

Pauvres de nous : les leçons d'une expo namuroise

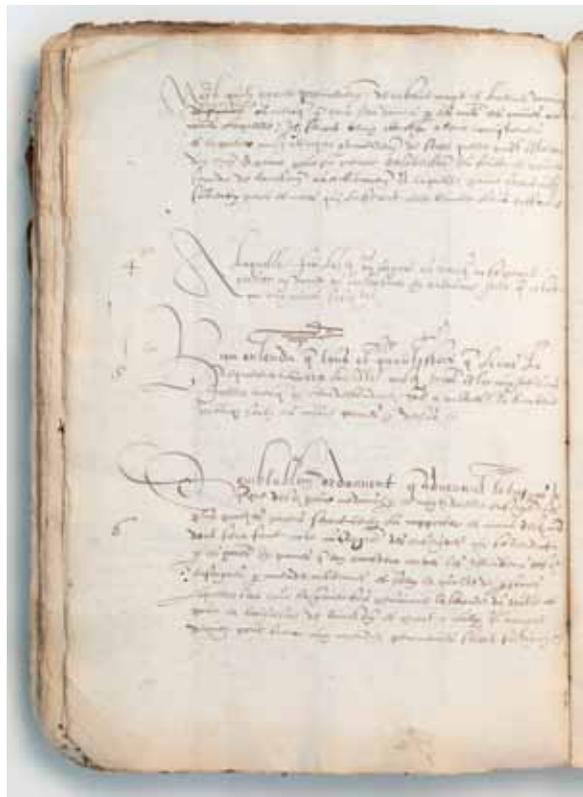
De tous temps, on s'est plus préoccupés des pauvres que de la pauvreté. La preuve, s'il en fallait encore, par l'exposition « Pauvres de nous », organisée à l'initiative du CPAS de Namur. Les enseignements tirés de cette exposition dépassent de loin l'histoire sociale de la capitale wallonne.

Philippe Defeyt (Institut pour un Développement Durable)

A l'occasion du 40^e anniversaire de la loi sur les CPAS, les locaux des Archives de l'Etat à Namur ont accueilli l'exposition « Pauvres de nous – Actions sociales à Namur hier et aujourd'hui ». Objectifs explicites : informer mais surtout faire réfléchir sur la pauvreté et sa difficile éradication.

Les CPAS ne sont pas nés de rien. Ils sont le plus récent avatar d'une très longue évolution sociopolitique qui commence, dans nos contrées, au moins au 13^e siècle. C'est ainsi, par exemple, que la possibilité laissée au bourgmestre de présider les séances du Conseil de l'action sociale découle directement de la loi communale de 1836. C'est ainsi encore que beaucoup de CPAS sont dotés de biens

exclusive de l'Eglise. Le miséreux, dépourvu de ressources matérielles et incapable de subvenir à ses besoins, incarne, à cette époque, la figure du Christ. De ce point de vue, pour le chrétien, la charité est une obligation morale garantissant au riche une rédemption morale et offrant au pauvre un rôle important dans le rapport à Dieu. » (1) Ce que ce texte dit du moteur principal du devoir de tout bon chrétien est correct. Ce qu'il dit du rôle quasi exclusif de l'Eglise ne l'est pas, en tout cas à Namur et dans d'autres villes de l'actuelle Wallonie. Démonstration : les autorités communales de Namur créent par exemple un hôpital pour pestiférés au 16^e, prennent l'initiative de rassembler dans une structure trans-



Règlement sur la mendicité et la bienfaisance à Namur, 1571. Rien de neuf sous le soleil... C'est ce règlement qui va créer le méneau, insigne que les pauvres de Namur reçoivent pour pouvoir mendier et être aidés.

Chaque époque a ses propres mots, qui stigmatisent, classent, catégorisent et hiérarchisent les pauvres.

immobiliers hérités du passé. Enfin, si le CPAS est une institution communale, c'est qu'il existe une très longue tradition qui veut que chaque communauté locale s'occupe de «ses» pauvres.

L'Eglise et les autorités civiles

Une présentation classique de l'histoire des actions sociales en faveur des pauvres distingue de manière très tranchée les périodes avant et après la Révolution française. En gros : l'Eglise avant, le civil après. Illustration : « Jusqu'à la Révolution française, l'assistance aux plus démunis est une prérogative quasi

versale les institutions communales de bienfaisance, sous l'appellation Charité des pauvres de Namur, dans la seconde moitié du 17^e, désignent les Maîtres de la charité et participent activement au contrôle des pauvres.

D'autres acteurs sont aussi très présents : beaucoup d'institutions ont en effet été créées à l'initiative de personnes de bien ou de confréries laïques, même si c'est bien sûr dans une optique chrétienne. Il va évidemment de soi que les pauvres doivent être bons chrétiens et avoir un comportement exemplaire s'ils veulent être aidés, ce qui donne évidemment un rôle important au curé, présent partout et toujours. Il a par exemple

son mot à dire sur les admissions dans les hospices. Il est vrai que de nombreux hospices resteront longtemps gérés au quotidien par des religieuses. Leur dévouement jour et nuit reste leur principal atout, comme leur moindre coût ! Voici un épisode concernant l'hôpital civil de Namur créé pour les pauvres : « En février 1903, le collège échevinal (de Namur) propose à nouveau à la Commission des hospices que l'hôpital soit administré par un directeur et non plus

⇒ par la Sœur supérieure. La réponse de la Commission sera immédiate et négative : « La Sœur supérieure s'est acquittée de sa tâche à notre entière satisfaction. Cela entraînerait une augmentation de plusieurs milliers de francs que nous voudrions éviter (...) » (2)

Pour succéder aux institutions de l'ancien régime, la Révolution française va créer deux institutions – obligatoires au niveau communal – qui vont perdurer jusqu'en 1925 en Belgique : les Bureaux de bienfaisance (les secours à domicile) et la Commission des hospices civils (il existe aussi et encore des institutions privées), chargées de l'accueil des démunis en institution. « La loi de 1925 conduit à la fusion, dans chaque commune, du bureau de bienfaisance et de la commission administrative des hospices civils qui forment désormais un organisme commun : la commission d'assistance publique (CAP). Celle-ci se voit confier le service général de l'assistance publique, c'est-à-dire l'assistance à domicile, l'assistance hospitalière et la tutelle des enfants trouvés et abandonnés et des orphelins indigents. » (3) Enfin, en juillet 1976 est votée la loi organique créant les Centres publics d'aide (aujourd'hui action) sociale.

Les mots et les maux

Cette longue histoire, ici esquissée, connaît des continuités et des évolutions, bienvenues. A lire la richesse du vocabulaire utilisé pour désigner ou qualifier les pauvres et autres



Procès-verbal de réception d'un enfant abandonné (dans le «tour» prévu à cet effet à l'Hospice Saint-Gilles de Namur) et le scapulaire qu'il portait, 23 août 1823.

té, sans vouloir lui en rendre par son travail notamment » (4) et, en 2008, par Monica De Coninck, à l'époque présidente du CPAS d'Anvers :

S'il y a une constante à retenir de l'histoire des actions sociales, c'est bien le contrôle, permanent et fort, des pauvres.

indigents, on peut se dire que la pauvreté est une réalité consciemment ou inconsciemment très prégnante. Peut-être parce que la peur de devenir pauvre ou indigent – que certains disent être sciemment entretenue – nous imprègne profondément ? Peut-être parce qu'on a peur du potentiel désordre social ?

Des mots traversent les époques. Par exemple, l'expression « inadapté social » est utilisée en 1954 par une étudiante de l'école sociale de Namur dans son mémoire : « Je considère comme «inadapté social» celui qui désire profiter des services de la société,

« Le groupe des inadaptés sociaux avec problèmes psychiques augmente rapidement ». (5)

Mais chaque époque a bien sûr ses propres mots, qui, le plus souvent, disqualifient, stigmatisent, classent, catégorisent et hiérarchisent les pauvres ou leurs comportements. En voici un florilège : indigents, défavorisés, nécessiteux, dépourvus, besogneux, impécunieux, parasites, vauriens, quémanteurs, vagabonds, clochards, trimardeurs... (6) Les expressions ne manquent pas non plus : « Toute cette gueunaille de vauriens oiseux » (7), « Mendiants invé-

térés dont les enquêtes nous révèlent les roueries et tromperies, vagabonds sans aveu, réserve de l'armée du crime » (8), « Partout le nombre de vagabonds vicieux et des mendiants de profession augmente »... (9) Il y a aussi des mots qui « euphémisent », occultent les réalités : parler, par exemple, de « cas sociaux » est moins brutal que de parler de « furieux ». Enfin, il y a les bons pauvres, « méritants » ou « recommandables ».

Trouver refuge dans un hospice est la garantie de survivre. On écrit ou fait écrire des courriers pour entrer ou faire entrer, d'autant plus que les places d'accueil ont toujours manqué, hier comme aujourd'hui. Après avoir un temps été moins prégnante, la crainte de devoir faire face à d'importantes dépenses dans ses vieux jours pèse aujourd'hui sur beaucoup de personnes vieillissantes.

La (re)mise au travail

La loi de 2002 sur le droit à l'intégration sociale est vue par d'aucuns comme la (première) mise en œuvre

de l'activation des pauvres (activation = mise en place d'un ensemble de « stratégies visant à encourager les demandeurs d'emploi à accroître leurs efforts pour trouver du travail et/ou améliorer leur aptitude à l'emploi »). Certes, elle va nettement augmenter la pression sur les pauvres, comme va le faire le PIIS (Projet individualisé d'intégration sociale) revu et corrigé par une nouvelle loi cet automne. Mais la mise au travail est une constante de l'histoire de la pauvreté. Illustrations :

▷ Les orphelins sont utilisés pour le fonctionnement de l'institution qui les accueille ou mis en apprentissage chez un artisan ; on peut dans ce cas véritablement parler d'activation puisque l'institution verse à l'artisan l'équivalent du coût d'entretien quotidien.

▷ « Pendant les premières décennies de l'existence de l'État belge, il est (...) clair que "le rôle de l'assistance consiste d'une part à compléter les salaires de famine" que touche la classe ouvrière, d'autre part, à convaincre les "rentiers de la Bienfaisance de rejoindre les rangs des travailleurs sur le marché du travail." L'assistance complète donc le salaire et instaure une discipline de travail ». (10)

▷ La loi organique sur les CAP de 1925 est elle aussi très claire. En son article 66 elle dit : « Les pauvres capables de travailler reçoivent, de préférence, des secours sous forme de salaire pour travail fourni. »

Une circulaire du Ministère de la Santé publique et de la Famille du 15 mars 1947 encourage l'inscription des indigents aptes au travail à un Bureau de Placement.

▷ La loi de 1974 sur le minimex maintient dans son article 1 une conditionnalité, mais il est vrai que cette conditionnalité a longtemps été appliquée de manière lâche.

Le contrôle des pauvres

S'il y a une constante à retenir de l'histoire des actions sociales, c'est bien le contrôle, permanent et fort, des pauvres. Quelques illustrations :

▷ A Namur, à partir de la réforme de la bienfaisance de 1571-1576, les pauvres ayant le droit de mendier ou d'être hébergés dans les hôpitaux seront désormais tenus de porter un signe distinctif, le méneau.

▷ « La mendicité sera défendue sur tout le territoire de l'empire. » (11) prévoit un décret impérial de 1808.

▷ L'article premier de la loi pour la

répression du vagabondage et de la mendicité (27 novembre 1891) dit ceci : « Le gouvernement organisera, pour la répression du vagabondage et de la mendicité, des établissements de correction sous la dénomination de dépôts de mendicité, des maisons de refuge et des écoles de bienfaisance. »

▷ « Tous les six mois, l'Assistante sociale revoit la famille (qui reçoit des secours en espèces), afin de vérifier si la situation est encore identique, et ainsi essayer d'éviter la fraude » (12), précise une future assistante sociale dans son mémoire de 1954.

A chacun ses pauvres

Encore une autre constante forte de l'histoire, qui explique d'ailleurs une partie des contrôles : chaque communauté locale s'occupe de ses pauvres et de ses pauvres uniquement (l'ac-

privée et par l'ignorance complète de ce fait de la part du législateur. »

Hier comme aujourd'hui les enfants peuvent servir à émouvoir de potentiels donateurs.

Hier ? : à Namur, dès la réforme de la bienfaisance de 1571, une attention particulière est portée aux enfants des ménages pauvres. Il s'agit de les aider à trouver leur place dans la société en veillant à leur éducation (chrétienne) et à l'apprentissage d'un métier. Ils doivent également servir à susciter la charité dans les Eglises en se plaçant ostensiblement à côté des maîtres de la charité de Namur.

Aujourd'hui ? : l'opération Viva for Life de Vivacité joue sur l'émotion suscitée par la pauvreté infantile également. (14)

Comment faire travailler ensemble l'action publique et les initiatives associatives ? Les réponses ont varié

Que faut-il faire quand la Sécurité sociale réduit sa protection et va même jusqu'à exclure ?

cueil des pèlerins et les périodes de troubles constituent cependant des exceptions à cette règle). La mendicité en ville est en principe interdite aux non-natifs de Namur ou aux non-résidents de longue date. Et l'étranger est donc à l'époque celui qui simplement habite un peu plus loin...

Comme le dit un courrier de 1910, « (...) l'hospice Saint-Gilles est réservé avant tout aux indigents ayant droit aux secours publics à Namur ». (13)

Cette responsabilité locale se heurte parfois à des parcours chaotiques ou des situations complexes. D'où le contentieux, toujours d'actualité, concernant le domicile de secours : qui doit prendre en charge l'aide apportée ?

La permanence de la philanthropie privée

Même si elle change de forme et si les objets de sa sollicitude évoluent, la philanthropie privée et associative garde, comme déjà dit, une place très importante tout au long de ces huit siècles d'histoire des actions sociales. Ce constat, qui a plus de cent ans, en dit long : « Partant de la situation de fait de la Bienfaisance telle qu'elle fonctionne aujourd'hui dans notre pays, la Commission a été frappée tout d'abord par l'importance extraordinaire du rôle de la bienfaisance

dans le temps, se calquant, en partie, sur les débats philosophiques et politiques qui ont construit et émaillé l'histoire politique et sociale de nos contrées.

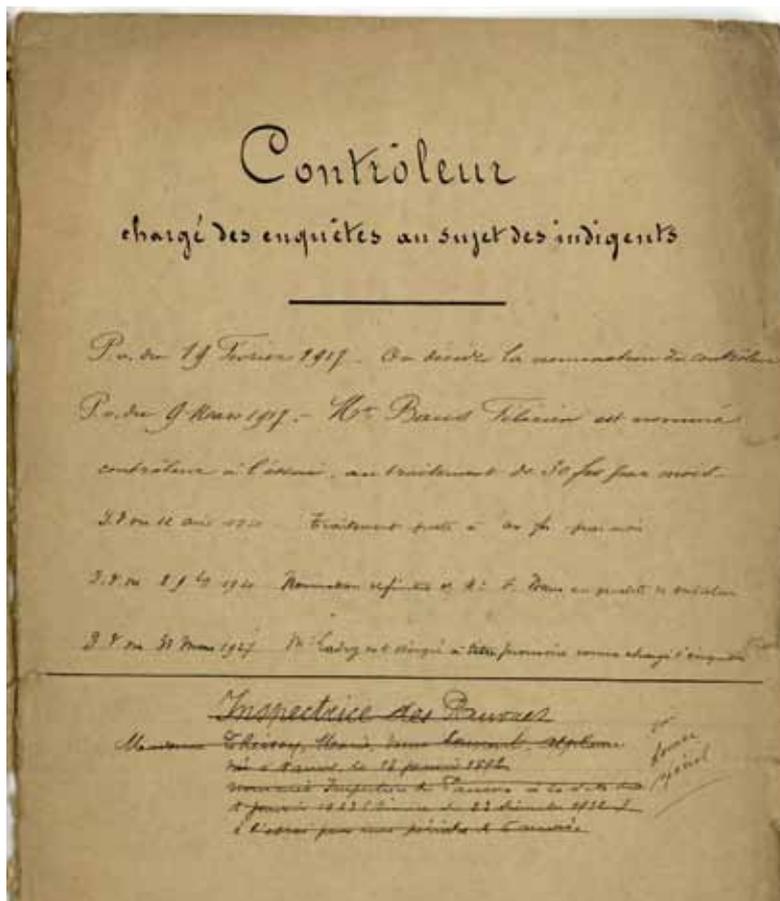
Ce qui (heureusement) change, et encore...

« Les progrès de la médecine aidant, le besoin de structures spécifiques de soins se fait jour. La spécialisation et la prise en charge de plus en plus importante des pathologies nourrit l'essor de nouvelles institutions, hôpitaux généraux ou spécialisés de soins. Parallèlement, au fil du 20^e siècle, la laïcisation du personnel va croissant. Ce phénomène trouve son origine dans le développement de la formation spécialisée du personnel infirmier et dans le déclin progressif de la vocation religieuse. » (15)

L'ambition, affichée en tout cas, des institutions mises en place s'élève. La loi de 1925 parle de prévenir (16) la misère. La loi organique des CPAS met la barre plus haut encore dans ses Articles premier et 57 :

« Article 1. Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...) Article 57. §1. (...) le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux

Décision par le Bureau de bienfaisance de Namur le 19 février 1917 de nommer un « Contrôleur chargé des enquêtes au sujet des indigents ».



⇒ familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Il encourage la participation sociale des usagers. »

Mais qu'en est-il concrètement ? On n'a en tout cas pas encore réussi à extirper la misère, cela se saurait !

Ce jugement terrible a plus d'un siècle : « La Bienfaisance publique peut soulager la misère ; elle ne peut rien aujourd'hui pour la prévenir et ce n'est pas sans raison qu'on lui adresse si souvent le reproche d'entretenir et de perpétuer le paupérisme, au lieu de contribuer à l'extirper. » (17) Que doit-on penser aujourd'hui ?

Les enfants abandonnés et les orphelins sont devenus beaucoup plus rares. Mais peut-on en dire autant de la pauvreté infantile qui toucherait, au vu des dernières données disponibles, un enfant sur quatre en Wallonie ?

Les règles deviennent plus strictes, l'égalité des citoyens devant les aides est de mieux en mieux assurée. La loi sur le minimex de 1974 en est la plus belle illustration. Même la loi de 1925 sur les CAP n'avait pas réussi à empêcher une « assistance (qui) reste dans les faits largement synonyme

d'arbitraire et se départit bien peu de l'ancienne bienfaisance ». (18) Le droit (tout relatif) au secours mensuel est interprété localement, et son montant peut varier d'une personne ou d'une commune à l'autre. Et, dans les faits, aujourd'hui seul le droit au revenu d'intégration est vraiment balisé par la loi et la jurisprudence ; les autres aides (en ce y compris le revenu d'intégration étudiant, les soins de santé, etc.) sont laissées à l'appréciation de chaque CPAS. L'égalité des citoyens pauvres n'est pas respectée. Les recours sont néanmoins plus faciles. (19)

La création et le développement de la Sécurité sociale ont réduit la précarité des classes laborieuses. Mais que faut-il faire quand la Sécurité sociale réduit sa protection et va même jusqu'à exclure ? On trouve également de plus en plus de travailleurs qui viennent dans les CPAS demander un revenu d'intégration partiel, comme à la fin du 19^e. (20) □

(1) Daniel Zamora, « Histoire de l'aide sociale en Belgique », Revue *Politique*, n° 76, 2012, pp.40-45

(2) Jacques Vandenbroucke, « Du Nouvel hôpital civil au Centre Hospitalier Régional de Namur – 100 ans au service du patient et

de la santé publique », Etude réalisée à l'occasion du centième anniversaire de l'hôpital civil, non publiée, 2003

(3) Source : <http://www.arch.be/index.php?l=fr&m=actualites&r=toutes-les-actualites&a=2015-01-29-archives-des-bureaux-de-bienfaisance-et-des-commissions-d-assistance-publique-des-entites-d-hensies-inventoriees>

(4) Axelle Bertrand, « Observations sur quelques familles ayant charge d'enfants, aidées par la C.A.P. de Namur », Mémoire, École sociale de Namur, 1954, p.59

(5) Monica De Coninck (Présidente du CPAS d'Anvers en 2008) : « De groep van sociaal onaangepasten met psychische problemen neemt snel toe. Monica De Coninck vraagt aan de Vlaamse regering om speciaal voor deze groep het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap uit te breiden. » (voir : <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/artikel/detail/393769/2008/08/25/3-000-Antwerpenaars-ongeschikt-voor-arbeidsmarkt.dhtml>)

(6) Ricardo Cherenti, « L'histoire des mots », CPAS Plus, n° 11/2006

(7) Ricardo Cherenti, op. cit.

(8) « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.95

(9) « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.312

(10) Daniel Zamora et Natascha Van Mechele, « Les reconfigurations de l'assistance publique et de la sécurité sociale en Belgique : du début du 19^e siècle à nos jours », Chapitre 1, Partie 2, Rapport sur la pauvreté 2016.

(11) Décret impérial sur l'extirpation de la mendicité (signé Napoléon), Bayonne, le 5 juillet 1808, cité in « Code administratif des établissements de bienfaisance », Bruxelles, 1833, p.148

(12) Axelle Bertrand, « Observations sur quelques familles ayant charge d'enfants, aidées par la C.A.P. de Namur », Mémoire, École sociale de Namur, 1954, p.6

(13) Courrier envoyé le 18 août 1910 par le Président et le Secrétaire de la commission des hospices civils à une demande émanant du Bourgmestre et échevins de la ville de Namur, Archives du CPAS de Namur

(14) Voir : https://www.rtb.be/vivacite/article/archive_viva-for-life-un-enfant-sur-quatre-vit-dans-la-pauvrete?dossier=3131

(15) Texte d'un panneau de l'exposition.

(16) L'article premier de la loi organique de l'assistance publique (10 mars 1925) dit que les CAP ont « pour mission de soulager et de prévenir la misère ».

(17) « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.45.

(18) Daniel Dumont, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », La Charte, 2012, p.115, cité in Daniel Zamora, op. cit., p.42.

(19) Mais ceci est menacé par la réforme de l'aide juridique (*lire en pages 14*).

(20) D'après une analyse de *Vivre Ensemble Education* parue en novembre 2016.