la rapidité avec laquelle on répond, en mai 1844, à une demande consistant à dresser de nouveaux tableaux d'aliénés. Bien que la requête soit présentée par le docteur Borel, médecin du roi, et par Charles de Marval, agissant, à titre privé, sur mandat d'Auguste-Frédéric et non en leur qualité de magistrats, le Conseil d'Etat répond en ordonnant immédiatement un nouveau recensement. Les requérants font valoir

> « que les tabelles d'aliénés dressées en 1835 et desquelles il résultait un chiffre total de 170 aliénés pour la principauté ne peuvent être prises pour base statistique de l'établissement projeté par Monsieur de Meuron, vu qu'elles renferment, selon toute apparence, des erreurs et doubles emplois. »[775]

---

770 *MCE 206*, 1 avril 1844, p. 640.

771 Charles-François de Marval a épousé Uranie, fille d'Auguste-François de Meuron, cousin et ami intime d'Auguste-Frédéric. Au décès de son beau-père, Charles-François reprendra le rôle de « chef de projet » que le défunt avait assumé jusqu'alors.

772 *MCE 206*, 15 avril 1844, p. 733.

773 *MCE 206*, 22 avril 1844, p. 788-789 et *MCE 207*, 3 juillet 1844, p. 14-15 ; *LASM 102*, 55, 452-453, 22 avril 1844 et *LDSM 125*, 79, 133-135, 25 juin 1844. Ayant ajouté à l'exemption des lods celle « du cens d'amortissement du terrain et de l'hospice », Berlin transmet en même temps les offres de service d'un expert prussien, le docteur Julius, qui avait déjà examiné les prisons de la principauté et qui est, par ailleurs, connu aussi « par la sollicitude avec laquelle il s'est occupé du sort des aliénés et des établissements destinés à leur servir d'asile ». Le 3 juillet, prenant acte de l'accord de l'exemption demandée, le Conseil d'Etat en transmet la nouvelle à de Marval, en l'informant des offres de Julius, qui, semble-t-il, n'ont connu aucune suite. Sur le rapport Julius au sujet des prisons neuchâteloises : Philippe HENRY, « Institutions et révolution… », p. 191-192.

774 « Monsieur Auguste de Meuron, bourgeois de Neuchâtel, longtemps domicilié à Bahia, a pris la résolution de faire construire à ses frais un hospice pour les aliénés dont il se propose de faire don à l'Etat. » *LASM 102*, 55, 452-453, 22 avril 1844. Le *Messager boiteux*, par contre, ne mentionne jamais cette volonté du fondateur de faire don de l'établissement à l'Etat (*MB*, 1845, p. 47 ; *MB*, 1846, p. 39 ; *MB*, 1847, p. 41).

775 *MCE 206*, 13 mai 1844, p. 907-908.

Le docteur Borel, en qualité cette fois de médecin du roi, reçoit l'ordre « de pourvoir de nouveau au recensement proposé » : il choisira dans chaque juridiction un médecin chargé du travail. « Manie, monomanie, démence, idiotie » : devant classer les aliénés vivant dans le pays ou « placés à l'étranger » selon leur maladie, le recensement doit être fait « avec toute l'accélération que comportera l'exactitude du travail », et les médecins mandatés à cet effet seront payés par l'Etat ; les chefs de juridiction, enfin, sont chargés « de leur prêter leur concours » et de mettre à leur disposition « cas échéant, pour les seconder, des personnes au fait de l'état des familles ».
Lors du premier recensement, il avait fallu au moins, entre mars 1835 et fin 1837, deux ans et demi pour mener les travaux à bien ; en 1844, il ne faut que cinq mois : en octobre, le médecin du roi rend son rapport, qui porte, désormais, le nombre d'aliénés dans la principauté à 233, contre 144 en 1837. Une copie de ces tableaux est immédiatement transmise « au comité de l'établissement fondé par Monsieur Auguste de Meuron » ; en décembre, ayant reçu l'ordre de fournir les données manquantes sur l'origine des aliénés, la police centrale les transmet au même comité.[776]
Le nombre d'aliénés aurait, ainsi, augmenté de 69% en sept ans, et l'enquête montre, par ailleurs, que les placements hors canton, que le Conseil d'Etat mettait en exergue en 1840 pour motiver son attentisme, sont, de fait, minoritaires.[777] Lorsque la statistique est mise au service d'un projet réel, susceptible d'offrir à l'Etat un établissement auto-financé, les chiffres diffèrent notablement de ceux d'une statistique destinée à motiver le refus d'une « mesure générale » grevant les caisses de l'Etat. Le contexte financier, ainsi, dicte non pas le souci statistique en lui-même –preuve en soit le fait que, de 1842 à 1844, l'on avait procédé à une autre enquête sur les « crétins, sourds-muets et idiots »[778] ; l'usage des données et la rapidité avec laquelle elles sont collectées, par contre, sont très nettement fonction d'éléments financiers, au point, peut-être, que le recensement de 1844 a abouti à un chiffre trop élevé.[779]

---

[776] *MCE 207*, 9 octobre 1844, p. 511-512 et 11 décembre 1844, p. 867. Pour les honoraires des médecins, cf. *MCE 209*, 27 octobre 1845, p. 864 et 31 décembre 1845, p. 1527.

[777] Sur 233 aliénés, seuls 19 sont placés à l'étrangers ; 178 sont incurables, 48 curables et 6 sans indications. A. KOLLER, *La maison de santé…*. Cf. aussi la lettre d'A.-F. de Meuron au Conseil d'Etat (républicain), 12 août 1848. Guy DE MEURON, *La maison de santé…*, p. 24-25.

[778] Le souci de recenser les aliénés et les handicapés, déjà attesté dans les années 1830, s'était en effet répété entre 1842 et 1844. En 1842, une enquête est menée dans le canton pour inventorier les « crétins, idiots et sourds-muets », suite à une demande du Directoire fédéral, en relation avec une enquête lancée par la Société helvétique des sciences naturelles. *MCE 202*, 9 février 1842, p. 189-190, 23 février 1842, p. 262, 30 mai 1842, p. 983-984 ; *MCE 206*, 3 janvier 1844, p. 46, 8 janvier 1844, p. 77, 1 avril 1844, p. 641-643, 24 juin 1844, p. 1222-1223 ; *MCE 209*, 11 août 1845, p. 311. Par ailleurs, en 1842-1843, une initiative qui a alors un retentissement européen occupe le gouvernement : il s'agit de l'établissement pour les crétins du docteur Guggenbühl (Abendberg). Ce dernier s'étant adressé à Berlin pour obtenir un subside, le Conseil d'Etat est chargé d'examiner s'il y aurait pour Neuchâtel des motifs d'accorder à cet établissement un secours financier. Menée en recourant aux tableaux dressés en 1842 suite à la demande du Directoire, l'affaire ne débouche sur rien : il y a trop peu de crétins dans la principauté, et l'idée, émise par Berlin, de les placer à l'Abendberg, l'Etat payant la pension, échoue devant les résistances des parents des quelques enfants concernés. *MCE 203*, 12 septembre 1842, p. 1567, 19 septembre 1842, p. 1649-1650, 29 septembre 1842, p. 1695, 19 octobre 1842, p. 1767, 18 novembre 1842, p. 1966 ; *MCE 204*, 1 mars 1843, p. 453, 6 mars 1843, p. 481-482, 13 mars 1843, p. 546, 20 mars 1843, p. 599, 27 mars 1843, p. 683 ; *LDSM 124*, 96, 280-282, 6 septembre 1842 et 47, 458-459, 22 février 1843 ; *LASM 101*, 113, 455-464, 18 novembre 1842 ; *LASM 102*, 74, 56-57, 27 mars 1843.

[779] Cf. *MB*, 1850, p. 48 : « Un premier recencement portait environ à 80 le nombre des aliénés du pays, un second recensement en fit découvrir un plus grand nombre, 233 ; mais on y avait compris tous les individus affectés de crétinisme et d'idiotisme ; de sorte que le premier chiffre pourrait bien être le plus exact, comme statistique des <aliénation> mentales. 48 des aliénés ont été reconnus susceptibles de guérison. C'est essentiellement mais non exclusivement, à ceux-là, aux aliénés curables qu'est destiné l'établissement de Préfargier. » <> : sic.

Dans la même perspective, le Conseil d'Etat s'empresse, en juillet 1844, de fournir au docteur Bovet, « choisi pour devenir le médecin et le directeur » du futur hospice, une lettre de recommandation auprès du gouvernement genevois, pour l'aider dans le voyage qu'il a commencé « dans le but de visiter des établissements de ce genre ».[780] Des démarches semblables seront faites pour des voyages dans les Etats de Bade et du Wurtemberg.[781]
Enfin, en septembre 1845, on appuie auprès de Berlin, qui répond favorablement en octobre, une demande consistant à accorder un dégrèvement de cens aux propriétaires des moulins de St-Blaise.[782] Ces derniers ont concédé gratuitement à de Meuron une partie du cours d'eau alimentant leurs installations, mais demandent à l'Etat de réduire le cens qu'ils lui doivent pour leurs moulins et exploitations : « ils demandent (…) en d'autres termes à l'Etat de se charger de l'indemnité qui leur est due ». L'argumentation du Conseil d'Etat confirme bien qu'il est, alors, question de remettre l'hospice à l'Etat lorsqu'il aura été construit et doté :

> « la question se trouvait réduite à ces termes sur qui de l'Etat ou de Monsieur de Meuron devait retomber la partie du cens dont on jugerait convenable de dégrever les moulins.
> En tant qu'elle se rapporte à Monsieur de Meuron, la demande au fond est parfaitement équitable. L'Etat doit favoriser par tous les moyens en son pouvoir un établissement aussi utile, et que le citoyen généreux qui le fonde se propose de lui céder, dès qu'il sera créé et qu'il en aura assuré l'existence. En réalité c'est à lui-même que l'Etat donne en donnant à Monsieur de Meuron. »

La réduction proposée est significative : pour les seuls moulins, l'Etat fait le sacrifice d'un capital de 2'150 £, dans le but de favoriser un établissement qui, une fois construit et son financement assuré, lui sera remis.[783]
Ainsi, l'appui sollicité, et obtenu, auprès de l'Etat par le fondateur est important. Si les exemptions de lods et de cens sont une faveur courante pour un établissement d'utilité publique, il n'en va pas de même de la mise à disposition de moyens administratifs (seconde enquête sur les aliénés) et de la prise en charge par l'Etat de l'indemnité due aux propriétaires des moulins de St-Blaise. L'empressement de l'Etat s'explique, à notre sens, principalement par la perspective inattendue et surprenante de voir le fondateur lui faire don de l'établissement une fois créé ; il peut également être compris comme la reconnaissance, par le Conseil d'Etat, de la réalité des besoins auxquels Préfargier permettra de satisfaire : dès lors que la question n'est pas traitée dans la perspective d'une charge pesant sur l'Etat, ce dernier reconnaît la pertinence d'un établissement destiné à des aliénés dont, simultanément, une (nouvelle) enquête fait exploser le nombre. C'est à ce second facteur –nécessité et manque de moyens– que, « oubliant » qu'il voulait, avant la Révolution, faire don de l'établissement à l'Etat, le fondateur réduit son projet lorsqu'en août 1848, il s'adresse au gouvernement républicain :

> « je me suis décidé à fonder un établissement dont l'existence est partout jugée indispensable, mais dont les petits Etat en général diffèrent la création parce que les dépenses qu'il exige sont hors de proportion avec leurs ressources budgétaires. »[784]

---

780 *MCE 207*, 3 juillet 1844, p. 34. Cf. aussi *MCE 207*, 17 juillet 1844, p. 68 : Genève répond « que les ordres nécessaires ont été donnés pour que Monsieur le docteur Bovet eût toute facilité de visiter la maison d'aliénés de ce canton. »

781 *Tables MCE 1841-48*, s.v. « Aliénation mentale » : 17 juillet 1844.

782 *MCE 208*, 15 septembre 1845, p. 541-542 et 27 octobre 1845, p. 858-859 ; *LASM 103*, 119, 209-212, 15 septembre 1845 et *LDSM 125*, 128, 413, 21 octobre 1845.

783 Pour les moulins, la taxe à payer passe de 236 à 200 émines, à 24 bz l'émine, soit, à 4%, un capital de 2'150 £. A ceci s'ajoute un dégrèvement d'un sixième de la taxe due pour une foule (de 18 à 15 aunes de toiles).

DE L'HOSPICE DONNÉ À L'HOSPICE RETENU : L'EFFROI DE 1848

Auguste-Frédéric de Meuron a, clairement, fait part de son intention de remettre son établissement à l'Etat une fois la construction terminée et le fonctionnement assuré. Rien n'indique qu'après 1845, alors que se construit l'hospice, cette volonté ait été remise en question.

La Révolution de mars 1848 bouleverse la situation : coupant les liens de confiance existant jusqu'alors entre Auguste-Frédéric, lié familialement et socialement à l'Ancien régime, et les autorités de son pays, l'événement amène le fondateur à faire de son hospice un établissement complètement indépendant de l'Etat. A un moment où ce dernier rattache à son domaine immédiat les biens d'Eglise gérés jusqu'alors par une administration para-publique, la *chambre économique des biens d'Eglise*, et où il est question d'introduire le système municipal, l'acte de fondation de Préfargier[785], en août 1848, fait de l'établissement

> « une propriété particulière entièrement indépendante et séparée du domaine de l'Etat et du domaine communal. » (art. 2)

Cette volonté se traduit tout particulièrement dans la composition de la commission de surveillance de l'établissement (art. 3). Ne rendant de comptes à personne, recrutée, lors de vacances, sur le mode de la cooptation, cette commission, nommée pour la première fois et présidée par le fondateur, est composée de neuf membres, président compris :

> « Deux membres de la famille Meuron, dont un sera pris dans les descendants de feu Pierre-Etienne, grand-père du fondateur et un autre à choix, mais indistinctement dans les descendants de feu Daniel-Henri Meuron-Wolff ou de Maximilien Meuron aujourd'hui vivant, et un membre du gouvernement ou de son représentant direct dans le district, en seront membres-nés ; les six autres membres seront des Neuchâtelois, connus par leur moralité, leur désintéressement et leur zèle pour le bien public.
> Le fondateur de Préfargier se réserve la présidence de cette commission et la nomination de ses huit membres, ainsi que leur remplacement en cas de vacance, mais après sa mort, la commission se renouvellera elle-même perpétuellement (…). »

Les premières années de la vie de l'établissement, inauguré le 27 décembre 1848, sont marquées par des rapports peu harmonieux avec le nouveau régime[786], qui, de son côté, se méfie d'un hospice à la tête duquel se trouvent, par cooptation, des représentants de l'Ancien régime ou, du moins, des familles qui lui étaient liées. La composition des premières commissions de Préfargier, jusqu'à la fin des années 1860, révèle remarquablement bien cette dimension de l'institution et explique largement la méfiance des nouvelles autorités républicaines. En effet, à l'exception du représentant l'Etat (mais choisi par Préfargier), les autres membres de la commission sont tous liés à la famille du fondateur et/ou ont exercé des fonctions importantes avant 1848.

Des seize membres de la commission nommés jusqu'en 1873, cinq font partie directement de la famille du fondateur et sont liés à l'Ancien régime. Ainsi est-ce le cas du peintre Maximilien de Meuron (1785-1868) : avant 1848, il a assumé à plusieurs reprises l'importante charge de maître-bourgeois de la ville de Neuchâtel ; après la Révolution, il « rentre dans la

784 Lettre d'A.-F. de Meuron au Conseil d'Etat (républicain), 12 août 1848. Guy DE MEURON, *La maison de santé…*, p. 24-25.

785 Reproduit in Guy DE MEURON, *La maison de santé…*, p. 9-10.

786 Pour quelques exemples : Guy DE MEURON, *La maison de santé…*, p. 24-28.

vie privée ».[787] Il en va de même d'Henri-Frédéric de Meuron-Terrisse (1802-1872) : commandant de la garde soldée en 1831-1832, il avait servi dans le bataillon des tirailleurs de la garde du roi à Berlin de 1821 à 1827 et, nommé lieutenant-colonel en 1836, été chef du premier arrondissement militaire en 1841 ; membre du Petit Conseil de la ville en 1832, député du Corps législatif en 1835, député de Neuchâtel à la Diète, juge au tribunal souverain en 1843, il avait aussi assumé l'importante charge de banneret ; il sera impliqué dans les troubles de 1856.[788]

TABLEAU N° 193 : MEMBRES DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE DE PREFARGIER (NOMINATIONS JUSQU'EN 1873)[789]

	Nom, prénom	Membre de – à –
1	Meuron, Auguste-Frédéric de (fondateur)	1849-1852 (président)
2	Meuron, Maximilien de (peintre)	1849-1868 (1852- 1868 : président)
3	Coulon, Paul-Louis-Auguste de	1849-1855
4	Marval, Charles-François de	1849-1869
5	Dardel, Daniel (notaire)	1849-1871
6	Borel, J.-Louis (dr. méd)	1849-1863
7	Châtelain, Louis (architecte)	1849-1885
8	Pury-Muralt, Alphonse de	1849-1878 (1873-1878 : président)
9	Bovet-Wolff, Louis (dr. méd)	1852-1885
10	Meuron-Terrisse, Henri-Frédéric de	1852-1872 (1869-1872 : président)
11	Dardel, Alexandre de	1855-1900 (1893-1900 : président)
12	Favre, Charles (dr. méd)	1863-1867
13	Reynier, Léopold de (dr. méd)	1867-1888
14	Marval, Frédéric de	1871-1900
15	Meuron, Georges de	1869-1882
16	Meuron, Paul de (ingénieur)[790]	1873-1893 (1878-1893 : président)

Outre la famille de Meuron, plusieurs membres de la première commission viennent aussi de familles de l'aristocratie locale liées à l'Ancien régime. C'est le cas, ainsi, du neveu du fondateur, Alphonse de Pury-Muralt (1819-1886) : par ailleurs membre de la direction de l'Hôpital Pourtalès et de la Caisse d'épargne, dont il deviendra directeur, il avait été, sous l'Ancien régime, inspecteur de police de la bourgeoisie de Neuchâtel ; il sera aussi impliqué dans la tentative de coup d'Etat royaliste de 1856.[791]

---

787 *MB*, 1869, p. 40-43. Patrice ALLANFRANCHINI, « Maximilien de Meuron : Artiste (1785-1868) », *BN III*, p. 210-216, passe étonnamment sous silence les engagements publics et caritatifs du personnage.

788 *MB*, 1874, p. 41-42.

789 Liste d'après Guy DE MEURON, *La maison de santé…*, p. 23. Ne sont pas compris ici les représentants de l'Etat, soit le préfet du district de Neuchâtel Erhard Borel (1849-1853), puis quatre conseillers d'Etat : Louis Grandpierre (1853-1857), Georges Guillaume (1857-1869), Eugène Borel (1869-1873) et Henri Touchon (1873-1877).

790 *MB*, 1894, p. 48-49. Paul de Meuron (1831-1893) est le fils du peintre Maximilien de Meuron (1785-1868) ; après des études d'ingénieur à Paris, il contribue à la construction du chemin de fer franco-suisse, faisant, notamment, partie de l'administration de la Suisse-Occidentale, puis du Jura-Simplon. Membre du conseil municipal de la ville de Neuchâtel de 1860 à 1864 et de 1867 à 1873, il assume par ailleurs, pendant 30 ans, la fonction de secrétaire de la Société des Amis de Arts.

791 *MB*, 1888, p. 45.

L'un des membres les plus importants pour les débuts de Préfargier, Charles-François de Marval (1802-1880)[792], présente un profil similaire. Après des études de droit en Allemagne et un passage par les autorités de la ville de Neuchâtel (Petit Conseil, 1825), il devient châtelain de Thielle (1831), juge au tribunal souverain (1833), inspecteur des prisons de la juridiction de Neuchâtel (1833-1837) et châtelain *ad interim* du Landeron (1836-1837) ; il refusera, en 1848, les fonctions de président de la nouvelle Cour d'appel. Il épouse Uranie, fille d'Auguste-François de Meuron, cousin et ami du fondateur de Préfargier.
Exposés plus haut[793], les liens entre le fondateur de Préfargier et le directeur de la Caisse d'épargne P.-L.-A. de Coulon (1777-1855) sont également forts ; il s'agit à la fois de liens d'affaires et de liens familiaux, dans la mesure où de Coulon a épousé une cousine d'Auguste-Frédéric, sœur d'Auguste-François de Meuron. De Coulon est également étroitement lié à l'Ancien régime : il avait été, avant 1848, membre des Audiences générales, député au Corps législatif, conseiller d'Etat en service extraordinaire et président de la régie des postes.
Quant au notaire Daniel Dardel[794], qui a joué un rôle important dans la mise en place de Préfargier, il avait été lieutenant de Thielle, c'est-à-dire remplaçant de C.-F. de Marval, greffier et membre du tribunal souverain et membre de la commission d'Etat d'éducation, de la direction de la Chambre d'assurance contre les incendies et de la Caisse d'épargne, dont il sera président, ainsi que député au Corps législatif. Homme de transition, il sera, après 1848, député au Grand Conseil, qu'il présidera à trois reprises ; en août 1848, il est nommé président de la Cour d'appel. Quant à son lointain parent Alexandre de Dardel, il dispose lui aussi de solides alliances au sein de l'aristocratie locale.[795]
Même si, devant leur présence à leur compétences propres (médecins, architecte), ils sont moins directement liés aux familles de l'aristocratie locale et à l'Ancien régime, les autres membres ont des profils sociaux et politiques comparables. Ainsi est-ce le cas de l'architecte Louis Châtelain (1805-1885), allié Dupasquier, qui avait été avant 1848 membre des autorités de la ville et directeur des travaux publics et qui quitta un moment le pays au moment de la révolution.[796] Le docteur Jacques-Louis Borel (1795-1863), lui, avait été, avant 1848, médecin de l'Hôpital de la ville, membre des autorités de la ville et médecin du roi (1833) ; il sera, après 1848, médecin cantonal.[797] Quant à Louis Bovet-Wolff (1812-1897), médecin de l'établissement jusqu'en 1852, il est lui aussi lié socialement et/ou familialement à l'Ancien régime.[798]

---

792 Fils de Samuel de Marval (1768-1839), conseiller d'Etat, et de Sophie Borel (1771-1834). *MB*, 1881, p. 36 et Philippe HENRY, « Les débuts de la statistique… ».

793 Chap. VII/III/3 : « 'Sans autre idée préconçue (…) » et annexe V/1, n° 28.

794 Daniel Dardel (1808-1871), fils de Daniel (1787-1825) et de Marie-Judith Petitpierre ; épouse Julie Prince. En sus de l'ouvrage mentionné à la note suivante, cf. aussi *MB*, 1872, p. 39-40.

795 (Louis-)Alexandre de Dardel (1821-1901), fils de (Georges-)Alexandre de Dardel (1775-1863) et de Sophie de Lewenhaupt (1778-1858). Il épouse en 1850 Cécile de Perregaux (1828-1909), fille du conseiller d'Etat Armand-Frédéric de Perregaux (1790-1873), qui est, lui, cousin du fondateur de Préfargier… Jean-Paul DARDEL, *La famille Dardel…*, *pass.*

796 *MB*, 1887, p. 44-45 ; Claire PIGUET, « Louis Châtelain », www.dhs.ch.

797 Fils de Jacques-François, confiseur, et de Julie-Elisabeth Faverger ; épouse Adèle Huguenin. Dominique de MONTMOLLIN, « Jacques-Louis Borel », www.dhs.ch.

798 Louis Bovet-Wolff, 1812-1897, fils de Louise Bovet et Claude Bovet (1773-1857). Michel SCHLUP, « Félix Bovet », *BN III*, p. 42 ; Catherine FUSSINGER et Deodaat TEVAEARAI, *Lieux de folie…*, p. 169. Ce serait C.-F. de Marval qui aurait recommandé le docteur Bovet (Monique de MEURON-LANDOLT, « Auguste-Frédéric… », p. 33). Après son départ, en 1852, la direction médicale de Préfargier est assumée par James-Henri Borel (Borrel) (1812-1872) ; sur cette figure de l'aliénisme européen : *MB*, 1873, p. 38-39 ; Christian MÜLLER, www.dhs.ch, s.v. ; Catherine FUSSINGER et Deodaat TEVAEARAI, *Lieux de folie…*, p. 168-169.

De telles allégeances familiales et politiques ne disent, certes, rien sur la qualité des hommes ; mais il reste que Préfargier, à l'instar d'autres institutions ou sociétés de bienfaisance après 1848, représente, pour les élites écartées par la Révolution, une position de repli. Se tenant volontairement à l'écart d'un régime dont elles ne reconnaissent pas la légitimité, elles trouvent, dans ces tâches d'utilité publique, les voies d'une envergure sociale conservée et/ou d'une action publique désintéressée[799], au service des malades et des pauvres, certainement, mais aussi contre la République, qui a supplanté l'Etat royaliste auquel le fondateur de Préfargier entendait faire don de son établissement.

CONCLUSION

La création de Préfargier s'inscrit au carrefour de deux lignes de force qu'il convient, en conclusion, de rappeler.

La progressive médicalisation des désordres de l'esprit depuis les années 1830, tout d'abord : figure jusqu'alors incertaine, empruntant ses traits au criminel et au pauvre assisté, le fou est devenu un malade à soigner dans un établissement spécifique : l'asile d'aliénés. Si, ainsi, Neuchâtel n'échappe pas à des évolutions européennes, le nouvel équilibre, abandonnant le traitement social de l'aliénation au profit d'une prise en charge axée sur la curabilité, ne se met que difficilement en place : il faut soit, contre les dispositions statutaires des établissements, admettre des aliénés dans les hôpitaux du canton, soit les envoyer dans des hospices à l'étranger.

Or, et en second lieu, l'Etat refuse en 1840 de s'engager dans le financement d'un établissement de ce genre : la situation paraît bloquée ; l'asile est à la fois improbable, du point de vue de l'Etat, et indispensable, pour les communes, les familles et les aliénés eux-mêmes, puisque désormais ils sont des malades que, bien souvent, des soins médicaux peuvent rendre à eux-mêmes. Inattendu, seul le geste d'A.-F. de Meuron permettra aux évolutions antérieures d'arriver à terme.

Ce que, au-delà du cas particulier de Préfargier, montre le récit qui précède, ce sont les conditions de possibilité d'une action directe de l'Etat en matière de protection sociale : très clairement, l'inaction, la place considérable laissée à la bienfaisance privée s'expliquent par des considérations financières. L'Etat n'a pas, et ne veut pas se donner, les moyens d'assumer des investissements ou des frais de fonctionnement dans des domaines autres que ceux qui relèvent de sa responsabilité directe et dans quelques secteurs-clé en mains communales, mais pour lesquels une étatisation s'impose (routes).

Le contraste, en effet, est très frappant entre l'attitude de l'Etat en 1835-1840, lorsque la création d'un hospice est envisagée comme devant être à sa charge, d'une part, et en 1844-1845, d'autre part, lorsque surgit un financement entièrement privé, avec la perspective d'une remise à l'Etat d'un établissement dont le fonctionnement sera, par ailleurs, assuré.

Le refus de 1840, prétextant, au prix d'un usage orienté d'une statistique médico-sociale à laquelle, par ailleurs, l'on recourt toujours plus, l'absence de besoin réel, masque un refus plus général de doter l'Etat de moyens financiers nouveaux. Dans ce cadre, la latitude considérable laissée à une bienfaisance privée que, explicitement, l'on se refuse à contrôler[800], apparaît bien comme la conséquence de ce qui constitue le cœur du régime royaliste, soit le refus de taxes ou impôts nouveaux : le régime repose autant sur une sacralisation des

[799] La démonstration, à laquelle nous renonçons ici, pourrait aussi être faite pour l'Hôpital Pourtalès ou la *Société de patronage pour les enfants malheureux*.

[800] Cf. chap. VI/III/2 : « 'Soumis à aucun contrôle (…) », pour le cas emblématique des Billodes.

institutions héritées, en matière judiciaire notamment, que sur la volonté de ne pas toucher aux fortunes des plus aisés de ses sujets ; le conservatisme est, ici, autant politique que social.

IV. LA RÉACTION DES CLASSES POPULAIRES : L'ÉMERGENCE DU MUTUALISME

Entre 1800 et 1830, la protection sociale à Neuchâtel change complètement, les années 1815-1820 constituant le moment où l'on bascule définitivement d'un système à l'autre.
Disparition des solidarités anciennes, choix, consciemment fait, d'une non fiscalisation du financement du système, refus, de fait, de mesures répressives à l'encontre des pauvres, communalisation du système et individualisation d'un devoir d'aide désormais dépouillé de tout caractère contraignant, renoncement à toute réorganisation contraignante du fonctionnement et du financement de l'assistance communale et, enfin, palliant en quelque sorte ces péjorations de la situation des indigents, émergence, hors des cadres étatiques ou communaux, d'une bienfaisance privée vigoureuse, capable de trouver des financements significatifs : à ces composantes de la mutation, détaillées jusqu'ici, l'on doit ajouter les prodromes de ce qui en constitue, en quelque sorte, le pendant populaire, soit la réaction des paupérisables, de ceux qui n'ont que le produit de leur travail pour vivre.
Bien qu'elle soit, ainsi que nous l'avons montré, geste d'aide plutôt que volonté de contrainte, la bienfaisance privée, palliatif fonctionnel des solidarités obligées du système ancien, demeure le fait des élites. Or, les classes populaires réagissent elles aussi au changement de système : sur le mode de l'association entre égaux, l'on met en place des outils de prévoyance sociale élaborés en-dehors et/ou en suppléance de cadres communaux et étatiques désormais défaillants.
Cette réaction prend, tout particulièrement dès le début des années 1840, la forme du mutualisme ; par professions ou par origines, des ouvriers, dans l'horlogerie ou l'artisanat, se regroupent pour constituer des associations pour se prémunir des risques de précarité : maladie, accidents, chômage, décès et âge.[801]

---

[801] Nous excluons du propos les premières formes de caisses de retraite pour les fonctionnaires, nées ou projetées après 1830. La plus importante est le « fonds des régents », créé en 1833 ; cf. Ed. QUARTIER-LA-TENTE, *Histoire de l'instruction publique…*, p. 124-150 ; *MB*, 1836, p. 38-39, 1840, p. 6-7 et 1870, p. 36-37, ainsi que : *MCE 185*, 22 juillet 1833, p. 1098-1099, 18 novembre 1833, p. 1634, 21 novembre 1833, p. 1654, 14 décembre 1833, p. 1835-1836, 26 décembre 1833, p. 1911 ; *MCE 186*, 6 février 1834, p. 227, 19 mars 1834, p. 480, 31 mars 1834, p. 525, 2 avril 1834, p. 527-528, 4 juin 1834, p. 863, 9 juin 1834, p. 889-890 ; *MCE 187*, 8 octobre 1834, p. 1616, 13 décembre 1834, p. 1954 ; *MCE 192*, 20 mars 1837, p. 495, 3 avril 1837, p. 550-551, 12 avril 1837, p. 606, 17 avril 1837, p. 629, 24 avril 1837, p. 671, 5 mai 1837, p. 742-743, 15 mai 1837, p. 816-817, 22 mai 1837, p. 871-872, 29 mai 1837, p. 939 ; *MCE 193*, 22 août 1837, p. 1540, 19 septembre 1837, p. 1643, 13 novembre 1837, p. 1927, 11 décembre 1837, p. 2098, 18 décembre 1837, p. 2156 ; *MCE 194*, 25 avril 1838, p. 794-795 ; *MCE 195*, 5 novembre 1838, p. 1874 ; *MCE 199*, 28 décembre 1840, p. 1162 ; *MCE 200*, 18 janvier 1841, p. 72-73, 25 janvier 1841, p. 159-160 ; *MCE 208*, 12 mars 1845, p. 442 ; *MCE 209*, 2 juillet 1845, p. 24 ; *MCE 212*, 12 mai 1847, p. 1284 ; *LDSM 121*, 43, 196-197, 25 mai 1834 ; *LASM 98*, 124, 23, 18 octobre 1834 ; *LDSM 123*, 136, 439-441, 19 décembre 1840 ; *LASM 100*, 18, 639, 25 janvier 1841 ; *LASM 100*, 33, 656, 8 février 1841. Pour les gendarmes, il est question de créer un fonds de retraite dès 1824 (*MCE 173*, 14 avril 1824, p. 292, 27 avril 1824, p. 328) ; le projet de créer « une caisse destinée à procurer des pensions de retraite à des gendarmes vieux et infirmes » aboutit en 1832 : *MCE 182*, 28 février 1832, p. 340-341, 20 mars 1832, p. 515-516 ; cf. aussi : *MCE 184*, 2 mai 1833, p. 609 ; *MCE 190*, 11 janvier 1836, p. 65 ; *MCE 194*, 24 janvier 1838, p. 160-161 ; *MCE 201*, 10 novembre 1841, p. 2161-2162 ; *MCE 202*, 9 mars 1842, p. 393, 8 avril 1842, p. 687-689, 20 avril 1842, p. 707-708 ; *MCE 212*, 19 avril 1847, p. 1047, 31 mai 1847, p. 1438-1439. En

1. LE *FONDS DES ÉTRANGERS* (1810) : COMMUNE VIRTUELLE ET/OU MUTUELLE ?

C'est au Locle, en 1810, que se constitue la mieux documentée, mais aussi la plus ambiguë, des mutuelles ayant existé à Neuchâtel avant 1848 : le *Fonds des étrangers*. Créée par et pour des immigrés allemands, cette institution présente bien les apparences d'une mutuelle : elle est gérée par ses fondateurs, basée sur des cotisations et donne droit à des prestations définies à l'avance (maladie,…). Sa nature, pourtant, en fait une entité particulière : le statut juridique de ses fondateurs, dépourvus de droits d'origine ou menacés de l'être, fait de l'institution l'analogue d'une commune.

Les circonstances qui entourent la création du *Fonds* permettent à elles seules de qualifier l'institution. En octobre 1810, le Conseil d'Etat est appelé à sanctionner les règlements de deux fonds, l'un pour des « Suisses », l'autre pour des « maîtres de profession allemands » :

> « Sur la requête de Jean-David Kuntz, Samuel Kochly et consorts, représentant un grand nombre de Suisses domiciliés au Locle et dans les environs, priant le Conseil de sanctionner un règlement pour la formation d'un fonds de charité, et sur celle des nommés Schmidt, Breting et consorts, maîtres de profession allemands demeurant au Locle, priant aussi le Conseil de donner sa sanction à un règlement relatif à un fonds destiné au soulagement de ceux d'entr'eux qui par quelques circonstances imprévues ou par maladies tomberont dans le besoin (…), le Conseil (…) adopte l'un et l'autre de ces projets de règlement au moyen des corrections qui y ont été faites, pour autant de temps qu'il n'y sera pas vu d'inconvénients. »[802]

Initialement, donc, deux associations sont créées, disposant chacune de son règlement approuvé par le Conseil d'Etat[803], règlements strictement identiques à l'exception de l'ajout du terme de « Suisses » dans le titre et à l'article 1, qui définit les adhérents potentiels à l'association, de l'un des règlements. Les explications fournies par le lieutenant du Locle au chancelier, manifestement intrigué par le fait, confirment bien la partition entre Suisses et Allemands, qui tient à la fois au statut juridique des intéressés et à leur recrutement socio-professionnel :

> « Les Suisses qui ont formé le projet de se réunir pour former un fond ont été convoqués par Monsieur le maire pour se rencontrer avec les Allemands qui se proposent de former le leur afin d'opérer une réunion de ces deux fonds. Ils ne veulent absolument pas entendre parler de cette réunion et me semblent avoir bien raison : 1°. Les Suisses que nous pouvons envisager comme nos compatriotes[804] et qui sont nos très près voisins *dépendant tous de communes dont l'organisation nous est connue et auxquelles on peut*

1843, sans succès, il est question de créer une caisse de retraite pour tous les employés de l'Etat (*LASM 102*, 105, 102-109, 8 mai 1843 et *LDSM 124*, 221, 663-667, 18 octobre 1843). Les professeurs de la première Académie disposent également d'une caisse de retraite (*LASM 102*, 73, 46-55, 20 mars 1843 et *LDSM 124*, 16, 608-609, 2 juin 1843), tout comme les pasteurs.

802 *MCE 158*, 22 octobre 1810, p. 819.

803 AEN, *Série Assistance 4/V « Etablissement de charité pour Suisses et étrangers, Le Locle »* : « Règlement pour un établissement de charité prenant cours au premier janvier 1811 en faveur de tous les étrangers originaires d'Allemagne ou autres lieux habitant dans cette principauté. Du 22 octobre 1810. » Imprimé, 5, [1] p. non numérotées (ci-apr. : *RFE*). AEN, *Série Assistance 4/V « Etablissement de charité pour Suisses et étrangers, Le Locle »* : « Règlement pour un établissement de charité prenant cours au premier janvier 1811 en faveur des Suisses/étrangers originaires d'Allemagne ou autres lieux habitant dans cette principauté du 22 octobre 1810 », ms.

804 Sic : l'on est en 1810.

> *avoir recours au besoin* ; au contraire, les Hessois, Hannovriens, Wurtembergeois, etc., etc., font souvent partie de communes qui leur sont <onéreuses>[805], outre cela ils ne peuvent en obtenir de lettres de reconnaissance pour la pluspart qu'après 50 ans, âge auquel ils tombent souvent à charge aux fond (…).
> Vous comprendrez aussi que tous ces Suisses que nous avons dans les montagnes, et qui généralement sont *des cultivateurs ou gens <solides>*[806] *de quelque autre profession*, ont de la répugnance à lier leurs interrêts à ceux de tous les *cordonniers tailleurs etc., etc.*, qui viennent de l'Allemagne. »[807]

Approuvant le refus des Suisses, le lieutenant demande au chancelier « de faire en sorte que sanction soit donnée au règlement qu'ils ont pris la liberté de présenter ». Si la distinction socio-professionnelle entre Suisses alémaniques et Allemands, qui est réelle[808], peut avoir joué un rôle, c'est bien le statut juridique des uns et des autres qui est primordial. C'est, en effet, moins en tant qu'association mutuelle, dimension nullement mentionnée dans les sources, que le projet naît qu'en référence à la question des droits d'origine et de l'assistance que les uns et les autres pouvaient attendre de leur commune d'origine. Aux Suisses, membres de communes « auxquelles on peut avoir recours au besoin », s'opposent les Allemands qui peinent à être reconnus par leurs Etats d'origine et, plus encore, à en obtenir des secours. Les intérêts, ainsi, des uns et des autres sont différents, et l'on peut supposer que les Suisses ont craint de voir les ressources du fonds être utilisées d'abord pour remplacer les secours que les Etats allemands ne fournissent pas, contrairement aux communes suisses.
Ne prenant, lui, pas position entre les parties, le maire du Locle, chargé par le chancelier de chercher à réconcilier les parties, confirme bien cette analyse. Mentionnant par ailleurs une question d'« orgueil ou un mésentendu »[809], il rapporte le point de vue des uns et des autres :

> « ceux qui veulent la dénomination de suisse dans l'établissement (…) se refusent de se joindre ou faire partie avec les autres, *disant qu'ils ont de bonnes communes pour soulager le fond*, et que s'il faut se réunir, ils preffèrent de renoncer à l'établissement.
> [Les Allemands] vous prient Monsieur que si l'opiniâtreté ou l'orgeuil vient contrecarrer un bon dessein, qu'ils ne soyent pas privé de laisser cette belle ressource à leur postérité dans *un pais où ils espèrent de terminer leurs jours* et où ils croyent que leurs enfans se rendront des membres utiles. »[810]

S'opposent, ainsi, les Suisses, qui « ont de bonnes communes pour soulager le fond », et les Allemands, qui n'ont pas de recours possible à leur Etat d'origine et pour lesquels le fonds représenterait la seule solution en cas de pauvreté : le risque, pour eux, est d'être expulsés faute d'assistance, alors qu'« ils espèrent de terminer leurs jours » dans la principauté.
Les Allemands, ainsi, entendent en quelque sorte créer une commune privée, un analogue des communes dont disposent les Suisses afin de garantir leur séjour dans la principauté. Correspondant bien aux débuts de la question du heimathlosat[811], l'ambition est de suppléer à

---

805 <> : lecture incertaine.

806 <> : lecture incertaine.

807 AEN, *Série Assistance 4/V « Etablissement de charité pour Suisses et étrangers, Le Locle »* : « Lettre de Monsieur le lieutenant du Locle » Huguenin à « Monsieur le chancelier de Tribolet », 11 octobre 1810.

808 Thierry CHRIST, « La présence étrangère… ».

809 L'un des initiateurs du projet suisse (Jean-David Kuntz) aurait été froissé de ne pas avoir été « nommé du comité » de l'autre projet.

810 AEN, *Série Assistance 4/V « Etablissement de charité pour Suisses et étrangers, Le Locle »* : « Lettre de Monsieur le maire du Locle » Droz, vraisemblablement au chancelier de Tribolet, 13 octobre 1810.

811 Cf. chap. III/IX/4.

un défaut de reconnaissance juridique par leur Etat d'origine : il s'agit moins de faire face, sur le mode mutuel, à la précarité en tant que telle que d'éviter l'expulsion.
Ne présentant, pour ses initiateurs, parce « qu'ils ont de bonnes communes » et parce que la signification du projet réside dans sa capacité à pallier la difficulté ou l'impossibilité de recourir à l'assistance des communes d'origine, qu'un très faible intérêt, le projet réservé aux Suisses ne paraît avoir eu qu'une existence très éphémère. A l'exception d'une mention isolée en novembre 1810, nous n'en avons, en effet, trouvé aucune trace ultérieure.[812]
Il n'en va pas de même de l'établissement fondé par les Allemands. Sous la dénomination de *Fonds des étrangers*, son existence est en effet attestée jusqu'en 1846 au moins. Plusieurs mentions prouvent qu'il a conservé sa signification initiale : tenir lieu à ses membres, qui souvent n'en ont pas, de commune, leur servir à garantir leur séjour.
En 1814, ainsi, se désignant comme « la corporation allemande établie au Locle », ils s'adressent au roi en lui demandant « de confirmer par son approbation cet établissement ». Exposant l'origine du *Fonds*, ils le lient clairement au contexte de l'émergence du heimathlosat et le présentent comme remplaçant leur appartenance perdue à une commune :

> « un grand nombre d'étrangers vinrent s'y [principauté] établir, (…) mais la guerre (…) étant survenue, une partie d'entr'eux, établis depuis longtems dans cette principauté, se trouvant chargés de famille, ne purent se faire reconnoître dans leur patrie, ce qui entraîna leur exclusion à tous les droits, dont jouirent nos pères en Allemagne. Dès lors, et *pour ne pas tomber à la charge des communes, qui ont le droit de nous expulser, en cas de pauvreté*, nous prîmes, en 1810, la résolution de former un fonds, pour le soulagement de nos compatriotes ou de leurs descendants, qui pourroient tomber dans l'indigence, et leur assurer un asile. »[813]

Transmis au roi, le placet déboucha sur une réponse sans portée réelle : « sa majesté » dit avoir « vu avec satisfaction leur association » et « elle en approuve les motifs ».[814] Pensant vraisemblablement avoir obtenu du roi le droit de séjourner sans plus être menacés d'expulsion[815], ils remercient, en décembre, le Conseil d'Etat « des privilèges accordés (…) par sa majesté », interprétation rectifiée par le gouvernement, qui répond, tout en confirmant approuver le règlement du *Fonds*, « qu'ils ne doivent se considérer en aucune façon comme ayant obtenu quelque privilège ».[816]
Ultérieurement, réservées des questions de dérogations demandées en lien avec des placements[817], une modification mineure du règlement de 1810[818] et un long conflit entre un

---

812 Archives de la ville du Locle, G 29 (Manuel de communauté), 11 novembre 1810, p. 33 : la commune prête « le poil d'audience pour tenir leur première assemblée » aux « fondateurs d'un établissement de charité pour les Suisses habitants dans la principauté », « ainsi qu'aux fondateurs de l'établissement pour les Allemands ».

813 AEN, *Série Assistance 4/V « Corporation allemande, Le Locle »* : « Placet des étrangers participans à l'association pour le soulagement de ceux d'entr'eux qui sont pauvres » au roi, 3 juillet 1814.

814 *MCE 162*, 18 juillet 1814, p. 674, 2 août 1814, p. 717 et 17 octobre 1814, p. 981.

815 Cf. AEN, *Série Assistance 4/V « Corporation allemande, Le Locle »* : « Placet des étrangers participans à l'association pour le soulagement de ceux d'entr'eux qui sont pauvres » au roi, 3 juillet 1814. Ils demandent au roi de confirmer « cet établissement qui, en nous protégeant, nous fait ambitionner de vivre et de mourir comme vos fidèles sujets à l'instar de la colonie française de Berlin. »

816 *MCE 162*, 31 décembre 1814, p. 1274.

817 En 1821, ordre est donné « d'agir en commise » d'un immeuble dont « les administrateurs du fonds des étrangers établi au Locle ont accepté, le 14 janvier 1816, la cession qui leur était offerte » par « un acte d'engagère » (*MCE 170*, 21 mai 1821, p. 440) ; la même année, ils reçoivent la permission de ne vendre les immeubles dont il s'agit « que dans deux ans » (*MCE 170*, 28 novembre 1821, p. 956), puis demandent, l'année suivante, l'autorisation de « demeurer pendant un tems illimité propriétaires des immeubles qui avaient été saisis par la voye de la commise » (*MCE 171*, 19 novembre 1822, p. 992), pour obtenir, en 1823, un nouveau

membre du *Fonds* et les administrateurs de celui-ci[819], c'est bien cette dimension de commune virtuelle pour heimathloses potentiels ou effectifs qui donne sens aux liens entre l'établissement et l'Etat. Ainsi, en 1822, tentant de renouveler la tentative avortée de 1814, les « membres du fonds des étrangers au Locle » demandent, sans succès, au roi sa « protection » « et une tolérance illimitée dans cet Etat » ; chargé par le roi de se prononcer sur ce placet, le Conseil d'Etat répond qu'il

> « protégera les suppliants aussi longtemps qu'ils le mériteront par leur conduite ; et quant à leur position, que le Conseil la prendra avec intérêt en objet en temps et lieu. »[820]

Il en va de même en 1831, lorsque, tentant de faire considérer leur appartenance au *Fonds* comme l'analogue de l'appartenance à une commune neuchâteloise, ils demandent « d'être naturalisés ». Leur demande est refusée, et la référence au heimathlosat est, cette fois, explicite :

> « le Conseil est d'avis qu'il soit répondu aux exposans que vu les conséquences qui en résulteraient pour une foule d'autres heimathlos, leur demande ne peut être prise maintenant en objet, mais qu'ils peuvent compter sur la tolérance et l'entière protection du gouvernement. »[821]

L'attitude de l'Etat vis-à-vis de la dimension de quasi-commune que ses membres aimeraient voir reconnue au *Fonds* n'est, néanmoins, pas unilatéralement négative. L'existence de ce *Fonds* présente en effet pour l'Etat un risque et une opportunité, ainsi que le montre l'affaire suivante. En 1845, après avoir refusé une révision du règlement du *Fonds*[822], le Conseil d'Etat se préoccupe de savoir ce qu'est exactement cette association et ordonne au maire du Locle de l'informer, en particulier, sur « le nombre de sociétaires actuels du fonds », leur domicile

délai de deux ans pour la vente du bien-fonds dont il s'agit (*MCE 172*, 1 septembre 1823, p. 805), délai prolongé d'un an en 1825 (*MCE 174*, 17 octobre 1825, p. 786). En 1828, les « administrateurs du fonds des étrangers régi au Locle » reçoivent l'autorisation « d'acquérir par engagère, pour une somme de £ 672, une maison située aux Billodes (…) moyennant qu'à l'expiration de l'engagère, si la maison dont il s'agit n'est pas rachetée, les administrateurs supplians s'en dessaisissent dans l'an et jours. » *MCE 177*, 28 janvier 1828, p. 83.

818 Séparation des fonctions de caissier et de secrétaire et possibilité de rémunérer le secrétaire. *MCE 179*, 22 février 1830, p. 139-140.

819 Le conflit concerne Jean-Pierre Burger, à Genève, membre fondateur du *Fonds*, « âgé et dans le besoin », qui demande, sans succès, « l'intervention du Conseil pour obtenir des secours du dit fonds » (*MCE 185*, 9 décembre 1833, p. 1783-1784 ; *MCE 188*, 9 février 1835, p. 208). Burger dut tout de même obtenir quelque chose : en 1839, toujours domicilié à Genève, il se plaint au Conseil d'Etat, sans succès, que le secours trimestriel de 45 batz (4.10 £) qu'il reçoit du *Fonds* « est insuffisant pour subvenir à son entretien » (*MCE 197*, 31 juillet 1839, p. 1370-1371). Quatre ans plus tard, il s'adresse à nouveau au Conseil d'Etat en lui demandant, sans succès, « d'intervenir auprès de l'administration du fonds des étrangers (…) pour qu'il obtienne de cette administration des assistances régulières » (*MCE 205*, 18 décembre 1843, p. 896).

820 *MCE 171*, 3 décembre 1822, p. 1031.

821 *MCE 180*, 11 juin 1831, p. 472. La requête avait été présentée au commissaire royal de Pfuel ; en juillet, ce dernier confirme la décision (*MCE 181*, 22 juillet 1831, p. 631).

822 *MCE 209*, 15 septembre 1845, p. 544. Le contenu de cette révision ne nous est pas connu. La demande émane « d'un certain nombre de maîtres et d'ouvriers domiciliés au Locle, exposant que le règlement des fonds de secours pour les ouvriers étrangers ayant donné lieu à des réclamations, ils ont jugé à propos de le soumettre à une révision dans le but de le compléter et de l'approprier davantage aux besoins existants (…). » Il s'agissait, peut-être, de financer une offre pour des soins en cas de maladie. Cf. *MCE 209*, 22 septembre 1845, p. 601-603 : « il pourrait être intéressant de connaître quelques renseignements (…) sur le point mentionné dans la sus dite requête au sujet d'une chambre de secours dans laquelle les ouvriers seraient reçus provisoirement avant d'être admis à l'hôpital ». Le maire du Locle est chargé par le Conseil d'Etat « de lui faire connaître s'il y a un local où les ouvriers de métier qui viennent à tomber malades au Locle sont reçus et soignés avant d'être admis à l'hôpital, ou lorsqu'ils ne peuvent y être transportés à raison de la saison ou de leur état. ».

(juridiction du Locle ou autres juridictions), « le nombre des Suisses et des Allemands » et le montant du capital de la société.[823]

En janvier 1846, suite à un premier rapport du maire, le Conseil d'Etat prend un arrêt qui met bien en évidence la nature du *Fonds*. Créée par et pour des heimathloses effectifs ou potentiels, l'institution présente pour l'Etat le risque de voir des membres établis hors de la principauté y être renvoyés en raison de leur appartenance à une association en quelque sorte assimilée à une commune, ce qui risque d'augmenter le nombre de heimathloses que la principauté devra reconnaître comme lui appartenant. Inversement, ce *Fonds* pourrait, pour l'Etat, constituer une source d'économies : inciter les sans-commune du canton à s'y agréger, pour en être assistés en cas d'indigence, allégerait la charge pesant sur la commission des charités de l'Etat. La solution consisterait à faire en sorte que la qualité de membre du *Fonds* se perde par l'établissement hors de la principauté :

> « le Conseil charge [le maire du Locle] (…). 2. de lui faire connaître, si, en statuant, en modification du règlement, qu'à l'avenir la qualité de sociétaire se perdra par l'établissement à l'étranger, l'on ne parerait pas aux inconvénients qu'il signale dans son rapport quant au renvoi possible dans l'Etat d'étrangers membres de ce fonds qui seraient tombés dans l'indigence.
> (…) le Conseil charge Monsieur de Perregaux conseiller d'Etat ordinaire, faisant les fonctions de directeur de la police centrale, d'examiner s'il n'y aurait pas convenance à faire recevoir comme membres de l'association dont il s'agit les familles étrangères auxquelles le gouvernement fait délivrer des assistances, quelle serait la somme nécessaire à cet effet et quel résultat on pourrait prévoir de cette mesure. »[824]

La réponse du maire, sur le premier point, est réservée. Il juge, certes, « très convenable » la modification envisagée par le Conseil d'Etat pour éviter le « renvoi possible dans l'Etat d'étrangers membres de ce fonds qui seraient tombés dans l'indigence », mais estime que cela dépouillerait, pour ses membres, le *Fonds* de son principal intérêt, soit de leur tenir lieu de quasi-commune :

> « Peut-être en résultera-t-il qu'un moins grand nombre d'étrangers prendront part à cette association, sachant qu'elle ne pourra leur être utile que pendant leur séjour dans l'Etat, mais encore à cet égard il n'en résultera qu'un bien car je persiste à croire qu'il faudrait mieux que ce fonds n'existât pas. »[825]

Renvoyé au rapport du département de l'intérieur, ce préavis favorable à la modification envisagée, « qui consisterait à exclure du fonds les membres qui s'établiraient à l'étranger »»[826], débouche, en avril 1846, sur un ordre adressé au maire du Locle :

> « Sur un rapport de Monsieur Nicolet maire du Locle (…) concernant le fonds des étrangers existant au dit lieu, et signalant au Conseil les inconvénients qui résulteraient du renvoi possible dans l'Etat d'étrangers membres de ce fonds qui seraient tombés dans l'indigence (…), le Conseil charge Monsieur le maire du Locle d'inviter les membres du fonds dont il s'agit à introduire dans le règlement une nouvelle disposition qui en modifie

---

823 *MCE 209*, 22 septembre 1845, p. 601-603. Le maire est également prié de faire parvenir « le dernier compte rendu » et de faire savoir « si l'officier assiste aux assemblées » ou s'« il ne serait pas bon d'en charger comme délégué un membre de la cour de justice ».

824 *MCE 210*, 5 janvier 1846, p. 16-17. Le capital du Fonds se monte, au 31.7.1844, à 11'009.10 £ ; l'adhésion est ouverte à « tous les étrangers habitant la principauté (…) moyennant l'accomplissement de certaines conditions ».

825 AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Rapport de Monsieur le maire du Locle » Nicolet, 30 janvier 1846.

826 *MCE 210*, 2 février 1846, p. 269. Double : AEN, *Série Assistance 4/V « Etablissement de charité pour Suisses et étrangers, Le Locle »* : Arrêt du Conseil d'Etat, 2 février 1846.

> l'article 8 en ce sens que ceux qui s'établiront dorénavant à l'étranger seront exclus des assistances, à modifier en conséquence la déclaration délivrée à chaque membre du fonds et à soumettre ensuite ces modifications au Conseil. »[827]

L'on ne sait ce qu'il est advenu de cette invitation, et nous n'avons pas trouvé de trace ultérieure du projet de « faire recevoir (…) les familles étrangères auxquelles le gouvernement fait délivrer des assistances ». Il s'agit ici de la dernière mention du *Fonds* : menacée à la fois d'être dépouillée de son caractère, essentiel pour ses membres, de commune virtuelle et d'avoir à affronter un afflux important de familles sans commune assistées par l'Etat, l'association, comme tout semble l'indiquer[828], a-t-elle été dissoute ? Il est, à tout le moins, significatif qu'elle disparaisse de nos sources au moment même où les velléités du Conseil d'instrumentalisation et de minimisation des risques sont exprimées.
Il convient, enfin, d'insister sur le fait que le caractère mutuel du *Fonds* est bien marginal : comprenant 25 articles, le règlement confirme en effet bien la dimension quasi communale de l'établissement.[829] Seul l'article 25 du règlement, en effet, définit avec quelque précision les secours auxquels les membres auront droit :

> « La quotité de chaque assistance qui n'excédera pas vingt et un francs sera déterminée par le comité d'administration à la pluralité des voix. Une somme plus forte ne pourra être accordée que par délibération unanime du comité complettement revêtu, ou au défaut de cette unanimité, par la plus prochaine assemblée générale des membres de l'établissement. »

N'est, en fait, définie que la compétence du comité en matière de montant des assistances : le règlement n'énumère nullement les situations donnant droit à un secours (maladies, accidents, chômage,…), et seul le titre du document –« règlement pour un établissement de charité »– dit quel est le but du *Fonds*. La dimension quasi communale de l'institution ressort également bien de certains des termes utilisés. Reprenant un élément du lexique communal neuchâtelois, plusieurs articles désignent ainsi la somme à payer initialement pour faire partie de l'association en recourant au terme d'« entrage »[830] : les secours du *Fonds* sont une prestation que l'on achète en payant un « entrage » et des contributions annuelles. Il en va de même du terme d'« agrégation », qui ressort lui aussi au lexique communal et qui apparaît à l'un des

827 *MCE 210*, 13 avril 1846, p. 844.

828 Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 94-123 n'en fait pas mention. Nous n'en n'avons trouvé trace ni dans la correspondance du département de l'intérieur, entièrement dépouillée pour la période 1848-1888, ni dans les délibérations en Grand Conseil sur la question des heimathloses (cf. Thierry CHRIST, *Le règlement de la question des sans-commune…*).

829 *RFE*. Art. I : conditions pour être membre de l'association (« Tous les étrangers originaires d'Allemagne ou autres lieux habitant cette principauté, qui pourront produire des lettres autentiques d'origine et d'habitation et des certificats de bonne conduite ») ; art. II-XII : contributions annuelles à payer (montants, modalités) ; art. XIII-XXII : administration (assemblée générale annuelle, comité, règles pour le placement des fonds, tenue de la liste des membres) ; art. XXIII-XXV : « Assistances ».

830 Art. II : « La souscription est fixée à six francs d'entrage (…). » Art. III : « Celui qui sera reçu membre de l'établissement postérieurement au 1er janvier 1811, mais pendant les dix premières années, payera d'entrage (…). » Art. IV : « Une veuve qui aura des enfans payera pour être reçue de l'établissement, l'entrage (…). » Cf. aussi art. VI, VII, IX et XII.

articles.[831] Le règlement, enfin contient une disposition qui tend à conférer à la qualité de membre un caractère héréditaire.[832]
Le système est, ainsi, étonnamment proche de celui que la commune de La Sagne, au même moment, tente, en vain de faire prévaloir[833] : en même temps que les communes existantes perdent le caractère de mutualisme coutumier qui était le leur auparavant, naît, créée par et pour des heimathloses en devenir, une commune virtuelle, à laquelle refusent, de manière très significative, d'adhérer les Suisses, arguant du fait « qu'ils ont de bonnes communes pour soulager le fond ».
La prégnance du paradigme communal et le contexte de la naissance du heimathlosat ne permettent, ainsi, que peu de voir dans le *Fonds des étrangers* un établissement à caractère mutualiste clair. Il en va différemment d'autres associations qui, avec ou sans l'accord de l'Etat, se constituent, pour l'essentiel, mais pas uniquement, dans les années 1840.

2. « UNE ESPÈCE D'ASSURANCE MUTUELLE ENTRE LES OUVRIERS ÉTRANGERS POUR ÊTRE SECOURUS DANS LES CAS DE MALADIES » (LE LOCLE, 1802-1835)

La plus ancienne association à caractère clairement mutuel dont nous avons trouvé trace est une association créée par des maîtres-artisans aux alentours de 1805 en faveur de leurs ouvriers malades. Alimentée et par des contributions patronales et par des contributions des ouvriers, l'institution (ci-apr. : le *Fonds*) paraît être gérée de manière paritaire entre les uns et les autres.
Son existence ne nous est connue que par un document isolé de 1807 et par les documents produits au printemps 1835, lors d'un conflit social assez vif entre ouvriers et patrons. Fondé en 1802 selon les documents de 1835, le *Fonds* ne dispose pas d'un règlement qui aurait été sanctionné par le Conseil d'Etat, bien que les fondateurs aient tenté d'obtenir une telle sanction. En 1807, ainsi, sans que la demande soit consignée dans les *MCE*, le maire du Locle rappelle, peut-être au chancelier,

> « qu'il y a quelques tems que j'eu l'honneur d'adresser en chancellerie un règlement que les maîtres de différentes proffessions avoient dressés pour donner des secours à leurs ouvriers malades et qu'ils déziroient de faire aprouver par le gouvernement ; veuillez Monsieur si ce cas a passé me le renvoyer avec l'état des fraix qui seront payés incontinent. »[834]

En janvier 1835, le *Fonds* occupe cette fois le Conseil d'Etat. Le maire du Locle l'informe, en effet,

---

831 Art. XIII : l'assemblée générale annuelle des membres a notamment pour compétence « de délibérer sur les demandes d'agrégation à l'établissement ».

832 Art. VII : les enfants des membres peuvent, à l'âge de dix-neuf ans, être reçus pour un entrage de deux (filles) ou quatre francs (garçons), alors que l'adhésion, passées les dix premières années durant lesquelles les conditions sont plus avantageuses, coûte 83.12.6 £. Le terme de francs désigne ici des livres.

833 Chap. VII/II/5 : « 'Etablissement public' ou 'bien de famille' (…) ».

834 AEN, *Série Assistance 2/Ia* : Lettre du maire du Locle Droz, 27 mars 1807. Le destinataire n'est pas identifiable.

> « qu'à l'occasion de l'interprétation donnée à l'égard d'un ouvrier au règlement d'un fonds formé en 1802 en faveur des ouvriers malades, un certain nombre d'ouvriers étrangers se sont livrés à des actes d'insubordination, que notamment ils se sont concertés pour quitter leurs atteliers à un jour fixé et ont effectivement cessé de travailler, que les maîtres, ayant exécuté fermement de leur côté la résolution qu'ils avaient prise en commun de renvoyer les turbulents (…). »[835]

Nous apprenant par ailleurs que ce conflit a éclaté à propos des secours à accorder à « un ouvrier qui avait été blessé à une main dans une rixe », « les maîtres prétenda[nt] que l'on n'en devait pas pour des accidens qui étaient la suite de rixes et d'orgies », le rapport du maire du Locle présente pour notre propos l'intérêt de décrire l'institution. Bien que les maîtres aient joué un rôle notable dans la création (dotation initiale) et la gestion (deux membres du comité sur quatre) du *Fonds*, il s'agit clairement d'un établissement donnant aux contribuables droit à des prestations définies à l'avance et en fonction de la gravité de la maladie. La dimension mutuelle et volontaire est néanmoins relative, dans la mesure où les ouvriers engagés par des maîtres membres du *Fonds* doivent y adhérer :

> « Un fond, destiné à entretenir les ouvriers malades pendant qu'ils sont hors d'état de travailler, fut formé au Locle en 1802, par des contributions par forme de fondations de ceux des maîtres et chefs d'atteliers qui voulurent y prendre part ; il a été alimenté jusqu'à présent par les revenus de ces fondations, qui peuvent seuls être employés, le capital devant toujours rester intact, et par des contributions mensuelles des ouvriers. Le fond est administré par deux maîtres chefs d'atteliers, à la nomination des maîtres à la pluralité des suffrages, et par deux maîtres ouvriers à la nomination des ouvriers. Ces administrateurs doivent se conformer à un règlement en trente un articles qui n'a jamais reçu la sanction de l'autorité. D'après ce règlement chaque ouvrier malade, inscrit comme contribuable au fond, peut se faire allouer les frais de médecin seulement s'il peut encore travailler, sept batz par jour s'il ne peut pas travailler et jusqu'à dix batz dans les cas graves. (…) Les derniers comptes ont été rendus en assemblée générale des maîtres et des ouvriers la première semaine de ce mois. (…)
> On pourrait le comparer à d'autres qui régissent des institutions analogues dans le pays ou ailleurs. Le principe me paraît être *une espèce d'assurance mutuelle entre les ouvriers étrangers pour être secourus dans les cas de maladies au moyen de contributions mensuelles dont le minimum est fixé*, mais qui peuvent être augmentées selon les besoins, réunies aux revenus de la fondation des maîtres. Dans l'état actuel des choses, ces contributions mensuelles sont *obligatoires pour les ouvriers en service chez les maîtres qui sont membres du fond*, parce que ceux-ci ne doivent les engager qu'à cette condition, mais tous les maîtres n'ont pas participé à cette institution. »[836]

Le maire examine longuement le conflit social qui vient de surgir, parlant de « complot » pour qualifier l'action concertée des ouvriers, contre laquelle les maîtres « se coalisèrent » pour congédier ceux qui auraient refusé de reprendre le travail. Tout en ayant, en l'occurrence, pris position en faveur des maîtres (il a fait surveiller une réunion des ouvriers par des gendarmes), le maire est d'avis que « la politique » n'a pas « eu la moindre part » dans l'affaire, « les libéraux paraissaient même les plus animés contre le soulèvement des ouvriers ». Il exprime, ensuite, le point de vue qui prédominera jusqu'à la fin de l'Ancien régime à l'égard du mutualisme ouvrier ; l'on s'en méfie, l'on voit dans ces réunions de pairs

---

835 *MCE 188*, 11 février 1835, p. 211-212.

836 AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* : « Rapport de Monsieur le maire du Locle » Nicolet, 26 janvier 1835. Nous soulignons. Le maire signale que le capital du *Fonds* se monte à 356.16.6 £ et que « le montant des fondations <initiales> des maîtres » était de 226.6 £. <> : lecture incertaine.

que n'encadrent pas les élites de la bienfaisance privée des occasions de troubles, de « collisions fâcheuses » :

> « Il me semble qu'il y a lieu à faire examiner avec soin, d'abord la convenance de l'existence d'un fond de cette nature. On ne peut pas douter qu'il n'ait été établi dans un but utile et louable puisqu'il s'agissait de pourvoir au soulagement d'ouvriers étrangers qui peuvent se trouver dans le plus grand dénuement dans des cas de maladie. Les maîtres (…) tiennent beaucoup à sa conservation parce qu'il leur donne une garantie que leurs ouvriers tombant malades ne seront pas à leur charge. D'un autre côté, on ne peut pas se dissimuler que des plaintes, bien ou mal fondées, contre son administration ne puisse servir de *prétexte à des collisions fâcheuses et peut-être redoutables dans de certaines circonstances* de la part des ouvriers qui se trouvent en très grand nombre dans une population comme celle du Locle. » (nous soulignons)

Laissant à l'appréciation du Conseil d'Etat la question de savoir si « ce fond peut être toléré », il propose quelques corrections au règlement, destinées en particulier à prévenir l'émergence d'un conflit similaire à celui qui vient de surgir :

> « Le fond étant administré par un nombre égal de maîtres et d'ouvriers, qui sont tenus de remplir ces fonctions lorsque la vocation leur en est déférée par la majorité, on conçoit qu'il peut souvent s'élever des schismes entr'eux, il convient que la marche à suivre dans ces cas soit réglée d'avance d'une manière bien positive ; il pourrait être statué, par exemple, que les maîtres et les ouvriers seraient tenus à remettre chacun de leur côté leurs prétentions par écrit à la cour de justice qui déciderait sommairement et souverainement ; et que ceux qui tenteraient une autre marche quelconque seraient expulsés sur le champ. Une autre clause à exprimer non moins formellement est l'exclusion de tout secours dans les cas où la cause d'une maladie ou d'un empêchement quelconque de travailler résulterait d'une rixe ou d'une orgie auxquelles les ouvriers allemands sont si enclins à se livrer. »

Ne donnant que très partiellement raison aux ouvriers, qui souhaitaient voir inscrit dans le règlement le droit d'être reçu à l'Hospice du Locle en cas de maladie[837], le maire prend clairement parti pour les maîtres : proposant d'expulser six ouvriers qui lui « ont été désignés par les maîtres comme les meneurs dans toute cette affaire », il suggère aussi « qu'il soit rendu un arrêt pour blâmer comme il convient la conduite des ouvriers », qui ont eu recours à la grève « au lieu d'adresser d'abord leurs réclamations à l'autorité » ; il faudrait leur « annoncer aussi que toute collision de cette nature qui pourrait avoir lieu dans la suite provoquerait le renvoi immédiat de tous ceux qui y prendront part » et, inversement, « il sera juste de rendre en même temps un témoignage d'aprobation aux maîtres pour les mesures sages et énergiques qu'ils ont prises ». En février, suivant ce préavis, le Conseil d'Etat ordonne l'expulsion de cinq des fautifs.[838]

---

837 Le maire admet que c'est « peut-être avec quelque raison » que les ouvriers se plaignent « qu'ils sont quelquesfois mal logés chez leurs maîtres dans des endroits froids lorsqu'ils sont malades ». Il propose d'ajouter au règlement « qu'ils auront le bénéfice de se loger ailleurs s'ils le trouvent préférable » et de répondre négativement à leur demande « d'être reçus à l'Hospice » : « c'est à l'administration de cet établissement qu'ils devraient adresser leur demande, puisque c'est un établissement particulier qui ne relève point de l'autorité du gouvernement. »

838 *MCE 188*, 11 février 1835, p. 211-212. Les meneurs sont « Rodolphe Kuntz, de Zurich, H. Taeger du Hanovre, G. Roskopf d'Erfurt, Jean-Martin Baüer, Wurtembergeois, Jean Hafter et Jean Holzer ». A la requête de l'intéressé, le Conseil d'Etat intervient auprès de la commune en faveur de « Jean-Martin Bauer, protestant de son attachement à l'ordre établi et aux institutions de ce pays qu'il a défendues en 1831 en se rendant au camp de Valangin ». En mars, contre l'avis de la commune, le Conseil d'Etat confirme son attitude favorable à Bauer (*MCE 188*, 2 mars 1835, p. 311-312), dont le maire lui a appris qu'il « a fait partie de la garde urbaine », « s'y est fort bien conduit » et est un « homme (…) très bien pensant » (AEN, *Série Assistance 3/II « Locle »* :

C'est le mois suivant que le Conseil d'Etat répond à la demande du maire du Locle, qui estimait « que, dans le cas où l'on croirait devoir le laisser subsister, le règlement à teneur duquel il est régi et qui n'a jamais été sanctionné, soit soumis à une révision ». Ce qu'il convient ici de relever, c'est le fait que la réponse du Conseil d'Etat, alors qu'il s'agit d'une affaire où des troubles ont éclaté et où des expulsions ont été prononcées, est très en retrait des velléités de contrôle du maire du Locle. Annonçant déjà l'attitude qui sera, dans les années 1840, la sienne envers les mutuelles, le Conseil d'Etat refuse clairement d'intervenir, d'influer sur le fonctionnement d'une société à laquelle il n'est, ainsi, pas question de conférer, en reconnaissant son règlement, un quelconque statut juridique particulier. Le *Fonds* est une association privée pour laquelle, comme toutes les affaires de ce type, les conflits ressortent non pas du pouvoir administratif, mais des tribunaux :

> « le Conseil juge ne pas devoir s'occuper du règlement dont il s'agit, les contestations qui pourraient s'élever, quant à l'interprétation du dit règlement, ressortissant au jugement de la cour de justice, laquelle en connaîtra aux termes de la loi sur les causes sommaires. »[839]

Au risque, ainsi, de se priver d'un outil de contrôle, le Conseil d'Etat choisit de ne pas intervenir dans le fonctionnement du *Fonds*. Des mesures, de police, certes, sont possibles, et effectives : en 1835, plusieurs des fauteurs de troubles ont été expulsés comme l'aurait été n'importe quel étranger établi dans la principauté ; en 1839, à La Chaux-de-Fonds, « des ouvriers cordonniers ont formé entr'eux une association par laquelle ils s'engageaient à ne point travailler chez certains maîtres, et même à empêcher d'autres ouvriers de le faire » : le maire informe le Conseil d'Etat qu'il « a cru devoir immédiatement renvoyer ceux de ces ouvriers qui paraissent les plus coupables ».[840] Mais, réservées ces mesures de police lorsque des troubles ont surgi, et bien qu'une évidente méfiance soit exprimée à l'égard d'une association dont on craint qu'elle serve « de prétexte à des collisions fâcheuses et peut-être redoutables dans de certaines circonstances », l'Etat ne juge pas opportun de se donner les moyens de surveiller les mutuelles naissantes : il conviendra, désormais, à la fois, de vérifier si ce choix se confirme dans les années 1840, lorsqu'émerge la majorité des établissements, et d'en identifier quelques raisons possibles.

L'on peut, enfin, relever que ce *Fonds*, outre son caractère mutuel, paraît aussi devoir son existence à des usages dont le détail n'est pas documenté, mais qui semblent bien réels : l'obligation faite aux maîtres de prendre des dispositions pour les soins à accorder à leurs ouvriers malades ou accidentés. Ainsi, et sans que l'on puisse, ici non plus, déterminer si elle est imposée par les communes ou s'il s'agit d'usages non écrits propres aux métiers, cette obligation est aussi documentée à La Chaux-de-Fonds. En 1844, en effet, « plusieurs maîtres de métiers établis à La Chaux-de-Fonds » soumettent à l'approbation du Conseil d'Etat un projet de révision du « règlement actuellement suivi pour l'assistance des ouvriers malades », qui a donné lieu à des « réclamations ». Le maire de l'endroit étant d'avis que le texte présenté « provoquerait de nouvelles difficultés », mais qu'« une transaction entre les opinions opposées » est possible, le Conseil d'Etat se borne à autoriser le maire

« Lettre de Monsieur le maire du Locle » Nicolet à « Monsieur Favarger conseiller d'Etat et chancelier », 31 janvier 1835). En mars également, le Conseil d'Etat tolère le séjour d'un autre expulsé (Kuntz) à La Chaux-de-Fonds (*MCE 188*, 4 mars 1835, p. 320).

839 *MCE 188*, 4 mars 1835, p. 323-324.

840 *MCE 197*, 31 juillet 1839, p. 1392.

> « à réunir tous les maîtres intéressés, et à discuter avec eux les bases d'un nouveau règlement, que le Conseil toutefois ne pourra prendre en objet qu'autant qu'il aura été adopté par la majorité des membres de l'association. »[841]

L'intérêt de la mention, pour notre propos, réside dans le fait que l'existence d'un « règlement (…) pour l'assistance des ouvriers malades » ne fait l'objet d'aucune explication : « l'association » entre les maîtres existe manifestement depuis un certain temps et sa raison d'être –pourquoi les maîtres doivent-ils se soucier de « l'assistance des ouvriers malades » ?– paraît évidente au point de ne pas être mentionnée. Il s'agit, ici, manifestement, d'un usage, d'une obligation dont on peut supposer qu'elle a pu servir de modèle aux mutuelles ouvrières, créées par et pour les ouvriers, qui surgissent, débarrassées de toute présence des maîtres, dans les années 1840.

3. LES ANNÉES 1840, PRINTEMPS DU MUTUALISME OUVRIER NEUCHÂTELOIS

Entre 1841 et 1847, les *Manuels du Conseil d'Etat* mentionnent sept projets, concrétisés ou non, de création de sociétés à caractère mutuel. Ce mutualisme naissant est, d'abord, un mutualisme ouvrier et montagnard : hors de La Chaux-de-Fonds, du Locle et des Brenets, aucune société à caractère mutuel n'est mentionnée dans nos sources (tabl. n° 194).
Le critère selon lequel les membres de ces sociétés se regroupent est soit leur origine (Allemands, Vaudois, originaires de Tramelan), soit leur profession (ouvriers-charpentiers, monteurs de boîtes) : le fait même que le critère de regroupement ne soit plus la seule origine non neuchâteloise des membres, mais leur recrutement socio-professionnel, permet déjà de qualifier sommairement le phénomène. Le statut juridique des intéressés, prégnant dans le cas du *Fonds des étrangers* créé en 1810, joue, certes, encore un certain rôle : dans quatre cas sur sept, les membres se réunissent en fonction de leur origine non neuchâteloise, et les considérants d'une « souscription » lancée en 1831 par « les étrangers domiciliés à La Chaux-de-Fonds » « pour commencer un fonds d'assistance, dit des étrangers » font encore explicitement référence au contexte communal ; le projet est motivé par les deux considérations suivantes :

> « Les étrangers domiciliés à La Chaux-de-Fonds, considérant 1°. que les trop malheureuses circonstances où le pays se trouve peuvent amener une grande misère parmi les gens que la seule industrie fait vivre, que cette industrie languit maintenant et que de grands besoins peuvent se présenter parmi la classe ouvrière pendant cet hiver ; 2°. que cette classe étrangère à la commune de La Chaux-de-Fonds ne pourra être assistée par elle et qu'elle se trouverait doublement misérable sous ce rapport. »[842]

Dans les trois autres cas, par contre, il ne s'agit plus seulement de suppléer à une assistance défaillante, difficile ou impossible à obtenir de la part d'une commune ou d'un Etat lointains : il s'agit, clairement, de fractions qualifiées et bien rémunérées des classes populaires (monteurs de boîtes, charpentiers), Neuchâtelois compris, qui s'associent entr'eux pour organiser leur propre prévoyance et contourner, ainsi, les recours pourtant possibles à l'assistance communale ou à la bienfaisance privée.

---

841 *MCE 206*, 24 janvier 1844, p. 182.

842 AEN, *Série Assistance 4/V « Fonds d'assistance des étrangers »* : « Souscription » en faveur d'un « fonds d'assistance, dit des étrangers » à La Chaux-de-Fonds, 26 novembre 1831.

TABLEAU N° 194 : SOCIETES MUTUELLES ATTESTEES A NEUCHATEL (1840-1848)

Date	Quoi	Où	Qui
1841	Fonds « de secours et de prévoyance »	La Chaux-de-Fonds	Allemands
1841	« Association de secours » en cas « de maladie ou d'accidents »	La Chaux-de-Fonds	Ouvriers-charpentiers
1841	« Société de bienfaisance »	La Chaux-de-Fonds	Originaires de Tramelan
1845	Assistance mutuelle	Le Locle	Vaudois
1846	« Société de bienfaisance »	La Chaux-de-Fonds	Vaudois
1846	« Société de secours »	La Chaux-de-Fonds	Ouvriers monteurs de boîtes
1847	Association de secours en cas de manque d'ouvrage ou de maladie	Le Locle et Les Brenets	Ouvriers monteurs de boîtes

Le risque contre lequel l'on se prémunit, sur le mode mutuel, n'est que sporadiquement défini. Les objectifs sont parfois définis en termes génériques : il est fait mention d'un « *fonds de secours et de prévoyance* » « à l'instar de celui qui existe au Locle »[843], d'une « *société de bienfaisance* » que « plusieurs ressortissants de la commune bernoise de Tramelan » « ont l'intention de fonder (…) en vue d'*assister* ceux de leurs compatriotes qui se trouveraient *dans la nécessité* »[844], d'une « association » que des Vaudois domiciliés au Locle « ont le projet de créer entr'eux » pour délivrer à leurs compatriotes « les *secours* que leur position pourrait réclamer », pour « *assister* ceux de leurs compatriotes qui se trouveraient *dans le besoin* »[845], d'une « *société de bienfaisance* que les Vaudois domiciliés au dit lieu [La Chaux-de-Fonds] se proposent d'y fonder »[846] ou, enfin, d'une « *société de secours* que les ouvriers monteurs de boîtes domiciliés au dit lieu [La Chaux-de-Fonds] se proposent d'y fonder ».[847]

Les termes génériques de « société de bienfaisance » et « société de secours » sont occasionnellement précisés. Il s'agit de s'associer entre pairs afin de faire face à des situations de perte de gain, d'incapacité de travail pour raisons de maladie, pour l'essentiel, ou de manque d'ouvrage. Il est, ainsi, question d'une « association de secours en faveur des ouvriers-charpentiers qui pourraient être atteints de maladie ou d'accidents »[848] ou d'une « association dont le but est de secourir ceux de ses membres qui <viendrait>[849] à manquer d'ouvrage ou qui tomberaient dans le besoin par suite de maladie ».[850]

Confronté, depuis le début des années 1840, à plusieurs demandes de « sociétés de secours » en cours de constitution et qui s'adressent à lui pour faire sanctionner leurs règlements, le Conseil d'Etat élabore progressivement une position qui, une fois adoptée, ne changera plus : d'une sanction accordée sans autres, l'on passe à un refus de donner aux règlements la

843 *MCE 200*, 14 juin 1841, p. 1198-1199 (« requête de plusieurs allemands domiciliés à La Chaux-de-Fonds »). Le fonds loclois auquel il est fait allusion est le *Fonds des étrangers* créé en 1810.

844 *MCE 202*, 19 janvier 1842, p. 96. Cf. aussi AEN, *Série Assistance 3/II « Chaux-de-Fonds »* : « Rapport de Monsieur le maire de La Chaux-de-Fonds [Challandes] au département de l'intérieur », 4 octobre 1841 (« société de bienfaisance »).

845 *MCE 208*, 3 mars 1845, p. 393.

846 *MCE 210*, 29 juin 1846, p. 1449-1450.

847 *MCE 211*, 2 novembre 1846, p. 1002-1003.

848 *MCE 201*, 8 septembre 1841, p. 1789-1790.

849 <> : sic.

850 *MCE 212*, 7 juin 1847, p. 1503. Cf. aussi au sujet de la même mutuelle (ouvriers monteurs de boîtes, au Locle et aux Brenets) les notes personnelles du maire du Locle, sous la date du 3 avril 1847, citées par Estelle FALLET, « Les horlogers de la Révolution », in Philippe HENRY (éd.), *Conservatisme…*, p. 177 : le but de l'association est « de secourir ceux d'entr'eux qui viendraient à manquer d'ouvrage ou qui tomberaient dans le besoin par suite de maladie ».

reconnaissance que conférerait une sanction du Conseil d'Etat. Un examen chronologique du dossier montre bien ce changement d'attitude.

L'Etat est, de fait, sollicité pour deux raisons : l'on demande, d'une part, l'autorisation de constituer une « société de secours » et, d'autre part, une sanction du règlement projeté pour l'association.

Le premier cas est le projet « de plusieurs allemands domiciliés à La Chaux-de-Fonds », qui, en juin 1841, demandent au Conseil d'Etat l'autorisation d'« établir au dit lieu à l'instar de celui qui existe au Locle un fonds de secours et de prévoyance, soumettant à cet effet un projet de règlement à la sanction du Conseil ». Sur la base d'un rapport du maire, l'autorisation et la sanction demandées sont refusées, sans que la décision soit motivée.[851]

A ce double refus répond, trois mois plus tard, une décision doublement positive à l'occasion de la deuxième affaire : en septembre 1841, le Conseil d'Etat, autorisant par là-même la constitution de la société, « approuve et sanctionne », moyennant quelques modifications, « un projet de règlement pour une association de secours en faveur des ouvriers-charpentiers qui pourraient être atteints de maladie ou d'accidents ».[852]

C'est quatre mois plus tard, en janvier 1842, qu'apparaît pour la première fois la décision à laquelle, désormais, l'on recourra systématiquement et qui consiste à autoriser l'association, en la considérant comme étant de nature privée, contractuelle, tout en refusant d'en sanctionner le règlement. Aux initiateurs « d'une société de bienfaisance » créée par et pour les « ressortissants de la commune bernoise de Tramelan » à La Chaux-de-Fonds lui demandant qu'il « accorde sa sanction aux statuts » projetés, le Conseil d'Etat répond

> « qu'il ne les empêche pas de *former une association privée* en vue d'assister ceux de leurs compatriotes qui se trouveraient dans la nécessité, mais qu'il ne juge pas devoir revêtir de sa sanction les statuts dont il s'agit. »[853]

Alors qu'en septembre 1841, dans le cas similaire des ouvriers-charpentiers, l'on avait donné satisfaction aux requérants, en janvier 1842, par contre, le Conseil d'Etat refuse la sanction demandée. Or, dans les deux cas, le maire avait émis un préavis très réservé :

> « Le but que se proposent les communiers de Tramelan au canton de Berne qui habitent La Chaux-de-Fonds est louable. Le règlement dont ils demandent la sanction me paroît contenir des dispositions sages et toutes bienveillantes. Je ne prévois aucun inconvénient dans la formation de la société de bienfaisance dont il s'agit ; en sorte que pour ce qui me concerne, je serois disposé à l'autoriser. Toutefois, convient-il que des étrangers à ce pays y établissent des sociétés de bienfaisance ? C'est une question pour moi et au sujet de laquelle j'ai déjà fait part au gouvernement de mes observations à l'occasion d'une demande faite par des maîtres et ouvriers-charpentiers domiciliés en ce lieu qui avoit le même but. Dans tous les cas, je ne voudrois sanctionner le règlement en question que pour tant et aussi longtems que le Conseil d'Etat n'i verra pas d'inconvéniens et sous la réserve que les registres de la société seront toujours à la disposition du chef de la juridiction. »[854]

« Convient-il que des étrangers à ce pays y établissent des sociétés de bienfaisance ? » : et pour les originaires de Tramelan et pour les ouvriers-charpentiers, le Conseil d'Etat répond

---

851 *MCE 200*, 14 juin 1841, p. 1198-1199.

852 *MCE 201*, 8 septembre 1841, p. 1789-1790. La portée des modifications apportées au règlement par le Conseil d'Etat n'est, dans cette source, pas appréhendable. L'on y apprend, incidemment, que les cotisations sont de « cinq batz d'entrée et cinq batz de contribution toutes les quatre semaines ».

853 *MCE 202*, 19 janvier 1842, p. 96. Nous soulignons.

854 AEN, *Série Assistance 3/II « Chaux-de-Fonds »* : « Rapport de Monsieur le maire de La Chaux-de-Fonds [Challandes] au département de l'intérieur », 4 octobre 1841.

positivement. Le maire, par contre, ne s'est pas prononcé sur la question qui, d'une affaire à l'autre, fait l'objet d'un traitement différent : faut-il, tout en autorisant leur existence, conférer à ces sociétés une reconnaissance, sous la forme d'une sanction de leurs statuts ? Dès le début de l'année 1842, la position de l'Etat est clairement affirmée : ces sociétés peuvent exister à leur guise, mais uniquement sous la forme d'une « association privée », sans statuts reconnus. Désormais, la position, documentée une première fois déjà en 1835 au sujet du *Fonds* créé en 1802 au Locle, deviendra la règle pour les situations similaires. Attestée également pour les associations assez semblables que sont les cercles[855], cette nouvelle attitude est systématiquement adoptée dans toutes les affaires postérieures à janvier 1842. Ainsi, en mars 1845, le Conseil d'Etat répond aux Vaudois domiciliés au Locle, qui ont soumis à sa sanction un projet de règlement » pour une société de secours,

> « qu'il ne les empêche pas de *former une association privée* en vue d'assister ceux de leurs compatriotes qui se trouveraient dans le besoin, mais qu'il ne juge pas devoir revêtir de sa sanction le règlement qu'ils lui ont présenté dans ce but. »[856]

En juin de l'année suivante, leurs compatriotes domiciliés à La Chaux-de-Fonds, qui entendent eux-aussi créer « une société de bienfaisance », ont vraisemblablement eu connaissance de cette décision : « sans demander que ce règlement soit sanctionné », ils souhaitent « qu'elle subsistât avec le consentement et l'agrément de l'autorité supérieure ». Il leur est répondu « qu'il suffit que leur règlement soit signé par ceux qui l'adopteront *pour être obligatoire* pour tous les signataires ».[857] Les deux sociétés de secours créées par et pour les ouvriers monteurs de boîtes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et des Brenets reçoivent des réponses similaires :

> « le Conseil, tout en louant leurs bonnes intentions, ne juge pas à propos de sanctionner leur règlement qu'ils peuvent d'ailleurs *rendre exécutoire* en le faisant signer par tous les membres de la société. » « le Conseil, tout en voyant avec plaisir les vues et les sentiments exprimés dans la requête des exposants, annonce à ces derniers que leur projet ne rentre pas dans la catégorie des règlements que le Conseil est dans l'usage de sanctionner, et qu'il se borne en conséquence à la renvoyer à le rédiger sous la forme de *convention volontaire et privée*. »[858]

Si l'on doit ici relever que la citation montre bien le caractère malléable de l'« usage » dans le discours du gouvernement[859], il convient surtout de comprendre pourquoi, refusant d'accorder

---

[855] En novembre 1841, ainsi, et moyennant quelques modifications, le Conseil d'Etat « approuve et sanctionne le règlement » « pour la police » d'un cercle créé par « plusieurs ouvriers allemands » domiciliés à La Chaux-de-Fonds (*MCE 200*, 14 juin 1841, p. 1198-1199 et *MCE 201*, 24 novembre 1841, p. 2265-2267). Trois ans plus tard, par contre, en décembre 1844, l'on répond aux initiateurs d'une « association que se proposent de former les ouvriers allemands qui sont à Fleurier, dans le but de répandre parmi eux des connaissances utiles, notamment celle de la langue française, de s'exercer au chant, et de se procurer un point de réunion et des moyens de récréation honnêtes », que « leur règlement ne <contenait> rien de contraire aux lois et aux ordonnances de police du gouvernement, le Conseil, sans revêtir de sa sanction le dit règlement, ne s'oppose pas à ce qu'ils se réunissent dans le but indiqué, bien entendu que s'ils choisissaient un lieu public pour leurs réunions, ils seraient soumis aux règles de police en vigueur pour les auberges et cabarets » (*MCE 207*, 18 décembre 1844, p. 916-917). <> : sic.

[856] *MCE 208*, 3 mars 1845, p. 393. Nous soulignons.

[857] *MCE 210*, 29 juin 1846, p. 1449-1450. Nous soulignons.

[858] *MCE 211*, 2 novembre 1846, p. 1002-1003 (ouvriers monteurs de boîtes à La Chaux-de-Fonds) ; *MCE 212*, 7 juin 1847, p. 1503 (monteurs de boîtes au Locle et aux Brenets). Nous soulignons.

[859] Le Conseil d'Etat affirme que ce type de règlements « ne rentre pas dans la catégories des règlements que le Conseil est dans l'usage de sanctionner » ; en 1841 encore, un tel règlement avait été sanctionné par le gouvernement.

sa sanction aux règlements, le Conseil d'Etat tient tant à renvoyer les requérants à « former une association privée ». Les mentions rapportées ci-dessus permettent de comprendre l'enjeu réel de ces affaires : pour les initiateurs de ces sociétés, il s'agit en fait de savoir comment faire en sorte que leur règlement soit « obligatoire », comment le « rendre exécutoire » ; que faire lorsqu'un conflit surgit, qu'un membre conteste une décision du comité, réclame une assistance ou refuse de payer ses cotisations, ses primes ? Qui décide en cas de recours, d'infraction ?

A cet égard, les expressions utilisées sont sans ambiguïté : un règlement de société de secours doit prendre la forme d'une « convention volontaire et privée », les membres s'engageant, chacun, par leur signature. Les litiges, de ce fait, seront de nature privée et ressortiront, ainsi que le formule la décision déjà prise en 1835, des tribunaux : « les contestations qui pourraient s'élever, quant à l'interprétation du dit règlement, ressortiss[e]nt au jugement de la cour de justice »[860] et non, comme cela serait le cas pour des règlements communaux, du pouvoir administratif des chefs de juridiction ou du Conseil d'Etat.

L'importance accordée par l'Etat à cette considération est telle qu'il renonce à tout contrôle sur ces sociétés, contrôle qui eût, par exemple, pu prendre la forme d'une présence de droit du chef de juridiction aux assemblées annuelles de sociétés[861] dont, en 1847 encore, le maire du Locle craint qu'elles ne servent de prétexte à des actions « contre l'ordre existant ».[862]

Cette attitude a pour conséquence, vraisemblablement, que plusieurs sociétés ont été créées sans que le fait apparaisse dans nos sources[863] ; en tous les cas, il convient de relever qu'aucun obstacle n'est mis à la création des premières sociétés de secours mutuels : l'Etat admet qu'elles peuvent être créées « sous la forme de convention volontaire et privée » sans devoir obtenir nulle autre autorisation.

---

860 *MCE 188*, 4 mars 1835, p. 323-324.

861 Cf. dans le cas de la société pour les ouvriers-charpentiers, dont le règlement est le dernier à avoir obtenu une sanction de l'Etat : « il sera ajouté un article supplémentaire portant que 'Monsieur l'officier de la juridiction pourra assister à la reddition des comptes ou s'y faire représenter et qu'il devra toujours en être prévenu à cet effet' » (*MCE 201*, 8 septembre 1841, p. 1789-1790) ; cf. aussi l'art. 18 du *RFE* : « L'officier en chef de la juridiction du Locle, devra être prévenu de toutes les assemblées générales et du comité, afin d'y porter présence s'il le juge convenable. Il assermentera les administrateurs. » Cf. enfin, au sujet du même *Fonds*, l'ordre du Conseil d'Etat au maire de Locle de lui faire savoir « si l'officier assiste aux assemblées » ou s'il « il ne serait pas bon d'en charger comme délégué un membre de la cour de justice » (*MCE 209*, 22 septembre 1845, p. 601-603).

862 Notes du maire du Locle, citées par Estelle FALLET, « Les horlogers… », p. 177, au sujet de la mutuelle des monteurs de boîtes du Locle et des Brenets : « une société formée d'une seule classe d'ouvriers, qui peut avoir de fréquentes réunions et s'occuper peut-être de choses étrangères à son règlement, tel qu'il est maintenant conçu, pourroit devenir fâcheuse dans la localité (…). Il importe de ne pas trop favoriser, en octroyant des règlements, des réunions où l'on pourrait agir contre l'ordre social existant. »

863 Un inventaire postérieur d'une trentaine d'années mentionne, ainsi, l'existence d'une « Krankenkasse der deutschen Uhrmacher in Chaux-de-Fonds », créée en 1840 et forte, en 1880, de 33 membres. Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 109. Cet inventaire (p. 94-123) confirme, par ailleurs, la permanence de mutuelles dont nous avons documenté la naissance : les deux sociétés de secours créées par et pour des ressortissants Vaudois existent toujours en 1880, sous les dénominations, respectivement, de « société vaudoise de secours du Locle (1845) » (66 membres) et de « société vaudoise de secours mutuels et de bienfaisance de La Chaux-de-Fonds », fondée 4 avril 1846 sous le nom de Société vaudoise de bienfaisance (le nouveau nom date de 1871). Les mutuelles pour les ouvriers-charpentiers et les monteurs de boîtes de La Chaux-de-Fonds n'existeraient plus en 1880, contrairement à la « société de secours mutuels des ouvriers monteurs de boîtes, au Locle », forte de 55 membres.

4. CONCLUSION

Ouvrier, montagnard, axé sur le risque de perte de gain (maladie, accident, manque de travail), soumis à aucun contrôle, à aucune entrave de la part de l'Etat, le mutualisme qui émerge à Neuchâtel dans les années 1840 doit, vraisemblablement, beaucoup aux développements similaires documentés partout en Europe au même moment et dont l'existence est connue. C'est ainsi qu'en 1842, Werther suggère, pour financer une extension de l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds, le système suivant :

> « J'ignore (…) jusqu'à quel point la mesure suivante serait praticable à La Chaux-de-Fonds. Chaque ouvrier du pays, mais plus particulièrement le grand nombre des ouvriers étrangers seraient, en s'annonçant à l'autorité pour obtenir la permission de séjour, invités à contribuer par une petite contribution mensuelle aux frais de l'établissement, qui de son côté serait censé les recevoir de préférence en cas d'accident ou de maladie. (…) il deviendrait pour eux un refuge moins dispendieux et plus favorable que les associations ou sociétés de secours mutuels, si répandues en Angleterre, en grand nombre à Paris, et qui se multiplient aussi en Allemagne, où elles existent déjà depuis longtemps sous différentes formes, jusques en faveur des étudiants dans les Universités. »[864]

La proposition du ministre berlinois, même si elle prend clairement position, contre les « sociétés de secours mutuels », en faveur d'un système proche des « Gesellen- und Dienstboten-Institute » existant alors en Allemagne[865], montre bien que les modèles anglais, parisien ou allemand[866] sont connus, et l'on peut donc supposer que leur diffusion a inspiré les fondateurs des sociétés de secours ouvrières des Montagnes neuchâteloises dans les années

---

[864] *LDSM 124*, 134, 336-340, 8 novembre 1842. Le Conseil d'Etat, dans sa réponse à Berlin, ne se prononce pas sur cette idée (*LASM 103*, 146, 257-260, 17 décembre 1845).

[865] Cf. Reinhard SPREE, « Krankenhausentwicklung und Sozialpolitik in Deutschland während des 19. Jahrhunderts », *HZ 260*, 1995, p. 75-105, en part. p. 95-102 : plusieurs villes allemandes disposent d'un système contraignant les domestiques et ouvriers étrangers à payer une cotisation régulière qui leur donne accès, en cas de maladie, à une prise en charge gratuite à l'hôpital. Dans l'exemple étudié par SPREE (Baden), cette clientèle captive représente de 50 à 70% des malades admis dans les hôpitaux dans la première moitié du XIX^e^ siècle.

[866] Pour quelques études sur les exemples français, allemand et anglais : Margaret ASMUTH, *Gewerbliche Untersützungskassen in Düsseldorf. Die Entwicklung der Krankenversicherung der Arbeitnehmer 1841 bis 1884/85*, Köln, Selbstverl. Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsarchiv, 1984 ; Catherine DUPRAT, *Usages et pratiques…*, p. 781-812 ; Olivier FAURE et Dominique DESSERTINE, *La maladie entre libéralisme et solidarités (1850-1940)*, Paris, Mutualité française, 1994 ; Ute FREVERT, *Krankheit als politisches Problem…* ; P. GOSDEN, *Self-help : Voluntary association in the 19th. Century*, London, B.T. Batsford, 1973 ; André GUESLIN, *L'invention de l'économie sociale. Le XIX^e^ siècle français*, Paris, Economica, 1987 ; Henri HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940 : Essai sur les origines de la sécurité sociale en France*, Nancy, P. U. de Nancy, 1989, p. xiii et 190-213 ; F. KEMPER, « Die Entwicklung der Krankenkassen in Ulm von 1801-1883 », *Ulm u. Oberschwaben 45/46*, 1990, p. 331-338 ; Allan MITCHELL, « The Function and Malfunction of Mutual Aid Societies in Nineteenth-Century France », in Jonathan BARRY et Colin JONES (éd.), *Medicine and charity before the welfare state*, London/New York, Routledge, 1991, p. 172-189 ; David NEAVE, *Mutual aid in the Victorian contryside : Friendly societies in the rural East Riding, 1830-1914*, Hull, Hull U.P., 1991 ; *Prévenir : Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels*, Cahiers d'étude et de réflexion édités par la Coopérative d'édition de la vie mutualiste, n° 9, mai 1984 ; Klaus SCHÖNHOVEN, « Selbsthilfe als Form der Solidarität. Das gewerkschaftliche Unterstützungswesen im Deutschen Kaiserreich bis 1914 », *AfS 20*, 1980, p. 147-193 ; Patricia TOUCAS, « Les sociétés de secours mutuels dans l'île de Ré au XIX^e^ siècle », *Annales du Midi 203*, 1993 ; Margarete WAGNER-BRAUN, *Zur Bedeutung berufsständischer Krankenkassen innerhalb der privaten Krankenversicherung in Deutschland bis zum Zweiten Weltkrieg*, Stuttgart, Franz Steiner, 2002 ; Bernd WEISBROD (éd.), *Victorian Values. Arm und Reich im Viktorianischen England*, Bochum, Brockmeyer, 1988, p. 97-126.

1840. En France comme à Neuchâtel, les sociétés de secours mutuels répondent bien aux mêmes objectifs :

> « Les Sociétés de secours mutuels sont destinées à protéger les personnes qui vivent uniquement du produit de leur travail contre certaines éventualités déterminées, qui, en les privant de leurs ressources habituelles, compromettent tout à coup soit leur propre existence, soit celle de leur famille. Au moyen de cotisations périodiques, elles créent un capital qui, en restant la propriété indivise de tous leurs membres, sert à soulager ceux d'entre eux que vient atteindre l'une de ces éventualités, la maladie par exemple. »[867]

Ainsi, et parce qu'elle se fait sensiblement au même rythme qu'ailleurs[868], l'émergence des sociétés de secours mutuels à Neuchâtel avant 1848 prend, très certainement, sens en référence aux exemples de cantons ou de pays voisins. Mais, plus qu'à cette probable filiation que nos sources ne permettent pas de documenter[869], et à défaut d'une histoire de la mutualité neuchâteloise[870] et suisse[871] du premier XIX^e^ siècle[872], ouvrière ou non[873], encore à écrire,

---

867 G. HUBBARD, *De l'organisation des sociétés de prévoyance ou de secours mutuels*, Paris, Guillaumin, 1852, p. ix-x.

868 1'741 (77.8%) des 2'237 sociétés mutuelles recensées en France en 1852 ont été créées entre 1831 et 1848. Henri HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale…*, p. 199. Cf. aussi Marie-Claire VITOUX, *Paupérisme et assistance…*, p. 165-176, en part. p 167 : 24 des 34 caisses de secours créées à Mulhouse entre 1800 et 1848 l'ont été entre 1830 et 1848, dont quatorze entre 1840 et 1848.

869 Pour la circulation des modèles étrangers, anglais dans le cas présent, cf. p. ex. : Marc-Antoine FAZY-PASTEUR, « Proposition faite à la Société helvétique d'utilité publique, pour encourager l'établissement en Suisse de Sociétés d'amis, soit de secours mutuels, contre la maladie et la vieillesse », *Journal de la Société vaudoise d'utilité publique*, 1834-1835, p. 235-256.

870 Pour la période postérieure à 1850 : Léon MONTANDON, *Société fraternelle de prévoyance du canton de Neuchâtel : Un siècle d'activité : 1851-1951*, [Neuchâtel], impr. H. Messeiller, [1951] et David SANCHEZ, *La gestion d'une société mutuelle d'assurance dans le Canton de Neuchâtel : Le cas de la Société Fraternelle de Prévoyance entre 1852 et 1914*, mémoire de licence, Neuchâtel, 2002 ; S. GETAZ, « Des sociétés de secours en général et particulièrement du canton de Neuchâtel », *BSNUP I/4*, 1887, basé, pour la description des sociétés existantes, sur Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 94-123. Voir aussi le fonds documentaire *Pièces diverses concernant des sociétés de prévoyance établies à La Chaux-de-Fonds par des résidents d'autres cantons ou étrangers [1858-1914]* à la Bibliothèque de la ville de La Chaux-de-Fonds, qui comprend les statuts et règlements des sociétés française philanthropique et mutuelle, fribourgeoise de secours mutuels, mutuelle et patriotique des Jurassiens bernois, vaudoise de secours mutuels et de bienfaisance, du « fondo di beneficenza in favore degl'Italiani indigenti stabiliti alla Chaux-de-Fonds », de la « Societa italiana di mutuo-soccorso » et de l'« Aargauer-Vereins in Chaux-de-Fonds ». Le cas de la Société italienne de secours mutuels de La Chaux-de-Fonds a été évoqué par F. ZOSSO et G. E. MARSICO, *Les bâtisseurs d'espoir : L'immigration italienne dans les Montagnes neuchâteloises*, [Zurich], FCLIS, 2002, p. 101-139. Pour La Chaux-de-Fonds, cf. aussi : *La Chaux-de-Fonds 1944…*, p. 618-632.

871 Les études existantes, le plus souvent anciennes, portent essentiellement sur le second XIX^e^ siècle : Paul BIEDERMANN, *Die Entwicklung der Krankenversicherung in der Schweiz*, Zurich, Buchdr. Davos, 1955 (Diss. med. Zurich), p. 16-20 ; Ulysse CASANOVA, « Aux origines de la Société de secours mutuels de Monthey : Un centenaire montheysan », *Annales valaisannes 28*, 1953, p. 379-386 ; Tony ERNI, *Die Entwicklung des schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungswesens*, Fribourg, Universitätsverl., 1980 ; Michèle GIORGIANNI-KNUCHEL, *Etude d'une société de secours mutuels 'La Concorde' à Cormoret, 1868-1974*, mémoire de licence, Neuchâtel, 2004 ; Christian HODEL, *Die Anfänge der Krankenversicherung in Basel während des 19. Jahrhunderts und ihre geschichtlichen Voraussetzungen*, Bâle, Schwabe, 1965 (Diss. med. Bâle), p. 37-39 ; Stefano MORDASINI, *Storia del mutuo soccorso in Ticino : La vita quotidiana delle Società di Mutuo Soccorso attraverso l'esempio della Lega dei Tre Castelli di Meride, Arzo e Tremona*, Balerna, Edizioni Ulivo, 2002 et « Spunti per una storia delle Società di Mutuo Soccorso in Ticino », *Bollettino della Società storica locarnese*, 2002, p. 49-58 ; David MUHEIM, « Mutualisme et assurance maladie en Suisse (1893-1912) : Une adoption ambiguë », *Traverse 7*, 2000, p. 79–94 ; David SANCHEZ, « Mutuelles », www.dhs.ch. Voir aussi les sources imprimées suivantes : Hermann KINKELIN, *Les sociétés de secours mutuels de la Suisse en 1865*, Bâle, G.A. Bonfantini, 1868 et *Les sociétés de secours mutuels en Suisse en*

c'est, à notre sens, au contexte de la refonte de la protection sociale à Neuchâtel dans les années 1810 et 1820 qu'il convient de se référer pour comprendre le fait que, essentiellement dans les années 1840, par groupes socio-professionnels ou par origines, des paupérisables entendent créer, et créent « entr'eux » « une association de secours » pour les membres « qui pourraient être atteints de maladie ou d'accidents ».
Les créations, en 1810 et en 1812, de la Caisse d'épargne et de la Chambre d'assurance contre les incendies, la rupture des solidarités anciennes, la communalisation et la privatisation de l'assistance ont, en effet, en commun une insistance sur la responsabilité individuelle. La pauvreté, dans le discours des élites, ne peut qu'être le produit de défaillances individuelles, et les individus ne peuvent plus considérer leur commune comme une instance de nature quasi assurantielle, aux prestations de laquelle ils ont droit : les indigents voient, ainsi, leur sort dépendre du bon vouloir soit de communes que plus rien n'oblige à les assister, soit d'une bienfaisance privée, certes en très forte croissance, mais à laquelle rien ne leur garantit un quelconque accès.

1880, Bâle, Schmid Francke, 1887 ; A. LE COINTE, *Inventaire des institutions économiques et sociales de la Suisse à la fin du XIX^e siècle*, Genève, impr. Romet, 1900, p. 307-324 ; Gustave MOYNIER, *Les institutions ouvrières de la Suisse*, Genève/Paris, Cherbuliez, 1867.

872 Ailleurs en Suisse, c'est également dans la première moitié du siècle qu'apparaissent les premières mutuelles. L'on trouve, ainsi, éparses, sans exhaustivité aucune : 1. Caisse de secours pour les compagnons menuisiers étrangers, à Lausanne, en 1803 (Paul BIEDERMANN, *Die Entwicklung…*, p. 19 et *Notice historique établie à l'occasion du 100me anniversaire de la fondation de la Société 1803-1903*, Lausanne, Impr. C. Guex, 1903). 2. « Krankenkasse des katholischen Gemeinde » (1812), « Hülfeleistende Krankengesellschaft » (1817) et « Bandfabrikarbeiterkrankenkasse » (1824) à Bâle (Aug. ERZBERGER-EMCH, *Bericht über das 100jähr. Bestehen der "Bandfabrikarbeiter-Krankenkasse Basel"*, (Maschinenschrift), Bâle, 1924 et Christian HODEL, *Die Anfänge…*, p. 37-39). 3. Une caisse de secours en cas de maladie pour des ouvriers-charpentiers en Thurgovie en 1824 (Th. BRIDLER, *Zum Jubiläum der Krankenunterstüzungskasse der Zimmerleute. 1826-1926*, Bischofszell, 1926). 4. Une caisse de secours, en 1836, à Zug (Anton WICKART, *100 Jahre Arbeiter-Krankenkasse der Stadtgemeinde Zug, 1836-1936*, E. Kalt-Zehnder, 1936). 5. Une société de secours mutuels en 1846 pour l'ensemble du canton de Vaud (*Notice historique sur la Société vaudoise de secours mutuels : 1846-1896*, Vevey, impr. Säuberlin et Pfeiffer, 1896 ; Octave BADEL, *1846-1946 : 100^e anniversaire [de la] Société vaudoise de secours mutuels : Notice historique,* Vevey, impr. Säuberlin et Pfeiffer, 1946 ; Charles GREC, *Centenaire de la section de Vevey de la Société vaudoise de secours mutuels : 1847-1947*, Vevey, 1947 ; *125 ans de présence : Société vaudoise et romande de secours mutuels*, Lausanne, impr. Marendaz, 1971). 6. En Suisse romande, c'est à Genève que le mouvement paraît avoir été le plus affirmé : s'y sont, ainsi, créées, une « société de secours entre ouvriers en cas de maladie » en 1829 (*Rapport et compte rendu par le comité de L'Union, société de seours mutuels entre ouvriers en cas de maladie, à Genève [année 1829-1830]*, Genève, 1831 ; *Règlement d'une société de secours mutuels entre ouvriers pour le cas de maladie*, Genève, G[uillau]me Fick, 1829), des sociétés de secours en fonction de l'origine des membres vers 1833 et en 1843 (*Règlement de la Société neuchâteloise*, Genève, A.L. Vignier, env. 1833 ; *Règlement de la Société savoisienne de secours mutuels entre Savoisiens et leurs nationaux italiens : Fondée à Genève, le 11 juin 1843*, Genève, E. Carey, 1843), une société regroupant les ouvriers typographes en 1839 (*Règlement de la Société de secours mutuels, en cas de maladie, entre ouvriers typographes à Genève : Fondée le 1^er mars 1839*, Genève, P.-A. Bonnant, 1839) ou, enfin, seule occurrence de ce type, une société exclusivement féminine (*Compte rendu du comité de la Société de secours mutuels entre les ouvrières, pour les cas de maladies ou d'accidens*, Genève, J.D. Jarrys, [1833?]). Cf. enfin, pour le canton de Vaud : *Enquête sur le paupérisme en 1840 dans le canton de Vaud…*, p. 79-80.

873 Les études existantes lient très étroitement industrialisation, prolétariat et émergence du mutualisme, au risque de marginaliser les pratiques, plus informelles mais réelles, existant dans le secteur agricole. Louis GUILLAUME, *Coup d'œil…*, p. 94-123, mentionne ainsi plusieurs sociétés mutuelles liant des vignerons ou des agriculteurs, la mutualité prenant souvent la forme d'une aide sous forme de travail en cas de maladie. Cf. p. ex. : Pierre GOUJON, « Mutualité spontanée et mutualité institutionnelle en Bourgogne du Sud au XIX^e siècle », in André GUESLIN et Pierre GUILLAUME (dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale. Economie et protection sociale du Moyen Age à l'époque contemporaine*, Paris, éd. Ouvrières, 1992, p. 269-277.

Ne peut-on pas, alors, affirmer que les paupérisables ont en quelque sorte répondu à l'injonction du système (responsabilité individuelle), mais en s'associant entre égaux, hors des contrôles qu'exercent les élites sur une institution telle que la Caisse d'épargne, en remplacement des instances communales, défaillantes parce que partiellement déliées de leurs obligations par un Etat qui refuse de régler le fonctionnement de l'assistance communale ?
L'attitude de l'Etat, qui, refusant d'entrer en matière sur une éventuelle sanction des règlements de sociétés, renonce à contrôler des associations essentiellement ouvrières et potentiellement porteuses de revendications sociales ou politiques, apparaît dès lors comme une contrepartie offerte aux classes populaires, en même temps que comme un écho de la position, similaire, adoptée pour la bienfaisance privée, que l'on laisse se développer hors de tout contrôle étatique ou communal. Il y a une attitude globale vis-à-vis de l'initiative privée, qu'elle émane des élites (bienfaisance privée) ou des classes populaires, et la cohérence est choisie au risque de laisser se créer des sociétés qui, ainsi que le formule le maire du Locle en 1835, pourraient « servir de prétexte à des collisions fâcheuses et peut-être redoutables dans de certaines circonstances », au risque aussi de laisser se développer, comme aux Billodes, des foyers de propagation du piétisme.

V. CONCLUSIONS

Consacré à la manière dont l'Etat neuchâtelois s'est occupé de la pauvreté et de l'assistance entre 1815 et 1830, ce chapitre partait de l'hypothèse que le développement de la bienfaisance privée, dès les années 1810, devait s'expliquer par d'autres changements simultanés. Il nous paraît, au terme de l'analyse, démontré qu'effectivement, la façon dont, après 1815, l'Etat a traité ce domaine de basse police qu'est l'assistance communale équivaut à –et se greffe sur– une refonte massive de la protection sociale, que l'on peut évoquer en quatre temps.

I. Alors qu'il eût été possible, parce que, désormais, l'Etat réglemente certains secteurs jusqu'alors en main des communes, que l'assistance, la façon dont les pauvres sont assistés, passe dans la sphère de compétences de l'Etat, il n'en a rien été. L'ordonnance de février 1819 marque à cet égard la fin du *souci des pauvres* qui avait émergé entre 1800 et 1815, et le fait est bien confirmé par l'examen du traitement des plaintes pour assistance insuffisante entre 1815 et 1830.
Motivé, ainsi que le montre de manière frappante la façon dont l'Etat réagit différemment aux solutions choisies par Le Locle et La Chaux-de-Fonds pour résorber leur dette communale, par des logiques de classe, le système livre les pauvres à la discrétion des communes, qui sont libérées de l'obligation d'assister les indigents selon leurs besoins : elles ne doivent plus les aider que si elles le jugent convenable et en fonction de leurs moyens. A cette situation nouvelle est lié, entre 1818 et 1825 et en 1828, le refus de mesures qui criminaliseraient les « désordres des pauvres » et, en particulier, la mendicité, qui joue, dans un système où rien n'oblige les communes à assister suffisamment, un rôle structurel. La non imposition des fortunes privées pour financer l'aide sociale, la non réglementation de l'assistance communale et le refus de mesures de contrainte à l'encontre des pauvres constituent, ainsi, les trois éléments d'un système nouveau, qui est bien en place au terme de la période 1815-1830.

II. Ce que le cas de l'assistance permet, par ailleurs de montrer, c'est le fait que les conservatismes qui caractérisent la principauté de Neuchâtel entre 1815 et 1848 (institutions judiciaires et communes) obéissent non seulement à des motivations politiques et idéologiques (défense du régime royaliste), mais aussi à des impératifs de classe : la

préservation des fortunes privées que la *taxe des pauvres* mettrait en danger. Si le Conseil d'Etat, tout comme le pouvoir législatif, font le choix de ne pas « limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure », si, jusqu'en 1848, l'Etat ne prend aucune mesure générale en matière d'affaires communales, et en particulier d'assistance, si, autrement dit, l'on ne veut pas imposer aux communes une réglementation uniforme, le fait s'explique, certes, par la volonté de maintenir un *statu quo* politique dont la diversité communale est considérée comme l'une des composantes essentielles ; mais il s'explique, aussi, par la crainte des possédants, des élites qui, représentées aux Audiences générales, sont persuadées qu'« aujourd'hui (…) le nombre de ceux qui ne possèdent rien surpasse celui des propriétaires » ; les choix faits, ainsi, ont aussi pour but de donner satisfaction à « l'égoïsme des plus à leur aise », de ceux qui refusent de « répartir les dépenses (…) d'après un classement ».

III. L'Etat neuchâtelois, entre 1815 et 1848, n'inclut donc pas l'assistance communale dans le champ de ses préoccupations : elle n'est pas, ce qu'elle eût pu être, pour lui une « branche d'administration », un domaine dans lequel il peut et doit intervenir au moyen de mesures générales. Ce qu'il convient, ici, de relever, c'est le fait que la refonte de la protection sociale n'est pas seulement le produit de choix : elle est aussi conditionnée par (ou elle prend aussi la forme de) l'irruption d'un phénomène nouveau : la *communalisation* de l'assistance dans les années 1810-1820. L'assistance devient, alors, en effet, vraiment communale, en même temps que s'effacent les solidarités anciennes.
La question des taxes pour les pauvres, le refus choisi d'une non fiscalisation de la protection sociale, est, certes, au cœur de ce processus, mais il convient de bien comprendre en quoi le système change. Auparavant, une commune qui n'avait pas de moyens suffisants pour faire face à ses tâches d'assistance pouvait lever des taxes basées sur la propriété foncière de ses membres, et le système pouvait aller jusqu'à placer les pauvres à tour de rôle dans les familles ; l'assistance reposait moins sur la commune comme entité en soi que sur les chefs de familles dont la réunion formait la *communauté*, réalité seconde ; la commune était une société dont les membres étaient « solidairement » garants : c'étaient eux, et non la commune elle-même, qui étaient tenus d'entretenir les pauvres. Avec le processus de communalisation, la commune devient en quelque sorte une société anonyme, de la bonne gestion de laquelle ses membres n'ont plus à répondre sur leurs biens personnels, sur leur fortune. L'ordonnance de 1819 consacre ce principe, en interdisant les contributions forcées existant jusqu'alors : ce ne sont désormais plus les communiers qui sont *tenus* à l'entretien des pauvres, mais la commune. Cette mutation, pourtant est, au moins autant que d'un choix, le produit d'une évolution que ni le Conseil d'Etat ni les Audiences générales n'avaient le pouvoir d'ordonner : l'exemple des communes du Locle et, surtout, de La Sagne montrent en effet combien le lien entre commune et communiers s'était distendu.
La rupture de ce lien, de cette quasi indifférenciation entre commune et communiers, si elle a pour résultante la *communalisation* que nous avons rappelée, a aussi pour effet, en quelque sorte, de transformer le communier en un *particulier*, libre d'aider ou non, comme il l'entend, les pauvres ; mais il le fera à titre individuel, librement, comme privé et non plus comme communier taxé sous contrainte. Les conditions de possibilité d'émergence de la bienfaisance privée sont ainsi réunies.

IV. La refonte de la protection sociale qui s'opère à Neuchâtel entre 1815 et 1830 va de pair avec une attitude en quelque sorte libérale du régime vis-à-vis des outils nouveaux qui se mettent en place pour faire face à la disparition des solidarités anciennes et pour répondre à l'injonction de responsabilité individuelle du nouveau système : la bienfaisance privée comme

les mutuelles naissent et sont gérées sans être surveillées par un Etat conscient, ainsi que le montre le cas de Préfargier, du fait qu'une attitude plus active l'obligerait à engager des moyens financiers dont il ne dispose pas.

CONCLUSION

L'ambition du présent travail était de « déterminer si, comment et pourquoi le besoin d'aide matérielle, et les réponses qui lui étaient apportées, étaient ou n'étaient pas, auraient pu ou n'auraient pas pu être une affaire d'Etat », à Neuchâtel, au tournant des XVIII^e^ et XIX^e^ siècles : le fait qu'il y ait des pauvres et qu'ils soient suffisamment assistés est-il une préoccupation, un devoir ou un droit de l'Etat ? Après avoir rappelé les principaux résultats de notre recherche, nous proposons d'élargir le propos, chronologiquement, en présentant quelques pistes de réflexion sur le sens, le devenir et l'efficacité du modèle qui s'est mis en place au début du XIX^e^ siècle, thématiquement, par quelques considérations sur l'intérêt que peut présenter notre étude de cas au-delà de l'exemple neuchâtelois, conceptuellement, enfin, en soumettant au lecteur et à la lectrice quelques affirmations sur le rapport aux sources dont notre travail est le produit.

I. RÉSULTATS

1. LA PAUVRETÉ

1. A Neuchâtel vers 1800, une somme de 150 à 200 £ par an constitue le minimum vital pour les classes populaires, le « moins qu'il leur faille (…) pour vivre (…) sans s'affautir »[1], la nourriture représentant environ les trois quarts de ce montant. Pour une famille de deux adultes et deux enfants, l'on peut retenir un montant de quelque 550 £ par an. Ce que l'on peut savoir des salaires permet d'affirmer de manière certaine qu'à l'exception des horlogers et des indienneurs les mieux rémunérés, aucun secteur socioprofessionnel n'offre de salaires qui permettraient à une famille de deux adultes et deux enfants de vivre du seul travail du chef de famille. Le travail des enfants et le travail féminin constituent une nécessité structurelle : sans ces gains complémentaires, les familles ne peuvent couvrir leurs besoins vitaux ; dans ce contexte, la présence d'enfants en bas âge a, pour l'équilibre du budget familial, une importance réellement cruciale. Faire vivre deux ou trois enfants en bas âge coûte presque l'équivalent des gains annuels d'un manœuvre ou d'un ouvrier très peu qualifié, et leur présence, dans un système où le soin des enfants et du ménage repose sur les femmes, entame notablement la capacité de leur mère à compléter, par son travail, le gain très insuffisant de son mari.

2. A Neuchâtel vers 1800, comme ailleurs aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles, 10 à 15% de la population est assistée ; si l'on retient une définition plus large de la pauvreté (classes populaires ou « paupérisables »), l'on retrouve également dans la petite principauté prussienne un chiffre similaire à celui que l'on rencontre ailleurs en Europe : la moitié de la population au moins est « pauvre ». Une approche chiffrée de la pauvreté, définie comme le fait d'être assisté, met, ici aussi, en évidence une conformité marquée du cas neuchâtelois avec les autres exemples. En termes de population assistée, l'on compte environ 10% de vieillards, un tiers d'adultes et 50% d'enfants. Dans les deux tiers des cas, il s'agit de pauvreté, d'un besoin d'aide, durable, dans un tiers des cas, de pauvreté temporaire.

3. Au nombre des facteurs qui déclenchent le recours à l'aide d'autrui, confirmant les conclusions de l'approche croisée minimum vital/salaires, les « circonstances de famille » apparaissent comme l'élément décisif : une famille nombreuse et/ou une charge d'enfants

[1] Nous renonçons, dans la présente conclusion, à signaler les références archivistiques des citations frappantes que nous rappelons, dans la mesure où nous les avons amplement utilisées dans les chapitres précédents.

pour une femme seule sont le plus important déclencheur du passage de la paupérisabilité au besoin d'aide effectif. La maladie, les infirmités et l'âge viennent ensuite, tous définis comme l'incapacité, durable ou temporaire, des « pauvres qui travaillent » à gagner leur vie. A côté de la vieillesse, définie moins comme un âge que comme un état, celui du seuil en quelque sorte physiologique d'entrée en dépendance de qui ne peut plus gagner sa vie par son travail, une place particulière doit être réservée à la maladie et à l'accident : équivalant à une incapacité momentanée de travailler, ils exemplifient et actualisent remarquablement bien la porosité, pour les classes populaires, entre une situation normale, où le travail suffit juste à l'entretien, et le recours à l'assistance auquel une incapacité de travail ponctuelle peut très vite contraindre. L'importance de la maladie et de l'accident est d'autant plus grande qu'à la perte temporaire de gain s'ajoutent les frais médicaux, qui peuvent représenter plusieurs semaines ou mois de travail.

2. L'AIDE AUX PAUVRES : ASSISTANCE À DOMICILE ET/OU MENDICITÉ

1. A l'exception des illégitimes et des « sans commune », assistés par l'Etat, les pauvres à Neuchâtel durant la période considérée sont assistés par leur commune d'origine, le cadre paroissial jouant un rôle en décroissance nette. Organisé sur la base de la distinction entre *communiers* et *non communiers*, le système prend la forme de la mise en place, durant le XVIII^e^ siècle, d'institutions spécifiques, distinctes des communes elles-mêmes et attestées, à la fin du siècle, dans les deux tiers des communes : les *chambres de charité*. Assumant la tâche d'aider les pauvres en lieu et place des communes, ces instances sont financées par l'externalisation de fonds et/ou de ressources communaux, l'acquisition de moyens nouveaux (legs, dons, collectes) et, enfin, par la captation de ressources précédemment paroissiales, destinées à tous les habitants, communiers ou non, que l'on réserve désormais aux seuls communiers. Aux chambres de charité viennent, dès les années 1780 et jusqu'au tout début des années 1810, principalement, mais pas uniquement, dans les Montagnes, s'ajouter d'autres organes : les *comités de charité*, dont les secours sont destinés prioritairement aux exclus de l'assistance communale, soit aux non communiers et/ou aux communiers insuffisamment assistés par les chambres de charité.

2. Chambres et comités de charité ont en commun l'ambition de permettre le passage de l'assistance sous la forme de la mendicité, aumône manuelle donnée par des particuliers aux pauvres quêtant de porte en porte de quoi vivre, à l'assistance à domicile, financée notamment par ce qui est pensé comme une simple réaffectation des aumônes faites directement aux pauvres par les particuliers et dont ceux-ci remettent désormais l'équivalent à une instance chargée d'assister à domicile.

3. Ce sur quoi il convient, ici, d'insister, c'est le fait que dans les deux cas –mendicité et assistance à domicile–, la charge pèse sur les mêmes acteurs : non pas les communes elles-mêmes, mais les communiers, les membres des communes qui sont en état d'aider les indigents, le devoir pouvant prendre la forme de solidarités contraintes, soit d'une taxe basée sur la fortune foncière ou du placement tournant non rémunéré de pauvres dans les familles. Même si plusieurs indices montrent que ces solidarités anciennes entre riches et pauvres, « le principe généralement admis dans cet Etat que les membres d'une commune sont solidairement tenus de l'entretien de leurs pauvres », sont, dès 1810 environ, remises en question, l'on est, alors, encore, dans une indistinction réelle entre commune et communiers : la première, dépourvue d'existence autonome, n'est que l'addition des familles qui la composent et dont elle constitue, en quelque sorte, le prolongement ontologiquement casuel et précaire.

4. Si, ainsi, le système fait peser de réelles contraintes sur les familles en état d'aider les pauvres, ces derniers, inversement, sont également soumis à plusieurs obligations, même si, entre riches et pauvres, l'asymétrie est marquée : les contraintes pesant sur ces derniers sont en effet moins lourdes que la charge de la mendicité ou des taxes imposées aux plus aisés. L'on oblige, ainsi, les pauvres assistés, en cas de retour à meilleure fortune, à rembourser les secours reçus ou à donner leurs biens à leur commune, cette dernière obligation prenant la forme soit d'une dévolution réglementaire à la commune des biens d'assistés décédés, soit de la pratique de l'*appensionnement* entre une commune et un indigent assisté. Ces contraintes, pourtant, n'ont d'effet que si l'indigent dispose encore de quelques biens et, par ailleurs, le système n'a ou n'utilise que peu d'outils permettant de « disciplinariser » les *mauvais pauvres*, de les obliger à mieux user de leurs ressources et de leurs personnes. Combien nettement que soit affirmé le désir de contraindre aux vertus qui font le bon pauvre, les outils existant, peu nombreux, ne sont que peu utilisés (tutelles, interdictions de mariage,…) et, surtout, ils ne le sont pas envers les pauvres en tant que tels : contre les tentatives des communes, l'Etat refuse de soustraire les assistés aux règles du droit civil et criminel. La contrainte ou la criminalisation des comportements ne sont, ainsi, que très peu utilisées, même dans les situations de ruptures des solidarités familiales directes (parents-enfants) ou d'abandons d'enfants. Le seul outil, *in fine*, efficace –ne plus accorder de secours– ne peut avoir qu'un impact limité, dans un système où la mendicité, loin d'être criminalisée, continue à constituer, pour les pauvres et pour les familles sur qui pèse le devoir d'assister, une alternative légitime, toujours possible.

5. Même si le fait n'est pas complètement démontrable de manière chiffrée, nos sources sont suffisantes pour démontrer que l'efficacité du système, sa capacité à permettre le passage effectif de l'aumône manuelle à l'assistance à domicile, n'est pas complète. « Distributions générales » annuelles ou secours hebdomadaires, secours réguliers ou uniques, en argent ou en nature, secours à domicile ou financement d'un placement auprès de particuliers : l'importance de ces diverses formes et modalités d'aide aux pauvres n'est pas chiffrable, mais l'on peut néanmoins affirmer que le secours moyen par cas d'assistance à Neuchâtel vers 1800 est d'environ 40 £, soit 15% à 20% des rémunérations individuelles annuelles des classes populaires ou 7% des besoins annuels d'une famille de quatre personnes.

Le caractère intuitivement insuffisant de cette aide est confirmé par de nombreux indices montrant qu'à Neuchâtel au début du XIX^{e} siècle, la mendicité continue à constituer une forme possible et légitime d'aide aux pauvres, une solution qui peut être choisie par les communes et les familles sur qui pèse la charge d'assister les indigents. Le passage de la mendicité à l'assistance est, donc, dans l'organisation de la protection sociale à Neuchâtel avant 1815, inabouti : aider les pauvres reste, partiellement, une corvée personnelle (« tour de rôle », mendicité, taxes).

5. A ceci, enfin, s'ajoute une dernière et importante forme des solidarités anciennes : les quêtes et collectes ordonnées ou autorisées par le Conseil d'Etat pour aider les victimes d'événements subits à faire face à une pauvreté temporaire et qui, mendicité autorisée par l'Etat, contribuent encore à augmenter l'importance du recours à la générosité de particuliers sollicités à leur domicile, l'intérêt du système, pour notre propos, résidant dans sa forte dimension de solidarité entre riches et pauvres.

3. L'ETAT ET LES PAUVRES AVANT 1815 : ORDRE COUTUMIER ET NAISSANCE DU *SOUCI DES PAUVRES*

1. Dans l'histoire de l'attitude de l'Etat vis-à-vis de la pauvreté et de l'assistance, la période antérieure à 1815 est celle, d'une part, de la réitération vaine de dispositions générales (les mandement d'Ancien régime) et, d'autre part, de plusieurs centaines de décisions ponctuelles prises sur le mode de l'exhortation phatique, de la décision qui, sans ordonner, sans trancher, donne aux parties en conflit qui s'adressent à l'Etat un simulacre de satisfaction qui, quoique disant se prononcer sur le cas particulier dont, par ailleurs, il rapporte en détail les composantes, n'est motivé, comme l'a montré la systématisation des mentions, que par son affiliation à un formulaire décisionnel restreint, figé et répétitif. Le but de la décision n'est pas de se prononcer sur le cas particulier, mais, et non sur le mode de l'ordre donné, mais de l'exhortation, seulement de se prononcer, de répondre sans donner raison à l'une ou l'autre des parties : s'occupant, pour répondre aux pauvres et aux communes qui s'adressent à lui, beaucoup de pauvreté et d'assistance, l'Etat neuchâtelois d'Ancien régime, en réalité, ne s'en préoccupe aucunement, puisque sa réponse est dictée non par le souci de savoir, contre la mendicité en particulier, les pauvres assistés à domicile et suffisamment, mais par le désir de confirmer, sous la forme de réponses dépourvues de tout contenu autre que l'entretien du lien, la fiction d'un Etat accessible aux plus humbles de ses sujets.

2. Dans le système ancien, ainsi, que ce soit dans ses mandements généraux ou dans ses décisions ponctuelles, jamais l'Etat n'ordonne réellement le passage de la mendicité à l'assistance à domicile. Pour comprendre cette situation, la distinction la plus pertinente, dont nous avons montré le caractère opératoire à l'exemple du traitement de l'aliénation, est celle qui, dans la conception de l'Etat prévalant alors, existe entre *basse* et *haute* police, soit les domaines ressortant de la compétence directe de l'Etat, dans lesquels ce dernier ordonne, et les domaines en main des communes et pour lesquels l'Etat se borne, sur le mode exhortatoire, à exercer une surveillance ponctuelle, qui n'est jamais dictée, à l'exception de la préservation des intérêts fiscaux de l'Etat (lods), par le souci de faire observer des règles générales dans toutes les communes. Qu'il s'agisse de la réitération, qui se sait et s'avoue vaine, d'ordres généraux (mandements) ou du traitement exhortatif et phatique des plaintes pour assistance insuffisante, l'Etat n'exerce pas d'emprise directe, informée et se voulant effectivement obéie et impérative, sur le fonctionnement de la *basse police* communale : les communes restent, en réalité, entièrement libres d'assister les pauvres comme elles le préfèrent, en leur accordant des secours à domicile ou en choisissant cette forme toujours possible et légitime d'aide et qui consiste à laisser les pauvres mendier, quêter de quoi vivre de maison en maison.

3. Ce cadre, pourtant, connaît, durant les dix dernières années considérées, un changement notable, dont nous avons montré la réalité à l'exemple du traitement des plaintes pour assistance insuffisante et des conflits entre communes ou de la question de « l'entretien des pauvres des Etats respectifs » : l'action de l'Etat, désormais, s'explique par un facteur nouveau, que nous avons appelé le *souci des pauvres* ; au cas par cas, sans que cela ne débouche sur des dispositions générales, savoir les pauvres suffisamment assistés, et à domicile, devient une préoccupation de l'Etat, un facteur explicatif de son action, qui prend désormais toujours plus, contre l'exhortation, la forme de l'ordre. A la fin de la période, ainsi, il serait possible que l'Etat adopte des « mesures générales », réglemente de manière impérative l'assistance communale, ainsi que le montre l'exemple de la police des étrangers, domaine qui passe progressivement de la sphère de compétences des communes à celle de l'Etat entre 1800 et 1820.

4. 1800-1815 : METTRE LES PAUVRES AU TRAVAIL : MODÈLES EUROPÉENS ET PROJETS NEUCHÂTELOIS

1. Pouvant prendre la forme d'une réglementation étatique uniforme de l'assistance communale obligeant, notamment, contre la solution consistant à les laisser mendier, à assister les pauvres à domicile et/ou d'une *disciplinarisation* effective des *mauvais pauvres*, en particulier d'une mise au travail forcée des adultes valides, mais paresseux, l'innovation n'est pas rendue possible par la seule émergence, dans l'action de l'Etat, du *souci des pauvres*, mais aussi par l'élaboration, inspirée par les modèles européens de la toute fin du XVIII^e^ siècle (Munich, Hambourg, Rumford, *workhouses* anglaises), en des « temps où plus personne n'est surpris des nouveautés en fait d'administration », de plusieurs projets de réforme de l'assistance à Neuchâtel entre 1800 et 1815.

2. Il s'agit, en premier lieu, entre 1708 et 1802, de projets théoriques, suscités en particulier par les concours de la Société d'émulation patriotique. L'examen de ces projets, dont nous avons montré que, faisant du pauvre valide et paresseux la figure centrale, sinon unique, du monde des pauvres, ne traitant pas ou que marginalement des « pauvres qui travaillent », du besoin d'aide des familles, des malades et des vieillards, ils reposent massivement sur une oblitération des réalités de la pauvreté, permet surtout, au-delà de l'identification des intertextes et de la reconstitution des raisonnements des auteurs, de déterminer les conditions de possibilité de l'innovation à Neuchâtel vers 1800 : briser le *tabou du pénal*, faire conduire l'innovation par l'Etat (contrainte envers les communes), reconnaître, contre le phantasme rumfordien d'une assistance qui ne coûterait plus rien, que le changement ne pourra se faire qu'au prix de ressources nouvelles, destinées à remplacer en particulier l'aide précédemment accordée sous la forme de l'aumône manuelle, et, enfin, intégrer le besoin d'aide « gratuite » des familles, des malades et des vieillards.

3. En second lieu, quatre tentatives au moins, qui toutes échouèrent, furent faites, à Neuchâtel entre 1800 et 1815, pour implémenter réellement les modèles diffusés par la littérature européenne, sous la forme d'un projet de maison de travail de la ville de Neuchâtel (1802-1805), de deux projets similaires au Locle (1808-1812) et, enfin et surtout, d'une proposition faite au Conseil d'Etat par le procureur-général de Rougemont.

L'échec des projets loclois s'explique en référence aux conditions de possibilité de l'innovation identifiées précédemment : lorsque l'on s'achemine vers une mise en œuvre effective, l'on se heurte à des conflits de pouvoir et de légitimité (Etat-commune), à d'importants besoins de financements nouveaux et, enfin, à l'intangibilité du pénal à Neuchâtel vers 1800. Pour que le changement soit possible, il faudrait que l'Etat intervienne, pour contraindre les communes au changement, pour remplir la « béance exécutoire » des projets des années 1798 à 1802, que l'on adopte des dispositions judiciaires permettant de punir les mendiants et ceux qui leur accordent l'aumône et, enfin, que d'importantes ressources nouvelles soient trouvées.

Elaboré dans un contexte d'emprise croissante de l'Etat sur les communes par le membre le plus influent du Conseil d'Etat sous le régime Berthier, le projet de Rougemont satisfait à toutes ces exigences ; pourtant, il est refusé en 1813, sous l'influence notamment d'un adversaire déclaré de l'innovation, Sandoz-Rollin, partisan de solutions consistant à « plutôt modifier que refondre entièrement » le système, dans le but de « consolider nos institutions actuelles », et prônant une solution dans laquelle l'on dit « préférer que les réformes partissent des communes ou des établissements charitables eux-mêmes ». Si nos sources ne permettent pas de comprendre les raisons de l'échec d'un projet qui eût radicalement changé l'organisation de la protection sociale à Neuchâtel, elles permettent tout de même de donner sens à la décision de 1813. Survenant au moment où, par ailleurs, s'affirme le *souci des*

pauvres, ce refus, d'autant plus important que dans d'autres domaines, l'Etat n'hésite plus à uniformiser, à réglementer, équivaut à un immobilisme choisi, qui n'est plus celui de l'ordre coutumier d'Ancien régime et qui annonce les choix qui seront définitivement faits entre 1815 et 1825 : l'innovation ne pourra émerger qu'en ne touchant pas aux équilibres institutionnels (rapports Etat-communes, droit pénal et civil), en trouvant un financement nouveau hors du cadre communal et des solidarités anciennes, et, enfin, en renonçant à contraindre les pauvres. L'on a, ainsi, abandonné la conviction qui était celle, par exemple, de l'un des correspondants de l'enquête de 1802-1803, soit que pour « améliorer le sort des misérables », « il nous faut un moyen de soulager les pauvre qui soit uniforme et général ».

4. Dès avant 1815, dans le cadre des activités de deux organes quasi-gouvernementaux, la Société d'émulation patriotique et la Société du jeudi, deux projets, dans la genèse desquels Sandoz-Rollin joue un rôle clé, aboutissent, qui confirment cette analyse : pensées d'abord pour être des outils de prévoyance plus que des institutions financières ou commerciales, évitant la question pénale, ne touchant pas aux équilibres institutionnels et ne comprenant aucune dimension obligatoire, la Caisse d'épargne (1812) et la Chambre d'assurance contre les incendies (1810) ont en commun de mettre l'accent sur la responsabilité individuelle des paupérisables, que l'on ne contraint à rien. La mise en place de la seconde de ces institutions s'accompagne d'une mesure qui constitue une première et très importante rupture des solidarités anciennes : pièce centrale du système ancien de protection sociale, les quêtes et collectes sont désormais interdites –et l'interdiction est effectivement mise en œuvre.

5. 1810-1830 : EMERGENCE DE LA BIENFAISANCE PRIVÉE ET REFONTE DE LA PROTECTION SOCIALE

Les années 1810 à 1830 sont caractérisées par une refonte massive de l'assistance : la naissance et le développement, très rapide, d'instances d'aide gratuite aux pauvres entièrement indépendantes de l'Etat et des communes (bienfaisance privée) et, en même temps, la disparition définitive des solidarités anciennes.

1. Ouvert en 1811, l'Hôpital Pourtalès est à la fois la première et la plus importante des instances nouvelles d'aide aux pauvres. A cette institution, dans la genèse de laquelle l'on doit rappeler la présence de Sandoz-Rollin, rédacteur de l'acte de fondation, viennent, sans exhaustivité, s'ajouter, jusqu'en 1835, plusieurs autres œuvres, pour les enfants et les vieillards essentiellement : les Billodes au Locle, le Prébarreau à Neuchâtel, la Maison de travail de La Chaux-de-Fonds, l'Hospice du Locle, le *Fonds des vieillards*, l'Asile des Bayards, puis, plus tard, la *Société de patronage pour les enfants malheureux* (1838), un fonds « en faveur des pauvres honteux » (1839) ou, encore, un hôpital à La Chaux-de-Fonds (1841). Constituant l'innovation qui fut possible à Neuchâtel dans la première moitié du XIX^{e} siècle, toutes ces créations, dans lesquelles il convient de rappeler le rôle important joué par la fondatrice des Billodes, Marie-Anne Calame, et le réseau piétiste, ont en commun de s'adresser, très exactement, et sur le mode de l'aide gratuite, aux exclus des projets de maison de travail des années 1800-1815 : les enfants, les vieillards, les malades, soit des pauvres incapables, pour un temps ou durablement, de gagner leur vie par leur travail.

Pour naître, démontrant ainsi le caractère utopique des projets des réformes inspirées par les modèles européens du temps, convaincus qu'il suffira de contraindre au travail des indigents valides au moyen des ressources existantes dont il ne s'agira que de réorganiser l'emploi, la bienfaisance privée trouve d'importantes ressources financières nouvelles, que nous avons estimées, en bornant le propos aux œuvres nées jusqu'en 1838, à environ 50'000 £ par an, soit plusieurs fois les revenus annuels des plus importantes chambres de charité de la principauté.

2. L'innovation effective est, ainsi, une aide gratuite portée par des instances nouvelles et qui trouvent des ressources nouvelles. Elaborée en particulier en référence au cas des Billodes, l'attitude de l'Etat face à ce phénomène consiste, tout en considérant les instances de la bienfaisance privée comme des personnes morales assimilées aux communes, à renoncer à tout contrôle, à toute emprise ; c'est également l'attitude adoptée vis-à-vis du volet en quelque sorte populaire de l'initiative privée que sont les premières mutuelles dans les années 1830 et 1840.

3. L'émergence, enfin, de la bienfaisance privée doit être comprise comme une pièce centrale du système nouveau qui, en remplacement des solidarités anciennes, se met en place entre 1815 et 1830 : le don librement donné par les particuliers contribuant à ces œuvres remplace, structurellement, les taxes et contraintes pesant anciennement sur les communiers. Par ailleurs, parce qu'elle ne vise pas les pauvres valides et paresseux, l'innovation, permettant d'assister plus et mieux à domicile ou en institution, se met en place en contournant le *tabou du pénal* et en préservant les équilibres institutionnels, en particulier dans le domaine de l'emprise de l'Etat sur cette composante importante de la *basse police* communale qu'est l'assistance ; contre les projets disciplinarisants des années 1800-1815, la bienfaisance privée permet de faire l'économie d'une « réforme complette dans les usages ».

4. Ce développement de la bienfaisance privée, dès les années 1810, s'explique par d'autres changements simultanés, révélés ou causés par la façon dont l'Etat, après 1815, s'occupe de l'assistance communale. Avec l'ordonnance de février 1819 et l'abandon des projets de loi discutés de 1818 à 1825, le second régime prussien confirme en quelque sorte le choix déjà fait en 1813 avec le refus du projet de Rougemont : l'on renonce volontairement à adopter un système dans lequel l'assistance aurait passé dans la sphère de compétences de l'Etat, sous la forme d'une réglementation de son fonctionnement et de son financement. Ainsi que le montre, en particulier, le traitement des plaintes pour assistance insuffisante, le *souci des pauvres* qui avait émergé dans les années 1800-1815 est abandonné.

5. Ce refus d'étatiser, de cantonaliser, de régler de manière détaillée et uniforme le fonctionnement de l'aide aux pauvres s'explique, tout particulièrement, par des logiques de classe : le cœur de l'ordonnance de février 1819 est l'interdiction des taxes forcées. Parce que l'on refuse un système qui conduirait à une fiscalisation massive du financement de l'assistance, les communes, désormais et explicitement, sont libérées de l'obligation, précédemment imposée au cas par cas par l'Etat, d'aider les indigents selon leurs besoins.

6. Le refus de mesures qui criminaliseraient les « désordres des pauvres » est une composante toute aussi importante de la protection sociale refondue à Neuchâtel entre 1815 et 1830 : en dépit de velléités de disciplinarisation unanimement exprimées, l'on refuse, *in fine*, de punir les pauvres qui recourraient à la mendicité, qui est une conséquence d'un système où rien n'oblige plus les communes à assister suffisamment leurs ressortissants indigents.

7. Le refus d'imposer les fortunes privées pour financer l'assistance (et, plus généralement, toutes les tâches publiques), de réglementer l'aide sociale de manière uniforme et détaillée dans tout l'Etat et, enfin, d'adopter des mesures de contrainte envers les *mauvais pauvres* sont donc les éléments constitutifs du nouveau système qui se met en place entre 1815 et 1830. Au conservatisme social, à la préservation des fortunes privées s'ajoutent des conservatismes conçus comme constitutifs du régime royaliste : la préservation presqu'obsessionnelle des pratiques en matière de droit civil et pénal, ainsi que de la diversité communale.

8. Cette refonte de la protection sociale prend également la forme d'une *communalisation* de l'assistance : dans les années 1810-1820, en effet, disparaît la commune ancienne, dans laquelle les communiers étaient personnellement responsables de l'accomplissement des tâches communales. Cette rupture du lien entre commune et communiers, cette

communalisation du devoir d'aider les pauvres, doit être comprise en lien avec l'émergence de la bienfaisance privée : ne pouvant, désormais, plus être rendu responsable de la bonne gestion communale sur ses biens, l'individu, plus qu'un communier, sera désormais un particulier, un privé, qui choisira librement le don qu'il fera pour aider les pauvres, non pas à sa commune, mais à des instances déliées de toute tutelle communale ou étatique.

II. LE SENS ET LA DURABILITÉ DU SYSTÈME NEUCHÂTELOIS

1. Le système de protection sociale qui se met en place entre 1815 et 1830 a, dans ses diverses composantes, pour dénominateur commun la notion de responsabilité individuelle, d'être le produit ou le révélateur d'un mouvement d'individualisation : ceux qui peuvent donner n'ont plus le devoir de donner, ils ne le font que volontairement et à titre privé, non pas comme membres d'une commune qui les y contraindrait ; les pauvres, eux, ne peuvent plus attendre de l'Etat qu'il contraigne une commune à les assister selon leurs besoins ; l'initiative privée, enfin, sous la forme de la bienfaisance privée ou des premières mutuelles, se développe dans un cadre que l'Etat a, volontairement, consciemment, voulu sans contraintes, sans contrôles.

2. Si nous avons, nous semble-t-il, identifié de façon fondée ce changement, ses causes, par contre, nous échappent. Le parallèle avec ces deux autres domaines de basse police que sont l'école et, dans une certaine mesure, l'Eglise, permet néanmoins bien de penser la spécificité de l'aide sociale.

En matière scolaire, l'emprise croissante de l'Etat, le passage progressif de la question scolaire dans la sphère de compétences de l'Etat[2], se fait à partir d'une situation très comparable à l'assistance : comme pour l'aide aux pauvres, l'école est, dans le système ancien, l'affaire des familles. L'on peut, par exemple, voir dans le système des placements tournants ou des contributions forcées l'analogue de formes anciennes d'enseignement, dans lesquelles les enfants sont instruits par les parents de manière tournante, à tour de rôle ; lorsque des familles s'associent pour créer un fonds, pour salarier un régent, elles font un geste similaire à celui qui a présidé à la naissance des chambres de charité.

Dans le système nouveau, en matière scolaire et d'aide sociale, les communiers ne sont plus les vecteurs du système : scolariser les enfants et assister les pauvres sont, désormais, des tâches pesant sur les communes, non plus sur les communiers. La différence, ici, réside dans le fait qu'en matière scolaire, la mutation, liée à la « suspicion du rôle éducatif des familles »[3], est allée plus loin, prenant la forme, en particulier, d'une intervention financière et, dans une certaine mesure, réglementarisante de l'Etat, qui se préoccupe de garantir à tous les enfants de la principauté, où qu'ils soient domiciliés, un accès égal à l'école. Les pauvres, eux, par contre, restent ce qu'ils étaient précédemment : ressortissants de telle ou telle commune et, à ce titre, aidés différemment selon l'aisance et, désormais, le bon vouloir de leur commune.

Cette « non citoyennisation » des pauvres prend un relief plus marqué encore si on la compare aux mutations que connaît, entre 1830 et 1848, l'église neuchâteloise[4] : en matière d'accès aux soins religieux comme en matière d'instruction, l'action de l'Etat, prenant la forme d'aides financières aux églises ou aux régions les moins aisées, est dictée par un très net souci de garantir à tous un accès égal aux soins religieux. Les fidèles, comme les élèves, sont

[2] Pierre CASPARD, « Pourquoi l'Etat s'est-il intéressé… », ainsi que chap. VII/I/Marginalia (3).

[3] Pierre CASPARD, « Pourquoi l'Etat s'est-il intéressé… », p. 101.

[4] Thierry CHRIST, « Des pasteurs 'mieux logés… ».

désormais, d'abord, citoyens de la principauté avant d'être habitants ou ressortissants d'une commune.

LA RÉPUBLIQUE ET LES PAUVRES

Il faut relever que la République a, longtemps, largement assumé cet héritage du régime qu'elle a renversé. Mis en place au début du XIX^e^ siècle, le modèle neuchâtelois de protection sociale perdure bien au-delà de la Révolution de 1848 : jusqu'en 1889 au moins, en effet, l'attitude de l'Etat républicain vis-à-vis de la pauvreté et de l'assistance s'inscrit dans la continuité des pratiques antérieures.[5]

Contre la conception royaliste voyant dans la diversité communale une composante essentielle de *l'état constitutif* du régime, l'Etat radical adopte, certes, très vite, en mars 1849, une première loi sur les communes destinée à « régler d'une manière uniforme les droits, les attributions et les devoirs des communes et bourgeoisies »[6] ; mais ni cette loi ni les trois autres qui, jusqu'en 1874 lui succèdent ne traitent de la question de l'assistance. Dans le système communal mis en place par la République coexistent deux formes d'organisation politique locale : la commune bourgeoise, regroupant les communiers domiciliés (*commune*), d'une part, la commune d'habitant ou *municipalité*, d'autre part, regroupant la presque totalité de la population domiciliée dans la localité (ressortissants d'autres communes neuchâteloises, d'autres cantons suisses et, même, étrangers à la Suisse). Initialement facultatif, ce dualisme devient obligatoire en 1874, et, à part la gestion de ses biens, la *commune* ne conserve plus qu'une seule tâche : l'assistance de ses pauvres. Cette dernière tâche, pourtant, précédemment absente de la législation, ne figure dans la loi de 1874 que sous la forme d'un très sommaire principe général, la loi stipulant seulement que « la commune pourvoit à l'assistance de ses pauvres ».[7]

Comme sous l'Ancien régime, la non inclusion de l'assistance dans la législation, qui reconduit la « non citoyennisation » des pauvres que connaissait le régime royaliste, s'explique par des raisons financières et des choix politiques : inclure l'assistance communale dans les préoccupations de l'Etat eût supposé un engagement financier et administratif de l'Etat. En 1874, ainsi, alors que l'idée d'une réforme massive de l'assistance est évoquée, qu'il est question de « sortir l'assistance des pauvres de l'administration des chambres de charité »[8], l'on y renonce, notamment parce que font défaut les moyens financiers et les institutions qui permettraient de soulager la charge pesant sur les communes.[9]

L'explication, ici, réside dans le fait que l'Etat radical, laissant à la bienfaisance privée le soin de prendre des initiatives et d'en trouver le financement, engage les moyens dont il dispose dans d'autres domaines que l'aide sociale, tout particulièrement dans l'instruction publique. Reprenant à son compte l'étatisation de l'école déjà bien initiée par le régime royaliste, la

---

[5] Sur ceci : Thierry CHRIST, « La lente accession de l'assistance communale au statut de tâche de l'Etat cantonal ou les raisons d'un confinement (Neuchâtel, 1806-1889) », *Itinera 21*, 1999, p. 92-104, ainsi que *Pauvreté, mendicité et assistance publique…*, p. 166-243.

[6] « Loi sur les communes et bourgeoisies du 30 mars 1849 », *RL 2*, p. 47-60.

[7] Art. 44 de la « Loi sur les communes et municipalités du 23 décembre 1874 », *RL 13*, p. 6-40.

[8] *BGC 34*, 15 juillet 1874, p. 188.

[9] Cf. *BGC 34*, 16 novembre 1874, p. 248, pour expliquer le fait que l'on ne légifère pas encore sur l'assistance : « il faut auparavant que notre canton soit doté de toutes les institutions destinées à venir en aide aux communes et à régulariser leur situation quant à l'assistance des pauvres (…). Nous avons déjà la maison de travail et de correction, il nous faut encore l'asile pour l'enfance malheureuse, l'hospice des incurables et l'hôpital cantonal ou des hôpitaux de districts, qui sont depuis longtemps réclamés. »

République, élaborant une importante législation scolaire[10], introduit ainsi, dès 1848, des procédures de certification du corps enseignant, soit des brevets donnant droit à des salaires garantis, que l'Etat finance en partie. L'on sort, après 1848, définitivement de la situation où la qualité de la formation d'un écolier était fonction de contingences locales, le salaire d'un régent dépendant des moyens de la commune qui l'emploie : le droit de chaque écolier à être bien scolarisé n'est plus lié au fait de résider dans une commune aisée ; l'élève-communier est devenu un élève-citoyen. Pour les pauvres, par contre, l'on ne s'engage aucunement dans la voie d'une péréquation intercommunale organisée et, partiellement, financée par le canton ; un indigent continue à être assisté par sa commune d'origine selon la fortune de cette dernière, plus ou moins selon qu'elle est riche ou pauvre, ainsi que le relève, en 1860, le conseiller d'Etat en charge du département de l'intérieur :

> « il y a quelque chose de faux dans la manière actuelle d'assister les pauvres, car ceux qui appartiennent à une seule commune pauvre, courent le risque d'avoir faim (…) ; tandis que ceux qui appartiennent à plusieurs communes dont la plupart sont riches ou très à l'aise, peuvent vivre comme des seigneures (…). »[11]

Voyant leur sort conditionné par le hasard qui les fait naître ressortissants d'une commune riche ou d'une commune pauvre, jusqu'en 1888 au moins, les pauvres continuent à ne pas être égaux devant la pauvreté. La situation ne change, un peu, qu'en 1889, lorsqu'est adoptée la première loi neuchâteloise sur l'assistance[12], élaborée d'ailleurs moins par souci d'une bonne organisation de l'assistance que pour des raisons politiques et financières, notamment les charges d'assistance disproportionnées pesant sur quelques communes, en particulier celle du Locle.[13] Conséquence de la réforme du système communal adoptée en 1888, la loi sur l'assistance de 1889 est basée, pour les Neuchâtelois sur le principe de l'assistance par la commune de domicile et, surtout, soixante ans après les premières interventions financières de l'Etat dans les écoles, des mesures de péréquation intercommunale sont adoptées, sous la forme d'un fonds cantonal destiné à compenser les charges excessives du nouveau système pour certaines communes et qui servira, notamment, au financement du premier établissement d'assistance dû à l'Etat, soit l'hospice cantonal pour incurables de Perreux, ouvert en 1897.
Dès les premières années après la Révolution, le régime radical choisit le système municipal contre les communes et donne la priorité au développement de l'instruction publique, progressivement confiée aux municipalités. La municipalisation du système scolaire s'est opérée notamment par un transfert de revenus des communes aux municipalités, les premières devant remettre aux secondes les bâtiments qu'elles possèdent et le surplus des revenus de leur fortune, déduction faite des frais de gestion et d'assistance. Si l'on avait fait le choix d'une « citoyennisation » des pauvres, d'une organisation par le canton de l'assistance, il aurait fallu, comme pour l'école, une intervention financière de l'Etat et une redistribution des revenus communaux entre communes riches et pauvres. Diminuant les ressources communales, cela aurait entraîné des hausses des impôts municipaux : la part des revenus communaux transférée aux municipalités eût été entamée, et les efforts d'uniformisation du

[10] Pour les premières années de la République : Thierry CHRIST, *Du réduit communal à l'espace national…*, p. 159-161.
[11] AEN, *Intérieur 73*, f. 134, 2 août 1860.
[12] « Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfants malheureuse du 23 mars 1889 », *NRL 6*, p. 601-643.
[13] De 1858 à 1882, le capital de la chambre de charité du Locle passe de 261'050.- à 76'082.-, puis à 25'000.- à la clôture de l'exercice de 1888 ; en octobre 1884, elle se déclare, en cessation de payements. Dès février 1886, la commune est dirigée par un « conseil de tutelle » nommé par le Conseil d'Etat et présidé par le préfet. Charles PERREGAUX, « Histoire de la Chambre de charité… », p. 217-221. Voir aussi *Bull. de la soc. neuchâtel. d'utilité publique I/1*, nov. 1884, p. 2-3.

réseau scolaire cantonal, freinés : la République a en quelque sorte sacrifié les pauvres aux écoliers, l'assistance au système scolaire, les communes aux municipalités.
La « non citoyennisation des pauvres » jusqu'en 1888/1889 s'explique aussi par la densité du réseau d'institutions d'assistance fermée créées et financées par la bienfaisance privée : jusqu'à l'extrême fin du XIX^e^ siècle, l'héritage de l'Ancien régime permet à la République de faire l'économie de la création, notamment, d'hôpitaux ou d'hospices grevant le budget de l'Etat.[14] Les institutions existant dans le canton à la fin du siècle sont essentiellement dues à la bienfaisance privée : c'est le cas de 80 à 90% des hôpitaux, de 60 à 80% des orphelinats et d'environ la moitié des asiles de vieillards. Pour les hôpitaux, ainsi, en 1881, un quart seulement de la capacité hospitalière du canton est en mains publiques. A ceci s'ajoute le fait que les institutions liées aux communes ou au canton doivent pour beaucoup leur origine à des donations ou des legs : le budget des collectivités publiques n'est presque jamais mis à contribution. L'initiative privée remplit ainsi des tâches qui, dans d'autres cantons, sont prises en charge par l'Etat, ainsi que le Conseil d'Etat le reconnaît en 1875, lorsqu'à l'occasion de l'adoption d'une loi visant à contrôler les fondations privées, il motive un allègement notable du contrôle étatique sur les trois plus importantes fondations du canton :

> « Le Conseil d'Etat n'a pas hésité à reconnaître que les trois institutions dont il s'agit (…) suppléent dans notre organisme à des établissements créés par l'Etat. Si la Caisse d'épargne n'existait pas, l'Etat aurait le devoir d'en fonder une. Si l'Hôpital Pourtalès et Préfargier n'existaient pas, nous devrions faire les frais d'un hôpital cantonal et d'un hospice d'aliénés. »[15]

L'on retrouve, dans l'action de l'Etat, une autre similitude avec les périodes antérieures : quoique n'incluant pas, jusqu'en 1888, l'assistance au rang de ses préoccupations, l'Etat républicain, sans mandat législatif aucun, s'en occupe beaucoup. Le département de l'intérieur est ainsi amené à produire une volumineuse correspondance[16] à l'occasion d'affaires d'assistance insuffisante. Comme le régime royaliste, l'Etat radical n'intervient que lorsque des dysfonctionnements de l'assistance communale n'ont pas pu être réglés par les instances infra-étatiques.[17] L'Etat n'a pas le devoir de veiller à ce que l'assistance soit bien exercée, que les pauvres soient assistés correctement et suffisamment : l'on n'intervient qu'en réponse à des plaintes ; la situation idéale serait une assistance communale sans dysfonctionnements et ne nécessitant aucune intervention, ainsi que, en octobre 1872, à l'issue d'une affaire, le relève le directeur de l'intérieur :

> « pour ce qui me concerne, je vous prie de croire que je ne tiens nullement à intervenir dans des questions de cette nature, et je désirerais que des réclamations de ce genre ne se produisissent jamais auprès de l'administration supérieure. »[18]

N'intervenant que lorsqu'il y est appelé, le département ne peut le faire qu'informellement : agissant sans bases légales, il n'a aucun moyen de contrainte ; seul le Conseil d'Etat peut ordonner à une commune d'assister un pauvre, ce qui n'arrive que rarement. Comme sous l'Ancien régime, à l'exception de la période 1800-1815, temps du *souci des pauvres*, l'intervention auprès des communes se fait, dans la très grande majorité des cas, sur le mode

[14] Thierry CHRIST, « De la bienfaisance privée… ».

[15] *BGC 35*, 2 décembre 1875, p. 308.

[16] Cf. « Sources et bibliographie », III/1, autres fonds, ainsi qu'« Introduction/1 » sur cette source, dépouillée intégralement pour la période 1848-1888, mais non exploitée dans le présent travail. A titre d'exemple, pour les années 1870-1876 : 983 lettres concernant l'assistance communale, soit une tous les deux jours.

[17] Médiations opérées par des pasteurs, des particuliers aisés, des municipalités,…

[18] AEN, *Intérieur 96*, f. 335, 30 octobre 1872.

de l'exhortation, de l'invitation non contraignante. En 1884 encore, l'auteur d'une brochure sur l'assistance dans le canton de Neuchâtel attribue ainsi les nombreux dysfonctionnements du système à « l'absence de dispositions législatives uniformes touchant le mode et la distribution des assistances » et au fait que « l'autorité supérieure qui est appelée de par la loi à surveiller la gestion communale, n'a à sa disposition aucun moyen coercitif pour l'exécution de ses ordres, ensuite de refus, lorsque son intervention est requise pour un cas d'assistance ».[19] Considérant l'assistance comme une tâche de l'Etat au même titre que les affaires militaires, l'instruction ou les travaux publics, l'auteur est convaincu de la nécessité d'une « législativisation », d'une inclusion de l'assistance dans les matières sur lesquelles il faut légiférer ; elle devrait être

> « organisée suivant des prescriptions législatives uniformes, indiquant ceux qui y ont droit et touchant spécialement la forme en laquelle l'assistance doit être accordée, le mode de répartition des secours aux indigents et la surveillance de la gestion financière et administrative des fonds destinés à y pourvoir. »[20]

Le traitement des dysfonctionnements de l'assistance communale représente pour le département de l'intérieur un volume de travail considérable, et il ne dispose pas de moyens d'agir efficacement. Le fait que l'Etat se soit pourtant longtemps satisfait d'une situation où l'assistance se pratique sans cadre législatif indique combien fortes étaient les raisons du confinement de l'assistance au statut de tâche non-étatique.
Ainsi, durant un demi-siècle environ, ne légiférant pas, souhaitant un système fonctionnant sans l'intervention de l'Etat, n'engageant aucun moyen financier dans l'aide sociale, ne suscitant aucune institution nouvelle[21], la République, à l'exception d'un contrôle accru sur les fondations privées par le biais d'une loi sur les fondations en 1876[22], adopte vis-à-vis des pauvres une attitude similaire à celle du régime qu'elle a renversé…

III. POUR CONTINUER…

1. L'exemple du rapport de l'Etat avec la pauvreté et l'assistance à Neuchâtel du dernier tiers du XVIII^e^ siècle au premier tiers du XIX^e^ siècle révèle, plus généralement, comment, de l'Ancien régime au XIX^e^ siècle, l'Etat et les communes changent de nature : l'on passe, pour celles-ci d'un état d'indistinction entre communes et communiers à une situation où la commune est devenue, en quelque sorte, une société anonyme et, pour celui-là, du régime ancien où, dans les domaines autres que la *haute police*, l'action de l'Etat n'est qu'exhortative, au régime réglementaire du XIX^e^ siècle, dans lequel l'Etat, lorsqu'il édicte un texte relatif à la *basse police*, ordonne réellement. A cet égard, l'ordonnance de 1819 illustre remarquablement bien la mutation : alors que le texte précédent, de 1773, énonçait de nombreuses règles dont l'on savait et disait savoir, dans les réitérations ultérieures, qu'elles ne

---

[19] Ed. JUVET, *L'assistance officielle des pauvres dans le canton de Neuchâtel et les moyens d'y pourvoir d'une manière rationnelle*, Neuchâtel, impr. L.-A. Borel, 1884, p. 9.

[20] *Ibid.*, p. 6.

[21] En 1873 se crée, certes, une *Maison de travail et de correction*, au Devens, au-dessus de Gorgier ; l'établissement, assez étroitement contrôlé par l'Etat, est en fait financé par les communes, au moyen de l'indemnité versée par l'Etat en échange de l'incorporation des *heimathloses* dans les communes. Quant à la *Fondation Borel*, orphelinat cantonal ouvert en 1881, elle a, certes, un statut cantonal ; mais l'Etat n'a ici pris aucune initiative ni engagé aucun moyen financier propre : l'institution est financée par un legs fait à l'Etat en 1869. Sur ces deux institutions, cf. Thierry CHRIST, *Pauvreté, mendicité et assistance publique*…, p. 199-216 et 229-243.

[22] Thierry CHRIST, « Du zèle piétiste à l'activisme républicain… » et « De la bienfaisance privée à l'Etat social… ».

sont pas appliquées, le texte de 1819, au contraire, parce qu'il est publié à un moment où un règlement de l'Etat se doit désormais d'être édiction réelle, est très sommaire, parce que, précisément, il n'entend pas, à l'exception du refus de fiscaliser le financement de l'aide aux pauvres, régler l'assistance communale : lorsque l'on ordonne, on le fait, désormais, pour que la règle générale énoncée soit appliquée. C'est dans son paradoxal silence que, ne réglementant rien, l'ordonnance de 1819 dit ce qu'elle est et, surtout, ce que réglementer est devenu.

Dans ce cadre, l'intérêt de l'exemple neuchâtelois réside dans le fait que le changement ne peut être expliqué en référence aux bouleversements qu'auraient entraînés la Révolution et l'Empire. Dans notre cas, il n'est pas possible de recourir à cette bien commode explication, qui voit dans la Restauration non pas l'émergence d'une conception nouvelle de l'Etat, mais une réaction à la période révolutionnaire, un pénible retour, notamment en matière hospitalière, au niveau de la fin de l'Ancien régime, l'accent étant mis sur l'impact de la dissolution des patrimoines des instances d'aide.[23] Nous devons, certes, convenir que nous ne proposons pas, en remplacement, d'explication et que nous nous bornons à documenter le passage de l'Etat coutumier à l'Etat réglementant ; le cas de Neuchâtel, petit territoire préservé par le choc de la Révolution et de l'Empire, permet, à tout le moins, de nourrir et de complexifier, un peu, la réflexion sur une transition qui paraît se produire partout en même temps…

2. Nous avons étudié la façon dont s'est mis en place à Neuchâtel entre 1815 et 1830 un système nouveau de protection sociale, caractérisé par l'absence de mesures de *disciplinarisation* des pauvres, l'abandon du *souci des pauvres*, la non réglementation du fonctionnement de l'assistance communale et, surtout, le refus d'un recours contraint aux fortunes privées (taxe des pauvres). Il convient ici de relever que, dans la Suisse du XIX^e^ siècle, d'autres modèles ont pu prévaloir : en Suisse alémanique notamment, plusieurs cantons[24] ont fait des choix opposés, dans lesquels perdurent les solidarités anciennes tels que la taxe des pauvres ou les placements tournants d'indigents, en même temps que des contraintes marquées à l'encontre des pauvres, en matière de liberté du mariage par exemple ; simultanément, les législations adoptées règlent le fonctionnement et le financement de l'assistance de manière beaucoup plus précise qu'à Neuchâtel, canton qui, dans le débat alors vif en Suisse, a ainsi choisi le système de l'« assistance libre », contre l'« assistance légale ».

En Suisse, pays d'une densité institutionnelle vraisemblablement unique en Europe, chaque canton, dans la première moitié du XIX^e^ siècle, a ou aurait pu légiférer, geste désormais possible, en matière d'aide sociale ; plusieurs modèles, ainsi, ont été choisis, qui ont fonctionné durant un siècle environ, jusqu'à l'émergence, dans la première moitié du XX^e^ siècle, des assurances sociales qui, organisées par l'Etat fédéral et sur une logique de droit à des prestations achetées par des cotisations, ont progressivement, en quelque sorte, « asséché » le marché de l'aide sociale (assurances vieillesse et survivants, maladie, accidents, invalidité, chômage, allocations familiales,…).

3. La question qui, dès lors, se pose est celle de l'efficacité des divers modèles. A moins de tomber dans un téléologisme excessif, il n'est, en effet, pas légitime d'admettre *a priori* qu'un

[23] A titre d'exemple, en bornant le propos à la Suisse romande : Bernard LESCAZE (éd.), *Sauver l'âme, nourrir le corps : De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève, 1535-1985*, Genève, Hospice général de Genève, 1985, ou Pierre-Yves DONZÉ, *L'hôpital bourgeois de Porrentruy (1760-1870)*….

[24] Pour quelques exemples : Helene BALTENSBERGER, *Das Armenwesen des Kantons Zürich*… ; Niklaus LUDI, *Die Armengesetzgebung des Kantons Bern im 19. Jahrhundert : Vom Armengesetz von 1847 zur Armen- und Niederlassungsgesetz von 1897*, Berne, s.n., 1975 ou Hans DÜSSLI, *Das Armenwesen des Kantons Thurgau*….

système fonctionnant, comme c'est le cas à Neuchâtel au moins jusqu'en 1889[25], sans donner un rôle massif à l'Etat, en laissant perdurer des pratiques communales hétérogènes et complété par une bienfaisance privée incontrôlée, est moins efficace : il convient, autrement dit, de mettre à l'épreuve la *doxa* contemporaine voulant que l'absence de contrôle étatique et la remise des pauvres à la discrétion des communes et de la bienfaisance privée amènent à une assistance mal exercée, arbitraire ou insuffisante ; est-il, autrement dit, vrai que l'insertion dans un cadre étatique est *a priori* garante d'efficacité ou de justice ?
A cet égard, les travaux à mener pourraient prendre la forme d'études comparatives entre plusieurs cantons, destinées à quantifier, au XIX^e^ siècle, l'assistance effectivement accordée aux pauvres (montants moyens par assisté,…) et à qualifier l'efficience des pratiques, en examinant par exemple, pour ce dernier point, si les enfants pris en charge, en institutions ou dans des familles d'accueil, sont parvenus, à l'âge adulte, à mener une vie autonome.

IV. POUR TERMINER : DES TEXTES AU LIVRE À VENIR…

Que faire du chiffre de 10 à 15% de pauvres assistés à Neuchâtel vers 1800, alors que les mêmes chiffres se retrouvent ailleurs au même moment ou plus tard, au même endroit ? En Suisse en 2008, il y aurait toujours 10% de pauvres[26] ; à Neuchâtel, dans les années 1980, il en irait à peu près de même[27] ; comment dès lors, si, postulant d'hypothétiques hors textes, l'on refuse de partir de la parole, contextualiser, généraliser, donner sens ?
L'attention aux textes, à la parole prononcée plus qu'aux contenus, permet, peut-être, un peu, parce que la parole, toujours, *hoc et tunc*, est singulière, d'échapper à l'u-topie et à l'u-chronie d'approches plus chiffrées, trop chiffrées, faites d'affirmations où la source a, d'abord, valeur d'illustration d'un système conceptuel emprunté à d'autres ou, à tout le moins, élaboré en référence à la littérature existant sur le sujet.
Débouchant sur des résultats exposés en multipliant l'exemple, pour créer chez qui lira le texte la conviction du bien-fondé des affirmations, parce qu'en histoire l'on convainc plus que l'on prouve ou démontre, le choix fait de nous laisser comme obséder par l'accumulation, par la répétition, pour, ensuite, traquer les récurrences, systématiser les caractéristiques formelles ou les contenus et déceler les formulaires, s'est-il révélé fécond ?
Il faut, pour terminer, quelque réponse qu'apportera notre lecteur à cette question, insister sur le fait que le goût de l'archive multipliée, répétée, systématisée, au détriment de la littérature, doit, à notre sens, prendre la forme d'une recherche non pas de l'information statistique ou factuelle, des composantes d'un récit à construire, mais de récurrences d'expressions et de contenus, qui disent, rassemblées, systématisées, la parole qu'elles sont, soit, pour nous, la nature de l'acte de diriger, de l'action de l'Etat.
La démarche, certes, n'interdit pas le récit, n'empêche pas, et nous y avons recouru, d'utiliser l'archive pour reconstituer des chronologies et des éléments biographiques ou factuels, mais, toujours, il importe d'utiliser la parole donnée à lire dans l'archive moins pour ce qu'elle est que pour ses modalités d'énonciation.

[25] Mais la législation de 1889 ne régule que peu l'assistance communale.

[26] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.Document.104337.pdf.

[27] François HAINARD (et al.), *Avons-nous des pauvres ? Enquête sur la pauvreté dans le canton de Neuchâtel*, Université de Neuchâtel, Institut de sociologie et de science politique, 1990 : 14.17% des contribuables (déclarations fiscales de 1988) seraient au-dessous du seuil de pauvreté.

L'ambition, pourtant, bien sûr, ne débouche, jamais, sur le texte rêvé à la lecture de l'archive ; ce qui a été, ici, donné à lire, ce sont, d'abord, les notes prises pour ce qu'il faudra écrire, plus tard – impossible trace de l'intuition, de la vie qui, perdues, les a dictées.