

Contradictions (1976-1986), chercheur à l'université de Louvain (1970-1981), chercheur agrégé à l'université de Montréal (1981-1985). À partir de 1985, professeur à l'École de travail social de l'université de Moncton au Nouveau-Brunswick (Canada). Il a écrit de nombreux articles et livres sur les politiques sociales, la pauvreté, le chômage des jeunes et la débrouillardise sociale.

(3) Grell P., *L'organisation de l'assistance publique*, Bruxelles, Contradictions, 1976, pp. 107 et 108.

(4) *Idem*, p. 109 et 110.

(5) *Ibidem*, p. 110.

(6) Mollat M., *Les pauvres au Moyen Âge*, Paris, Hachette, 1984, p. 26.

(7) Castel R., *op. cit.*, p. 33.

(8) *Idem*, p. 35.

(9) *Ibidem*, p. 44.

(10) *Ibidem*, p. 46.

(11) *Ibidem*, p. 47.

(12) *Ibidem*, p. 50.

(13) *Ibidem*, p. 51. On entend bien ici par domiciliation la présence avérée sur un territoire et non nécessairement l'inscription dans un registre administratif, ce qui n'est donc pas contradictoire avec les notions actuelles de résidence et de domiciliation pour l'octroi de l'aide sociale.

(14) *Ibidem*, p. 51.

(15) *Ibidem*, p. 71.

(16) *Ibidem*, pp. 90-108 pour la question du vagabondage et p. 181 pour la désaffiliation.

(17) Zamora Vargas Daniel, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, « Sociologie et anthropologie », 2018, p. 15.

(18) Peemans-Poullet Hedwige, « De l'obligation de travailler au droit au travail », *La Revue nouvelle*, n° 6, Juin 1996, p. 65.

L'ÉPOQUE MODERNE : LE POUVOIR POLITIQUE DE PLUS EN PLUS INTERVENTIONNISTE

L'assistance devient de plus en plus une prérogative publique, et non plus religieuse, tout en restant organisée principalement au niveau local. Pour lutter contre les indigents valides, la répression va se durcir. Mais, petit à petit, les mentalités évoluent...

À l'époque moderne (15^e – 18^e siècles) (1), on assiste à un interventionnisme croissant du pouvoir politique qui, par ailleurs, se centralise. En même temps que la bourgeoisie se déploie, une pauvreté importante se développe. Au cours de cette période, la crainte d'une rupture de la cohésion sociale est très forte et justifie une politique répressive à l'égard de la mendicité et du vagabondage considérés comme sources de dangers. Elle se développe autour de deux axes : d'une part des mesures de police (répression pure) : les vagabonds risquent le bannissement, l'enfermement, le travail forcé et même les galères ; d'autre part des mesures d'assistance qui elles visent à assurer la survie des indigents et surtout à les « fixer », les domicilier pour réduire leurs mouvements et donc éviter les troubles qu'ils pourraient supposément poser.

La mendicité interdite

On entend alors par indigent une personne sans ressources ou disposant de ressources insuffisantes pour couvrir ses besoins élémentaires. « Dès que les pouvoirs publics (les villes, les souverains) décident de réglementer et prendre en charge l'assistance aux pauvres, la question de l'obligation de travailler va se trouver liée au contrôle de la mendicité. ». Hedwige Peemans-Poullet prend ainsi un exemple de 1459 (donc à la fin du Moyen Âge), époque où la majorité du territoire de la Belgique actuelle fait partie des Pays-Bas bourguignons : « l'édit sur l'exercice de la mendicité de Philippe Le Bon (1459) interdit la mendicité à tous, sauf aux catégories suivantes : les enfants de moins de douze ans (seize ans s'ils sont en apprentissage), les personnes de plus de soixante ans ne pouvant plus gagner leur vie par suite d'infirmités, les personnes char- ➤ »

« Les Mendians »
de Pieter Brueghel
l'Ancien.

LA REPRODUCTION FAIT PARTIE
DES 10.000 PEINTURES COM-
PILÉES PAR LE YORK PROJECT.
CETTE COMPILATION EST GÉRÉE
PAR ZENODOT VERLAGSGESELL-
SCHAFT MBH ET MISE SOUS
LICENCE GNU FREE DOCUMENTA-
TION LICENSE.



⇒ gées de jeunes enfants. Une telle réglementation montre que celui qui est capable de travailler ne peut recevoir des secours (privés ou publics) et elle présuppose que tous ceux qui sont capables de travailler peuvent trouver du travail. Au siècle suivant, le lien entre l'obligation de travailler et le contrôle de la mendicité va plus loin encore. Charles Quint

(1531) impose de contraindre au travail les pauvres valides. ». (2) Il s'agit de l'édit du 7 octobre 1531 réformant l'organisation de l'assistance publique aux Pays-Bas. Ses principes essentiels étaient l'interdiction absolue de la mendicité et la centralisation des secours. C'est cet édit qui crée l'institution de secours dite Suprême Charité, l'administration chargée de mettre l'édit en œuvre. (3) Thomas More, dès 1516, dans son *Utopia*, prône l'interdiction de la mendicité et l'obligation du travail pour toutes les personnes valides. L'humaniste catalan Jean Louis Vivès considère lui que « le Magistrat doit non seulement inciter les mendiants valides au travail en leur refusant l'aumône et en leur interdisant la mendicité, mais il doit aussi leur procurer un gagne-pain et veiller à l'ouverture d'écoles pour instruire les enfants pauvres. ». (4)

Travail contraint et enfermement

C'est donc à partir du 16^e siècle surtout que se met en place dans nos contrées un double processus dans

le traitement des pauvres. Primo la sécularisation (laïcisation) accrue de l'assistance qui s'ancre davantage encore au niveau local : avec le développement des villes, l'assistance est de plus en plus organisée par le pouvoir public laïque. En France la responsabilité de l'assistance devient déjà principalement publique

et s'accompagne d'une domiciliation sur un territoire local qui favorise le contrôle. Secundo la mise au travail et l'enfermement dans un objectif de punition et d'éducation : l'objectif n'est pas la recherche de solutions au chômage mais la « bienfaisance éducative ». (Lire l'encadré p. 17.) Il s'agit de punir les indigents, mais également de les éduquer car ils sont tenus pour responsables de leur situation. Leur pauvreté résulterait de leur paresse, leur imprévoyance et

leurs comportements dépravés (alcoolisme, violence, prostitution, vol, etc.). Au début du XVII^e siècle, en France, « le gouvernement monarchique choisit de s'attaquer de front au problème de la mendicité. Il envisage alors de recourir à une solution principale pour y remédier : l'enfermement. Les premiers textes législatifs, explicitement et presque exclusivement consacrés au vagabondage et à la mendicité, paraissent à cette époque. (...). Dans le même temps (en 1612), une réformation de l'ensemble du système hospitalier est envisagée. Toutefois, ce n'est qu'après plusieurs années que l'Hôpital général

**L'assistance
de plus en plus
organisée
par le pouvoir
public laïque**

de Paris verra enfin le jour, en 1656, avec une double fonction prophylactique : sanitaire et sociale. Suivie avec constance, cette politique d'enfermement conduit par la suite la monarchie à faire ouvrir des hôpitaux généraux dans la plupart des grandes villes du royaume, en 1662, puis à rechercher un contrôle de type administratif sur l'ensemble des lieux destinés à accueillir mendiants et vagabonds. (...) Malgré la création des hôpitaux généraux et l'utilisation d'autres types d'institutions hospitalières et de maisons de force à des fins de lutte contre le vagabondage, les circonstances de la fin du règne de Louis XIV et de la Régence n'ont pas permis, loin s'en faut, d'endiguer le développement de la mendicité. » (5)

Des mesures peu applicables

En effet, aussi sévères soient les mesures répressives prévues, sévérité qui frappe le chercheur qui étudie les textes légaux, leur application est souvent difficile, notamment du fait de l'ampleur du problème. Il en va ainsi également de la déclaration du roi du 18 juillet 1724 contre les mendiants et vagabonds qui affirme : « Nous avons toujours vu avec une peine extrême depuis notre avènement à la Couronne la grande quantité de mendiants de l'un et de l'autre sexe qui sont répandus dans Paris et dans les autres villes et lieux de notre Royaume et dont le nombre augmente tous les jours. L'amour que Nous avons pour nos peuples Nous a fait chercher les expédients les plus convenables pour secourir ceux qui ne sont réduits à la mendicité que parce que leur grand âge ou leurs infirmités les mettent hors d'état de gagner leur vie. Notre attention pour l'ordre public et le bien général de notre Royaume Nous engage à empêcher par des règlements sévères que ceux qui sont en état de subsister par leur travail mendient par pure fainéantise et parce qu'ils trouvent une ressource plus sûre et plus abondante dans les aumônes des personnes charitables que dans ce qu'ils pourraient gagner en travaillant. » Cette déclaration prévoit que les mendiants valides soient enfermés dans les hôpitaux et l'instruction concernant l'exécution de la Déclaration des mendiants, en date du 24 juillet 1724, précise que « tous les Hôpitaux doivent être en état de fournir la nourriture et la subsistance aux mendiants invalides en général [...] il leur faudra donner des lits et une nourriture suffisante, comme du pain, de la soupe et un peu de viande ou quelques légumes. Les invalides des deux sexes estropiés de quelque membre, ou par leur grand âge bénéficieront d'une paillasse avec des draps et couvertures. À l'égard des mendiants valides, [...] il ne leur faut que de la simple paille pour les couchers et du pain et de l'eau pour les nourrir ». Mais, dans les faits, la mission s'avère impossible et est même concrètement « boycottée » : « Les mendiants auraient dû être distribués en compagnies de vingt hommes, un sergent étant chargé de les conduire et de les employer aux travaux des ponts et chaussées. Cependant, le nombre important de mendiants, le défaut d'emplacement dans les hôpitaux et le coût de telles mesures ne permirent pas d'appliquer toutes les dispositions du texte. Les sergents refusaient de conduire les mendiants et, en 1733, les hôpitaux renvoyèrent presque tous les vagabonds qu'ils avaient reçus dans l'intervalle. ». (6) Une nouvelle déclaration royale en 1750, reconnaissant l'échec de celle de 1724, ordonnait à toutes les généralités (c'est-à-dire toutes les circonscriptions administratives) de créer des lieux destinés à recevoir les mendiants. Elle ne fut pas non plus suivie de véritables effets.

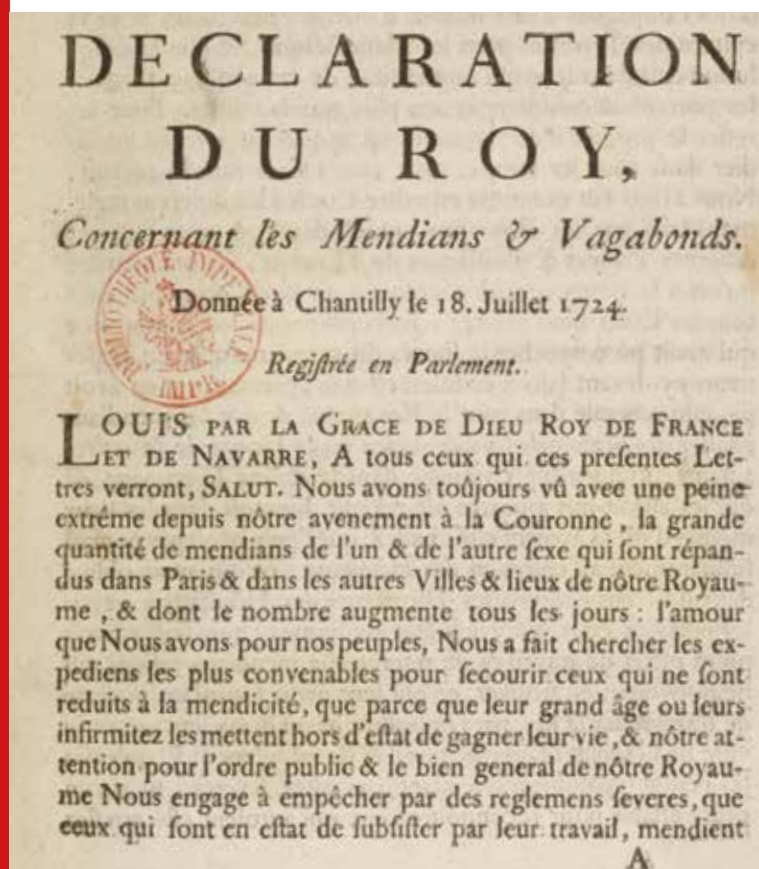
SAINT VINCENT DE PAUL : « PATRON DE TOUTES LES ŒUVRES CHARITABLES »

Vincent de Paul (1581-1660), prêtre et figure du renouveau spirituel, apostolique du catholicisme français du XVII^e siècle, fondateur de congrégations, il œuvra tout au long de sa vie pour soulager la misère matérielle et morale. Il a été canonisé en 1737 et reconnu comme « patron de toutes les œuvres charitables » en 1885. Il n'était pas pour autant moins apôtre de l'assistance par le travail si l'on en croit l'histoire (la légende ?) suivante. Un seigneur de la cour lui ayant abandonné un domaine marécageux aux environs de Paris, Vincent de Paul eut l'idée d'y envoyer les mendiants qui s'adressaient à lui et de les employer à y creuser un grand fossé. La journée de travail leur était payée 25 sols. Au bout de quelque temps, le fossé fut creusé. On vint le dire à Vincent de Paul et lui demander ce qu'il fallait faire. Il réfléchit un instant puis répondit : « Faites-en creuser un second à côté et combler le premier ». (1)

(1) Grell P., *L'organisation de l'assistance publique*, Bruxelles, Contradictions, 1976, p. 91 qui reprend Van Overbergh C., *Réforme de la bienfaisance en Belgique ; résolutions et rapport général de la commission spéciale*, Bruxelles, A. Lesigne, 1900.



Vincent de Paul par Simon François de Tours (1606-1671).
DOMAINE PUBLIC.



La déclaration du roi du 18 juillet 1724 contre les mendiants et vagabonds est très répressive sur papier mais, dans les faits, elle s'avérera pratiquement impossible à appliquer.

⇒ Punir et discipliner

La consigne d'enfermement se fera donc de façon plus ou moins effective, selon les lieux et les moments. On lira utilement les développements de Castel sur les ateliers de charité et les dépôts de mendicité et les différences entre les deux. Citons juste ce qu'il dit de la situation dans l'Ancien régime finissant : « Les dépôts de mendicité visent la frange la plus désocialisée, ou du moins perçue comme telle, de l'indigence valide : les mendiants et les vagabonds. L'obligation se fait ici répression pure, et la référence conservée au travail à produire sert mal d'alibi, comme dans la workhouse anglaise, à des pratiques punitives de pure intimidation. L'atelier de charité, comme certaines opportunités du travail ménagées au niveau local par les poor laws anglaises, vise un spectre plus large d'indigents exclus de l'emploi, et même en principe l'ensemble de ceux qui n'auraient pu trouver un travail par leurs propres moyens. Des opportunités de travail seraient donc en principe proposées par la puissance publique. Mais, outre qu'elles sont notoirement insuffisantes, l'offre est, dès l'origine, biaisée. Il ne faut pas que ces travaux puissent entrer en concurrence avec les formes communes du travail, de sorte que, comme le dit l'Intendant de Poitiers en 1784, on a « pris soin de réduire les prix et de n'admettre à ce travail que les plus nécessiteux » ». (7) Et Castel de conclure : « Se confirme ainsi la fonction d'exemplarité jouée par le traitement du vagabondage : il

représente le paradigme de la régularisation d'une organisation du travail dominée par le principe de l'obligation. Dans les sociétés préindustrielles, il surplombe de sa menace le régime du travail pour tous les indigents. » (8) Le travail imposé, coercitif, est essentiellement de nature punitive, le plus souvent sans véritable utilité économique, comme le souligne Dumont : « Espace de confinement régi par un régime disciplinaire draconien, l'hôpital est, du moins pour les sujets jugés plus ou moins valides, un lieu d'inculcation coercitive de la valeur du travail. Pour éprouvantes qu'elles soient, les activités résultant de cette mise au travail forcée sont notoirement peu productives. Si les conditions de vie imposées aux nécessiteux sont franchement dégradantes, l'utilisation de leur force de travail se limite bien souvent à leur faire remuer de la boue. Du reste, la rentabilité économique n'est pas l'objectif poursuivi au premier chef par les politiques de mise au travail forcée : il s'agit bien plutôt de rééduquer et de discipliner les individus considérés comme déviants ». (9)

Les Lumières aux idées libérales mais...

Castel montre comment, avec le « Siècle des Lumières », les idées libérales vont prendre le pas, déconsidérer les institutions charitables, vouloir supprimer (brièvement via Turgot) les dépôts de mendicité, libérer l'initiative privée, « aux antipodes de la conception traditionnelle pour laquelle la norme sociale est de s'inscrire dans un ordre fixe et de s'en satisfaire. La rupture avec la société d'ordres, de statuts, d'états, régie par les tutelles, est totale. ». (10) Pour autant, sur le sujet qui nous occupe, la fameuse frontière entre capables de travailler ou non demeure, même pour les promoteurs d'une aide plus forte et plus généralisée. « Turgot, contrôleur général des finances de Louis XVI, dans sa Commission de 1774, avait jeté les bases d'un véritable service public de l'assistance. Pour lui, la mendicité des valides et le vagabondage restent des délits qui doivent être réprimés par la justice. Mais la prévention de la pauvreté est une mission de l'administration qui doit fournir du travail aux adultes valides et des secours à ceux qui, pour l'une ou l'autre raison, ne peuvent travailler. D'où l'idée qu'il faut créer des « ateliers de charité » qui procurent aux chômeurs, contre un salaire réduit, des travaux d'utilité publique. Pour les autres pauvres, ceux qui ne peuvent travailler, il faut créer des bureaux d'aumône chargés de la répartition des secours dans les villes et les villages ». (11)

L'émergence des idées des Lumières

Tout ne change pas pour autant : « La vieille posture répressive n'est pas récusée. Elle surplombe toujours le paysage pour parer aux dangers auxquels l'excès de la misère peut conduire ceux qui n'ont plus rien à perdre ». Cependant, faire du travail forcé un outil uniquement punitif n'est plus l'option privilégiée. S'il n'est pas encore question de considération

des travailleurs, apparaît tout de même le souci de ne pas « gâcher » la main-d'œuvre et même de la cultiver. « Les catégories laborieuses représentent une masse à entretenir avec soin, à cultiver au sens propre du mot, c'est-à-dire à travailler pour la faire travailler, afin de faire pousser et récolter ce dont le travail est porteur : la richesse sociale. La population est vraiment la source de la richesse des nations — mais à la condition, évidemment, qu'elle travaille ». (12) Et Castel de commenter, en note, la phrase célèbre

de Montesquieu : « Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas » en disant « On comprend que cette double prise de conscience de la valeur du travail et de la rareté des travailleurs conspire à faire du travail la richesse par excellence ». (13)

Les idées novatrices mais...

En Belgique (qui fait alors partie des Pays-Bas autrichiens), des critiques sur la répression des pauvres et des réflexions sur d'autres modèles se développent également. « De plus en plus de critiques s'élèvent contre l'inefficacité ou le coût des maisons de travail forcé. Certains vont jusqu'à dire qu'il est injuste et barbare d'enfermer dans ces maisons des ouvriers réduits malgré eux au chômage ou à la misère. Dans le dernier quart de ce XVIII^e siècle, pour s'opposer à la tendance à l'enfermement, un échevin d'Ath publie un Traité sur la mendicité, dans lequel il préconise le désenfermement des pauvres, la prévention de l'assistance par le développement d'écoles publiques en vue d'apprendre un métier aux enfants et la création d'un impôt sur les riches (laïques et ecclésiastiques) qui étaient les seuls, selon l'auteur, à pouvoir ainsi s'acquitter de cette « dette de la cité ». Il faut secourir les « vrais pauvres ». Le travail est la seule solution pour les valides. Pour développer le travail, il préconise le morcellement des terres et l'abaissement du coût du travail. Dans ce dernier quart du siècle, on observe aussi la montée de la critique contre l'inefficacité et l'injustice des interventions charitables de l'Église (couvents, paroisses) et contre le particularisme des interventions des confréries. Au sein de celles-ci, se développe chez certains une idée (non suivie) d'obliger tous les métiers, gildes et autres organisations professionnelles à cotiser à une caisse de secours permettant de secourir tous les pauvres issus de ces mêmes organisations (cette pratique était déjà relativement répandue mais libre). C'était, avant la lettre, une idée d'assurance sociale reposant sur la solidarité professionnelle. » (14) Ces idées novatrices, annonciatrices des caisses de secours mutuels du siècle suivant, ne seront donc pas suivies. En premier lieu car le pouvoir (autrichien) en place prendra d'autres options. « A l'opposé, ceux qui comme Joseph II, vont s'atteler à la réforme de l'assistance publique voudront centraliser aux mains de l'État, dans une structure publique, la Confrérie de l'amour actif du prochain, toutes les ressources disponibles et donc limiter ou supprimer les interventions sociales des confréries (le plus souvent liées aux métiers et gildes) et de certaines institutions religieuses. Le projet de réforme de Joseph II fait une distinction très nette entre les problèmes de pauvreté liés à la santé (infirmes, fous, incurables...) où il se montre assez novateur, et ceux liés au travail où il se montre rétrograde. Aux « pauvres valides », il faut procurer du travail... mais enfermer pour contraindre au travail les professionnels de la mendicité. À défaut de pouvoir procurer du travail, c'est évidemment l'enfermement qui prévaudra. En fait, la partie de la réforme de l'assistance qui concernait les pauvres et le travail n'a pas encore été réellement entamée au moment où se produisent les Révolutions belges (brabançonne et liégeoise) et la Révolution française. » (15) Cependant, la sécularisation a fait son œuvre et les principales institutions de secours existant en Belgique à la fin de l'Ancien Régime ont désormais un caractère essentiellement communal et laïc. (16) □

Des institutions essentiellement communales et laïques

(1) Les historiens, en particulier français, considèrent que l'époque moderne couvre la période historique commençant à la fin du Moyen-âge, généralement placée en 1453 (chute de Constantinople) ou en 1492 (« découverte » de l'Amérique par Christophe Colomb) et se terminant en 1789 (Révolution française).

(2) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, p. 65.

(3) Sur la Suprême Charité, voir Bonenfant P., « La création à Bruxelles de la Suprême charité », dans A.S.B.H.H., III, 1965, p. 149-177 ou pour l'original Bonenfant P., « La création à Bruxelles de la Suprême charité, annexe au Rapport annuel de la Commission d'Assistance publique de Bruxelles pour 1928 », Bruxelles, 1930, in-8°, 19 p.

(4) Lire pour plus de détails Bonenfant P., « Les origines et le caractère de la réforme de la bienfaisance publique aux Pays-Bas sous le règne de Charles-Quint », *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 5, fasc. 4, 1926, pp. 887-904 et tome 6, fasc. 1-2, 1927, pp. 207-230; Bruneel C., « La réforme de l'assistance dans l'espace belge au XVI^e siècle », *Giginta*, édité par Alexandre Pagès, Presses universitaires de Perpignan, 2012 ; Cauchies Jean-Marie, « Entre paroisse et commune : la « conduite de la charité » et la législation dans les Pays-Bas du XVI^e au XVIII^e siècle », *C@hiers du CRHiDI. Histoire, droit, institutions, société* [En ligne], Vol. 44 - 2022.

(5) Peny Christine. « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1 n° 4, 2011, p. 11-12.

(6) *Idem*, p. 12

(7) Castel R., *op. cit.*, p. 140.

(8) *Idem*, p. 140-141.

(9) Dumont Daniel, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question : une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 108. Notons que l'essentiel des points qui nous intéressent dans cette étude sont disponibles en ligne sous le titre D. Dumont, « Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ? », in V. van der Plancke (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Éditions La Charte, Bruxelles, 2012, pp. 129-158.

(10) Castel R., *op. cit.*, p. 177.

(11) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, p. 67.

(12) Castel R., *op. cit.*, p. 180.

(13) *Idem*, p. 180. Citation de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, livre XXIII, chap. XIX, Paris, Flammarion, coll. « Garnier Flammarion », 1999 (1^{ère} édition, Genève, 1749), p. 73. Au lecteur qui s'ennuierait de la seule référence à Castel (et brièvement à Peemans-Poullet) pour cette période, nous signalons qu'un même historique a été réalisé par Daniel Dumont dans sa thèse dont une version complétée a été publiée en livre (*cf. supra*). Lui s'est basé pour cette période sur P. Grell, « L'organisation de l'assistance publique », Bruxelles, Contradictions, 1976, p. 47 à 110 et sur I. Dechamps, « Au fil de l'aide sociale », L'aide sociale dans la dynamique du droit, Bruxelles, De Boeck, coll. « Bibliothèque de droit social », 1995, n° 59 à 130, p. 47 à 75. Le tableau dressé est sensiblement le même que celui que nous avons fait en nous basant sur Castel, sauf que l'aspect qui fait l'objet de notre étude, la disposition au travail, n'y est pas pareillement mise en avant que chez l'auteur que nous avons choisi. Nous avons cité le seul extrait de l'ouvrage de Dumont qui traite ce point pour la période du Moyen Âge.

(14) Peemans-Poullet H., *op. cit.*, p. 66.

(15) *Idem*, p. 66. Les Révolutions brabançonne et liégeoise ont éclaté en 1789 comme la Révolution française.

(16) Coumans V., « Archives de l'Assistance publique et des affaires sociales de Bruxelles », Bruxelles, *Archives de la Ville de Bruxelles*, 2005.