

R. KOECKELENBERGH



La Misère

et les

Assurances Sociales



SAINT-GILLES

Imprimerie Administrative, 106, avenue Ducpétiaux

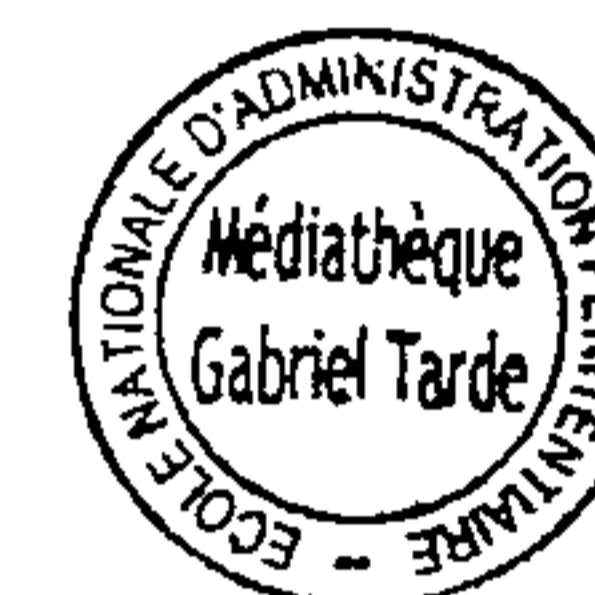
1931

18/49
F 9 c 70

LA MISÈRE ET LES ASSURANCES SOCIALES

PAR

Raymond KOECKELENBERGH



Le problème de la misère présente des aspects si divers et nécessiterait un exposé tellement étendu s'il fallait l'étudier dans son ensemble qu'il nous a semblé préférable aujourd'hui de n'envisager qu'un certain aspect de la question : celui ayant trait à l'application des lois sur les assurances sociales.

A cet effet, il nous paraît avant tout utile d'établir, en nous référant à Anatole Weber, la distinction entre les termes « Pauvre » « Indigent » « Nécessiteux » « Miséreux » usités souvent trop indifféremment pour représenter l'individu qui se trouve dans le besoin.

Avec le réputé sociologue français, nous appellerons « Pauvre » celui qui, ne possédant rien, vit uniquement et de façon précaire du produit de son travail de sorte que ses moyens d'existence dépendent uniquement de son état de santé ainsi que des lois économiques qui régissent la répartition et la rémunération du travail auquel il est apte.

On entend par « Nécessiteux » le pauvre qui, momentanément ou définitivement est inapte à se procurer, sans recourir à la charité, tout ou partie du nécessaire. Du point de vue des pouvoirs publics et des administrations charitables qui les aident ou les secourent les nécessiteux prennent habituellement le nom d' « Indigents ».

Quant au « Miséreux » on s'accorde à le définir : celui à qui manque ce qui est indispensable à la vie, nourriture, logement, vêtements, combustible. La misère est donc l'état de profonde nécessité. Elle peut atteindre l'adulte valide comme l'adulte débile. Lorsque le miséreux manque à la fois de toutes les choses indispensables à la

vie, on peut dire que sa misère est absolue. Il tombe alors au dessous de la ligne de sociabilité et s'il ne parvient pas à obtenir l'aide suffisante de la charité publique ou privée, il n'aura d'autre ressource que celle de se livrer à la mendicité, soit au lieu de son domicile, soit au cours des déplacements qu'il entreprendra pour obtenir du travail ou un abri.

*
* *

L'étude des causes de la misère absolue a permis de subdiviser celle-ci en trois groupes : celles dépendant de l'individu, celles dépendant du milieu et celles qui dérivent des rapports qui s'établissent entre l'individu et le milieu.

L'examen attentif de chaque cas de misère donne souvent l'occasion de constater que les causes de la déchéance se superposent et que la personne dont on a à tenter la réintercalation sociale est tout à la fois un insuffisant physiologique et social. Ces causes sont lointaines ou immédiates, prépondérantes ou déterminantes.

Nos statistiques qui se répartissent maintenant sur de nombreuses années de pratique nous permettent de noter que si parmi les causes « déterminantes » il faut retenir dans une proportion d'environ 50 % les causes sociales ou professionnelles groupant le chômage, l'insuffisance du salaire ou des ressources, l'inaptitude professionnelle ; les causes ambiantes (dissolution de la famille, attraction des villes, abandon des filles-mères, la détention, l'internement, l'encasernement) interviennent dans une proportion de 15 % ; les causes physiologiques ou psychopathiques groupant la maladie, l'infirmité, les troubles mentaux ou biologiques, la débilité et la vieillesse intervenant dans une proportion de 35 % comme causes déterminantes.

*
* *

Il est permis de se demander si l'application des lois d'assurances sociales telles que celle réglant actuellement le régime des pensions de vieillesse, ou celle, en projet, qui tend à couvrir les risques maladie et invalidité pourraient aider, pour une part certaine, à la guérison du mal de misère ?

Nous faisons remarquer, il y a un instant, que la vieillesse, l'invalidité et la maladie apparaissent avec une fréquence régulière et relativement importante lorsqu'il s'agit d'établir les causes déterminantes de la déchéance humaine.

Certains auteurs affirment que l'imprévoyance crée la misère. Remarquons que la prévoyance individuelle qui aurait recours uniquement à l'assurance devrait pour procurer une protection effective, s'attaquer simultanément à des risques assez variés. Le salaire entier de beaucoup de travailleurs ne suffirait pas dans ces conditions pour payer les primes les prémunissant sérieusement contre la vieillesse, contre la maladie, contre le chômage, contre les accidents et l'incendie.

Il reste alors ce que beaucoup considèrent comme la panacée sociale : la mutualité. Le principe de celle-ci est basé sur la fraternité et la solidarité. Cependant, soutenir que l'affiliation aux sociétés mutuelles de tous les clients occasionnels ou habituels des bureaux de bienfaisance ou de ceux qui sollicitent l'intervention des services d'assistance préventive et des offices de réadaptation sociale, aura pour résultat de sauver ces malheureux, c'est prétendre d'abord que seule la maladie ou l'infirmité empêchent l'homme de travailler et de pourvoir à tous ses besoins. Il n'en est malheureusement pas ainsi. La situation économique actuelle est d'ailleurs édifiante à ce sujet, plusieurs centaines de mille ouvriers se trouvant dans le dénuement à la suite d'une crise ayant sa répercussion sur le marché du travail du monde entier.

Jusqu'à présent, aussi paradoxale que puisse paraître cette affirmation, la prévoyance dépendant de l'effort personnel et de l'initiative de l'individu ne peut protéger contre la misère que ceux qui n'y sont pas normalement exposés. « Car, si la prévoyance collective est possible et excellente pour ceux dont la pauvreté n'est que relative, elle n'est pas à portée du grand nombre de nécessiteux qui vivent dans un état de pauvreté absolue ou dans la misère et sont incapables par cela-même de faire l'épargne continue régulière et relativement importante pour les prémunir sérieusement contre l'incertitude du lendemain. » (Anatole Weber).

Les fonctionnaires attachés au service d'assistance préventive et aux offices de réadaptation ont d'ailleurs pu aisément vérifier cette assertion : rarement il s'est trouvé parmi les personnes dont ces organismes eurent à tenter le relèvement, un individu qui ait librement consenti à faire partie d'une société de secours mutuel. Les commissions d'assistance publique se sont d'ailleurs heurtées à ces mêmes obstacles et un essai effectué il y a quelques années par l'Administration des Hospices de Bruxelles en vue de l'affiliation à des sociétés mutuelles de jeunes ménages s'adressant pour la première fois à la bienfaisance publique a fait apparaître le peu d'efficacité de la persuasion, des conseils d'ordre moral et aussi d'une intervention pécuniaire

pour le paiement des premières cotisations. Sur 87 ménages qui firent l'objet de cette étude, 4 firent affilier tous leurs membres, 7 chefs de famille s'affilièrent mais ne prirent pas la même mesure en faveur de la femme et des enfants tandis que les autres éludèrent la question sous les motifs les plus divers. Ce résultat négatif était d'ailleurs facile à prévoir puisque, nous le répétons, « la misère est la conséquence de la pauvreté absolue qui elle-même est caractérisée par l'impossibilité de l'épargne. »

*
**

On en arrive ainsi naturellement à la notion de l'obligation dans l'assurance, inscrite dans le projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de la chambre en séance du 10 décembre 1929 et dont nous retrouvons d'ailleurs le principe à la base d'autres textes légaux, notamment ceux relatifs aux pensions de vieillesse.

Nous ne pouvons ici, en cette brève communication, songer à analyser ce projet par le détail, à en faire la louange ou la critique. Des personnalités les plus autorisées s'en sont d'ailleurs déjà chargées et tout fait prévoir que les débats parlementaires, s'ils n'apportent pas de changement au principe de la contrainte aux mesures de prévoyance, n'en amenderont pas moins maintes questions de détails.

L'application éventuelle de cette loi, de même d'ailleurs que celle qui règle déjà le régime des allocations familiales des caisses de compensation et qui forment en quelque sorte le statut des familles nombreuses, aura sans nul doute en ce qui concerne la classe que nous avons tout à l'heure qualifiée du nom de « Pauvre » des conséquences particulièrement heureuses et permettra à une multitude de travailleurs de franchir, avec moins de souffrances, des périodes malheureuses de leur existence. Beaucoup de pauvres, ainsi prémunis dans une certaine mesure, contre les risques sociaux, ne viendront plus grossir les rangs des nécessiteux proches voisins de la misère.

Il est regrettable que dans l'exposé des motifs de la loi le législateur n'ait pas tenté de mettre un peu d'ordre dans l'emploi des vocables dont nous disposons pour distinguer les divers degrés de la pauvreté ! Car, si les risques maladie et invalidité pourraient être couverts, d'autres encore tels que le chômage ou la vieillesse pouvant dans une certaine mesure être garantis par la prévoyance collective, comment soustraira-t-on à la charité publique ou privée les innombrables malheureux qui ne peuvent se livrer à un travail rémunérateur à cause de leur déficience physique, morale ou mentale qui en font des inaptes, des instables, des faibles de la volonté, des négligents, des vicieux ou des immoraux ?

Quoi qu'il en soit, la prévoyance collective permet indiscutablement de répartir certains risques de misère individuelle entre une multitude de participants et d'associer profitablement un grand nombre de petits efforts qui isolément seraient restés improductifs. Rien qu'à ce titre, pour nous, qui luttons contre la misère et ses conséquences, nous avons le devoir de nous attarder au caractère d'assistance sociale de la loi en projet et de tirer éventuellement de son application le plus d'effets pratiques possibles ne fût-ce que si, grâce à la mise en vigueur de ces textes de lois dites sociales, nous ne parvenions à sauver que quelques uns parmi nos protégés !

*
**

Ainsi, voyez, choisi parmi beaucoup d'autres tout aussi éloquentes dans leur triste énoncé, le cas de cet homme, âgé de 63 ans, ouvrier tailleur à domicile, n'ayant jamais encouru la moindre condamnation, ayant toujours rempli ses devoirs civiques au cours d'une vie qui ne fut pas exempte du souci d'ordre matériel. Aucun enfant n'est venu donner un peu de joie dans ce ménage de pauvres ou la femme malade n'a jamais pu apporter une aide efficace. Après de longues souffrances, l'épouse meurt alors qu'un à un, malgré la maigre et officielle intervention du bureau de bienfaisance, les meubles ont été vendus. La machine à coudre et les derniers outils servent à payer les frais de funérailles, la note du médecin et du pharmacien. Voilà l'homme réduit à l'état de misère absolue. Sans famille, sans appui, il n'existe pas de service d'assistance préventive ou d'office de réadaptation sociale dans sa localité, il s'en va à la dérive pour finalement solliciter chez un juge de paix l'aide de la bienfaisance de l'Etat. Ce magistrat, appliquant la loi, condamne le miséreux à l'internement à Merxplas.

A sa libération, l'homme ayant atteint 65 ans, s'imaginera pouvoir obtenir la pension de vieillesse, mais, comme il n'aura pas effectué les versements réglementaires prévus par la loi, il se verra refuser l'allocation de 2.100 Fr l'an, laquelle cependant lui eut permis peut-être de payer le loyer d'une modeste chambrette et de reprendre l'exercice de son métier.

Il est probable, d'autre part, que, si la loi sur les assurances sociales avait pu être appliquée dans un cas semblable, il eut suffi, moyennant le versement obligatoire d'une somme d'environ 3 Fr par semaine, de voir ce ménage bénéficier des avantages prévus et notamment de l'indemnité journalière de 7 frs. pour la femme malade, des soins médicaux simples et spécialisés, des soins chirurgicaux, ainsi que

du service pharmaceutique.

La loi prévoit encore l'indemnité en vue de frais funéraires (400 frs). Outre ces avantages, il est intéressant de savoir que les assujettis bénéficieraient encore du service antituberculeux familial (séjour gratuit dans les sanatoria) du service assurance contre l'invalidité (8 frs par jour jusqu'à l'âge de 65 ans) de l'assurance maternelle garantissant à la conjointe de tout homme assuré 1^o une indemnité d'accouchement d'au moins 200 frs pour chacun des deux premiers enfants avec augmentation progressive de 50 frs par enfant pour chacun des enfants suivants à la condition que l'accouchement ait lieu avec l'assistance d'un médecin ou d'une accoucheuse diplômée, 2^o une indemnité de repos fixée à 13 frs par jour pendant les dix premiers jours, à 7 frs par jour pendant 38 jours de repos supplémentaires. En outre les mères qui allaitent leurs enfants recevraient pendant 12 semaines une indemnité spéciale s'élevant à 2.50 frs par jour.

*
* *

Le projet gouvernemental édictant certaines prescriptions impératives aux travailleurs dont la rémunération annuelle est inférieure à 12.000 frs, limite portée à 13.000 frs en ce qui concerne les mariés et majorée de 1.000 frs par enfant à charge âgé de moins de 14 ans, il ne manque donc pas d'intérêt d'examiner la loi non pas tant au point de vue de ses rapports avec la prévoyance, mais bien avec ceux qu'elle pourrait avoir avec l'assistance sociale. Ainsi que nous l'avons démontré en citant un cas concret, l'application éventuelle de la loi pourrait indiscutablement dans certains cas empêcher des pauvres de devenir des miséreux.

Aussi, croyons nous nécessaire d'examiner les mesures à envisager pour donner l'occasion aux personnes se trouvant dans l'état de misère, de se rétablir et de se maintenir au dessus de la ligne de sociabilité grâce à l'appui de cette législation.

En l'occurrence, les offices de réadaptation sociale et le service d'assistance préventive du vagabondage trouveraient, à notre sens, l'occasion d'amplifier singulièrement leur action tutélaire.

Le problème nous apparaît sous deux aspects bien différents, d'abord celui ayant trait à la situation du miséreux qui après avoir effectué de vaines recherches de travail, après avoir couché pendant des semaines sur la paille vermineuse des asiles, n'ayant plus fait que des repas d'occasion, ayant essuyé tous les refus, ont fait abandon de cette liberté qui, pour eux n'était plus guère que souffrance et ont échangée contre un séjour relativement paisible et confortable à Merxplas.

Nous n'allons pas refaire ici le procès du système de la répression du vagabondage en Belgique. Nous n'en espérons pas moins que le Département de la Justice, qui est en possession d'un projet élaboré par les hommes d'action particulièrement compétents dirigeant l'Office de Réadaptation de Merxplas, ne tardera pas à son tour à soumettre à la discussion du Parlement la question de la réforme de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'est pas appliquée suivant la conception que s'en faisait son promoteur le Ministre Lejeune. Celui-ci avait compris — la lecture des procès-verbaux des débats parlementaires précédant le vote de la loi en font foi — que le nouveau statut du vagabondage devait s'inspirer de l'esprit humanitaire d'assistance lequel devait prendre le pas sur la répression.

Aussi, souhaitons-nous, de voir bientôt la loi fixer enfin ce principe d'une façon explicite en transformant nos dépôts de mendicité en maisons de travail où le séjour libre du miséreux lui permettrait d'attendre des jours meilleurs sans être réduit à la mendicité ou sans mourir de faim.

Dès lors se posera une question d'ordre juridique dont la solution pourrait être controversée. Y aura-t-il contrat tacite entre «l'assisté» et l'Etat considéré en tant que patron, puisque utilisant le travail des malheureux qui y auront sollicité son appui.

L'article 3 du projet de législation sur les assurances sociales dit « Sont temporairement soustraits à l'application de la présente loi 1^o les assurés appelés sous les drapeaux, 2^o ceux qui séjournent pendant plus de deux mois à l'étranger, 3^o ceux qui sont condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement ».

Nous ne pensons pas qu'on puisse dans l'état de la législation actuelle assimiler à cette dernière situation celle des miséreux qui ont volontairement imploré la protection de la bienfaisance de l'Etat.

Un contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose. (C. C. 1101). L'homme qui s'est volontairement soumis à l'application d'une loi réglant l'organisation du travail en commun dans les établissements exploités suivant la conception — et même avec les résultats — qu'on attend du machinisme dans une exploitation industrielle moderne, peut s'imaginer avec certaine raison qu'il loue son travail moyennant une rétribution. Il n'y est pas à notre sens soumis aux travaux forcés, il s'engage, au contraire, à travailler, on s'engage à le payer, à le nourrir et à le loger, il nous paraît dans ces conditions qu'il y a parfaitement contrat.

Alors! en nous référant à l'exemple typique qui a illustré notre thèse et pour éviter aux malheureux recueillis dans les établissements de Bienfaisance de l'Etat la mauvaise surprise de se voir à 65 ans privés, partiellement si pas entièrement, des allocations de de vieillesse, nous ne voyons pas pourquoi dès à présent en ce qui concerne l'assurance contre la vieillesse et plus tard, s'il y a lieu, en ce qui concerne l'assurance-maladie et invalidité, les Colonies de Bienfaisance de l'Etat, considérées en tant qu'établissements industriels, n'auraient pas vis-à-vis des travailleurs valides les obligations que les lois sociales exigent de tout autre chef d'entreprise: c'est-à-dire le versement d'une cotisation égale à celle de l'assuré lui-même.

Mais, que deviendraient les reclus considérés comme invalides et qui en conséquence sont présumés inaptes au travail? Seront-ils privés, pour non paiement de cotisations, du bénéfice de la loi. La charge de leur entretien étant supportée aux Colonies par le lieu de leur domicile de secours, celui-ci ayant un intérêt évident à voir ses ressortissants tomber le moins possible à charge du budget de l'assistance publique, il paraîtrait assez normal de faire supporter par celle-ci, les frais résultant du paiement des cotisations que sont éventuellement autorisés à verser les assujettis libres.

*
* *

Ceci établi, nous en arrivons au second point, celui qui intéresse plus spécialement les offices de réadaptation sociale et les services d'assistance préventive: le rôle que ces organismes pourraient avoir à remplir en vue de l'application des lois sociales et ce de façon à ne pas permettre à leurs protégés de perdre, pour non paiement de cotisations, le bénéfice de l'assurance contre la vieillesse, l'invalidité, la maladie et plus spécialement la tuberculose.

Le projet de loi a fait en principe de la mutualité l'organisme assureur. Il est incontestable, ainsi que le dit l'exposé des motifs, que les organisations mutualistes ont joué dans notre pays un rôle social important et qu'elles ont acquis depuis longtemps la confiance de ces milliers de travailleurs qui bénéficient de leurs nombreux services.

Le choix d'ailleurs se réduisait au dilemme suivant: ou bien la mutualité, ou bien l'organisation étatiste. L'expérience désastreuse effectuée en Allemagne tout autant que notre psychologie nationale ont fait opter pour la mutualité.

Mais, si la mutualité permet actuellement en Belgique à près d'un million de personnes de bénéficier de ses bienfaits, elle n'a pas, jusqu'à présent, avouons-le, diminué la misère dans de notables pro-

portions. Pourquoi? Pour le motif bien simple, signalé et répété au cours de cette étude, que les personnes les plus exposées à la misère ne peuvent avoir recours à la mutualité en raison de ce que toute épargne librement consentie leur est matériellement impossible.

C'est ainsi qu'un homme tenu depuis des années, grâce aux efforts de notre Office, au dessus de la ligne de sociabilité nous répondait textuellement il n'y a guère longtemps à l'invitation que nous lui faisons de choisir et de s'affilier à une mutualité: « En ce qui me concerne, disait-il, je ne pourrais jamais reconnaître qu'une mutualité, c'est votre Office où je sais pouvoir m'adresser dès que l'adversité s'acharnera à nouveau sur moi. Mes ressources, d'ailleurs trop minimes, ne me permettraient pas de verser les sommes relativement importantes pour moi que me réclamerait une association mutuelle, mais, lorsqu'il s'agira d'obligation, c'est chez vous, avec votre appui, que je tiendrais essentiellement à m'assurer contre les risques dont vous me parlez ». Raisonnement simpliste, sans doute, mais non exempt d'une telle logique qu'il retint notre attention, car, en fait, si pour beaucoup il peut paraître paradoxal de voir unis par les liens de la solidarité, d'anciens miséreux devenus des nécessiteux ou des pauvres, il n'en est pas moins vrai que pour nos œuvres, il en résulterait, outre un terrain d'une nouvelle et intéressante activité, un incontestable intérêt au point de vue tutélaire.

Mais, si la réalisation d'une telle idée est séduisante, elle ne résiste pas à un examen plus approfondi. Il semble, en effet, qu'une section mutuelle fondée au sein d'un office de réadaptation sociale ne serait évidemment pas, de par le caractère même de ses affiliés, composée uniquement de personnes faisant librement et intégralement, ainsi que le prévoit le projet, l'effort nécessaire. Elle ressemblerait plutôt à une œuvre d'assistance au second degré et aurait besoin de subsides spéciaux dépassant par trop ceux qui seraient éventuellement alloués soit par le Fonds National des assurances sociales soit par la Province ou par la Commune.

En tout état de cause, les malheureux dont notre organisme aurait à s'occuper, si le projet de loi sur les assurances devenait réalité, devraient faire choix d'une mutualité ordinaire ou s'affilier à une caisse mutualiste auxiliaire. En principe, une telle caisse est établie dans chaque arrondissement et dans chaque province et est précisément chargée d'organiser l'assurance contre la maladie et l'invalidité pour les personnes habitant la circonscription et qui ne font pas partie d'une société mutualiste.

La perception des cotisations dues à une caisse auxiliaire serait effectuée à la base par les employeurs qui occupent les assujettis et

les subventions ne seraient plus dues aux personnes qui, après un délais de trois mois, n'auraient plus effectué les paiements requis.

C'est ici que nos offices pourraient trouver un champ d'activité intéressant. Il est, en effet, un principe auquel nous nous attachons c'est celui de suivre autant que faire se peut, dans la vie normale, nos protégés, après leur passage par nos services.

Plus que jamais, à l'occasion de la mise en vigueur des lois sur les assurances sociales, nous aurions à intensifier l'activité de notre service d'inspection. Celui-ci aurait éventuellement pour devoir de veiller à faire régulariser auprès des mutualités ou des caisses auxiliaires la situation de nos protégés.

Si l'on sait qu'actuellement 80 % parmi ceux-ci au moment où nous sommes appelés à nous en occuper, ne sont pas en règle en ce qui concerne l'assurance vieillesse, il faut s'attendre à voir précisément ceux qui en auraient le plus besoin ne pas observer les prescriptions légales sur les assurances sociales et en perdre, évidemment, le bénéfice, à moins que nos services n'interviennent au moment opportun.

En conclusion, nous estimons que les législations de prévoyance sociale peuvent empêcher un grand nombre de personnes de passer de l'état de pauvreté à celui de misère absolue, elle devrait et elle pourrait également, avec le concours des œuvres de réadaptation et grâce à l'octroi des allocations prévues, non pas supprimer les causes profondes de la déchéance provoquée par la maladie, l'invalidité ou la vieillesse, mais ramener définitivement dans les rangs d'une catégorie plus élevée de nombreux miséreux placés sous notre protection et qui, malgré notre tutelle bienveillante, restent exposés par la fragilité de leur situation à retomber un jour dans la déchéance sociale dont nous les aurons aidés à s'évader.
