

La politique sociale de Turgot : entre libéralisme et interventionnisme

Alain CLÉMENT

Université de Tours et Triangle

et U.M.R. du C.N.R.S. 5206 (LYON-2/ENS)

RÉSUMÉ – Rompant avec la politique charitable à l'égard des pauvres, Turgot innove au cours de la deuxième moitié du XVIII^e siècle par la mise en place d'une politique sociale moderne, à la fois par son contenu, par ses méthodes et par les analyses économiques sous-jacentes. En expliquant la pauvreté par des causes économiques (baisse du pouvoir d'achat, chômage) et non par le seul comportement individuel, Turgot admet que le droit au travail pour tous est la seule réponse possible. La fermeture progressive des dépôts de mendicité et l'ouverture des ateliers de charité sont les éléments significatifs de ce changement.

ABSTRACT – Breaking with charity toward the poor, Turgot during the second part of the XVIIIth century, makes a new social policy, very modern, by its content, its methods, and by the underlying economic analysis. He explains poverty by economic reasons and not just by individual behaviour. He thinks that the right to work is the single solution. Closing the « *dépôt de mendicité* » and opening the « *ateliers de charité* » are the main features of this change.

INTRODUCTION

La deuxième moitié du XVIII^e siècle se caractérise en France par une succession de phases de croissance et de crises¹ de la production agricole. Or, toute hausse ou toute baisse de celle-ci a des effets immanquables sur les autres secteurs d'activité, sur la création et sur la répartition des richesses, et plus généralement, sur le niveau de vie des populations. Turgot, qui fut intendant du Limousin (1761-1774) puis contrôleur général (1774-1776), analysa à travers ses comptes rendus,

1. Ce sont typiquement des crises de sous-production agricole liées à un accident climatique. Dans des sociétés où la production agricole occupe la plus grande partie des populations, une mauvaise récolte engendre la disette, la hausse des prix des céréales donc celle du pain qui constitue la base de l'alimentation. Les familles sont obligées de consacrer la quasi-intégralité de leurs moyens à se nourrir, la demande de biens artisanaux subit un effondrement qui entraîne celui de leurs prix et la montée du chômage urbain. Le petit paysan qui se nourrit tout juste en année normale, est obligé d'acheter du pain : c'est un surcroît de dépenses. En ville, le pain cher frappe tous les consommateurs. Les ateliers ferment et les artisans sont au chômage.

ses mémoires, ses lettres, le déroulement et les manifestations de ces crises frumentaires dont il fut un observateur attentif. En réponse à de telles situations dont il mesure la gravité tant sur le plan économique que sur le plan social – il lie, en partie, les problèmes de pauvreté aux problèmes agricoles – son discours, puis son action, revêtent les habits d'un libéralisme teinté d'interventionnisme. La position de Turgot ne peut se réduire en effet, à une simple défense du « laisser-faire, laisser-passer » telle qu'elle semble ressortir de ses *Lettres sur le commerce des grains*². Même s'il rejette la thèse de l'État nourricier, adoptée par le courant d'économie morale et par les grands responsables politiques de l'époque, même s'il ne revendique pas explicitement et avec empressement comme ses adversaires, un droit à la vie pour tous et un pain à bon marché, il ne néglige pas pour autant la question des pauvres. Une lecture de ses œuvres, d'après les papiers édités par G. Schelle (1913/1923), d'après les œuvres éditées par E. Daire (1844) et d'après sa correspondance, nous convainc non seulement du contraire, mais aussi de l'originalité et de la modernité de son action.

L'objet de cet article est tout d'abord d'apporter la preuve de l'intérêt et du souci constant manifestés par Turgot, pour les questions sociales que le sous-titre de l'ouvrage de J. P. Poirier (1999) publié récemment, résume assez bien : « Laisser-faire et progrès social ». À cet intérêt non démenti tout au long de sa carrière s'ajoutent tout un ensemble de mesures, prises dans un contexte économique et social difficile que nous rappellerons dans une première partie, et qui pourraient être considérées comme des éléments précurseurs d'une **politique sociale contemporaine**. Dans la deuxième section, l'analyse des différents types de pauvreté, en particulier la notion de pauvreté économique que ne prendront en compte la plupart des libéraux que tardivement à la fin du XIX^e siècle, montre que Turgot dépassa la typologie assez sommaire entre les bons pauvres et les mauvais pauvres pour proposer une analyse plus nuancée du phénomène. Dans son souci de classification et de clarification, il introduisit les notions très contemporaines de pauvreté liée au handicap et surtout de pauvreté calculée, cette dernière renvoyant à la thèse de la désincitation au travail. Mais sa modernité apparaît également et surtout dans les mesures prises ou suggérées. Loin d'approuver un système de charité publique ou privée qu'il conserva tout en voulant le réduire au minimum, il entreprit de lutter contre la pauvreté massive à la fois dans le court terme et le moyen terme, par la mise en place de secours d'urgence, tout en s'appuyant sur les relais institutionnels décentralisés de l'époque, en particulier le « bas clergé », par la création d'emplois publics ou d'emplois privés subventionnés (comme c'est aujourd'hui le cas dans un certain nombre de pays) (troisième section), dans le long terme par la volonté de mettre en place une politique structurelle et globale, susceptible d'éradiquer indirectement le mal dont souffrait la France de son

2. Les *Lettres sur le commerce des grains* adressées à l'abbé Terray, contrôleur général, illustrent une position radicale, connue et souvent contestée, position qui, faut-il le souligner, s'oppose véhémentement au vaste courant d'opinion interventionniste, dont les plus illustres représentants sont à l'époque Mably, Condorcet, Linguet, Necker ou Galiani (Steiner, 1994; Clément, 1999)

époque (quatrième section). Sa croisade en faveur de la liberté du commerce des blés, qui ne remporta pourtant, ni l'adhésion populaire, ni l'adhésion des responsables politiques du moment, représentait, pourtant, selon lui, un des piliers majeurs de toute lutte contre la pauvreté. Dans le prolongement de ces analyses, et en choisissant de mettre l'accent moins sur les insuffisances de la production que sur les dysfonctionnements du marché et les insuffisances de revenu, il donna une interprétation très novatrice de la théorie des disettes, ce qui en fait un des précurseurs d'Amartya Sen (1986, 1991).

1. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

Le contexte économique dans lequel Turgot intervient en tant qu'administrateur du Limousin, puis en tant que contrôleur général se caractérise par une montée des prix agricoles, déjà observée durant la première moitié du XVIII^e siècle, mais qui se confirme et s'accélère pendant la deuxième moitié du siècle. Cette augmentation qui avait démarré dans les années 1730, subit un envol entre 1763 et 1775, suivi d'un palier entre 1775 et 1789 (Braudel et Labrousse, 1970/1977, II). De 1726-1750 à 1781-1787, les prix du blé ont augmenté de 47 %, et en incluant les années 1788 et 1789 d'environ 60 % (Weir, 1991). Cette augmentation correspond à une phase d'expansion de la production agricole. Sur cette période la croissance est remarquable : elle est d'environ 60 % entre 1701 et 1781-1790 avec une accélération de 1,4 % par an entre 1750 et 1790 contre 0,3 % avant 1750 (Asselain, I, 1984).

La reprise de la croissance démographique, à partir de 1745, qui crée une tension sur le marché des produits alimentaires est une des premières explications avancées pour justifier les hausses des prix agricoles. D'environ 22 millions en 1740, la population française atteindra 26 à 27 millions en 1789 dont 18 millions de paysans (Duby et Wallon, II, 1975). L'augmentation de la population implique donc un plus grand nombre de bouches à nourrir. Même si la production agricole observe la même tendance que la démographie, cette dernière pèse fortement, en raison d'un appel à de nouveaux sols de moins en moins fertiles, induisant des coûts de production de plus en plus élevés.

Les améliorations dans les méthodes de production ne sont que passagères et de faible portée. L'assolement triennal subsiste, la jachère ne disparaît que progressivement, 40 % du territoire est encore en jachère à cette époque, et les défrichements restent plutôt modestes (Braudel et Labrousse, 1970/1977, II). On ne peut parler de véritable révolution agricole (Morineau, 1971) mais d'un progrès agricole sensible sur tous les fronts, et pour reprendre l'expression d'Emmanuel Le Roy Ladurie « L'amorçage d'une croissance sans bouleversement technologique » (*in* Duby et Wallon, II, 1975). La productivité agricole demeure par voie de conséquence très faible d'autant que cette tendance est renforcée par un faible degré permanent de spécialisation régionale. La croissance de la production agricole s'est toutefois accompagnée d'un important changement dans la commercialisation des céréales.

Au cours des années 1750-1789, les échanges se sont développés dans un contexte de liberté croissante afin de faire face à une demande nationale alimentée par la croissance de la population urbaine, et surtout celle de Paris. Les échanges se développent aussi en raison d'une timide amorce de spécialisation entre les régions. Le Languedoc et la Provence ont développé une spécialisation vinicole et oléicole, la Bretagne s'est orientée vers les productions animales provoquant une circulation nécessaire des blés. Le volume du commerce de blé languedocien a par exemple été multiplié par cinq entre les gouvernements Colbert et Turgot (Postel-Vinay, 1989). Cette tendance à la spécialisation est rendue possible grâce à une amélioration sensible des moyens de transport. À partir de 1725 de nouvelles routes furent construites. Le XVII^e siècle avait limité les efforts à la région parisienne. Au milieu du XVIII^e siècle, sur la base d'un plan général des travaux de 1738, commencent à exister un ensemble de routes allant de la capitale vers les frontières et vers les grandes villes. Ce sont 40 000 kilomètres de routes qui sont théoriquement construites en 1789 (Braudel – Labrousse, II, 1970/1977 : 171). Toutefois le réseau routier demeure encore médiocre et mal empierré. Le réseau secondaire est quasi inexistant alors qu'il s'avère déterminant pour la vie économique locale. Mais surtout, les rythmes de circulation ne s'améliorent guère. Les marchandises (et le blé en particulier) ne roulent pas à plus de 3 à 4 kilomètres par heure et pas plus de 30 à 40 kilomètres par jour dans le meilleur des cas (Braudel – Labrousse, II, 1970/1977 : 177). Ces difficultés se répercutent tout naturellement sur les coûts de transport. On estime dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle qu'une distance de 400 kilomètres à parcourir double le prix du blé. Aussi peut-on conclure avec Kaplan que : « La difficulté et les coûts de transports (...) handicapèrent beaucoup le commerce des grains dans le royaume » (Kaplan, 1988 : 67). Ainsi le coût des transports a non seulement limité les échanges interrégionaux mais aussi les échanges internationaux. De fait, les quantités importées ou exportées ne peuvent qu'être très faibles (l'équivalent de 1 à 2 % de la récolte globale) et ne peuvent réduire en aucune manière les fortes fluctuations de la production et des prix intérieurs qui en découlent.

Enfin, facteur aggravant, d'importantes réglementations et contrôles, tant au niveau intérieur qu'extérieur pèsent sur ce commerce. La réglementation est instituée sur le principe d'une spécificité des produits agricoles. La police considère l'approvisionnement des marchés en blé comme une sorte de service public, en raison du caractère de première nécessité des céréales (Kaplan, 1986). En conséquence elle en contrôle le fonctionnement et veille particulièrement à la formation des prix. Sur ces marchés, bien que les prix soient infléchis par le jeu concurrentiel de l'offre et de la demande, l'autorité municipale veille à ce que les transactions se déroulent selon ce qu'il est convenu d'appeler depuis Aristote, repris ultérieurement par les scolastiques, le *juste prix*. Outre l'obligation d'effectuer les transactions exclusivement sur le marché³, d'autres règles interdisent aux agriculteurs

3. Comme le note Kaplan : « Le peuple ne croit à l'abondance qu'en voyant les halles et les marchés bien approvisionnés » (1986 : 63).

de stocker des denrées au-delà de deux ans, ou de procéder à des opérations de regrattage (achat pour la revente immédiate dans les environs). Les marchands doivent disposer de lettres de voiture pour le transport et informer la police des prix et des quantités achetées. Par ailleurs, ils sont contraints de vendre tout leur stock dans les trois jours, sous peine de saisie par la police et de revente à n'importe quel prix. Le commerce des blés d'un endroit à l'autre du royaume est soumis à l'octroi d'une licence et, dans certains cas, interdit. En somme, la police souhaite des marchés bien approvisionnés et veut éviter toute spéculation ou prix trop élevés⁴. La réglementation, mise en application surtout pendant les périodes difficiles, lors de pénurie et de hausse de prix, est assouplie en situation normale. Enfin la législation est plus contraignante au niveau extérieur. En règle générale, les exportations de grains sont interdites mais de nombreuses autorisations provisoires, individuelles ou partielles sont accordées par le pouvoir central, mais sujettes à révocation (Kaplan, 1986 : 59). Cependant la volonté de vouloir créer un espace national plus homogène, et des prix moins variables dans le temps et dans l'espace, ont conduit les autorités à prendre des mesures de libéralisation, sous l'influence grandissante des physiocrates puis de Turgot. Par les déclarations de mai 1763 et l'édit de 1764, Louis XV accorde au grain la liberté de circuler d'une province à l'autre, sans autorisation, et vers l'étranger. Cette première expérience prit fin en 1770 à la suite de la cherté des vivres et du mécontentement général. Elle est rétablie une nouvelle fois en 1774, puis sous la Constituante (Kaplan, 1986)⁵.

Les modifications les plus importantes de cette période se mesurent surtout avec la disparition des grandes amplitudes des hausses cycliques des prix et des productions, qui sont couramment de 50 à 100 %, contre 300 à 400 % encore au XVII^e siècle (Braudel et Labrousse, 1970/1977, II). Les crises les plus sévères s'apparentent aux chocs moyens de la période antérieure (Saint-Amour, 1991). Cependant l'évolution de la production reste encore marquée par d'importantes crises de sous-production soit locales (1778 et 1782 dans le sud, 1784 dans le nord-est, 1786 dans l'ouest), soit nationales (1770 et 1788-1789 qui concernent vingt-huit provinces sur trente-deux) (Braudel et Labrousse, 1970/1977, II) engendrant des hausses conjoncturelles exceptionnelles de prix.

Les hausses de prix des produits agricoles ont d'abord profité aux producteurs et, parmi eux, aux propriétaires fonciers et aux riches fermiers. La rente foncière augmente de 60 % entre 1720-1730 et 1789. En revanche, les hausses de prix des produits agricoles ont frappé les salariés urbains, puis les journaliers agricoles et la masse des petits paysans souvent plus acheteurs que vendeurs sur le marché des grains, et d'une certaine manière tous ceux qui dépendent du marché pour leur approvisionnement en produits alimentaires. La frugalité reste de règle, et les dépenses en pain, en période de crise, absorbent 88 % du salaire des plus basses

4. Le peuple associe les hausses de prix à l'activité de spéculation des marchands.

5. Ce principe de liberté ne s'appliqua plus qu'à l'intérieur des frontières de la nation et fut souvent contrarié par des lois comme le maximum (le premier maximum des grains fut voté le 4 mai 1793) qui imposait des ventes à des prix fixés.

catégories de travailleurs. C'est dans ce contexte-là que des phénomènes de pauvreté récurrents apparaissent, interpellant les autorités en place sur les mesures et les moyens à mettre en œuvre pour endiguer ce fléau.

2. MULTIPLICITÉ DES CAUSES DE PAUVRETÉ

Déterminer qui sont les pauvres, ne peut-être établi par Turgot sans que soient abordées simultanément les causes elles-mêmes. Il range, tout d'abord, dans une première catégorie, la **pauvreté accidentelle**. Ce sont des personnes malades « au-dessus de la misère mais (qui) n'ont pas d'autres secours en cas de précipitation » (1762 (1913/1923), II : 234). À côté de la pauvreté due à la maladie, Turgot met sur le même plan, la pauvreté liée à « l'âge, au sexe » (1762 (1913/1923), III : 126) qui correspond plutôt à une **pauvreté d'incapacité** temporaire ou permanente. Cette dernière catégorie concerne essentiellement les femmes, les enfants et les personnes âgées. Ces individus sont pauvres parce qu'ils ne sont pas en état de subvenir provisoirement ou durablement à leurs besoins, ils sont « hors d'état de gagner leur vie par eux-mêmes ». À côté de ce type de pauvreté, persiste une pauvreté beaucoup plus importante : la **pauvreté économique**, qui provient soit d'une absence de travail, soit le plus souvent d'un décalage entre le salaire perçu par le travailleur et le prix des céréales, ces dernières constituant la principale dépense du salarié. Le contexte économique rappelé brièvement explique dans la majorité des cas cette pauvreté-là. La **pauvreté calculée** est un type de pauvreté qui relève du comportement, du calcul coût-avantage : « L'établissement d'un secours gratuit pour un certain nombre d'hommes y créerait tout aussitôt des pauvres, c'est-à-dire donnerait à autant d'hommes un intérêt de le devenir, en abandonnant leurs occupations » (1757 (1970) : 71). Enfin, très liées au comportement individuel il existe une **pauvreté par oisiveté** et une **pauvreté par imprudence**. Elle se manifeste car les individus ne prévoient pas, ou plutôt n'anticipent pas, les périodes difficiles. Ainsi quand les citoyens disposent de moyens faciles, quand le niveau des prix des céréales est relativement bas, ces derniers dépensent leurs revenus sans aucune attention, sans aucune précaution : « La plus grande partie du peuple est trop peu économe pour se refuser à jouir d'un léger bien-être quand il le peut. Souvent, même dans les temps d'abondance, l'artisan refuse à sa famille le nécessaire pour aller dépenser tous ses gains au cabaret et, quand la cherté vient, il tombe dans le dernier degré de la misère » (1770 (1997) : 358-359).

2.1 *Un premier facteur (institutionnel) aggravant de la pauvreté : la dépendance du salarié*

Parmi les cultivateurs il y en a un petit nombre qui se transforme en « entrepreneurs capitalistes » mais la plupart restent salariés. Parmi la « classe stérile » il y a aussi des entrepreneurs manufacturiers à côté d'une majorité d'autres artisans qui « n'ont d'autre bien que leur bras » et qui se trouvent le plus souvent dans la situation du « simple ouvrier » (Ravix et Romani, 1984). Or, les salariés et les métayers sont les catégories de personnes les plus souvent touchées par le

phénomène de pauvreté⁶ car les individus concernés se trouvent dans une situation de dépendance : « Aucun ouvrier ne peut travailler si le laboureur ne le fait vivre » (1766 (1997) : 160). En cas de difficulté économique, la position de salarié le désigne comme la première victime. Comme le constate Turgot, en Limousin, au cours de la crise agricole de 1769 : « La plus grande partie des petits propriétaires, ayant à peine de quoi se nourrir eux-mêmes, mettent dehors leurs bordiers et leurs valets, en sorte que ces malheureux n'ayant ni subsistance, ni moyen d'en gagner, sont réduits au désespoir » (1769 (1913/1923), III : 125). Mais au-delà du salariat c'est surtout le travail réglé des jurandes qui est visé et accusé. La défense d'un marché du travail libre de toute contrainte est revendiquée car elle est porteuse d'un ordre nouveau où employeurs et employés ont des intérêts complémentaires, même si l'on soupçonne comme le note Castel : « que cette complémentarité apparente des intérêts ne signifie pas nécessairement la réciprocité des avantages du travail » (1995 : 179).

Le statut de salarié est un facteur de précarité mais le salaire perçu en année normale met cependant le travailleur hors du besoin. Le salaire est déterminé en règle générale en fonction de la plus ou moins grande concurrence existant entre les travailleurs eux-mêmes car celui qui paye son travail « a le choix entre un grand nombre d'ouvriers, il préfère celui qui travaille au meilleur marché. Les ouvriers sont donc obligés de baisser à l'envie les uns des autres. En tout genre de travail, il doit arriver et il arrive que le salaire de l'ouvrier se borne à ce qui lui est nécessaire pour assurer sa subsistance » (1766 (1997) : 161). Mais ce minimum vital ne choque pas Turgot puisqu'il constitue l'idéal vers lequel fort heureusement tend spontanément dans la pratique, le libre jeu des forces économiques (Grange, 1957). Il ne faut pas y voir un simple minimum physiologique (Lancry, *in* Bordes et Morange, 1982) car la conception du salaire minimum est moins restrictive qu'il n'y paraît : « les salariés ont un superflu au-delà de leur subsistance » (1766 (1997) : 225). Ce minimum vital est néanmoins très fragile car le salarié peut à tout moment *basculer* dans la difficulté et la pauvreté, faute de pouvoir se procurer des moyens de subsistance suffisants, surtout si les prix, suite à une disette, se mettent à augmenter fortement.

2.2 *Un deuxième facteur (conjuncturel) aggravant de la pauvreté : un environnement économique disetteux*

La pauvreté la plus courante se rencontre en temps de disette. Elle correspond à une pauvreté (économique) involontaire, plus qu'à une pauvreté comportementale, ou à une pauvreté d'incapacité physique. Durant les périodes de disette, les

6. Si les grands propriétaires fonciers perdent leur rôle économique fondamental (Ravix et Romani, 1997), ils ne rejoignent pas pour autant la catégorie des populations fragilisées, car la rente (revenu à part entière) qu'ils perçoivent les met hors du besoin, et pour reprendre les termes de Turgot « ils se regardent comme plus assurés de leur fortune; ils songent plus à en jouir agréablement qu'à l'augmenter : le luxe est leur partage » (1766 (1997) : 225). Ils ne subissent pas de menace d'incapacité à satisfaire leurs besoins (Fontaine, 1991).

prix agricoles augmentent de façon brutale, mais c'est le caractère subi plutôt que le niveau des prix lui-même, qui est un facteur explicatif de pauvreté : « L'augmentation subite dans le prix des denrées peut mettre une disproportion entre les salaires et la subsistance, entre les facultés et les besoins, la modicité des récoltes, » (1775 (1913-1923), IV : 500-501). Turgot reconnaît qu'au cours d'une disette le niveau des salaires ne permet pas de nourrir les travailleurs, en particulier leur famille : « Lorsque la cherté élève la denrée au-dessus des facultés du peuple, ce n'est point pour lui-même que souffre l'homme de journée, l'ouvrier, le manœuvre, ses salaires, s'il était dégagé de tout lien, suffiraient pour le nourrir; ce sont sa femme et ses enfants qu'il ne peut soutenir » (1775 (1913/1923, IV : 501). En revanche la disette épargne les autres classes sociales : « La cherté n'est tombée que sur les journaliers et les artisans. (..) Les propriétaires et les cultivateurs ont du moins été dédommés par la vente avantageuse de leur récolte (...) Je vous l'ai dit, M., la cherté des grains ne peut être profitable dans cette province qu'aux nobles et aux ecclésiastiques propriétaires de rentes seigneuriales » (1771 (1913/1923, IV : 429). En fait c'est le mécanisme d'ajustement salaires-prix qui pose problème.

2.3 Un mécanisme d'ajustement prix-salaire défavorable en permanence au salarié

En insistant sur les difficultés qu'il y a à ajuster les salaires aux prix agricoles, en temps de disette, Turgot met l'accent sur un problème qu'il va généraliser à des situations économiques jugées plus « favorables ». Il observe en particulier qu'entre : « le prix des subsistances et le prix des journées, cette proportion ne suit pas exactement le prix moyen, mais reste constamment au-dessous et au préjudice de l'homme de journée » (1770 (1997) : 359). En effet, la concurrence entre salariés incite à accepter des salaires strictement nécessaires à la subsistance. En période de production abondante, les prix ont tendance à fléchir, et les entrepreneurs faute d'une activité rentable réduisent leur embauche : « Ce bas prix ôte aux cultivateurs et, par contrecoup aux propriétaires, les moyens de faire travailler » (1770 (1997) : 360). En période de pénurie la hausse des prix n'entraîne pas mécaniquement les salaires à la hausse, bien au contraire, elle favorise la baisse car : « l'augmentation des prix, dans les années de cherté non seulement n'entre pour rien dans la fixation du prix des salaires, mais elle tend plutôt à le diminuer. En effet, la misère du peuple (...) lui rend le travail si nécessaire qu'il le met au rabais » (1770 (1997) : 360). Les salaires se fixent en permanence à un niveau insuffisant qui ne permet pas au plus prévoyant d'entre eux d'épargner dans la perspective des années difficiles. Les salaires se caractérisent par une propension à la baisse parce que l'abondance et/ou la disette affectent le volume d'emploi et/ou le niveau des salaires. Le salarié ne peut compter sur les années d'abondance (qui s'accompagnent de baisse de prix) pour obtenir le moindre supplément de pouvoir d'achat, qui aurait fait office de revenu compensatoire en vue des périodes de forte hausse des prix.

2.4 *Un mécanisme aggravé par les modes de consommation populaires*

Ce mécanisme se trouve renforcé et aggravé par les modes de consommation. S'appuyant sur l'exemple du Limousin et sur la disette de 1769 dont il fut témoin, Turgot observe que dans ces régions le peuple consomme des produits agricoles de moindre qualité et de moindre coût comme par exemple, le blé noir, les raves. Or comme l'ajustement prix-salaires s'effectue sur la base de prix inférieurs à ceux du blé, la tendance à la baisse des salaires par rapport à d'autres régions ou pays s'accroît. En cas de disette, il devient alors plus difficile de s'approvisionner en blé en provenance d'autres régions ou de l'étranger : au coût de transport (déjà dissuasif) il faut ajouter un prix du blé nettement supérieur au prix des produits de base habituellement achetés. Turgot peut en conclure que : « La misère du peuple augmente dans une proportion beaucoup plus grande que le prix du grain » (1769 (1913/1923), III : 429).

2.5 *La pauvreté n'est pas la conséquence directe de la disette mais le résultat de l'insuffisance du pouvoir d'achat*

En affirmant que l'insuffisance de récoltes au niveau local pourrait être comblée par des achats extérieurs, mais qu'en réalité ce sont les moyens d'acheter ces productions qui font défaut, Turgot confirme l'idée d'une explication économique de la pauvreté qu'il ne limite plus au seul défaut de production agricole : « vous pouvez concevoir qu'un peuple aussi pauvre n'est pas en état de mettre au grain un prix proportionné à sa rareté; ainsi par un cruel enchaînement, le commerce n'apporte point de secours parce que les grains n'ont pas un prix assez haut pour le dédommager des frais de transport et, malgré l'excès du besoin, les grains ne peuvent monter à ce prix parce que le peuple est dans l'impuissance de le payer » (1770 (1913/1923), III : 133). Turgot montre que la pauvreté n'est pas liée à la simple insuffisance de production mais à un défaut de moyens. **L'insuffisance des récoltes ne pose problème qu'à ceux qui ont les plus faibles revenus.** Le lien avec Sen peut être ainsi établi.

En effet, Sen (1981) associe la famine à la perte de « droits aux subsistances » par les individus ou groupes qui en sont victimes. Il ne propose pas seulement une explication des causes des famines alternative à la diminution des disponibilités alimentaires mais un cadre d'analyse plus général dans lequel peut s'intégrer une éventuelle explication en terme de disponibilité globale de nourriture. Sen admet qu'une famine particulière puisse s'expliquer par une baisse de la disponibilité globale de nourriture, mais refuse d'appliquer cette explication à l'ensemble des famines. Une famine peut apparaître, sans baisse de la disponibilité globale de nourriture, parce qu'un groupe ne peut plus se procurer assez de nourriture en raison de l'insuffisance de ses ressources, de prix relatifs défavorables ou de la perte de transferts sociaux. Le fait que les famines affectent certains groupes sociaux plutôt que d'autres peut être expliqué par une analyse en termes de droits aux subsistances. La famine est alors essentiellement « un phénomène social qu'on ne peut comprendre qu'en se concentrant sur les institutions et les arrangements

qui déterminent l'accès à la nourriture des différents classes et groupes d'une société » (Ghose, 1987, cité par Simonin, 2000)⁷. Enfin quand la baisse de la production agricole est locale alors qu'il n'y a pas de pénurie au niveau national, les agriculteurs n'ayant rien à vendre pour se constituer un revenu, après la perte de leur revenu, deviennent les premières victimes, comme ce fut le cas de l'Irlande dans les années 1840.

Chez Turgot, la famine est aussi (rétrospectivement) associée aux pertes de droits de subsistances pour la fraction de la population la plus pauvre. Son jugement est appuyé par le fait que les crises agricoles des années 1770-1780 sont le plus souvent des crises régionales et non nationales (elles concernent un tiers des généralités le plus souvent, à l'exception de la période 1788-1789 où elles frappent 27 généralités sur 32). Dans une certaine mesure l'analyse est originale surtout par rapport aux idées habituellement avancées sur la famine (insuffisance de l'offre céréalière)⁸. On comprend alors pourquoi la priorité de Turgot se traduit par l'octroi d'un emploi et par la garantie d'un salaire suffisant pour lutter contre la pauvreté. Une réponse aussi moderne se rapproche étonnamment de certaines politiques contemporaines. Ainsi Sen rapporte notamment l'exemple de la région de Maharashtra en Inde où, en 1973, s'effondra la production alimentaire sans que la crise débouchât sur une famine, grâce en particulier à la création de 5 millions d'emplois publics d'urgence (Sen, 2000).

3. LES SOLUTIONS PROPOSÉES POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ

Le programme politique et économique de Turgot repose sur l'idée d'une vaste libéralisation de l'économie (Groenewegen, 1983; Morilhat, 1988; Ravix et Romani, 1997; Poirier, 1999). En tant qu'intendant d'abord, puis en tant que contrôleur général ensuite, sa volonté fut de réduire le rôle de l'État dans la vie économique. En voulant rompre avec le dirigisme et le protectionnisme, nous pourrions penser que la place d'une politique sociale serait elle-même limitée, car comme le note Poirier : « Le progrès social, qui est le but final de ce vaste programme de réformes, s'établira naturellement par la prospérité générale, la réduction des interventions de l'État dans la vie économique, la réforme de l'impôt dans un sens plus égalitaire » (1999 : 186). Pourtant Turgot est animé par un souci de justice sociale, tout autant que les opposants au laissez-faire tels que Linguet,

7. Ainsi par exemple, la famine de 1974 au Bangladesh est survenue alors que la production par habitant était supérieure aux autres années. Le phénomène a commencé par une crise massive de l'emploi dans des régions affectées par des inondations. La famine de 1943 au Bengale résulte d'une augmentation inégale de la demande, et non d'une offre décroissante, les populations urbaines ayant profité d'un boom dans le secteur de l'armement. (Sen, 2000).

8. Cette thèse va être développée ultérieurement par Smith (1776). La famine chez Smith peut tout aussi bien résulter d'un processus économique lié au dysfonctionnement du marché (comportement spéculatif des commerçants, intervention inopportune de l'État, ...), que d'une réelle pénurie de la production ou d'une insuffisance du niveau des salaires (défaut de moyens, résultant par exemple d'une chute du revenu liée soit au chômage, soit à une baisse des salaires réels), Cf. A. Sen (1986, 1993).

Mably, Galiani ou Necker même si les voies qu'il souhaite emprunter sont aux antipodes des mesures défendues par le courant d'économie morale (Clément, 1999). Dans un de ses premiers textes « Fondation » Turgot n'hésite pas à écrire que : « Le pauvre a des droits incontestables sur l'abondance du riche; l'humanité, la religion, nous font également un devoir de soulager nos semblables dans le malheur » (1757 (1970) : 71). Mais d'un autre côté il écrit également que : « Ce que l'État doit à chacun de ses membres, c'est la destruction des obstacles qui les gêneraient dans leur industrie » (1757 (1913/1923), I : 590). En fait, ce double discours va imprégner toute la politique de Turgot en matière de lutte contre la pauvreté : mesures libérales dans le long terme, marquées par un souci de ne pas interférer sur l'économie et mise en place de mesures dirigistes à caractère social devant parer aux situations d'urgence.

3.1 *Exclus et personnes secourues*

Avant de prendre les mesures de secours nécessaires, il est important de procéder au recensement des types de pauvre à secourir et ceux qui doivent être écartés, car pour Turgot : « Il importe beaucoup que les secours ne soient point distribués au hasard et sans précaution. Il importe que tous les vrais besoins soient soulagés, et que la fainéantise ou l'avidité de ceux qui auraient d'ailleurs des ressources n'usurpe pas des dons qui doivent être autant plus soigneusement réservés à la misère et au défaut absolu de ressources » (1770 (1913/1923), III : 206). Il faut donc écarter d'une part les fraudeurs et les profiteurs en tout genre (pauvreté calculée), et d'autre part ceux qui bien qu'étant des *pauvres secourables* ne vivent pas dans le lieu où ils sont demandeurs d'aide. S'agissant des *pauvres profiteurs*, seule une autorité locale, en *bon connaisseur* des populations est en mesure d'opérer une réelle distinction entre les nécessiteux et les profiteurs. S'agissant des « pauvres étrangers », un secours ne peut être envisagé sur la durée car : « ils ne viendraient dans le lieu que pour y chercher des secours dus par préférence aux pauvres du lieu-même » (1770 (1913/1923), III : 211). Des secours doivent leurs être donnés, mais dans la limite que ce qui est nécessaire, pour leur permettre de rejoindre leur domicile.

En ce qui concerne les personnes assistées, Turgot en distingue deux types : les invalides et les valides : « Ceux que l'âge, le sexe, et les maladies mettent hors d'état de gagner leur vie, par eux-mêmes, et ceux qui sont en état de travailler. Les premiers doivent avoir un secours gratuit et les autres ont besoin de salaires et il faut leur procurer les moyens d'en gagner » (1769 (1913/1923), III : 125). Sur ce plan, Turgot partage en théorie les conceptions traditionnellement admises en France et en Angleterre au cours du XVII^e siècle et du XVIII^e siècle⁹. Pourtant sa politique s'écarte des mesures traditionnellement appliquées.

9. Le secours à domicile est très répandu au XVIII^e siècle, mais il existait déjà dès le XVI^e siècle (Imbert, 1990). D'une façon générale, en France au cours de cette période, des hospices minuscules et des bureaux de charité créés par des legs ou des souscriptions gèrent ce nouveau type de secours dont l'activité principale repose sur la distribution de nourriture (Gutton, 1974). Des ateliers de charité permettent aussi de donner du travail et un salaire aux pauvres (Maillard, *in* Petit et Marec, 1996).

3.2 *Qui doit organiser et participer matériellement et financièrement à l'organisation des secours ?*

La politique sociale de Turgot repose sur deux formes institutionnelles principales : les ateliers de charité et les bureaux de charité. Les bureaux fournissent une aide directe, en nature le plus souvent, aux invalides, les ateliers de charité fournissent un travail paroissial aux pauvres valides. La gestion des bureaux et des ateliers doit en être confiée à des notables, et plus particulièrement aux membres du clergé, car : « les curés sont par leur état, membres et députés nécessaires des bureaux de charité pour l'emploi et la distribution des aumônes, non seulement parce que le soin de soulager les pauvres est une des principales fonctions du ministère, mais encore parce que la connaissance détaillée que leur expérience et la confiance de leurs paroissiens leur donnent des vrais besoins de chacun d'eux, les rend les personnes les plus éclairées sur l'emploi qu'on peut faire des charités » (1770 (1913/1923), III : 209). Ils peuvent ainsi débusquer les faux pauvres, les fraudeurs, les valides et les invalides sur la foi de leur connaissance du terrain.

La charge financière doit être assumée par toutes les personnalités locales, les notables, les « classes disponibles » c'est-à-dire les propriétaires fonciers, en particulier, qui vivent généralement dans l'aisance mais qui s'attachent au bien public (Fontaine, 1991). Turgot souhaite étendre cette *obligation morale* aux propriétaires non-résidents car il juge qu'il est : « naturel et juste qu'ils contribuent comme les autres au soulagement des pauvres cultivateurs, de qui le travail seul a produit le revenu dont ils jouissent » (1770 (1913/1923), III : 208). Si Turgot envisage une participation organisationnelle et financière sur la base du volontariat, il le conçoit comme « un devoir de tous », mais n'exclut pas pour autant un système plus contraignant, si les moyens financiers collectés de façon facultative s'avéraient insuffisants. Ainsi, dans une ordonnance du 1^{er} mars 1770, l'appel au volontariat se fait plus que pressant puisque : « Tous les habitants aisés résidant dans la ville ou paroisse, tous ceux qui y possèdent des biens fonds, des dîmes ou des rentes seront tenus d'assister, suivant leurs moyens les pauvres de la ville ou de la paroisse » (*ibidem* : 234). Il compte néanmoins sur l'émulation plus que sur l'obligation pour atteindre son objectif : « il n'y en aura point qui ne veuille donner » (*ibidem* : 206).

Cette conception « libérale » de l'organisation et du financement des secours qui correspond assez bien au devoir de réciprocité, d'aide mutuelle et d'interdépendance entre les classes sociales peut revêtir, dans certains cas, des formes d'aide moins collectives. Prenons la situation des métayers : l'obligation personnelle du propriétaire foncier est légitime, voire impérieuse, et doit être soustraite des obligations de la communauté. Elle répond plus à un souci de justice et de réciprocité qu'à un motif de simple charité : « lorsqu'il s'agit d'un genre de pauvres avec lesquels ils sont liés par des rapports plus particuliers fondés sur les services mêmes qu'ils sont dans l'habitude d'en recevoir, que ces pauvres, au moment où la misère les a frappés, s'épuisaient par les plus durs travaux à mettre en valeur les biens de leurs maîtres, lesquels doivent à ces travaux tout ce qu'ils

possèdent (...) nous ordonnons que les propriétaires de domaines (...) seront tenus de garder et de nourrir jusqu'à la récolte prochaine les métayers et colons qu'ils avaient au 1^{er} octobre dernier, ainsi que leurs familles, hommes, femmes et enfants » (1770, (1913/1923), III : 243). Cette obligation impérieuse s'est traduite sur le plan juridique par une ordonnance du 28 février 1770 dans laquelle Turgot impose l'obligation aux propriétaires de nourrir leurs métayers jusqu'à la récolte¹⁰.

Enfin, dans un dernier temps, Turgot n'exclut pas le secours royal quand la situation est particulièrement grave. Il reçoit suite à des demandes pressantes, de la part du pouvoir en 1770 et en 1771, 80 000 livres, 120 000 en 1772, 80 000 en 1773 et 60 000 en 1774 (Poirier, 1999) afin de mettre en fonctionnement les ateliers qu'il faisait ouvrir régulièrement, et afin d'approvisionner les bureaux de charité en nourriture.

3.3 *Secours alimentaires pour les uns*

Les secours alimentaires s'adressent à ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par le travail. Sur les modalités concrètes et sur la forme des secours, les idées de Turgot sont très précises, et en conformité avec la volonté de ne pas accentuer les états de dépendance qu'entraîne selon lui toute forme de mendicité, qu'il se propose par ailleurs d'interdire strictement. Ainsi : « On ne pense pas qu'il convienne d'assembler les pauvres pour leur faire des distributions de soupe ou de pain, ou d'autres aliments : ces distributions ont l'inconvénient de les accoutumer à la mendicité » (1770, (1913/1923), III : 217). Les distributions doivent être faites en nature et de façon individuelle, à domicile, afin de distribuer les secours à bon escient. Pour rendre ces secours plus discrets, les distributions peuvent être effectuées sous la forme de *bons d'achats*. Ainsi ces bureaux fonctionnent-ils comme de véritables banques alimentaires.

Afin d'éviter tout détournement et tout mauvais usage des secours, Turgot suggère qu'aucune aide monétaire ne soit distribuée car : « il n'est arrivé que trop souvent que des pauvres auxquels on avait donné de l'argent pour leur subsistance et celle de leur famille l'ont dissipé au cabaret, et ont laissé leurs familles et leurs enfants languir dans la misère » (*Ibidem*, III : 217). Il s'agit donc le plus souvent d'une aide « liée », mais non stigmatisante, d'une aide qui relève de la solidarité et non pensée comme un simple geste de charité.

En regroupant les dons en nature et en argent sans affectation directe, en regroupant pas les nécessiteux en un seul lieu, l'organisation des bureaux de charité ouvre la voie à un secours laïque et municipalisé, à l'encontre des pratiques punitives et d'enfermement des siècles antérieurs. Cette expérience en Limousin dont on connaît cependant mal les résultats (Gueslin *in* Petit et Marec, 1996) illustre et annonce cependant, parfaitement bien, un des aspects importants de ce que furent les politiques sociales sous la Révolution française (Forrest, 1986) et durant tout le XIX^e siècle en France (Merrien, 1994).

10. Cette ordonnance fut déclarée incompétente par le Parlement de Paris, *cf.* Poirier (1999).

3.4 Travail pour les autres

Le deuxième volet de la politique d'aide aux pauvres est l'organisation des ateliers de charité. Parmi les pauvres, Turgot distingue ceux qui sont incapables de travailler auxquels on doit apporter une aide, et ceux qui peuvent travailler et ont besoin simplement d'un salaire. Aussi la solution la plus efficace et la plus fréquente pour résoudre le problème de la pauvreté est le travail utile. Comme les physiocrates, Turgot défend l'idée de l'existence de besoins naturels que chacun doit impérativement satisfaire. Cette satisfaction ne peut que passer par le travail intervenant comme un droit inaliénable pour chaque individu : « Dieu, en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait du droit de travailler la propriété de tout homme, et cette propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes » (1775, (1913/1923), V : 242). Tout le monde est contraint de travailler pour assurer sa subsistance et nul ne peut y échapper.

C'est sur cette base que Turgot mit sur pied une politique de travail obligatoire, à la suite de la disette de 1770, dans sa généralité de Limoges. L'intégration dans des ateliers publics doit correspondre non pas à un enfermement avec un secours déguisé, mais à l'exercice d'une véritable activité utile et rentable. Pour répondre à la double contrainte de travaux techniquement peu complexes et de travaux réellement utiles à la collectivité, Turgot suggère des activités de voiries et plus particulièrement d'amélioration d'entretien des voies de communication. Ces dépenses sont dans tous les cas nécessaires et en aucun cas il s'agit d'un simple travail occupationnel. Ces activités qui ont pour but de fournir des ressources monétaires aux pauvres doivent être réalisées dans des conditions tout aussi sérieuses et rentables que n'importe quelle activité privée, et ne pas donner libre cours à tout comportement « opportuniste ». C'est la raison pour laquelle Turgot suggère d'affecter à l'encadrement des personnes compétentes, rémunérées qui puissent veiller non seulement à la bonne exécution technique des ouvrages, ce qui : « exigera toujours beaucoup d'intelligence et d'assiduité » (1770 (1913/1923, III : 214), mais qui puissent aussi débusquer les « profiteurs » car dit-il : « Il faut s'attendre que plusieurs des travailleurs chercheront à gagner leur salaire en faisant le moins d'ouvrage possible » (1770, (1913/1923), III : 214). Turgot veut donc prendre soin d'écarter tout comportement opportuniste en payant les ouvriers à la tâche, et donc : « de partager les ouvriers en différentes classes, à raison de l'inégalité des forces, et de fixer des prix différents pour chacune des classes » (*Ibidem* : 214), mais aussi en payant des salaires inférieurs à ceux qui pourraient être obtenus dans des conditions normales d'activité car : « On a eu occasion de remarquer un abus qui peut facilement avoir lieu dans les travaux de cette espèce. C'est que des gens, qui d'ailleurs avaient un métier, quittaient leur travail ordinaire pour se rendre sur les ateliers où l'on payait à la journée » (*Ibidem* : 215). Il faut éviter un double écueil, comme le note G. Procacci (1993) : que ces ateliers ne viennent pas concurrencer les activités normales (d'où un prix de journée inférieur au prix du marché) et qu'ils ne se transforment pas par ailleurs en simple atelier charitable.

Quand Turgot devient à son tour en 1774-1775 contrôleur général, il participe à la création d'ateliers au niveau national, à Paris et en province, en donnant de semblables instructions à la fois sur la conduite du travail, sur la distribution et sur la rémunération des ouvriers (1775 (1844), II : 454-462). Par cette mise en place d'ateliers, Turgot souhaite à la fois donner aux pauvres les moyens de satisfaire leurs besoins par eux-mêmes mais aussi lutter contre l'oisiveté, considérée par tous les encyclopédistes comme une attitude contre nature : « La pratique de l'oisiveté est une chose contraire aux devoirs de l'homme et du citoyen, dont l'obligation générale est d'être bon à quelque chose, et en particulier de se rendre utile à la société dont il est membre. Rien ne peut dispenser personne de ce devoir, parce qu'il est imposé par la nature » (article « Oisiveté » de *l'Encyclopédie*, cité par Procacci, 1992 : 53). Le secours par le travail représente une alternative à la charité chrétienne qui, pour Turgot, va à l'encontre de l'objectif recherché. Montesquieu, Voltaire et ultérieurement Necker partagèrent également ce point de vue (Forrest, 1986). Ainsi les ateliers qui furent ouverts dans le Limousin avec l'aval de l'abbé Terray, contrôleur général, connurent sous son ministère une extension dès 1775, et comme le note J. Imbert : « Rarement initiative royale a été imposée avant tant de soin et suivie avec tant d'efficacité jusqu'à la fin de l'Ancien Régime » (1990 : 55).

Les révolutionnaires adoptent des mesures semblables. La solution passe également par la création d'emplois en faveur des individus valides. Ainsi, ce que Turgot avait initié dans le Limousin s'observe aussi partout en France au cours de la période révolutionnaire. À titre d'exemple, la Vendée reçoit 60 000 livres en 1792 pour la réfection des chemins vicinaux, le district de Bourges reçoit 30 000 livres pour l'entretien de routes (Forrest, 1986). Il n'y a donc pas de rupture entre les pratiques révolutionnaires et celles qui furent lancées par Turgot. En revanche les dépôts de mendicité qui avaient été créés au cours du XVIII^e siècle, pour lutter à côté des hôpitaux contre le vagabondage, et qui étaient devenus une pièce maîtresse de l'organisation de l'assistance en France jusqu'en 1789 (Gutton, 1974) connurent sous le ministère Turgot une fermeture passagère. Pour le contrôleur général, ces dépôts s'apparentaient plus à une politique de charité qu'à une véritable politique sociale, inefficace tant sur le plan économique que social.

4. LA SOLUTION À LONG TERME : DES PRIX STABLES *VERSUS* UN PAIN À BON MARCHÉ

Turgot en tant qu'intendant du Limousin dut gérer la grave crise agricole des années 1769-1770, et en tant que contrôleur général, celle de 1774. Les brusques montées du prix des céréales mirent les citoyens les plus pauvres (la masse des salariés et des métayers) dans une situation extrêmement difficile. Pourquoi dans ces conditions, ne pas avoir défendu comme solution naturelle, la thèse du contrôle du commerce céréalier, censée freiner les hausses de prix des produits agricoles, thèse défendue au même moment par l'abbé Galiani (1770) puis par Necker (1775) et un peu plus tard par Linguet (1788) et par Mably (1790).

Dans la série de lettres à l'abbé Terray « *Lettres au contrôleur général sur le commerce des grains* » Turgot développe une thèse libérale sur la question des

vivres en avançant que le libre fonctionnement du marché, la liberté du commerce produisent de meilleurs résultats que tout interventionnisme paré des plus belles intentions : « Il n'est point vrai qu'en général l'effet de la liberté soit, ni doive être de rendre le grain plus cher; et il est prouvé que le prix doit en diminuer dans le plus grand nombre des cas » (1770 (1997) : 310).

4.1 *Le blé doit circuler librement*

Le blé doit être considéré comme n'importe quelle marchandise. Ériger des lois contraignantes, fixer des prix arbitraires pour le blé sont tout d'abord des atteintes au droit de propriété. En conséquence, le propriétaire qui refuse de vendre son blé à bas prix n'est pas plus coupable que n'importe quel propriétaire de bien qui refuserait de le céder. Non seulement, l'obligation qui lui en serait faite, simplement parce qu'il est en possession de céréales constituerait un viol de la propriété, mais encore le respect de ce droit est même source et condition de l'approvisionnement du peuple, car seule la libre circulation du blé permet de répondre à tous les besoins de la nation. Comme Turgot le rappelle dans un arrêt du Conseil d'État : « Les plans les plus propres à rendre la subsistance de ses peuples moins dépendante des vicissitudes des saisons se réduisent à observer l'exacte justice à maintenir les droits de la propriété et la liberté légitime de ses sujets » (1774 (1844), II : 169).

Cette liberté du commerce qui doit être garantie en premier lieu au producteur, au nom du respect du droit de propriété, est déterminante dans la formation du *bon prix*. Un niveau de prix convenable est la condition première pour encourager la production; il ne s'obtient que s'il y a liberté d'écoulement : « le laboureur ne cultive qu'autant qu'il peut vendre son grain et le vendre assez cher pour y gagner, s'il cessait de gagner, il cesserait de cultiver » (1761, (1913/1923, II : 123). Cependant, Turgot pense que le prix naturel n'existe pas. Il y a certes une valeur fondamentale, c'est-à-dire ce qu'elle coûte à celui qui la vend, mais elle est elle-même déterminée par l'offre et la demande, la période de référence étant plus longue que celle de la valeur vénale (Faccarello, *in* Béraud – Faccarello, 1992 : 254 et suivantes).

Cette liberté du commerce doit être garantie dans un deuxième temps aux négociants. Si au niveau national, un pays est apte à produire ce dont il a besoin, on peut malheureusement observer des périodes de disettes et d'excédents simultanément dans un pays comme la France. Même si la situation moyenne peut être jugée satisfaisante, la diversité climatique conduit à des résultats parfois très contrastés. Les négociants, à condition que toute liberté leur soit accordée, peuvent contribuer à l'harmonisation nécessaire au sein même du pays alors que : « Les règlements ne produisent pas un grain de plus mais ils empêchent que le grain surabondant dans un lieu ne soit porté dans les lieux où il est plus rare » (1770 (1997) : 317). Les commerçants ont pour tâche essentielle d'égaliser les productions entre les consommateurs de telle sorte que toute pénurie se trouve répartie sur une plus grande zone et soit moins douloureuse. Grâce à eux, le marché

peut acquérir la souplesse nécessaire pour satisfaire les besoins de la population et : « quelque mesure qu'on prenne, il n'y a qu'un moyen d'empêcher le peuple de mourir de faim dans les années stériles, c'est de porter du grain là où il n'y en a pas ou d'en garder pour le temps où il n'y en aurait pas et pour cela il faut en prendre où il y en a, il faut qu'il y en ait en réserve pour un autre temps. (...) ce que le commerce parfaitement libre peut seul faire au plus bas prix possible » (1770 (1913/1923, III : 332). La nécessité d'accorder la liberté la plus totale au négoce constitue une condition essentielle du bon fonctionnement du marché et du rôle efficace des négociants. Le seul mot de Turgot c'est : liberté : « Nos principes sur cette matière sont liberté, indépendance (...) liberté dans l'intérieur de vendre à qui l'on veut, quand et où l'on veut (...) j'étendrais ces principes de commerce de blé à toute marchandise » (1773 (1913/1923, III : 614-615). Cette liberté est d'autant plus nécessaire que l'immobilisation de capitaux, la prise de risques, l'effort de connaître l'état du marché et son évolution, nécessitent une rémunération qu'empêcherait toute vente forcée et remettrait en cause la gestion privée des approvisionnements : « Les négociants, par la multitude des capitaux dont ils disposent, par l'étendue de leur correspondance, par la promptitude et l'exactitude des accès qu'ils reçoivent (...) ont des moyens et des ressources qui manquent aux administrateurs les plus éclairés et les plus actifs » (1774 (1913/1923, IV : 203-204).

4.2 *La liberté du commerce des blés contre les « monopoleurs », les « accapareurs », les « affameurs »*

Pourtant reste un problème majeur à résoudre : celui de la confiance à accorder aux négociants. Le peuple accuse généralement les négociants de « monopoleurs », de spéculateurs, les rendant le plus souvent responsables des hausses de prix. Si Turgot prend acte de ces craintes populaires il reste persuadé que seule la liberté totale du commerce contribue à supprimer les marchands indéclicats : « Ce n'est pas que, dans des cas particuliers, il ne puisse y avoir un marchand fripon et un consommateur dupe; mais le consommateur s'instruira, et cessera de s'adresser au marchand fripon, celui-ci sera décrédité et puni par là de sa faute » (1759 (1913/1923, I : 603). Des développements récents à propos des notions d'intérêt et de confiance (Orléan, 1994) restituent à cette remarque toute sa modernité. En partant de l'idée que les acteurs font tous partie d'une communauté particulière – la société marchande – la simple appartenance d'un individu à celle-ci rend les autres intervenants plus confiants dans les échanges. Dans le cas où l'un d'eux n'honorerait pas ses engagements, les acteurs futurs le sanctionneraient en refusant d'interagir avec lui. Le mécanisme de réputation repose sur un mécanisme de sanction (refus de négociation) : elles sont suffisamment dissuasives pour écarter tout marchand indéclicat. Turgot fait d'ailleurs remarquer l'existence d'un lien entre la réputation des marchands et la fréquence de transaction. Les transactions répétées incitent les agents à conserver leur bonne réputation. La multiplication des transactions enrichit la connaissance mutuelle des agents, et inversement (Fontaine, 1994).

4.3 *La liberté du commerce sert les consommateurs*

En défendant la liberté du commerce des grains, Turgot en montre les effets bénéfiques du point de vue du consommateur. Seule la liberté économique permet la réalisation de l'état social le plus satisfaisant. Turgot pose bien le problème du lien entre le niveau des salaires et celui des subsistances, mais simplement pour affirmer que la liberté du commerce établira un équilibre entre le prix des subsistances et le prix des journées de travail. Son analyse, une fois de plus, repose sur l'harmonie des intérêts individuels. Comme le souligne Turgot, les salaires sont indexés sur un niveau de prix moyen, et toute hausse anormale des prix n'entraîne pas une hausse proportionnelle des salaires. Il paraît être plus important pour le peuple d'avoir la **garantie de prix plus stables** plutôt que des prix artificiellement bas qu'aucun gouvernement ne pourrait financer longtemps. En indexant les salaires sur des prix agricoles rendus stables, grâce à un commerce libre, on rend les salariés, et d'une façon plus générale, tous ceux qui dépendent du marché pour leur approvisionnement en produits alimentaires, beaucoup moins vulnérables aux aléas de la conjoncture économique (*cf. supra*) et beaucoup moins pauvres.

4.4 *Mais la liberté n'est pas une réponse unique et parfaite*

Pourtant cette analyse n'est pas sans poser quelques problèmes et quelques limites. On soupçonne en effet dans l'œuvre de Turgot que la liberté du commerce ne constitue pas une réponse parfaite et automatique, car en cas de disette, le recours à des fournisseurs étrangers pose d'importants problèmes de coûts, d'incertitude sur les achats et d'insécurité des approvisionnements : « Le vaisseau peut être arrêté longtemps, ou même périr par les tempêtes; le grain peut être avarié, et quand il arriverait promptement, il ne remplira qu'une très petite partie du vide » (1769, (1913/1923) : 117). Le problème des achats de blés étrangers c'est surtout le coût : « le grain chargé de tous les frais de transport sera presque aussi cher que le grain du pays; il ne pourra donc point en faire baisser le prix » (*ibidem* : 117). Dans ce cas-là, que peut-on alors attendre d'une libéralisation du commerce des blés?

En effet, comme le souligne Turgot lui-même, tout en apportant un argument que ne renieraient pas les opposants à la liberté du commerce des grains : « De quelque manière qu'on s'y prenne et quand on parviendrait à proportionner la quantité de subsistances aux besoins, elles ne peuvent arriver dans la Province qu'avec des frais exorbitants qui en augmenteront considérablement le prix (...) Or à ce prix, il n'est pas possible qu'il soit à la portée du plus grand nombre des consommateurs » (1770 (1913/1923), III : 150). En reliant le problème des disettes à celui de la pauvreté, Turgot montre finalement que le véritable problème en cas de hausse des prix agricoles est plus un problème de solvabilité, qu'une insuffisance de production, ou un simple dysfonctionnement du marché. Quoiqu'il affirme à propos des disettes de 1769-1770 que : « deux choses manquent : la denrée et les moyens de la payer » (*ibidem*, III : 144) il indique clairement que le plus essentiel demeure l'insuffisance du pouvoir d'achat du peuple, et non une

simple insuffisance du niveau de production que tout commerce y compris extérieur pourrait combler, mais à un prix le plus souvent hors de portée. C'est la raison pour laquelle, à côté d'un projet de libéralisation de l'économie et du commerce céréalier en particulier, les programmes d'emplois publics prennent tout leur sens et toute leur importance.

CONCLUSION

La politique de Turgot à l'égard des pauvres représente un bel exemple de programme économique et social de transition entre la fin de l'Ancien Régime et la période révolutionnaire. Rompant avec la conception charitable du pauvre, rompant avec la politique d'enfermement des sans-emploi, Turgot met discrètement un terme définitif à près de trois siècles de politique punitive. La fermeture progressive des dépôts de mendicité et l'ouverture des ateliers de charité sont les éléments significatifs de ce changement. Cette évolution institutionnelle traduit des attitudes différentes à l'égard des pauvres. En expliquant la pauvreté par des causes économiques (baisse du pouvoir d'achat, chômage), et non par le seul comportement individuel, Turgot admet que le droit au travail pour tous est la seule réponse possible. Par ailleurs il demeure convaincu que ce droit au travail ne sera respecté que dans le cadre d'un marché du travail libre de toute réglementation. La suppression des jurandes tentée en 1776 relève de cette démarche. Pourtant sans le prévoir sans doute, Turgot, en proclamant le droit au travail, ouvrit la voie à une politique sociale qui fut mise en place progressivement à la fin du XIX^e siècle, en raison du fossé grandissant entre le droit et la réalité économique et sociale. La mise en place des ateliers de charité fut une version primitive et alternative de ce droit au travail que les politiques de protection sociale, puis les politiques d'activation de l'emploi, peinent encore de nos jours à honorer.

BIBLIOGRAPHIE

- ASSELAIN, J.-C. (1984), *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours*, 2 tomes, Paris, Le Seuil, 2 tomes.
- BÉRAUD, A. et G. FACCARELLO (éds) (1992), *Nouvelle histoire de la pensée économique*, Paris, La Découverte, 1.
- BORDES, C. et J. MORANGE (éds) (1981), *Turgot, économiste et administrateur*, Paris, P. U. F.
- BRAUDEL, F. et E. LABROUSSE (éds), (1970/1977), *Histoire économique et sociale de la France*, Paris, P. U. F, Tome 2, 1660-1789, *Des derniers temps de l'âge seigneurial aux préludes de l'âge industriel*.
- CASTEL, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CAZES, B. (éd.) (préface) (1970), *Turgot, Écrits économiques*, Paris, Calmann-Lévy.
- CLÉMENT, A. (1999), *Nourrir le peuple : entre État et marché (XVI^e-XIX^e siècle)*, Paris, l'Harmattan.

- DAIRE, E., L. F. (éd.) (introduction) (1844), *Oeuvres de Turgot, nouvelle édition classée par ordre et matières avec les notes de Dupont de Nemours augmentée de lettres inédites, des questions sur le commerce et d'observations et de notes nouvelles par MM Eugène Daire et Hippolyte Dussart et précédée d'une notice sur la vie et les ouvrages d Turgot par M. Eugène Daire*, Paris, Guillaumin, 2 volumes.
- DUBY, G. et A. WALLON (éds) (1975), *Histoire de la France rurale*, 4 volumes, Paris Le Seuil 1975, volume 2 – *L'âge classique des paysans, de 1340 à 1789*, sous la direction de H. NEVEUX, J. JACQUART et E. LEROY LADURIE.
- FONTAINE, P., (1991), « Classes laborieuses et classes disponibles chez Turgot : Essai de généalogie des comportements économiques », *Économies et Sociétés, série Œconomia, P. E.*, n° 15.
- FONTAINE, P. (1994), « L'opportunisme au siècle des lumières », *Dix-huitième siècle*, 26(89-101).
- FORREST, A. (1986), *La Révolution française et les pauvres*, Paris, Librairie Académique Perrin.
- GALIANI, F. (1770), *Dialogues sur le commerce des bleds*, Londres, réédition Paris, Fayard, 1984.
- GRANGE, H. (1957), « Turgot et Necker devant le problème du salaire », *Annales historiques de la Révolution Française*, 146(janvier-mars).
- GROENEWEGEN, P. (1983), « Turgot's Place in the History of Economic Thought: A Bicentenary Estimate », *History of Political Economy*, 15(4).
- GUESLIN, A. et P. GUILLAUME (éds) (1992), *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Paris, Les éditions de l'atelier.
- GUTTON, J.-P. (1974), *La société et les pauvres en Europe – XVI^e-XVIII^e siècles*, Paris, P. U. F.
- IMBERT, J. (éd.) (1990), *La protection sociale sous la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.
- KAPLAN, S. L. (1986), *Le pain, le peuple et le Roi*, trad. fr., Paris, Librairie Académique Perrin.
- KAPLAN, S. L. (1988), *Les ventres de Paris - pouvoir et approvisionnement dans la France de l'Ancien Régime*, trad. fr., Paris, Fayard.
- LARRÈRE, C. (1992), *L'invention de l'économie au XVIII^e siècle – Du droit naturel à la physiocratie*, Paris, P. U. F.
- LINGUET, S. M., H. (1788), *Du commerce des grains, nouvelle édition augmentée d'une lettre à Mr Tissot sur le vrai mérite politique et physique du pain et du bled*, Bruxelles, 2^e édition, 1789.
- MABLY, G., BONNOT DE (1794-1795), *Du commerce des grains, in Oeuvres complètes de l'Abbé Mably*, Paris, l'an III de la République (1794-1795), 15 volumes, vol. 13 (Oeuvre posthume).
- MERRIEN, F.-X. (éd.) (1994), *Face à la pauvreté*, Paris, Les éditions de l'atelier.

- MORILHAT, C. (1988), *La prise de conscience du capitalisme, Économie et philosophie chez Turgot*, Paris, Klincksieck.
- MORINEAU, M. (1971), *Les faux semblants d'un démarrage économique – Agriculture et démographie en France au XVIII^e siècle*, Paris, Cahiers des Annales, Armand Colin.
- NECKER, J. (1775), *Sur la législation et le commerce des grains*, Paris, réédition in E. DAIRE et G. MOLINARI, *Mélanges d'économie politique*, II, Paris, Guillaumin 1847, p. 211-360.
- ORLÉAN, A. (1994), « Sur le rôle respectif de la confiance et de l'intérêt dans la constitution de l'ordre marchand », *Revue du M. A. U. S. S.*, 4(17-36).
- PETIT, J.-G. et Y. MAREC (éds.), (1996), *Le social dans la ville*, Paris, Les éditions de l'atelier.
- POIRIER, J.-P. (1999), *Turgot, Laissez-faire et progrès social*, Paris, Perrin.
- POSTEL-VINAY, G. (1989), « À la recherche de la révolution économique dans les campagnes (1789-1815) » *Revue Économique*, 40(6).
- PROCACCI, G. (1993), *Gouverner la misère, la question sociale en France 1789-1848*, Paris, Le Seuil.
- RAVIX, J. et P.-M. ROMANI (1984), « L'idée de progrès comme fondement des analyses économiques de Turgot » *Économies et Sociétés*, 1.
- RAVIX, J. et P.-M. ROMANI (Introduction) (1997), *Turgot, Formation et distribution des richesses et autres textes*, Paris, Garnier-Flammarion
- SAINT-AMOUR, P. (1991), « Les fluctuations des prix du blé lors des crises céréalières, (1519-1872) », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 21.
- SCHELLE, G. (1913/1923), *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, Paris, Alcan, 5 volumes.
- SEN, A. (1986), « Food, Economics and Entitlements », *Lloyds Bank Review*, avril.
- SEN, A. (1991), *Éthique et économie*, Trad. fr., Paris, P. U. F., 1993.
- SEN, A. (2000), *Un nouveau modèle économique*, trad. fr., Paris, Odile Jacob, éd. anglaise, 1999.
- SIMONIN, J.-P. (2000), *Préférences asymétriques et pertes de droits aux subsistances*, Séminaire de développement économique et social, Université de Saint-Quentin-en-Yvelines.
- SMITH, A. (1776), *An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations*, Londres, W. Straham & T. Cadell, 2 vol., reproduit in R.H. CAMPBELL & A.S. SKINNER, *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Oxford, Oxford University Press, 1976, 2 volumes.
- STEINER, P. (1994), « Le marché des grains », *Dix-huitième siècle*, 26 : 201-219.
- WEIR, D., R. (1991), « Les crises économiques et les origines de la Révolution française », *Annales E. S. C.*, 4(juillet-août).