

Pauvreté et aide sociale : rien de neuf sous le soleil ?

A l'occasion des 40 ans de la Loi sur les CPAS, celui de Namur a mis sur pied une exposition, « Pauvre de nous », qui retrace l'histoire de l'aide sociale dans nos contrées depuis huit siècles. Au cours de l'élaboration de cette exposition sont apparues beaucoup de constantes dans la façon de parler des pauvres et de les aider au fil des siècles. Avec, tout de même, des changements qu'il est bon de souligner pour qu'ils ne passent pas eux aussi aux oubliettes de l'histoire.

Avec le soutien de



Les mots et les maux de la pauvreté

On sait que, dans une culture donnée, les mots sont d'autant plus nombreux et nuancés qu'une réalité est importante. L'exemple des mots, expressions ou combinaisons de mots désignant la neige et la glace chez les Inuits est bien connu, même s'il y a des interprétations scientifiques divergentes sur l'ampleur de cette variété¹. Mais peu importe.

En tout cas, à lire **la richesse du vocabulaire utilisé pour désigner ou qualifier les pauvres et autres 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 qu'elle est sciemment entretenue – nous imprègne profondément ? Peut-être parce qu'on a peur du potentiel désordre social ?

Quoi qu'il en soit, cette richesse – si l'on peut dire... – du vocabulaire est constatée depuis toujours.

Des mots traversent les époques. Par exemple :

- le mot **fainéant** se trouve mentionné dans un texte du 17^e et dans le rapport de 1900 sur la « Réforme de la Bienfaisance en Belgique »² (« fainéants sans vergogne ») ;
- le mot **brimbeur** (fouteur de brin pourrait-on dire ou vagabond sans foi ni loi) se trouve exprimé de diverses manières au cours des siècles ;
- 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, sans vouloir lui en rendre par son travail notamment. »³) et en 2008 par Monica De Coninck à l'époque présidente du CPAS d'Anvers (« Le groupe des inadaptés sociaux avec problèmes psychiques augmente rapidement. »⁴).

¹ Source : <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/les-mots-en-inuktitut-pour-la-neige-et-la-glace/>

² « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », Résolutions et Rapport général de la commission spéciale, Rapporteur Cyr. VAN OVERBERGH, Bruxelles, 1900, p.312

³ 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

⁴ 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 : <https://miniurl.be/r-18u7>)

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, quémandeurs, vagabonds, clochards, trimardeurs...⁵ Les expressions ne manquent pas non plus : « toute cette guenaille de vauriens oiseux »⁶, « mendiants invétérés dont les enquêtes nous révèlent les roueries et tromperies, vagabonds sans aveu, réserve de l'armée du crime »⁷, « partout le nombre de vagabonds vicieux et des mendiants de profession augmente »⁸, « [Les corps municipaux veilleront à] obvier ou remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou des furieux laissés en liberté (...) »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 ». Illustration : « (...) il ne peut être recueilli dans nos hospices, alors surtout qu'un grand nombre de vieillards recommandables attendent leur tour d'admission. »¹⁰.

La crainte du lendemain, surtout des vieux jours



L'arrière de l'Hospice Saint-Gilles, aujourd'hui devenu le Parlement wallon.

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.** Les hommes et femmes politiques d'aujourd'hui reçoivent des sollicitations semblables, notamment quand les places en maisons de repos et de soins manquent.

Même les citoyens plus aisés, du 14^e au 16^e siècle, s'arrangent pour obtenir une chambre dans certains hospices pour terminer leurs jours, à condition de la meubler et de léguer leurs biens à l'hospice. Ce sont les prébendiers, installés au 1^{er} étage de l'Hospice

⁵ Ricardo Cherenti, « L'histoire des mots », CPAS Plus, n° 11/2006

⁶ Ricardo Cherenti, op. cit.

⁷ « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.95

⁸ « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.312

⁹ Extrait de la loi du 16-24 août 1790, cité in « Code administratif des établissements de bienfaisance », Bruxelles, 1833, p.14

¹⁰ Courrier envoyé le 22 avril 1901 par le Président et le Secrétaire de la commission des hospices civils au Bourgmestre de la Ville de Namur

Saint-Gilles, les pauvres étant installés au rez-de-chaussée. L'ancêtre des résidences-services ?

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

Ici aussi une vision un peu simpliste a parfois cours. La loi de 2002 (sur le droit à l'intégration sociale), qui va transformer le minimex en revenu d'intégration, est vue comme la 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 loi discutée au Parlement. 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 (comme l'ONEM verse à un employeur l'équivalent de l'allocation de chômage comme subside à l'emploi). Les filles sont, elles, régulièrement placées comme domestique dans des familles bourgeoises.

- « 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. »¹¹

- L'Article 6 de la Loi pour la répression du vagabondage et de la mendicité (27 novembre 1891) dit ceci : « **Les individus valides** internés dans un dépôt de mendicité ou dans une maison de refuge **seront astreints aux travaux prescrits dans l'établissement.** »

- Dans la proposition de loi qui conclut ses travaux, la Commission de réforme de la Bienfaisance prévoit en son article premier une

¹¹ Daniel Zamora et Natascha Van Mechelen, « Les reconfigurations de l'assistance publique et de la sécurité sociale en Belgique : du début du 19e siècle à nos jours », Chapitre 1, Partie 2, Rapport sur la pauvreté 2016.

catégorisation très claire : « La société a l'obligation de secourir, dans les limites de la nécessité : 1. Les indigents qui n'ont pas la force de travailler ; 2. Ceux qui ne trouvent pas les moyens de travailler (indigents involontaires) ; 3. Ceux qui n'ont pas la volonté de travailler, sauf à combiner, en ce qui les concerne, les mesures d'assistance avec les mesures de répression. »¹². On ne saurait être plus clair sur l'importance de faire travailler ceux qui le peuvent.

- La loi organique sur les CAP¹³ 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.

- Sur une fiche d'aide individuelle de 1958 est écrit : « La femme ne peut-elle travailler ? » (son mari est malade)

- La loi de 1974 sur le minimex maintient une conditionnalité (« Art.1 Tout Belge ayant atteint l'âge de la majorité civile, qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et *n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens*, a droit à un minimum de moyens d'existence. »), mais il est vrai que cette conditionnalité a longtemps été appliquée de manière lâche.

Cette obligation de travailler traduit, hier comme aujourd'hui, une suspicion *a priori* : le pauvre le serait le plus souvent parce qu'il n'a pas envie de travailler et se complaît dans l'oisiveté. Et, à travers le temps, faire travailler le pauvre ne veut pas nécessairement dire lui fournir un emploi salarié, mais conditionner l'aide qu'il reçoit à un travail qui ne peut être assimilé à un emploi, avec les droits, le revenu et le statut social qu'il procure.

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 :

- 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 méreau.

¹² « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.1

¹³ Commissions d'assistance publique

- **L'absentéisme des enfants** pauvres de l'école dite dominicale est sanctionné par des **privations de distribution de pain**.
- « La **mendicité** sera défendue sur tout le territoire de l'empire. »¹⁴ 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. »
- « Le Bureau (de bienfaisance de Namur) décide la nomination d'un inspecteur chargé de **faire les enquêtes au sujet des indigents** »¹⁵
- « 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**. »¹⁶
- D'une manière générale, la discipline est très stricte dans les institutions de l'ancien régime comme des temps modernes.

Ah, la fraude des pauvres ! « Ils sont payés à ne rien faire, ils profitent du système ! » Ceux qui se plaisent à citer tel ou tel cas *d'un (plus ou moins) proche qui...* font le jeu des puissants qui ont intérêt à ce que les « petits », les dominés, pour reprendre un langage marxiste, se concurrencent entre eux plutôt que de chercher à s'émanciper ensemble des mécanismes qui les oppriment tous à des degrés divers.

En Belgique, la fraude sociale s'élève à 83,6 millions d'euros. Cela paraît énorme ? Pas si on met ce montant en regard de celui de la fraude fiscale, qui cause à l'État quelque 9 milliards de pertes annuelles. Or, c'est notoire, cette fraude fiscale, qui est notamment le fait de contribuables très riches, est beaucoup moins pourchassée que la fraude des chômeurs ou des bénéficiaire du RIS.

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'accueil des pèlerins et les périodes de troubles constituent cependant des exceptions à cette règle).

¹⁴ 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

¹⁵ Réunion du Bureau de bienfaisance de Namur du 19 février 1917, Archives du CPAS de Namur

¹⁶ 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

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. »¹⁷

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 (quel CPAS donc aujourd'hui) 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 une place très importante tout au long de ces huit siècles d'histoire des actions sociales. Ce constat, qui a plus de 100 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 par la bienfaisance privée et par l'ignorance complète de ce fait de la part du législateur. **L'innombrable quantité d'associations de charité qui couvrent notre sol et qui satisfont au moins pour la moitié à l'indigence belge, où donc sont-elles reconnues par les règlements officiels ?** En face de la raideur et de l'inflexibilité de l'Assistance publique, immuable dans son organisation depuis plus de cent années, ignorante des nouvelles misères qui montent d'une organisation sociale toujours changeante, rappelez-vous la souplesse, les ressources, les qualités d'adaptation de la charité privée tant confessionnelle que non confessionnelle depuis cinquante ans seulement. »¹⁸ Encore aujourd'hui, certaines associations justifient leur action en ce qu'elle permet plus de souplesse. Et souffrent d'un manque permanent de reconnaissance et de financement de la part des pouvoirs publics, alors qu'elles font face à des situations de pauvreté toujours plus nombreuses et toujours plus complexes.

Comment dès lors faire travailler ensemble l'action publique et les initiatives associatives ? Les réponses ont varié dans le temps, se calquant, en partie, sur les débats philosophiques et politiques qui ont

¹⁷ 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

¹⁸ « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.69

construit et émaillé l'histoire politique et sociale de nos contrées. Aujourd'hui, l'heure est le plus souvent à la collaboration pleine et entière, en tout cas c'est le discours officiel ; il faut néanmoins constater, à la fois, que de vieux réflexes de méfiance ou de récupération subsistent, voire que des manœuvres s'organisent pour favoriser l'un plus que l'autre...

On observe notamment, ces dernière années, une volonté du politique de contrôler de très près le travail des associations de terrain, voire d'orienter leurs pratiques via le financement : certains subsides sont accordés en priorité aux projets qui répondent aux options politiques du pouvoir en place ; les conditions d'octroi des financements peuvent forcer l'association à donner la préférence à un certain type de public (plus facilement réinsérable sur le marché du travail, par exemple).

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

Les progrès en médecine obligent à repenser les institutions et les métiers. « 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. » (Emmanuel Bodart)

L'ambition, affichée en tout cas, des institutions mises en place s'élève.

La loi de 1925 parle de prévenir¹⁹ la misère. La loi organique des CPAS, dont on célèbre en 2016 le 40^e anniversaire, 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*.

Il est créé des centres publics d'action sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide.(...)

Article 57. §1. (...) le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux 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. Cette

¹⁹ 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 »

aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. »

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. »²⁰ 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, 1 enfant sur 4 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. »²¹ 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.

La création et le développement de la sécurité sociale ont d'évidence réduit la précarité des classes laborieuses. Les aides publiques en ont progressivement tenu compte. Le droit à un revenu d'intégration est un droit résiduaire. La CAP de Namur affiliait ses orphelins à une caisse de pension. On organise également l'affiliation aux soins de santé : mettre en ordre de mutuelle un pauvre qui ne l'est pas fait partie des premières démarches dans un CPAS. Ce n'est pas nouveau. « Une circulaire du 12 décembre 1947 qui interprète l'article 74 de la loi de 1925 oblige les C.A.P. à affilier leurs secourus à une Société de Secours mutuels (l'Etat

²⁰ « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.45

²¹ Daniel Dumont, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », La Charte, 2012, p.115, cité in Daniel Zamora, op. cit., p.42

s'engage à rembourser la moitié des frais de cotisation. »²² De trop nombreuses dépenses de santé restent néanmoins à charge des CPAS. Le dispositif dit de l'Article 60 est là aussi pour "renvoyer" son bénéficiaire dans le régime du chômage.

« En se transformant sous l'influence des idées aussi bien que sous l'action des conditions économiques, la société semble tendre à substituer à la notion légale de la Bienfaisance publique un ensemble de conceptions qui en sont exclues, encore qu'elles aient avec elle des attaches certaines et nombreuses. L'épargne populaire, la prévoyance, la mutualité, l'assurance ouvrière sont autant d'éléments nouveaux, ignorés de la législation en vigueur, étant nés après elle, qui sollicitent à cet égard l'attention et l'intervention des pouvoirs publics. »²³ Mais que faut-il faire quand la sécurité sociale réduit sa protection et va même jusqu'à exclure ?


10

Conclusion

Dire et traiter la pauvreté : un éternel recommencement ? Aujourd'hui, nombreux sont les mouvements et associations qui se battent pour que la pauvreté soit considérée et traitée comme un problème de société, *de la* société dans son ensemble, et non comme une malchance individuelle. Si le discours commence à être entendu, les politiques menées perpétuent par contre la stigmatisation et la culpabilisation des personnes pauvres, tout en grignotant les droits pour en faire des faveurs à mériter. Gageons qu'on pourra, dans dix ans, conclure autrement une analyse sur les 50 ans de la Loi sur les CPAS !

Philippe Defeyt

Disponible sur www.vivre-ensemble.be
Contact : info@vivre-ensemble.be
02 227 66 80

Avec le soutien de la  FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



VIVRE ENSEMBLE
EDUCATION

²² Axelle Bertrand, op. cit., p.5

²³ « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », op. cit., p.45