

RAPPORTS.

*Le Problème du Paupérisme en Belgique
à la fin de l'Ancien Régime,*
par Paul Bonenfant.

Rapport de M. Joseph Cuvelier, premier Commissaire.

C'est une question de brûlante actualité et qui menace de le rester bien longtemps encore que celle qui fait l'objet du mémoire soumis à l'Académie par M. Paul Bonenfant. L'Antiquité et le Moyen Age l'ont connue. Tous les peuples se sont appliqués à y porter remède au cours des âges, ce qui n'empêche qu'à la fin de l'ancien régime le problème se posait toujours dans toute son acuité dans les Pays-Bas autrichiens, auxquels l'auteur a limité ses recherches.

M. Bonenfant a divisé son étude en deux parties : la première a pour objet d'exposer les données du problème du paupérisme tel qu'il se posait en 1770; la seconde, de décrire les réformes qui ont été tentées pour remédier au mal à partir de cette date jusqu'en 1789. L'auteur estime, en effet, que l'année 1770 marque un point tournant dans l'histoire de la lutte contre le paupérisme en Belgique : ce n'est guère qu'à partir de ce moment que se manifeste en ce domaine l'influence du « despotisme éclairé ».

La première partie du mémoire est, à son tour, divisée en deux livres, dont le premier est consacré à rechercher l'importance, les causes et les caractères du paupérisme vers 1770; le second, l'étude de la législation et des institutions diverses par lesquelles on avait voulu le combattre avant cette date.

Evaluer le nombre des indigents en Belgique à la fin de l'ancien régime apparaît à l'auteur comme une tâche diffi-

cile, pour ne pas dire impossible. L'indigence est, en effet, une notion extrêmement relative. Les renseignements statistiques sont, d'autre part, pour cette époque, fort insuffisants. Les estimations des contemporains manquent généralement de toute base sérieuse; les calculs tentés au siècle dernier par Vander Meersch sont de même très sujets à caution; quant aux sources d'archives, elles se réduisent à peu près exclusivement aux dénombremens de la population. Or, ces dénombremens, pour cette période, n'ont fait jusqu'ici l'objet d'aucune publication d'ensemble et nulle étude préparatoire à leur sujet n'a encore vu le jour. M. Bonenfant a pu néanmoins constater qu'un certain nombre d'entre eux n'offrent guère d'indications au sujet du nombre des indigents. Parmi les autres, M. Bonenfant n'a pu tirer parti que du dénombrement brabançon de 1755, grâce à un travail préparatoire inédit effectué par M. Cosemans en vue de la publication des dénombremens brabançons de l'époque moderne. En s'appuyant sur les indications de ce dénombrement, M. Bonenfant a établi pour 340 communes rurales de l'ancien Brabant le pourcentage des personnes exemptées de la capitation à raison de leur pauvreté (annexe I). L'examen de ces chiffres permet de constater tout d'abord le grand nombre de ces indigents (98 communes seulement sur ces 340 en comptent moins de 20 %; 204 en ont de 20 à 60 %; 22 de 60 à 70 %; 12 de 70 à 80 %; une 90%). Il permet de se rendre compte aussi de l'inégale répartition de ces indigents : les pourcentages les plus élevés se rapportent presque tous au Brabant wallon, tandis que les plus faibles se trouvent en Campine. M. Bonenfant explique ce fait, à première vue paradoxal, par la différence des régimes agraires.

Le même dénombrement de 1755 n'a fourni à M. Bonenfant des indications que pour cinq villes de l'ancien Brabant (Louvain, 22 % d'indigents; Diest, 29 %; Hérenthals,

15 %; Gheel, 34 %; Turnhout, 43 %). L'auteur en tire la conclusion que, contrairement à ce qu'on croyait jusqu'ici, la misère n'était pas plus grande dans les villes que dans certaines régions rurales.

Une dernière constatation s'impose, à propos du recours aux sources statistiques, c'est l'impossibilité où nous sommes, dans l'état actuel de cette documentation, d'apprécier exactement le « mouvement » de l'indigence à la fin de l'ancien régime. Nous en sommes donc réduits à nous fier sur ce point aux déclarations des contemporains, qui tous se plaignent de l'accroissement du nombre des indigents.

Après avoir montré l'importance du paupérisme, l'auteur en recherche les causes. Il estime que l'on a exagéré à cet égard les effets des guerres. Il trouve la raison essentielle du grand nombre des indigents dans la surpopulation du pays. Surpopulation toute relative, bien entendu, et répondant à un état donné de l'industrie et de l'agriculture. M. Bonenfant s'attache à montrer l'impuissance de ces deux activités de la vie économique à occuper toute la main-d'œuvre disponible. Le chômage se limite cependant à deux catégories d'ouvriers : ceux des industries en décadence et ceux n'ayant pas de formation professionnelle. Après avoir analysé les raisons de cet état de choses, M. Bonenfant constate que les doctrines démographiques en faveur à cette époque, doctrines qui préconisaient l'accroissement de la population par tous les moyens, devaient nécessairement avoir pour conséquence de multiplier encore le nombre des indigents.

Le paupérisme, d'après M. Bonenfant, résulte aussi du déséquilibre excessif des fortunes : la plus grande partie de la richesse du pays se trouve entre les mains de la noblesse et du clergé. L'insuffisance des salaires, par contre, est, dans de nombreux cas, manifeste, et cela aussi bien dans les campagnes que dans les villes (M. Bonenfant reproduit

notamment à ce propos un document donnant le taux des salaires à Anvers en 1779 : voir annexe II). Les rémunérations tendent cependant à se déprécier encore par suite de l'accroissement du coût de la vie, par suite aussi de certaines manœuvres patronales et de l'impuissance des ouvriers à défendre leurs intérêts, aussi bien dans l'industrie corporative que dans l'industrie « libre ». On rencontre cependant à cette époque des plaintes au sujet de la cherté de la main-d'œuvre. On peut les expliquer de deux façons : soit qu'elles se rapportent à des catégories privilégiées d'ouvriers qualifiés, soit que ceux qui les émettent tiennent compte avant tout du bon marché de la main-d'œuvre dans certains pays voisins, comme l'Allemagne, où la vie était moins chère qu'en Belgique.

Si, en général, les rémunérations paraissent avoir été insuffisantes en temps normal, à plus forte raison devaient-elles l'être lorsque survenait une crise économique ou une mauvaise récolte, événements qui prenaient aisément les proportions de calamités. Il en était de même, dans chaque ménage ouvrier, lors de quelque chômage momentané, d'une maladie, d'un accouchement, du décès du père de famille, etc. La vieillesse enfin trouve le plus souvent l'ouvrier sans ressources.

A ces causes d'ordre matériel viennent s'ajouter des causes morales : le manque d'instruction et d'éducation au sein des masses est effrayant ; il se traduit par le développement du vagabondage et de la mendicité professionnelle, de l'ivrognerie et de la débauche. Ces vices sont, d'ailleurs, favorisés par la mauvaise organisation des secours.

La politique économique, pratiquée avant 1770, a-t-elle eu quelque répercussion dans le domaine du paupérisme ? Il est assez difficile de le dire, les plaintes des contemporains étant, à cet égard, contradictoires. Il semble cependant que le gouvernement se soit efforcé de maintenir un

certain équilibre entre les intérêts des producteurs et des consommateurs.

Le paupérisme, tel qu'il existait aux Pays-Bas vers 1770, ne pouvait donc avoir le caractère d'une crise passagère. M. Bonenfant montre, en effet, qu'on le retrouve déjà, offrant les mêmes aspects dès la fin du moyen âge et ensuite au cours de toute l'époque moderne. Il apparaît ainsi comme un mal endémique, résultant de causes permanentes. Ce mal n'est, d'ailleurs, point propre à nos régions, mais se rencontre également dans les pays voisins : France, Angleterre, Hollande. L'auteur croit pouvoir tirer de ces constatations cette conclusion que, contrairement à l'opinion générale admise, la révolution industrielle du XIX^e siècle « a produit, en fin de compte, une amélioration considérable des conditions de vie de la classe ouvrière, en faisant disparaître peu à peu le chômage, en permettant aux ouvriers réunis dans de vastes agglomérations industrielles d'acquiescer la conscience de leurs intérêts communs et de leur force sociale, en leur donnant ainsi le pouvoir de faire valoir leurs revendications ».

Nous voici au livre II, dont le premier chapitre passe en revue les différents moyens auxquels, depuis le moyen âge, on avait eu recours pour lutter contre le paupérisme. Au moyen âge, c'est tout d'abord l'esprit mystique qui avait fait naître des fondations charitables, placées sous l'égide de l'Église. Le développement des villes, plus tard, eut pour conséquence de multiplier ces fondations et, d'autre part, de les faire passer sous le contrôle des autorités communales. C'est dans les villes aussi que l'on voit apparaître les premières prescriptions relatives à l'octroi des secours et à la réglementation de la mendicité. A l'époque moderne se produit l'intervention de l'État : celui-ci prétend, en effet, surveiller la gestion de toutes les institutions de secours, considérées par lui comme d'intérêt public; il élabore, d'autre part, toute une législation qui.

se superposant aux réglementations locales, a pour objet de dicter à chaque communauté ses devoirs envers les pauvres et d'éviter ainsi les abus de la mendicité et du vagabondage.

Cette législation, qui se développe à partir du XV^e siècle (elle débute par une ordonnance de Philippe le Bon pour le Brabant, du 14 août 1459), se borne tout d'abord à édicter de simples mesures de police. Toutefois, dès le premier quart du XVI^e siècle, on cherche des remèdes moins simplistes : on se préoccupe de favoriser l'instruction ainsi que l'éducation morale ou professionnelle des enfants pauvres; on en arrive aussi à prescrire la centralisation des secours et à interdire la mendicité. C'est de ces tendances que s'inspire notamment le célèbre édit de Charles-Quint, du 7 octobre 1531. Elles n'aboutirent cependant qu'à des résultats partiels, et une ordonnance de Philippe II du 15 juin 1556 consacra leur échec final en autorisant à nouveau, sous certaines conditions, la mendicité.

Au XVII^e siècle, la solution du problème du paupérisme est cherchée dans ce que, dans le langage de l'époque, on appelle le « renfermement » des pauvres : on entreprend de construire, pour y faire travailler les vagabonds et les mendiants, des *tuchthuysen*. C'est en corrélation avec ces idées qu'une ordonnance des archiducs Albert et Isabelle, du 28 septembre 1617, rend le travail obligatoire pour tous les pauvres valides, ordonne le recours à la taxe pour l'entretien des pauvres lorsque les ressources des institutions de secours sont épuisées, détermine d'une façon plus précise le domicile de secours.

Comme les précédentes, ces réformes échouent, mais jusqu'en plein milieu du XVIII^e siècle l'idée du « renfermement » des pauvres hantera les esprits. D'autant plus que les doctrines économiques colbertistes la favorisent. En France, sous Louis XIV, se généralise l'institution des

« hôpitaux généraux ». Dans les Pays-Bas, toutefois, un seul hôpital général put être organisé : celui de Ruremonde, établi en 1738. L'auteur s'arrête quelque peu à décrire les conditions dans lesquelles cet établissement fut créé, car il se place à l'origine de divers projets de « renfermement » des pauvres, qui occupèrent le gouvernement à partir du milieu du XVIII^e siècle. Ils finirent par se conjuguer avec des projets de réforme du système pénal, pour aboutir, après 1770, à la création des « maisons de force ».

Après avoir passé ainsi en revue les diverses conceptions qui ont dominé les efforts entrepris contre le paupérisme en Belgique depuis le moyen âge jusqu'en 1770, l'auteur entreprend l'examen détaillé des dispositions légales qui régissaient à cette date l'organisation des secours publics. La plus importante de ces dispositions est l'ordonnance du 14 décembre 1765 : elle met à charge des communes l'entretien des pauvres incapables de travailler; celles-ci y pourvoient à l'aide des revenus de la « table de charité » et éventuellement par d'autres moyens; elles peuvent recourir à la taxe des pauvres, mais seulement avec l'autorisation du gouvernement; la mendicité peut être autorisée; quant aux pauvres capables de travailler, ils doivent se procurer de l'ouvrage, sous peine d'emprisonnement ou de bannissement; des patrouilles enfin doivent être organisées contre les mendiants ou vagabonds formant des bandes.

Il ne faut point cependant attacher trop d'importance à ces prescriptions légales : M. Bonenfant montre qu'en fait elles étaient souvent inappliquées. Comment aurait-on pu notamment faire tomber sous le coup de leurs dispositions pénales les chômeurs involontaires, si nombreux dans le pays?

Cette législation offrait, d'autre part, de graves défauts : en matière de domicile de secours, par exemple, elle lais-

sait subsister des règles anciennes qui se traduisaient, dans la pratique, par une très grande diversité; elle permettait aussi des contestations, qui ne manquaient pas de se produire fréquemment, au sujet de l'entretien de certains indigents, tels les militaires (avec leurs femmes et leurs enfants), les enfants trouvés et les fous.

Les prescriptions relatives à l'entretien des indigents, enfin, se traduisaient rarement par un recours à la taxe des pauvres. On préférait presque partout tolérer la mendicité. Si bien que les mendiants pullulaient, et cela n'allait pas sans provoquer de nombreux abus dont les contemporains ne cessent de se plaindre. L'insuffisance des secours entraînait d'autres tristes conséquences encore : une mortalité effrayante parmi les indigents, des maladies ou infirmités souvent héréditaires, le développement de la prostitution.

L'auteur passe ensuite à l'étude des institutions d'assistance et les examine d'abord dans leur ensemble. Il montre qu'elles sont nombreuses et de caractère très divers : tables du Saint-Esprit et autres institutions distribuant des secours, hôpitaux pour malades, maisons de fous, hospices pour vieillards, hôpitaux pour pèlerins, fondations pour les enfants, bourses communes et hôpitaux généraux. L'auteur laisse en dehors du cadre de son exposé des institutions de caractère hybride, comme les béguinages, les Monts-de-Piété ou les institutions mutualistes des métiers et compagnonnages.

Aussi variés qu'elles-mêmes sont les modes d'administration de toutes ces institutions. L'auteur croit pouvoir les répartir en quatre grands groupes, selon qu'elles sont administrées : 1° par les autorités civiles (centrales, provinciales, communales, paroissiales, corporatives ou seigneuriales); 2° par des autorités ecclésiastiques; 3° par des particuliers (descendants des fondateurs, confréries); 4° par des administrations mixtes.

Quel que soit d'ailleurs le régime administratif de ces

institutions, sur toutes le Souverain revendique un droit de surveillance éminent. A l'exercice de ce droit sont associées les autorités provinciales et communales. L'Eglise, de son côté, revendique un droit analogue, mais le gouvernement refuse d'admettre ses prétentions et se borne à reconnaître aux évêques un certain nombre de prérogatives.

Ce droit de surintendance du gouvernement est parfois, d'ailleurs, purement théorique. Qu'il s'exerce ou non, l'administration des institutions d'assistance présente, dans l'ensemble, de graves défauts : elle manque de coordination et entraîne des frais excessifs; elle se caractérise fréquemment par la négligence des administrateurs et l'existence d'autres abus nombreux.

L'auteur passe ensuite en revue les diverses catégories d'institutions. Tout d'abord, les tables du Saint-Esprit existant dans la plupart des paroisses et ayant pour mission de distribuer des secours aux indigents. Le caractère paroissial de ces tables n'avait pas été sans provoquer dans les villes des inconvénients auxquels on avait, sans grand succès, cherché à remédier au cours des siècles. Les distributions de secours se caractérisaient, d'autre part, par le manque de discernement et la négligence, si bien qu'elles ne faisaient souvent qu'encourager les abus de la mendicité.

Les hôpitaux pour malades sont d'une criante insuffisance : non seulement ils ne sont pas du tout en proportion des besoins de la population, mais ils sont souvent vétustes et manquent des installations les plus indispensables; le service médical est rudimentaire et le service infirmier n'est pas toujours à l'abri de reproches.

Le sort fait aux aliénés pauvres est très variable : il n'existe des asiles communaux que dans quelques villes, et certains ont plutôt le caractère de prisons; dans d'autres cas, les fous sont placés en pension chez des particuliers ou envoyés à Gheel.

Les hospices pour vieillards sont très nombreux; mais bien qu'ils n'abritent le plus souvent que quelques pensionnaires, ils sont néanmoins insuffisants. Le sort des pensionnaires et les conditions d'admission sont d'ailleurs extrêmement variables.

Les « hôpitaux » pour pèlerins et voyageurs pauvres ne représentent plus qu'un souvenir du moyen âge et n'ont plus guère d'autre rôle que de favoriser le vagabondage. Depuis longtemps les autorités civiles et ecclésiastiques s'étaient attachées à les faire disparaître, mais nombreux cependant sont encore ceux qui subsistent.

L'assistance des enfants se fait selon trois modes différents : soit par la mise en pension chez des particuliers, soit par le placement dans un hospice, soit par l'admission aux leçons d'une école des pauvres où les enfants reçoivent certains secours matériels.

Le premier de ces systèmes était employé partout pour les enfants du premier âge, notamment pour les enfants trouvés; parfois, il était prolongé jusqu'au moment de l'émancipation des pupilles. Le placement se faisait généralement à la campagne. Ses partisans jugeaient ce mode d'assistance le plus économique et le plus favorable à la santé des enfants. D'autres contemporains cependant le combattaient et prétendaient que, faute d'inspection sérieuse, les enfants étaient fort mal soignés à la campagne et y étaient élevés dans l'ignorance.

Les hospices pour enfants (maisons d'enfants trouvés, orphelinats) ont été fondés à partir du XVI^e siècle, précisément dans le but de favoriser l'éducation des enfants pauvres et notamment leur éducation religieuse. C'est à quoi visent les règlements de ces maisons, en même temps qu'à donner aux enfants une légère instruction et à leur apprendre un métier. Tous imposent aux jeunes pensionnaires un régime de dure discipline et même de véritable ascétisme. En général, cependant, les résultats obtenus ne

sont pas brillants : l'éducation laisse à désirer autant que l'instruction. Les conditions de vie dans ces maisons sont souvent déplorables : alimentation insuffisante, châtiements corporels, manque de propreté, promiscuité parfois étonnante.

A se fonder sur la législation en vigueur, tous les enfants des secourus auraient dû fréquenter une école. Inutile de dire que cette prescription était restée purement théorique : à la fin de l'ancien régime ne subsistent plus que quelques écoles quotidiennes pour enfants pauvres et des écoles dominicales. Le manque d'instruction et d'éducation dans lequel vivait la masse suffit à démontrer que ces écoles n'exerçaient qu'une action très restreinte.

On avait essayé, au XVI^e siècle, de centraliser les ressources de l'assistance en des bourses communes. Cette réforme n'avait pu être généralisée; il en subsistait néanmoins des traces dans un certain nombre de villes : Aumônerie à Anvers, Suprême charité à Bruxelles, Chambre des Pauvres à Gand, etc. L'auteur examine ce qu'étaient devenues ces institutions à la fin de l'ancien régime et montre qu'elles avaient fort dévié de leur objet primitif.

Le seul « hôpital général » créé aux Pays-Bas était, nous l'avons vu déjà, celui de Ruremonde : l'auteur a pu nous en donner la description en 1779, grâce aux indications circonstanciées que nous a laissées un contemporain, le conseiller Sanchez de Aguilar.

*
**

La seconde partie du mémoire est consacrée, comme nous l'avons dit, à l'exposé des réformes entreprises de 1770 à 1789 afin d'apporter quelque amélioration à l'état de choses dépeint dans la première partie.

Un premier livre étudie d'abord les réformes accomplies sous le Ministère du prince de Starhemberg (1770-1783).

Avec l'arrivée de ce personnage au gouvernement, la lutte contre le paupérisme à la fin de l'ancien régime entre, en effet, dans une phase nouvelle : dans les années qui précèdent, elle n'avait été qu'intermittente et n'avait abouti à aucune réforme de quelque importance. Pendant tout le ministère de Starhemberg, au contraire, elle va figurer constamment au premier plan des préoccupations du gouvernement et finira par arriver à quelques réalisations.

La solution du problème est, tout d'abord, recherchée, comme précédemment, dans le « renfermement » des pauvres. Comme précédemment aussi, elle est liée à la réforme du système pénal. C'est ainsi que, le 17 décembre 1770, le Conseil privé, sur le rapport de Goswin de Fierlant, propose, pour résoudre à la fois les deux questions, la création de maisons de force provinciales. Une initiative du vicomte Vilain XIII, premier échevin de Gand, vint favoriser ces projets du gouvernement : après de nombreuses péripéties que l'auteur a cru devoir rapporter avec quelques détails, parce qu'on n'avait jusqu'ici à ce propos que des aperçus fort insuffisants, bien qu'il s'agît de faits du plus haut intérêt, tant pour l'histoire de l'assistance que pour celle du droit pénal dans notre pays, après de nombreuses péripéties, disons-nous, on aboutit à la construction à Gand d'une première maison de force. Elle devait être à la fois une prison, un dépôt de mendicité et une école d'apprentissage; on avait dû, par contre, renoncer à y adjoindre, conformément aux projets de Fierlant, des ateliers publics où les chômeurs auraient pu se procurer du travail. L'exemple de la Flandre est suivi par le Brabant, qui entreprend à son tour l'édification d'une maison analogue à Vilvorde. Dans les autres provinces, par contre, de nombreuses difficultés retardent la réalisation des vues du gouvernement. Cependant, celui-ci ne renonçait point à la généralisation de cette réforme, lorsque celle-ci fut subite-

ment attaquée par un économiste althois, F.-J. Taintenier. S'inspirant des idées défendues par les physiocrates en matière d'assistance, Taintenier, dans un *Traité sur la Mendicité*, publié en 1774, condamne le « renfermement » des pauvres et préconise leur entretien à domicile par les soins d'« aumônes générales » : la mendicité sera interdite et l'on procurera du travail aux indigents dans la mesure du possible; on recourra à l'assistance préventive, notamment par la création d'écoles professionnelles; on reformera les hôpitaux pour malades; on établira, si c'est nécessaire, une taxe des pauvres; mais on réservera les maisons de force pour les seuls mendians incorrigibles et les criminels. A l'appui de ses vues, Taintenier alléguait l'exemple de villes étrangères et aussi celui d'Ath, où, deux ans auparavant, il avait établi une aumône générale.

La publication du *Traité sur la Mendicité* eut une grande répercussion dans les sphères gouvernementales : Vilain XIIII remania ses projets d'organisation de la maison de force de Gand; Fierlant se rallia à l'idée de secourir à domicile les indigents incapables de travailler et fit adresser, le 10 octobre 1774, une circulaire en ce sens aux principales villes de Flandre et de Brabant.

Il ne fallut pas attendre longtemps ensuite pour que le gouvernement renonçât à lier intimement le problème de l'assistance à celui de la réforme du système pénal. La conséquence en fut malheureusement qu'il renonça, en même temps, à toute réforme générale de l'assistance, pour ne plus encourager désormais que des initiatives locales.

Taintenier, cependant, avait continué sa propagande et publié, en 1775, un *supplément* à son traité : il y dénonçait l'inertie des autorités, affirmait la possibilité de développer l'activité économique du pays et de procurer ainsi du travail aux chômeurs, condamnait enfin, et une fois de plus, le « renfermement » des pauvres.

Cette propagande ne tarde pas à porter ses fruits : dès

la fin de 1774, un « Bureau de charité » avait été institué à Courtrai sur le modèle de l'« aumône générale » d'Ath; dans les années qui suivent, les idées de Taintenier trouvent une réalisation plus ou moins complète à Bruges (1776), à Gand (1777), à Tournai (1777), à Anvers (1779), à Lierre (1787). A Bruxelles, par contre, de même qu'à Malines, à Mons, à Ypres, à Luxembourg, les projets conçus dans le même sens n'aboutirent pas : il importe cependant d'accorder une mention particulière à ceux du pensionnaire bruxellois Bosschaert, qui fut, semble-t-il, le premier en Belgique à concevoir un système d'assurances sociales.

Les différentes aumônes générales ainsi créées n'eurent cependant qu'une existence précaire et ne représentent qu'une réforme de caractère très limité, puisqu'elle ne s'étendit qu'à quelques villes. Les obstacles qui empêchèrent les aumônes générales de se multiplier ou de pousser des racines solides furent principalement d'ordre financier : il était difficile de se procurer les ressources nécessaires à l'entretien des indigents, la mendicité une fois interdite; la centralisation des revenus des institutions d'assistance ne pouvait s'accomplir sans résistance; le recours à la taxe des pauvres était évidemment fort mal vu par les contribuables. Les aumônes générales, d'autre part, n'échappèrent pas à certaines critiques que l'on adressait aux institutions anciennes.

L'abandon de tout projet de réforme générale de l'assistance laissa, par ailleurs, subsister nombre d'entraves à l'action des aumônes générales. Dans le domaine du domicile de secours, on renonça à l'établissement d'une règle uniforme. La création de l'Institution de Messines ne remédia que d'une manière très insuffisante au problème de l'assistance des indigents de la classe militaire. La réforme du système pénal, en connexion étroite avec la lutte contre le vagabondage et la mendicité, ne fut réalisée qu'en Flan-

dre et en Brabant. La lutte contre le chômage et celle contre l'alcoolisme furent à peine esquissées. Dans le domaine de l'hospitalisation des malades ou des vieillards, dans celui de l'assistance aux enfants, aucune réforme d'importance. De même dans celui de l'enseignement populaire.

Un nouveau projet de réforme générale de l'assistance reparaît en Belgique sous le règne de Joseph II. L'auteur consacre à son étude un dernier livre de son ouvrage (livre II de la seconde partie).

Dans un premier chapitre, il montre quelle importance l'empereur philosophe attachait au problème du paupérisme, non pas seulement par souci de la bonne police de ses Etats, mais également à raison des sentiments « philanthropiques ». Dès son avènement, l'empereur s'intéresse aux Instituts des Pauvres créés en Bohême par le baron de Kotz ou le comte de Buquoi et en prescrit l'introduction à Vienne. Le 13 avril 1781, il en vient à donner lui-même des directives selon lesquelles l'assistance doit être réformée dans sa capitale : création d'institutions en faveur de la jeunesse abandonnée (maisons d'enfants trouvés, maisons d'accouchement, maisons d'orphelins, privilèges pour les mieux doués), construction pour les malades pauvres d'hôpitaux bien équipés, établissement d'hospices pour les infirmes, les fous et les incurables, organisation d'une maison de travail et d'un hôpital pour vénériens. Dès le mois de mai 1781, ces prescriptions étaient rendues applicables dans tous les Etats héréditaires allemands. Elles furent complétées peu après par l'adoption d'un système de secours à domicile : l'Institut des Pauvres, calqué sur celui du comte de Buquoi. Comme l'empereur professe cette doctrine que les institutions d'assistance ne peuvent, pour subsister, faire appel aux ressources publiques, il dote son Institut des Pauvres à l'aide des biens des confréries et l'Institut se transforme en « Confrérie de l'Amour actif du Prochain ». Au milieu de l'année 1784, la réforme

de l'assistance à Vienne, selon les principes de l'empereur, était achevée.

Dès son voyage en Belgique, en 1781, Joseph II avait jugé qu'une réforme de l'assistance était indispensable ici aussi. Ce n'est toutefois qu'en 1787 qu'il prescrivit l'introduction aux Pays-Bas du « plan » qui vient d'être exposé.

Mais, dès avant cette date, certaines réformes entreprises par l'empereur dans le domaine ecclésiastique avaient eu leur répercussion dans celui de l'assistance : il s'agit de la suppression des couvents et de celle des confréries.

Bon nombre de contemporains — et les historiens à leur suite — ont cru que, selon les intentions de Joseph II, une partie des biens des couvents « inutiles » devait être affectée à des institutions de bienfaisance. C'est là une erreur absolue mais qui fut partagée, à l'époque, par certains fonctionnaires impériaux eux-mêmes. De sorte que la suppression des couvents eut pour conséquence la création à Bruxelles d'un hôpital d'Etat, l'hôpital Saint-Pierre. Il fut également question d'entretenir les enfants trouvés aux frais de la « Caisse de Religion », mais ce projet n'aboutit pas.

Quant à la suppression des confréries, elle fut exécutée dans les Pays-Bas sans tenir compte des véritables intentions de l'empereur : ce n'est qu'après coup que furent demandées à Vienne des instructions pour l'organisation de la Confrérie de l'Amour actif du Prochain. Ces instructions ne furent jamais publiées, et là où la nouvelle confrérie fut constituée, elle se trouva par le fait même réduite à l'impuissance.

Le peu d'avantages qui résultèrent pour les indigents de la suppression des couvents et de celle des confréries ne furent pas sans mécontenter l'opinion et l'on vit même se produire à cet égard des remontrances des États. Si bien que le ministre Belgiojoso en vint à soumettre à l'empe-

reur un plan de réforme des hôpitaux fondé sur l'emploi des biens des couvents supprimés.

Mais l'empereur le repoussa pour ordonner l'application de son propre plan de réforme de l'assistance. La réalisation de cette mission fut confiée à une Commission des Fondations pieuses séculières, subordonnée au nouveau Conseil du Gouvernement général (1787).

Afin de se procurer une base de départ, la Commission commença par entreprendre, avec l'aide de la Chambre des Comptes, un dénombrement général des fondations. Mais elle se heurta, de la part des administrateurs de celles-ci, à une mauvaise volonté évidente et ne put mener cette tâche à bien. Les troubles politiques vinrent encore compliquer la situation, si bien que la Commission dut borner à peu près son rôle à celui qu'assumait auparavant, dans le domaine de l'assistance, le Conseil privé. C'est dans ces conditions qu'elle reprit l'étude du problème des enfants trouvés, mais sans parvenir à lui donner une solution. Celui du sort des indigents de la classe militaire ne fut pas résolu davantage; seul l'entretien des aliénés de cette catégorie put être imposé aux communes. Ce n'est guère que dans le domaine hospitalier que, grâce à l'existence d'un hôpital d'Etat, un des membres de la Commission, le protomédecin Burlin, put réaliser certaines améliorations; par exemple, la création à Bruxelles d'écoles cliniques, d'une maternité, de quartiers spéciaux pour les contagieux et les aliénés.

Pour sortir de l'impuissance presque complète où se trouvait réduit le gouvernement dans la réforme de l'assistance — impuissance particulièrement grave à cause de la violence de l'opposition politique et de troubles qui prenaient nettement parfois un caractère social — il ne s'offrit guère qu'un moyen : c'était de recourir aux fonds de la Caisse de Religion et de s'en servir pour créer les institutions prévues par le plan impérial. On eût ainsi, sur un

point tout au moins, donné satisfaction aux États. Dès juin 1788, le Ministre Trauttmansdorff incline vers cette solution. Les difficultés politiques, la crise des subsistances, au cours de l'hiver qui suit, l'y rallient tout à fait : en décembre, il fait, sans autorisation de l'empereur, distribuer des secours aux indigents à l'aide des fonds de religion; puis, forçant la main au souverain, en juillet 1789, il adresse aux États une circulaire pour les consulter sur la façon dont on pourrait, à l'aide de ces mêmes fonds, organiser l'assistance.

Cette concession vint trop tard; elle n'est accueillie que par le silence et le mépris. Le Ministre n'en persiste pas moins à marcher de l'avant et entreprend de réaliser le programme impérial, avec la collaboration d'un fonctionnaire autrichien, le baron de Schnell. Mais au moment où celui-ci essayait de calquer complètement l'organisation de l'hôpital Saint-Pierre à Bruxelles sur le modèle de celui de Vienne, la Révolution brabançonne vient brusquement arrêter tous ces projets. L'hôpital Saint-Pierre cependant ne fut pas anéanti : c'est un exemple, peut-être unique en Belgique, d'une institution due à Joseph II et qui soit parvenue à se maintenir.

Les conclusions que l'auteur dégage de l'ensemble de son travail sont les suivantes :

1° Le paupérisme apparaît en Belgique à la fin de l'ancien régime comme un mal endémique, généralisé et profond;

2° Des remèdes nombreux y ont été cherchés depuis la fin du moyen âge, pour des raisons politiques, religieuses, économiques ou philanthropiques. Ils consistent, d'une part, dans la création d'institutions d'assistance ou de répression; d'autre part, en une série de mesures législatives sur la mendicité, le vagabondage et l'organisation des secours publics. Tous ces moyens n'ont donné que des résultats médiocres;

3° La lutte contre le paupérisme est reprise avec une ardeur nouvelle à partir de 1770 : elle aboutit, tout d'abord, à la création de maisons de force en Flandre et en Brabant. Ensuite, à l'institution d'aumônes générales dans un certain nombre de villes. Les réformes ainsi réalisées restent strictement limitées et pleines de lacunes. Elles n'ont que peu d'effet;

4° On essaie enfin d'introduire de toutes pièces en Belgique le plan de réforme de l'assistance conçu par Joseph II à l'usage d'abord de l'Autriche. C'est la seule tentative qui se rencontre dans toute notre histoire d'organiser une assistance d'Etat. La réalisation de ce projet est entravée par diverses raisons, notamment par les circonstances politiques. De cette entreprise avortée naît cependant à Bruxelles le premier de nos hôpitaux modernes;

5° Le sort final des tentatives de réforme de l'assistance en Belgique à la fin de l'ancien régime fut donc un échec à peu près complet. La cause profonde de cet échec, l'auteur la voit, abstraction faite de certaines contingences, dans le régime fiscal en vigueur, qui ne permit pas de trouver les ressources nécessaires à l'organisation sérieuse des secours publics;

6° Il est à noter enfin que ces réformes tendaient à réduire le paupérisme, mais non à le faire disparaître : elles ne servent nullement de base à un programme de remaniement social.

L'analyse détaillée que je viens de donner du mémoire de M. Bonenfant permet de se rendre compte de l'intérêt qu'il présente. L'auteur n'est pas un inconnu à l'Académie. On se rappellera, sans doute, son beau mémoire sur la *Suppression de la Compagnie de Jésus*, qui rallia l'unanimité des suffrages de la Classe. Cette fois encore il a étudié son sujet à fond et avec une grande objectivité. Il n'a négligé aucun ouvrage imprimé, aucun manuscrit, aucun texte d'archives qui pût lui apporter quelque renseigne-

ment. Il a soumis tous ces documents à une critique serrée, s'efforçant de découvrir la vérité au fond des documents officiels comme des écrits tendancieux émanant des partisans et des adversaires des réformes qu'il étudie. Bref, au point de vue de la méthode historique — le seul où je doive me placer — son travail mérite les plus grands éloges. Nous connaissons, à présent, jusque dans les moindres détails, la situation des déshérités dans la seconde moitié du XVIII^e siècle ainsi que les louables efforts tentés pour remédier à leur triste sort. Certaines pages, comme celles où l'on décrit l'état des hôpitaux sous l'ancien régime, constituent un tableau saisissant de la plus navrante détresse. Si les leçons de l'histoire n'avaient d'autre résultat que de nous montrer les progrès accomplis, dans le domaine social, au cours d'un siècle à peine, on devrait se féliciter de la contribution importante que vient d'apporter M. Bonenfant à la connaissance du passé.

Mais il n'est si bon travail qui ne prête, par quelque côté, le flanc à la critique. Dans l'utilisation des éléments de la statistique, à une époque où aucune préoccupation statistique n'existait, il peut sembler que l'auteur se montre trop difficile. Il importe, en effet, de se convaincre une fois pour toutes que l'on ne peut arriver ici à des précisions mathématiques auxquelles aboutit difficilement la science moderne, avec tout l'outillage perfectionné dont elle dispose. Et tout particulièrement, lorsqu'il s'agit d'un concept aussi flottant que l'indigence, dans la détermination duquel n'interviennent souvent que des facteurs purement subjectifs, il faut savoir se contenter de l'à-peu-près et ne demander aux documents que ce qu'ils peuvent donner. C'est donc évidemment par excès de conscience que l'auteur, à chaque instant, nous fait part de ses scrupules et nous met en garde contre les conclusions que nous serions amenés à tirer de ses chiffres.

C'est par excès de conscience aussi — par peur sans

doute de ne pas rendre entièrement la pensée de ses informateurs — qu'il reproduit — un peu trop souvent — les termes mêmes de ses sources. Je sais bien qu'il y a parfois, dans les anciens textes, un côté pittoresque que le langage moderne est impuissant à rendre dans toute sa saveur. Et plus qu'un autre, un archiviste est tenté de vouloir faire bénéficier ses lecteurs des jouissances qu'il a éprouvées auprès des anciens documents parmi lesquels il a la joie de vivre. Encore convient-il de ne pas oublier que les documents officiels du XVIII^e siècle sont particulièrement prolixes et que les trop nombreuses citations textuelles finissent par fatiguer.

Sans nuire en rien à la clarté de son exposé ni à l'abondance de sa documentation, l'auteur pourrait, à cet égard, opérer quelques coupes assez importantes en divers endroits de son volumineux mémoire.

Pour l'alléger davantage encore — puisque, hélas! l'Académie aussi est victime de la dureté des temps — il pourrait supprimer sans inconvénient soit sa table des matières, qui comprend les pages I à XVII, soit les résumés empruntés à cette table et repris en tête de chaque chapitre.

Est-il bien nécessaire, d'autre part, de reproduire une bibliographie, comprenant XXV pages, alors que l'on a soin, à chaque page, d'appuyer la moindre affirmation d'une annotation bibliographique et archivistique aussi copieuse que bien établie?

Je ne veux pas allonger davantage ce rapport par quelques observations de détail que je puis communiquer directement à l'auteur. Il y aurait d'ailleurs lieu, pour lui, avant d'envoyer son mémoire à l'impression, de revoir attentivement sa dactylographie.

Ces remarques faites, j'estime que le travail de M. Bonenfant est digne en tous points d'être accueilli dans la collection des *Mémoires* de l'Académie.

Rapport de M. Ernest Mahaim, deuxième Commissaire.

Le mémoire soumis à notre examen est un travail remarquable d'un puissant intérêt. Je me rallie sans hésitation à l'opinion du premier commissaire.

Mon éminent confrère, M. Cuvelier, a pris la peine de résumer d'une façon très complète le volumineux ouvrage de M. Bonenfant. Je me dispenserai d'en exposer à mon tour la substance.

Mais je voudrais attirer l'attention sur l'intérêt qu'il présente.

Il est devenu de mode d'attribuer au capitalisme, ou plus exactement au surcapitalisme, tous les maux du temps présent. La grande révolution industrielle de la fin du XVIII^e siècle, saluée déjà par Sismondi comme génératrice des crises et du paupérisme contemporains, est, dans certains milieux, maudite comme le début de l'ère de la misère endémique. Le machinisme, entre autres, est considéré par de nombreux esprits bien intentionnés comme comportant une néfaste rançon. La « rationalisation », qui semble être un procédé nouveau, inventé par les trusts de nos jours, est accusée des conséquences les plus antisociales. Des historiens, réagissant contre le magistral tableau que Taine avait brossé de l'ancien régime en France, veulent nous faire admirer l'organisation sociale d'alors comme idéale.

Il faut les renvoyer au mémoire de M. Bonenfant. Il nous peint, par des traits successifs et saisissants un mal profond, endémique et généralisé de cette société : le paupérisme. Sans doute, les données statistiques sont rares et incomplètes — et sous ce rapport, je partage les réserves de l'auteur, plutôt que l'optimisme de M. le premier Commissaire. Mais, appuyées par les nombreux témoignages contemporains et toutes les autres preuves déduites des mesures administratives, elles indiquent que la situation sociale de nos provinces était extrêmement loin de l'état

idyllique que l'on voudrait nous faire admettre. Bien plus, il devient éclatant que notre régime capitaliste contemporain, malgré des défaillances, est encore infiniment supérieur, même en temps de crise.

Les crises, et notamment leur conséquence, le chômage, la société de l'ancien régime les connaissait également. Les « pauvres » c'est, pour une bonne partie, des ouvriers sans ouvrage. Dans l'industrie à domicile ou la petite industrie de cette époque, la moindre fermeture d'un débouché ou tout simplement l'hiver suffisaient pour faire des sans-travail. J'ai l'impression que le chômage était, dans l'ensemble, beaucoup plus fréquent sous l'ancien régime que de nos jours. Evidemment, il serait difficile de le mesurer, — faute de statistiques sérieuses, — mais il est clair que la surabondance de la population, mise en regard du peu de développement de l'industrie et de l'agriculture, devait occasionner un chômage continu. Le faible taux des salaires est encore une preuve de l'excès de l'offre de main-d'œuvre, c'est-à-dire, en somme, du chômage.

A lire le mémoire de M. Bonenfant, on acquiert cette conviction que le nombre d'ouvriers qui devenaient « mendiants », soit par intermittance pendant leur vie industrielle, soit quand ils étaient vieux et incapables de travailler, devait être très considérable.

Quant aux remèdes cherchés et essayés par les pouvoirs publics contre cette plaie du paupérisme, il faut lire dans l'ouvrage de M. Bonenfant l'histoire des idées directrices à cet égard pour se convaincre de leur impuissance et de leur échec.

C'est une histoire vraiment dramatique. Les bonnes volontés ne manquent pas. Les idées ingénieuses abondent. Mais tous les efforts se heurtent contre deux obstacles :

Tout d'abord, certaines conceptions religieuses, par une interprétation d'ailleurs erronée d'une parole du Christ, considèrent le paupérisme nécessaire pour le salut des riches.

Ensuite, la mauvaise répartition de la richesse, qui accumule les biens aux mains de classes privilégiées et empêche les pouvoirs publics d'établir un système fiscal susceptible de leur fournir les ressources nécessaires.

Quand on entre dans le détail des propositions et des essais de remèdes, on est étonné de retrouver un bon nombre d'idées de notre époque. Nous aussi, nous employons et essayons des remèdes plus ou moins inefficaces. Les maisons de correction, les dépôts de mendicité, et même le régime du travail obligatoire, nous les connaissons. Il est intéressant de noter que le pensionnaire du Brabant Boschaert a eu l'idée d'une assurance contre le chômage — avec seules cotisations des patrons — dans les métiers soumis aux corporations. Mais cela nous révèle simplement que la corporation était loin, au XVIII^e siècle, d'être le corps fraternel et charitable qu'elle avait été à ses débuts.

Nous ne devons pas, d'ailleurs, être bien fiers de nos remèdes contemporains : car si nous ne connaissons plus, en temps normal, des proportions énormes de pauvres, nous avons nos crises profondes et persistantes et un chômage que nous sommes impuissants aussi à faire disparaître.

Et c'est ce qui est impressionnant, dans l'ensemble, à la lecture du mémoire de M. Bonenfant. Le problème dont il s'occupe est un problème de tous les temps et de toutes les sociétés.

En ce qui concerne la forme de ce beau travail, j'avoue que la lecture en est difficile. Il est tout entier, pour ainsi dire, composé de citations, appuyées de références très précises et intéressantes. Malgré qu'on en ait, on est attiré par les notes au bas des pages. C'est un attrait pour tous ceux qui ont le goût du détail, de la preuve incontestable, et c'est une richesse bien précieuse d'information. Mais cela restreint considérablement le cercle des lecteurs. Il n'y

a pas de doute que tout ce somptueux appareil fait perdre de vue la suite des idées et l'ensemble de l'étude.

S'il y avait moyen de l'alléger sans lui faire perdre ses mérites de solide érudition, je crois qu'il y gagnerait.

Mais je ne présente cette observation que comme une suggestion à l'auteur.

En résumé, je suis heureux d'appuyer la proposition d'impression dans les *Mémoires* de l'Académie.

Rapport de M. Léon Leclère, troisième Commissaire.

Je souscris à l'opinion exprimée par le premier et par le deuxième Commissaire. Leurs rapports montrent assez, sans qu'il soit nécessaire d'y rien ajouter, l'intérêt et la valeur scientifique, l'objectivité, la richesse d'information du travail de M. Bonenfant, l'excellente méthode qu'il a pratiquée, le sens critique dont il fait preuve.

Le Problème du Paupérisme en Belgique à la fin de L'Ancien Régime n'est pas seulement une contribution importante à l'histoire sociale de notre pays au XVIII^e siècle, c'est — comme l'écrit très justement M. Mahaim — l'étude approfondie d'un problème de tous les temps et de tous les pays. Elle mérite à tous égards d'être insérée dans la collection des *Mémoires* de l'Académie.

J'estime, avec mes confrères, que l'auteur pourra utilement supprimer ou abrégé beaucoup de citations, condenser la table des matières. Je ne lui conseillerais pas toutefois de modifier sensiblement sa bibliographie, car celle-ci est la preuve du caractère approfondi de son œuvre.

FONDATION FAGNAN.

La Classe décide d'allouer, sur les ressources de cette Fondation (exercice 1933), une subvention de 3,000 francs à la préparation et à la publication d'une Concordance de la tradition islamique, avec Index, entreprise par l'Union académique internationale.