Analyse de l'IHOES n°107 - 26 décembre 2012

Le CNSA, œuvre purement humanitaire ?

Les comités locaux de Secours et d'Alimentation pendant la Grande Guerre

Par **Sophie Delhalle** (ULg)

Dans cet article, nous nous proposons d'aborder quelques aspects de notre recherche en cours à l'Université de Liège. Dans le cadre de notre thèse de doctorat, nous avons choisi d'étudier l'organisation des secours pendant la Première Guerre mondiale dans la province de Liège par le Comité National de Secours et d'Alimentation (CNSA). Cette recherche se base sur des sources inédites conservées dans le fonds du Comité provincial de Secours et d'Alimentation aux Archives de l'Etat à Liège, récemment ouvert aux chercheurs.

Avant l'éclatement du premier conflit mondial, la Belgique – fortement industrialisée – dépend en très grande partie des importations de céréales pour nourrir sa nombreuse population ; l'invasion puis l'occupation du territoire belge par les troupes allemandes et le blocus décrété par la Grande-Bretagne interrompent brusquement les relations avec les partenaires commerciaux et, de ce fait, menacent la survie des Belges. Le pays se retrouve sans gouvernement puisque ce dernier a choisi de s'exiler en France où il s'installe dans la ville de Saint-Adresse, près du Havre.

Dans ce contexte d'urgence alimentaire, se fonde à Bruxelles dès le mois d'août 1914, à l'initiative du bourgmestre de Bruxelles, d'industriels – comme Ernest Solvay[1] – et d'hommes d'affaires – tel Émile Francqui[2] – un organisme appelé le « Comité Central de Secours et d'Alimentation » qui devient, en octobre de la même année, le CNSA, « Comité National de Secours et d'Alimentation »[3]. Sa double mission, comme son nom l'indique, est d'assurer le ravitaillement du territoire et de distribuer des secours aux Belges les plus éprouvés par la guerre. Ce comité ne peut remplir efficacement sa tâche sans la mobilisation internationale en faveur de la *Poor Little Belgium*[4] et le soutien logistique de la *Commission for Relief in Belgium*[5]. Présidée par l'américain Herbert Hoover (31e président des États-Unis de 1929 à 1933), cette dernière trouve les moyens financiers et matériels pour acheminer les denrées de première nécessité vers la Belgique ; une fois réceptionnées par le CNSA, celles-ci sont réparties entre les différentes provinces belges et livrées aux magasins communaux de ravitaillement. De longs et difficiles pourparlers diplomatiques ont été nécessaires entre les différents partis concernés pour garantir l'existence du CNSA qui est placé sous la protection d'états restés neutres dans le conflit (États-Unis, Espagne et Pays-Bas).

Cette entreprise de sauvetage internationale, d'une ampleur inédite, a fonctionné efficacement pendant les quatre années de guerre en dépit des tentatives renouvelées d'ingérence allemande et de l'entrée en guerre des États-Unis, principal fournisseur et bailleur de fonds, qui a bien failli compromettre la bonne marche de l'œuvre (en avril 1917).

---

[1] Ernest Solvay (1838-1922) : industriel, penseur et homme d'action, sociologue, fondateur des instituts internationaux de physique et de chimie, des instituts de physiologie et de sociologie ainsi que de l'école de commerce « Solvay » attachée à l'ULB (depuis 2008 la *Solvay Brussels School of Economics and Management*) ; sénateur libéral de Bruxelles jusqu'en 1900, ministre d'État (1918) ; inventeur du procédé de fabrication de la soude qui porte son nom (procédé Solvay) ; il est une des chevilles ouvrières du CNSA qu'il a financé en partie.

[2] Émile Francqui (1863-1935) : officier, explorateur, diplomate et homme d'État ; après plusieurs expéditions en Afrique et des missions diplomatiques en Chine, il se convertit en homme d'affaires ; président du CNSA qu'il personnifie véritablement, il devient ministre d'État en 1934.

[3] Pistes bibliographiques : A. Henry, *L'œuvre du Comité National de secours et d'alimentation pendant la guerre*, Lebègue, Bruxelles, 1920 ; Charles de Lannoy, *L'alimentation de la Belgique par le Comité National : novembre 1914 à Novembre 1918*, Lebègue, Bruxelles, 1922.

[4] Thème de propagande anglo-saxonne, réactivé tout au long de la guerre pour solliciter les dons en faveur de la population belge martyre.

[5] La *Commission for Relief in Belgium* est créée en octobre 1914. Elle est composée de quatre bureaux installés à New-York, Londres, Rotterdam et Bruxelles. Sa mission est de centraliser les dons en argent et d'organiser l'importation par bateaux vers la Belgique et le nord de la France des denrées recueillies principalement sur le continent américain.
Pistes bibliographiques : Herbert Hoover a publié ses mémoires ; l'historien américain G. Nash (1945) a publié aux éditions Norton une biographie (en 3 volumes) de Herbert Hoover dont le 2e tome (1988) est consacré aux années 1914-1917 sous le titre *The Humanitarian*.

A. ACKERMANS, *Amour et charité*, Bruxelles, E. De Saedeler & E. Possoz, 1915, 345 mm. Couverture d'une partition illustrée par V. Valéry. Coll. IHOES, Seraing.

L'objet de cette analyse est de présenter en quelques mots l'organisation sur le plan local du Comité National de Secours et d'Alimentation et de dépeindre l'attitude adoptée par celui-ci face à l'immense défi relevé pendant les cinquante mois d'occupation.

Le CNSA fonctionne selon une structure pyramidale dont le siège central est installé à Bruxelles. Un appel est lancé pour que se constituent des comités dans chaque province qui veilleront à ce qu'un comité local de Secours et d'Alimentation soit créé dans chaque commune.

Au cœur de chaque localité[6], trois grands types de comités dits « locaux » sont créés[7] : le comité d'alimentation (chargé de la gestion du magasin communal de ravitaillement), le comité de secours (chargé de la distribution des secours aux nécessiteux, aux épouses de militaires...) et le comité de chômage (chargé de la distribution de secours aux chômeurs involontaires par l'état de guerre). Ces comités sont financés entre autres par les dons étrangers, versés par le CNSA sous la forme de subsides proportionnels au nombre d'habitants, puis au nombre de secourus, après établissement des premières listes.

Les membres des comités locaux sont souvent choisis sur proposition du bourgmestre ou du conseil communal parmi les personnalités compétentes disponibles ; elles ne sont donc pas « élues » mais désignées et peuvent éventuellement refuser de faire partie d'un comité. Par la suite, lorsque des changements interviennent, des candidatures spontanées se manifestent. Toute nomination doit être avalisée par le comité provincial.

Certains comités de charité institués dès le début du conflit par les communes prennent le nom de « comité local » à partir de 1915 lorsque le CNSA suggère de créer ces comités dans chaque localité.

Cette organisation entièrement nouvelle ne s'est pas mise en place sans quelques difficultés ; les premières apparaissent précisément lors de la formation de ces comités. La plupart des crispations viennent des divergences de sensibilité politique des membres choisis pour en faire partie. Des anciennes querelles sont parfois ravivées et opposent les membres d'un même comité. Ces derniers ne parviennent pas toujours à faire abstraction de leurs intérêts personnels malgré le caractère – avant tout – humanitaire de leur engagement ; chacun essaie de tirer un bénéfice direct ou indirect de sa participation aux travaux du comité.

Parallèlement, l'omniprésence des élus communaux dans de nombreux comités locaux, étroitement liée à ce qui vient d'être énoncé, ennuie le CNSA qui craint que cette situation ne facilite l'immixtion des occupants allemands dans les affaires de secours et d'alimentation. Afin de limiter ce phénomène, le CNSA émet une circulaire invitant les responsables à éviter toute confusion entre l'administration communale et le comité local et à favoriser l'équilibre politique entre les trois tendances catholique, libérale et socialiste au sein des comités. Ce principe devient une condition presque *sine qua non* pour l'attribution de subventions aux comités.

[6] Nous attirons votre attention sur le fait que le nombre de communes est cinq fois plus important à cette époque antérieure à la fusion des communes (qui intervient en 1976 et réduit leur nombre à 589).

[7] Dans certaines communes, un même comité prendra en charge plusieurs fonctions comme le secours et l'alimentation. À partir de 1917, le CNSA demande aux comités de secours et de chômage de collaborer pour la distribution des secours. Pour être tout à fait complet, précisons qu'une réforme structurelle conduit à la fusion de différents secours en un secours unique appelé secours alimentaire.

Comité national de Secours et d'alimentation, Commission for relief in Belgium, 259x379 mm. Photographie noir et blanc.
Coll. IHOES, Seraing.

De plus, il apparaît que les origines sociales diverses des membres ne facilitent pas toujours les échanges ; en effet, dans les comités de chômage, des ouvriers, mineurs ou métallurgistes, côtoient des patrons de l'industrie et du commerce. On notera également que les relations entre les membres masculins et féminins de ces comités sont souvent tendues ; les hommes se montrent plutôt hostiles envers les femmes qui revendiquent plus de liberté d'action et demandent à jouir du même pouvoir de décision que leurs homologues masculins. Comme en témoigne l'extrait d'une lettre, datée du 31 mai 1915, de mesdames Damas, Lespineux et Gritten, chargées de la distribution des vêtements à Boncelles, celles-ci refusent d'être « réduites à ficeler des paquets ».

À cette collaboration parfois laborieuse, s'ajoutent d'autres difficultés en lien avec la gestion concrète des fonds de secours ; les comités se trouvent confrontés à des situations exceptionnelles, engendrées par la guerre, auxquelles ils ne sont pas préparés.

Même si des consignes et instructions sont édictées par le CNSA et transmises aux comités locaux, ceux-ci ne les comprennent pas toujours et n'en mesurent pas correctement la portée. Pour élaborer les bases de sa règlementation, le CNSA doit créer des catégories et donc opérer de nouvelles distinctions, choisir des critères définissant les conditions d'accès aux secours. Le CNSA dresse, par exemple, une liste des professions exclues du bénéfice du chômage en considération des revenus jugés suffisants qu'elles peuvent encore rapporter. Le CNSA écarte également les cabaretiers ou tenanciers qui refusent de fermer leur établissement. Dans ce cas précis, l'enjeu est surtout patriotique : moralement, on ne peut admettre aux secours des patrons de cafés qui pourraient servir à boire aux Allemands et inciter les citoyens à la débauche. D'autres mesures susciteront de véritables polémiques et le mécontentement de l'une ou l'autre frange de la population, écartée par les nouvelles dispositions dont un exemple sera donné plus loin.

Le calcul de l'octroi des secours s'effectue d'après un barème déterminant l'état de besoin. Les ressources d'un ménage, évaluées par le comité, ne doivent pas dépasser un certain plafond ; dans ce cas, la famille touche la différence – s'il en est une – pour arriver à l'état de besoin fixé par le comité. Les ressources de chaque membre de la famille sont totalisées et le nombre d'enfants influence évidemment le montant du besoin. Les ressources comprennent les salaires, les allocations, les livrets d'épargne, les propriétés, les animaux,... Plusieurs modifications interviendront au fil du temps dans le calcul des revenus.

Ce système de calcul est parfois perçu comme injuste vis-à-vis de cas très malheureux. C'est pour cette raison que les comités disposent d'une certaine marge de manœuvre pour soulager la misère dont ils sont les témoins. Par contre, cette relative liberté d'action conduit parfois aussi les comités locaux à prendre des décisions contestées (par les secourus) et contestables (désapprouvées par les autorités supérieures du CNSA). D'ailleurs, les personnes qui s'estimeraient lésées ont la possibilité d'introduire un recours auprès du comité provincial. De son côté, le CNSA peut tolérer quelques écarts mais exige que toute décision soit motivée par les responsables locaux.

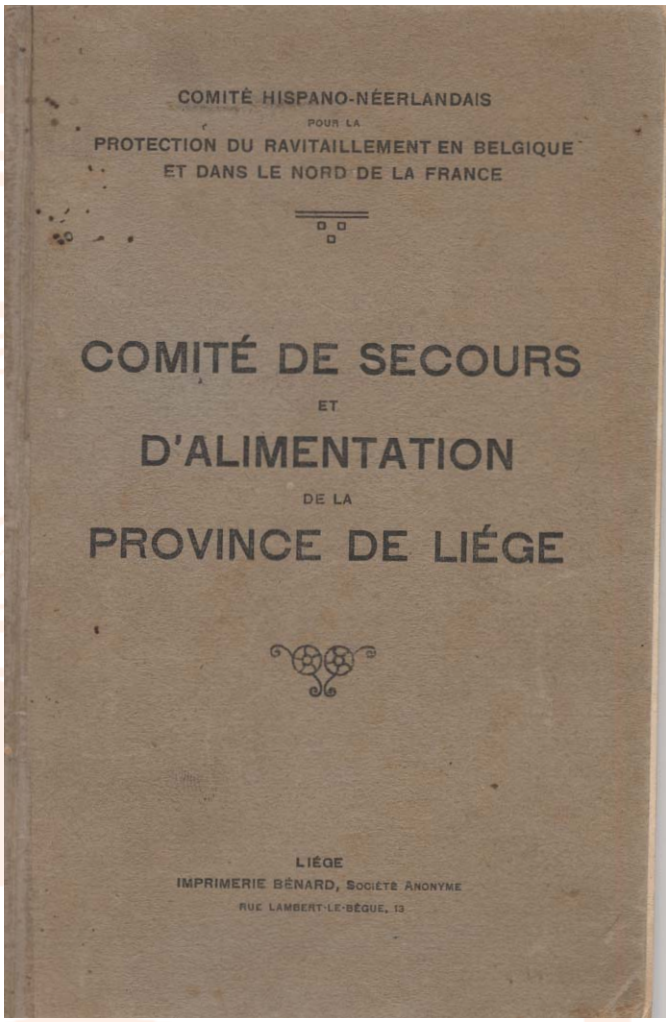
L'évolution – ou plutôt l'aggravation – de la situation matérielle des Belges et la marge financière réduite dont il dispose obligent le CNSA à modifier très régulièrement ses instructions pour s'adapter à la réalité vécue sur le terrain et continuer à secourir les plus démunis. Il faut garder à l'esprit que le CNSA s'est constitué dans un contexte de crise dont on ignorait la durée ; la législation – l'ensemble des « lois » internes au CNSA – a donc subi de nombreux réajustements au gré des évènements (fermeture d'usines, arrivée de réfugiés français, retour des prisonniers...).

Au fil des mois, les membres des comités, investis de nouvelles responsabilités, rencontrent des cas particulièrement complexes, ne pouvant être résolus par un simple calcul des ressources ou en se référant aux instructions. Ils sont soit tranchés dans l'improvisation, soit soumis à l'appréciation de la hiérarchie. En voici quelques exemples :

- *Peut-on sanctionner par un retrait de secours une épouse de soldat belge coupable d'adultère ?*
- *Faut-il secourir une femme enceinte dont on présume que le père de l'enfant est un soldat allemand ?*
- *Doit-on tolérer que les chômeurs secourus se livrent aux jeux et à la boisson ?*
- *Faut-il exclure les mendiants du bénéfice des secours ?*

À ce sujet, il faut souligner que l'œuvre accomplie par les comités locaux de Secours et d'Alimentation revêt un caractère particulier : en fait, ceux-ci sont investis d'une mission tant philanthropique que morale. En d'autres termes, notamment lors des enquêtes préalables et visites à domicile, les membres des comités locaux doivent vérifier la situation financière des secourus, mais aussi leur degré de moralité.

Nos recherches démontrent clairement que le secouru doit adopter une attitude patriotique, que certains comportements « inadéquats » comme la participation à des jeux clandestins sont lourdement sanctionnés, qu'il doit également se montrer reconnaissant envers ses bienfaiteurs (les injures proférées envers des membres du comité peuvent entraîner la suspension, voire le retrait définitif des secours, en cas de récidive). Si les responsables de comités (souvent issus des couches sociales plus favorisées) regrettent l'attitude déplorable de ces « inciviques », ces derniers (essentiellement issus des classes laborieuses peu instruites) se plaignent de la condescendance affichée à leur égard. Sur les fiches rédigées par les présidents de comités, le retrait de secours est parfois justifié par une rumeur ou une présomption fondée sur la réputation de mœurs légères, le port de vêtements « luxueux » ou la fréquentation des cafés. Les comités surveillent également la destination des secours : pour éviter un mauvais usage de ceux-ci, la distribution de bons valables dans les magasins ou échangeables contre de la soupe et du pain est privilégiée à celle en argent.



Comité hispano-néerlandais pour la protection du ravitaillement en Belgique et dans le Nord de la France, *Comité de secours et d'alimentation de la province de Liége*, Liége, Imprimerie Bénard, [19 ??], 78 p., 173 mm. Coll. IHOES, Seraing.

Par exemple, le 15 juillet 1916 à Glain, le comité local de chômage avertit par affiche les bénéficiaires du secours chômage qu'un mauvais usage de celui-ci par l'achat de boissons et/ou la fréquentation des jeux et des cafés entraînera le retrait – ou le refus – de secours.

De manière générale, le CNSA ne transige pas sur le principe de sanctionner les infractions règlementaires mais fait preuve d'indulgence lorsque les fautifs « se repentissent » et manifestent la volonté de réparer leur faute.

L'étude des traces du passé montre que le Comité National ne suscite pas l'unanimité auprès de la population belge. D'une part, les lettres de réclamation adressées au comité provincial dénoncent les abus dont sont victimes les secourus – favoritisme, passe-droit, clientélisme, népotisme – et soulignent le caractère inégalitaire de la distribution des

secours. D'autre part, des citoyens se plaignent souvent que « certains secourus vivent mieux que les travailleurs à temps plein ». Or, le CNSA veille à ce que le montant de l'allocation de secours n'encourage pas le secouru – et le chômeur en particulier – à se conforter dans cette situation d'« assisté » ; au contraire, tout est mis en œuvre pour réguler et même diminuer le nombre de secourus pour assurer la viabilité de l'organisme.

En parcourant la presse bourgeoise censurée de l'époque (c'est-à-dire autorisée par les autorités allemandes), le lecteur d'hier et d'aujourd'hui découvre les multiples doléances de citoyens, adressées à la rédaction, surtout à partir de mars 1917 à la suite de la décision du CNSA d'octroyer une ration de pain supplémentaire à certaines catégories. Différents groupes (tels que les policiers) expriment, via le journal, leur déception – mais surtout leur colère – de ne pas faire partie des « nouveaux privilégiés ». Les collaborateurs du journal rédigent quelques éditoriaux et autres articles attisant la mauvaise humeur populaire.

De plus, *Le Télégraphe, quotidien liégeois d'information*[8] dévoile que certains responsables malhonnêtes ont puisé dans les caisses de secours pour s'assurer un train de vie décent et se mettre à l'abri des pénuries. Sur base de documents d'archives, il est également avéré que certains membres des comités profitent de leur position soit pour exercer un commerce frauduleux et lucratif de denrées alimentaires, soit pour admettre aux secours des personnes qui n'y ont pas droit afin de conserver une forme de popularité.

La lecture de certains rapports d'inspection nous apprend qu'un certain nombre d'ouvriers secourus tentent aussi de contourner les règles – parfois de connivence avec leur patron – en déclarant des salaires inférieurs à ceux réellement perçus pour obtenir ou ne pas perdre leur complément d'allocation. De la même façon, lors de l'instauration d'un pointage pour contrôler les chômeurs, certains ouvriers quittent en fait leur travail pour signer la feuille de présence et y retournent ensuite.

* * *

L'exploitation du fonds d'archives du Comité Provincial de Secours et d'Alimentation de Liège est éminemment instructive en raison de la quantité et de la variété des documents qu'il renferme. Cette masse archivistique nous permet de croiser les regards à différents échelons de l'organisation ; les lettres de secourus peuvent être confrontées aux récits des responsables locaux dont la gestion est contrôlée par de fréquentes inspections du CNSA. Il est donc possible de se faire une idée nuancée et assez fidèle du fonctionnement – et des dysfonctionnements ! – de l'œuvre. Comme toute organisation nouvelle, originale et surtout inédite, créée de plus dans des circonstances hostiles, le CNSA a fonctionné comme un laboratoire à grande et à petite échelle.

Sans aucune hésitation, on peut affirmer que la guerre 1914-1918 a fait naître avec le Comité National de Secours et d'Alimentation, secondé par la *Commission for Relief in Belgium*, une des premières formes d'« œuvre humanitaire » d'envergure internationale. Il est d'ailleurs reconnu que la Première Guerre mondiale, crise internationale sans précédent, marque une rupture avec le XIXe siècle et une entrée douloureuse dans le siècle suivant. Il est indéniable que cette guerre a profondément bouleversé la société et les rapports sociaux ; l'étude des rouages locaux de l'œuvre du CNSA nous offre une nouvelle perspective pour observer ce phénomène en Belgique.

En tant que citoyenne et chercheuse, nous sommes parfois surprise par l'étonnante actualité de certaines questions posées pendant la Grande Guerre et par la similitude de certains comportements humains à des époques si différentes et déjà éloignées ; toutefois, nous savons que les mentalités ont entre-temps beaucoup changé sur de nombreux points et que notre rôle d'historienne est avant tout de dégager les spécificités de chaque épisode historique.

Nous sommes convaincue que nos recherches apporteront de nouvelles clés de compréhension, de nouveaux éléments pour mesurer l'impact de l'organisation du CNSA (dissous en 1922) sur l'évolution après-guerre de la vie politique, économique et sociale belge.

[8] Ce journal orienté à droite est édité à Liège du 26 août 1915 au 12 novembre 1918. Le directeur et rédacteur en chef Jean-Victor Fischer, avocat de formation, sera condamné en juin 1920 devant la Cour d'Assises de Liège à un an de prison pour avoir aidé l'ennemi en diffusant des informations à son avantage et avoir facilité le recrutement d'ouvriers pour les entreprises allemandes.

Pour conclure, quelques réflexions de l'IHOES

Bientôt, le centième anniversaire de la Première Guerre mondiale sera commémoré. Il nous semblait intéressant d'entrer « dans les coulisses » de ce conflit en vous faisant connaître les recherches que mène Sophie Delhalle, doctorante en histoire, sur les comités locaux de Secours et d'Alimentation en province de Liège. Cette page d'histoire nous fait explorer des « parties ombragées » de la nature humaine, mais nous interroge aussi sur les rapports de forces entre sphères politiques et économiques en temps de guerre. Une structure d'entraide comme le CNSA témoigne bien entendu d'une solidarité humaine. Elle soulève néanmoins des questions sur le fond idéologique qui sous-tend de telles distributions de vivres et d'argent. Elle fait partie de ces institutions qui mêlent secours, charité et moralité : l'aide apportée aux nécessiteux est conditionnée à des principes moraux porteurs de valeurs telles que la fidélité conjugale ou la sobriété et, par-dessus tout, le patriotisme. Ainsi, l'action charitable met en lumière un certain nombre de comportements et de valeurs qui nous éclairent sur une époque, sur des groupes sociaux... Camille Baillargeon décortiquait déjà ce phénomène dans ses articles *La soupe populaire a-t-elle un arrière-goût amer ?* (analyses n° 59 à 61 de l'IHOES publiées en décembre 2009) sans qu'il ne concerne nécessairement le Premier Conflit mondial. De telles réflexions rétrospectives permettent de questionner à notre tour ce qui se fait aujourd'hui dans ce registre car si le sol belge est épargné par les conflits guerriers depuis plus d'un demi-siècle, si plusieurs de nos croyances et comportements collectifs ont changé depuis les années 1910, le secours aux plus démunis, sous forme d'aides et d'allocations diverses, reste d'une cuisante actualité, tout comme la tentation de distribuer ces « secours » moyennant certaines conditions...