Rapport à publier au Journal officiel, *conformément au Règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.*

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ASSISTANCE ET HYGIÈNE

(Ministère de la Santé publique.)

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(Ministère de la Justice.)

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

(Exécution de l'article 15 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.)

MELUN
IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE
—
1930

A 8900
F 10 D 42

Rapport à publier au Journal officiel, *conformément au Règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.*

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ASSISTANCE ET HYGIÈNE

(Ministère de la Santé publique.)

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(Ministère de la Justice.)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE
Médiathèque Gabriel Tarde

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

(Exécution de l'article 15 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.)

MELUN
IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE
1930

RAPPORT D'ENSEMBLE

DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'article 15 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923, qui ne fait que reprendre à cet égard des dispositions du règlement d'administration publique du 16 janvier 1920 et du décret du 20 décembre 1927, prescrit :

« ..... Pour chacun des services ou des catégories d'établissements ayant fait l'objet des tournées d'inspections annuelles, un rapport d'ensemble est élaboré par le Comité de l'Inspection générale. Ce rapport est transmis aux Ministres (de l'Intérieur, ... de l'Hygiène, de l'Assistance, ... et, pour l'Administration pénitentiaire, de la Justice) et publié, soit intégralement, soit par extraits, au *Journal officiel.* »

Ledit rapport traite les questions suivantes :

I. — *Personnel des bureaux de préfectures et sous-préfectures et contribution de l'État aux dépenses de ce personnel (page 5).*

II. — *Maisons d'éducation surveillée de l'Administration pénitentiaire (page 47).*

III. — *Service sanitaire maritime (page 83).*

IV. — *Colonies de vacances et œuvres de plein air (page 101).*

V. — *Travaux hospitaliers (page 147).*

VI. — *Aliénés à la charge de l'État (page 165).*

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1929 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1930 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

I

PERSONNEL DES BUREAUX DE PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES ET CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE CE PERSONNEL

(Rapporteur : M. Mossé, Inspecteur général.)

Deux rapports généraux, consécutifs aux tournées de 1921 et 1924, ont été déjà consacrés par l'Inspection générale à la question du personnel des préfectures et sous-préfectures et à l'application des lois des 1er et 20 avril 1920, fixant la composition des cadres et effectifs de ce personnel, ainsi que le mode de répartition entre les départements et l'État des frais de leur traitement.

L'ensemble des textes qui régissent cette matière, les difficultés auxquelles a donné lieu leur interprétation, les amendements auxquels certaines de leurs dispositions ont paru à l'Inspection générale pouvoir avantageusement se prêter, ont été longuement commentés au cours de ces rapports.

Si les divers desiderata formulés en conclusion de ces études ne sont pas encore pleinement réalisés, la question a pourtant été, à plusieurs reprises, mise en chantier et fait l'objet d'un examen attentif de la part des autorités ou des organismes compétents.

A la fin de 1924, la Direction du Personnel s'est efforcée d'élaborer un texte établissant, pour le personnel des préfectures, un statut d'ensemble qui eut contenu des règles uniformes et présenté les garanties nécessaires, tant pour la constitution rationnelle des cadres et la réglementation de carrière, que pour un équitable aménagement des charges légales.

Sans doute, certaines des dispositions, qui se trouvaient alors contenues dans une circulaire du 6 octobre 1924, laissaient encore en suspens diverses questions et présentaient, par ailleurs, des imperfections ou des lacunes qui menaçaient d'en rendre l'application parfois délicate. Telle était la crainte que formulait l'Inspection générale dans le rapport de 1925, non seulement à l'examen du texte ci-dessus, mais d'après les

observations recueillies par elle au cours des derniers mois de sa tournée. Les événements ont confirmé son pronostic, et ce texte, qu'elle souhaitait seulement qu'on amendât, est demeuré tout entier sans application.

Depuis lors, c'est du Syndicat national des employés des préfectures et sous-préfectures qu'est venue l'initiative d'un examen comparatif de la situation du personnel dans l'ensemble des départements et, dans un ordre d'idées très proche, de propositions auxquelles on ne saurait contester, entre autres mérites, celui de pouvoir servir de base à la mise au point d'une réglementation définitive.

Ces travaux qui, bien loin de se contrarier, s'harmonisent, tout au moins quant à leur but, démontrent surabondamment que l'importance de la question n'a échappé à personne, et il n'est sans doute pas illusoire d'espérer qu'une solution répondant aux besoins de la logique ainsi qu'au vœu d'un grand nombre d'intéressés, ne finisse par intervenir. Le présent rapport, en démontrera une fois de plus la nécessité.

La tournée de 1929 n'a pas révélé, en effet, que des changements bien profonds se soient produits par rapport à la situation antérieure, notamment celle qui a été exposée en 1925. Les textes intervenus depuis cette époque n'ont apporté aucune modification au mécanisme administratif et financier des lois de 1920.

Le décret du 10 septembre 1926, qui a supprimé 106 sous-préfectures, n'a eu d'autre répercussion sur la situation du personnel que de laisser aux Préfets le soin de sa répartition entre les bureaux des préfectures et sous-préfectures maintenues, selon les nécessités du service.

Quant aux décrets du 8 mai 1926, 6 novembre 1927 et 3 août 1928, ils ont, d'une part, élevé les maxima fixés par les textes antérieurs (Echelle Magny) à la participation de l'Etat dans les dépenses de traitement et, d'autre part, modifié le nombre des classes et, par suite, des échelons de traitement de certains grades — dispositions dont le présent rapport aura à souligner les conséquences, mais qui n'ont, encore une fois, porté aucune atteinte au mécanisme financier du partage des dépenses.

C'est donc en s'appuyant exclusivement sur les lois de 1920, et en cherchant à déterminer s'il en avait été fait par les préfectures une application rigoureuse, que les Inspecteurs généraux ont procédé à leurs investigations, en conclusion desquelles, dans un grand nombre de cas, notamment au point de vue financier, ils ont formulé des propositions de redressement.

Le présent rapport ne saurait entrer dans le détail de chacune des situations qui se sont révélées irrégulières ou abusives aux yeux des Inspecteurs généraux. Il en dégagera les plus saillantes et surtout, parmi elles, celles qui ont paru soulever des questions nouvelles, d'ordre général, et appeler une mise au point de la part de la Direction du Personnel.

PREMIÈRE PARTIE

QUESTIONS ADMINISTRATIVES

Arrêtés d'effectifs.

Bien que dix ans se soient écoulés depuis la promulgation des lois de 1920, on peut être vraiment surpris de constater, fut-ce à titre exceptionnel, que la principale disposition, la plus formelle en même temps que la plus claire de toutes, ne soit pas partout littéralement observée : l'élaboration par le Préfet d'un arrêté déterminant les cadres et effectifs du personnel des préfectures et sous-préfectures, pris en conformité d'une délibération du Conseil général et soumis à l'approbation ministérielle ; ledit arrêté déterminant le nombre, les grades et les emplois de ce personnel, c'est-à-dire celui des divisions (chefs de division, chefs de bureau, rédacteurs principaux ou rédacteurs, expéditionnaires, dactylographes) et les huissiers, gardiens de bureau ou concierges.

S'il est vrai qu'en présence de l'échec de la Direction du Personnel dans sa tentative de faire adopter, par l'ensemble des départements, non seulement un arrêté statutaire type, mais des arrêtés d'effectifs maintenus dans des limites maxima et minima pour chaque emploi, les administrations locales jouissent encore d'une très grande latitude quant au contenu de ces arrêtés, du moins, les prescriptions en vigueur leur font-elles un devoir, d'abord, de les prendre dans les formes légales, ensuite, de ne les modifier, en cas de besoin, que suivant la même procédure, enfin, de les appliquer.

Il est clair qu'on ne devrait pas, même à titre isolé, relever, comme il l'a été fait au cours de la tournée de 1929, de départements jusqu'ici dépourvus de tout arrêté (Basses-Alpes), d'autres

où le Conseil général n'a pas été consulté (Cantal), certains, où, bien que saisie, cette Assemblée n'a pas pris de délibération (Vendée), sans parler ici de ceux où ledit arrêté a été totalement perdu de vue.

Il est pareillement fâcheux que certains de ces arrêtés d'effectifs passent sous silence des fonctions pourtant énumérées dans la loi et existant en fait, telles que celles de rédacteurs principaux (Vienne, Charente) ou celles de gardiens de bureau, huissiers et concierges (Doubs, Gers); que d'autres croient pouvoir se passer de l'emploi d'expéditionnaire et ne faire appel qu'à des rédacteurs (Yonne); qu'ailleurs ce soit le nombre des employés de tel ou tel grade qui ne soit pas précisé (Haute-Vienne, Deux-Sèvres etc....).

On peut s'étonner également que les chiffres minima prescrits par la loi touchant les effectifs des bureaux ne soient pas partout observés: l'Yonne a deux bureaux dont l'un n'a que deux employés, l'autre qu'un seul; en Saône-et-Loire l'effectif de rédacteurs d'une division complète n'est que de trois; dans la Vendée, dans les Deux-Sèvres, dans les Hautes-Alpes, dans le Gers, dans les Hautes-Pyrénées, on se contente d'un rédacteur pour un bureau.

Ailleurs, et à l'inverse, les chiffres figurant aux arrêtés d'effectifs se trouvent en fait dépassés. La Haute-Savoie a eu, jusqu'à cette année, huit chefs de bureau au lieu de sept et cette irrégularité déférée au Conseil d'État a fait l'objet d'une annulation. En Charente, un chef de division, dans le Jura, un chef de bureau et un rédacteur sont pareillement en surnombre; dans l'Ain, un rédacteur; dans l'Aube, un employé primitivement hors cadres a été réintégré sans autorisation ministérielle. En Saône-et-Loire, les créations d'emplois pour des services ne relevant pas directement du Ministère de l'Intérieur ne sont portées à la connaissance de ce dernier que par les états annuels de traitement. Dans la Haute-Vienne, l'arrêté d'effectifs a été plusieurs fois remanié sans qu'il ait été soumis à l'approbation ministérielle.

Toutes ces infractions à la loi sont manifestes, et si l'Inspection générale ne s'attarde pas à les critiquer, elle ne signale pas moins avec force les rapports particuliers dans lesquels elles ont été relevées à l'attention de la Direction du Personnel.

Il résulte de ces constatations que, dans un grand nombre de départements, les arrêtés d'effectifs ne sont plus en harmonie avec les situations de fait.

Sans doute, une des raisons de cet état de choses découle, pour partie, de la réforme administrative de 1926, mais un grand nombre

de situations irrégulières en sont nettement indépendantes.

A l'égard des conséquences de cette réforme, on peut avoir des hésitations sur les obligations imparties aux Préfets quant aux formalités découlant de la stricte application de la loi de 1920.

L'article 4 du décret du 10 septembre 1926 auquel il a déjà été fait allusion, disposait que les employés des sous-préfectures des arrondissements supprimés seraient répartis par les Préfets entre les bureaux des préfectures et sous-préfectures des arrondissements maintenus, suivant les nécessités du service.

En fait, c'est principalement dans les chefs-lieux de département qu'ont été affectés les employés des sous-préfectures supprimées. Quelques sous-préfectures importantes ont exceptionnellement bénéficié d'un accroissement de personnel. Il va sans dire que des compressions génératrices d'économies n'ont été réalisées presque nulle part. Mais on peut faire valoir qu'à une diminution du nombre d'arrondissements ne devait pas correspondre, nécessairement, un allègement du poids des affaires, puisque celles-ci, demeurant ce qu'elles étaient antérieurement, ne faisaient que passer en d'autres mains. Les sous-préfectures maintenues, en particulier, ont hérité d'un assez grand nombre d'attributions de tutelle communale.

Ce qu'on pouvait se demander, c'est si les modifications de personnel opérées par les Préfets comme suite à la réforme étaient subordonnées aux formalités de la loi de 1920; si, notamment, quand le cadre des chefs de bureau ou des rédacteurs de la préfecture s'accroissait d'une ou de plusieurs unités, du fait du rattachement des sous-préfectures supprimées, le Préfet était tenu de modifier son arrêté primitif en provoquant une délibération du Conseil général et une approbation ministérielle. L'affirmative ne fait pas de doute quand le changement s'accompagnait de la création d'un emploi nouveau. On peut même ajouter qu'en toute hypothèse cette précaution eût été prudente, car elle eut mis obstacle à toute confusion et n'aurait plus permis d'hésiter sur les droits éventuels du personnel rattaché.

Mais il serait excessif de faire grief aux Préfets d'avoir ajourné la régularisation de cet état de choses, soit jusqu'aux conclusions qu'une expérience leur aurait permis de dégager quant à l'affectation définitive de ce personnel, soit même jusqu'à la ratification par les Chambres d'une réforme à laquelle il manque encore la sanction législative. On ne voit pas que des inconvénients très sérieux aient résulté du fait que l'Administration centrale n'a pas été saisie de demandes d'approbation

des situations nouvelles, peut-être à titre provisoire, alors que les chiffres antérieurement approuvés fixant les cadres et effectifs ne subissaient pas de modifications.

Toutefois, il va de soi que, quand la situation créée par la réforme de 1926 aura été cristallisée par un vote parlementaire, tous les arrêtés préfectoraux fixant les cadres et effectifs devront subir les remaniements adéquats dans les formes légales.

Nombre des divisions et des bureaux.

La question du nombre des divisions et des bureaux dans les préfectures, ainsi que celle des employés qui les composent, a fait l'objet de multiples observations dans les rapports de tournée, tantôt au point de vue de la régularité des situations observées, quand le chiffre des employés respectivement affectés à ces bureaux et divisions transgressait les dispositions des arrêtés d'effectifs, tantôt sous un angle comparatif, quand, tout en découlant de situations régulières, il n'en résultait pas moins des exagérations manifestes. Une des plus saillantes concerne un de nos départements de l'Est qui, pour une population de 470.000 habitants et un chiffre de 385 communes, n'emploie pas moins de 142 unités tant à la préfecture que dans les sous-préfectures, sans compter 27 auxiliaires. On ne peut se défendre de comparer cette situation avec, par exemple, celle du Finistère où pour 890.000 habitants avec 296 communes, on ne trouve que 82 fonctionnaires préfectoraux.

L'Inspection générale, qui a consacré à cette question une large part de son rapport de 1925, ne saurait présenter à nouveau un tableau complet de ces trop criantes discordances, mais elle s'en est encore souciée au cours de sa tournée de 1929, puisque les Inspecteurs généraux ont eu sous les yeux le tableau comparatif dressé par le Syndicat national des employés des préfectures et sous-préfectures et ont été amenés à formuler leur avis sur les propositions contenues dans ce document.

Prenant pour base la population totale des départements et la population du chef-lieu, ainsi que le nombre des communes, et totalisant l'ensemble de ces éléments, le Syndicat national s'est efforcé d'établir un barème déterminant, par comparaison des chiffres résultant de l'opération ci-dessus, le nombre rationnel des divisions et des bureaux, sans toutefois aller jusqu'à la fixation du nombre d'employés au sein de ces bureaux ou divisions.

Par rapport à la situation actuelle, il préconise la suppression de 12 divisions réparties dans 11 départements et celle de 34 bureaux dans 25 d'entre eux. Par contre, il aboutit à la création d'un nombre égal de divisions dans d'autres préfectures et de 22 bureaux ici ou là.

L'Inspection générale n'a pas jugé opportun de délibérer sur ces suggestions, ni de présenter l'exposé détaillé de ses constatations dans le présent rapport, puisque sa conclusion d'ensemble est d'ores et déjà connue. A côté de départements présentant un nombre de divisions et, presque toujours, d'employés contenus dans des limites raisonnables, parfois même étroites, tels que l'Ille-et-Vilaine, la Loire, la Meurthe-et-Moselle, la Seine-et-Oise,... il en est d'autres, comme l'Aube, le Vaucluse ou la Savoie qui présentent des cadres nettement pléthoriques. Le Vaucluse avec 231.000 habitants et 150 communes, la Savoie avec 231.000 habitants et 350 communes, l'Aube avec 231.000 habitants et 445 communes semblent bien pouvoir se contenter d'un chiffre de divisions dont s'accommodent l'Aude qui a 292.000 habitants et 330 communes, le Doubs, avec 297.000 habitants et 636 communes, l'Orne avec 278.000 habitants et 513 communes, l'Yonne avec 277.000 habitants et 486 communes.

Les quatre divisions de la Préfecture du Gard et de la Haute-Vienne alors que, par exemple, la Loire ou la Meurthe-et-Moselle n'en ont que trois, semblent pareillement exagérées.

En ce sens, les propositions du Syndicat national sont souvent justifiées. Mais une tentative de mise au point, à la lueur des rapports individuels, est apparue à l'Inspection générale comme illusoire et sans portée pratique, tant que des hésitations subsisteront sur les chances d'adoption d'un projet de cette nature.

L'Inspection estime que l'échec de la circulaire de 1924 ne doit pas décourager l'effort de l'Administration centrale, et que c'est à elle qu'il appartient, en s'entourant de toutes les collaborations utiles, de prendre l'initiative d'une nouvelle étude en vue d'une péréquation pour laquelle les rapports individuels de tournée lui ont fourni un contingent notable d'éléments d'appréciation.

Composition des bureaux.

La composition et le fonctionnement intérieur des divisions et bureaux a fait l'objet dans certains départements de critiques dont il convient de noter les principales.

C'est ainsi que, dans un département du Sud-Est, on trouve

à la tête d'une division un fonctionnaire du service vicinal qui n'a pas le grade de chef de division, alors que les titulaires de ce grade n'exercent que des fonctions de chef de bureau, et certains de ceux-ci des fonctions de rédacteur.

La présence d'un chef de bureau au Cabinet et même au bureau annexe du Conseil de préfecture a paru superfétatoire. L'effectif des chefs de bureau est en définitive du tiers du personnel.

Dans un autre département, un chef de bureau est au Cabinet, alors que le bureau où il devrait être affecté est géré par un rédacteur principal.

Ailleurs encore, on note la présence d'un chef de bureau à l'Inspection de l'Assistance publique, dont ce service pourrait se passer ; mais à l'inverse, un rédacteur principal est chargé dans une préfecture de 2e classe de tous les services d'assistance.

Et voici un département où, depuis la suppression d'une division, le nombre des employés des divisions présente des écarts anormaux, deux d'entre elles en ayant huit et neuf et la troisième, quinze.

Situation analogue dans un autre, où l'on trouve des bureaux ayant sept employés, d'autres deux.

De grandes inégalités dans les attributions des divisions ont déjà été signalées dans les rapports d'ensemble antérieurs. Dans un ordre d'idées voisin, notons un cas où le service des familles nombreuses et celui de l'Encouragement national sont scindés entre deux divisions.

Dans trop de préfectures, on maintient sous la direction de l'Inspecteur de l'Assistance publique tous les services d'assistance et parfois ceux d'hygiène, ce qui équivaut à la constitution d'une direction d'assistance contre laquelle s'est élevé le Conseil d'État.

Il advient que les cadres ou services du Cabinet sont exagérément grossis, jusqu'à comporter, par exemple, un chef de division et deux bureaux.

La critique de la plupart de ces errements ayant déjà été faite, l'Inspection générale se borne à en déplorer la prolongation.

Divisions de Police.

Parmi les situations qui n'ont pas été relevées lors de la tournée de 1925 figure l'organisation des divisions de police dans les préfectures du Rhône et des Bouches-du-Rhône, au chef-lieu desquelles fonctionne une police d'État.

Au point de vue administratif, il y a lieu de noter, surtout à Marseille, quelque défaut d'harmonie dans les textes qui fixent l'organisation de ces rouages. L'un est un décret de 1908, consécutif à la loi qui a institué la police d'État marseillaise, et qui prévoit, sous le vocable de bureau d'administration, l'institution d'un chef et de dix employés. L'autre est l'arrêté préfectoral d'effectifs qui institue une 5e division avec un personnel de 11 employés. (A noter que ces dispositions de l'arrêté d'effectif n'ont pas été soumises à l'approbation ministérielle.)

En fait l'organisation actuelle n'est ni celle du décret de 1908, ni celle de l'arrêté préfectoral. Elle comprend 9 employés.

A Lyon, pour des services de police dont l'importance est moindre qu'à Marseille, on trouve à la préfecture 2 divisions de police avec un effectif de 33 unités.

L'explication de cette différence résiderait dans le fait qu'il n'existe pas à Lyon de commissariat central comme à Marseille, d'où un grossissement des attributions des services de la préfecture.

Du point de vue de la loi de 1920, si ces employés ne sont pas compris dans les arrêtés d'effectifs, ils sont toutefois soumis aux mêmes règles de recrutement et aux mêmes conditions de carrière que leurs collègues.

D'autre part, à côté de ce qui concerne la police municipale et qui, dans les autres départements, échappe à la préfecture, ce personnel exerce diverses attributions de police générale, telles que les services des étrangers, des nomades, des déserteurs, des jeux, de la chasse et de la pêche, des débits de boissons.

C'est là une situation un peu particulière, antérieure à la loi de 1920, et qui n'a pas été mise en harmonie avec les dispositions de cette loi. Les conséquences qu'elle entraîne étant principalement d'ordre financier, il en sera reparlé dans une partie ultérieure de ce rapport.

Il est toutefois à noter immédiatement que cette organisation comportant le cumul dans une division de la préfecture d'attributions de police locale et de police administrative générale, ne se rencontre pas au même degré dans les autres départements où fonctionne une police d'État.

Dans les Alpes-Maritimes, notamment, il existe bien à la préfecture un bureau dit de police composé de fonctionnaires compris dans l'arrêté d'effectif de la loi de 1920, mais qui n'exercent qu'une sorte de tutelle supérieure sur les services de police proprement dits demeurés dans les attributions d'un Directeur. La situation du Var est analogue, en ce qui concerne

la police de Toulon-La Seyne, administrée par un Commissaire central chef de service. Quant aux polices d'État des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, elles n'entraînent pas davantage la constitution d'un rouage particulier dans les préfectures. A Strasbourg où l'on trouve un organisme administratif spécial, distinct du Commissariat central, il est exclusivement composé de fonctionnaires de la police.

Recrutement.

Le recrutement du personnel n'a pas donné lieu à de graves observations dans les rapports de tournée. Ce qui frappe, c'est l'inégalité du niveau général des candidats.

Tandis qu'on s'en déclare satisfait dans certains départements, on ne rencontre parmi les rédacteurs d'une préfecture du Midi, qu'un seul bachelier et, dans une autre, une partie du personnel provient d'anciens ouvriers manuels.

Les causes de ces différences ne semblent pas devoir être cherchées dans l'importance comparative des traitements accordés au personnel, puisque dans un cas, où les chefs de division vont à 38.000 francs et les rédacteurs à 21.000, les derniers concours n'ont attiré que deux bacheliers et que, pour un département peu éloigné de Paris, dix-huit concours de rédacteurs ont dû être ouverts depuis 1920. On y est en outre tellement mécontent du recrutement des expéditionnaires qu'on se propose d'en supprimer l'emploi par voie d'extinction.

Par ailleurs, sans généraliser l'influence de la situation géographique, notons qu'en Seine-et-Marne on tente d'expliquer cette défaveur par la proximité de la région parisienne et l'attrait qu'elle exerce sur l'élite des départements circonvoisins : au concours de 1928 personne n'a pu être admis.

C'est peut-être à cette difficulté de recrutement à laquelle se heurtent certains départements qu'il faut attribuer la très forte proportion d'auxiliaires qu'on rencontre dans nombre d'entre eux. Si celle-ci peut paraître justifiée par exemple en Seine-et-Marne, à raison des travaux temporaires qu'occasionnent certains services tels que les habitations à bon marché, elle ne s'explique nullement dans la plupart des autres cas.

Et c'est enfreindre manifestement la loi que d'aller, comme il a été fait dans un département, jusqu'à titulariser en bloc ces auxiliaires comme expéditionnaires ou dactylographes, alors que ces emplois ne peuvent être donnés qu'au concours ou par application des lois militaires.

Avancement.

Les observations recueillies au cours de la tournée en matière d'avancement figurent parmi les plus importantes. D'une façon générale, les conditions prescrites par les arrêtés d'effectifs accusent assez peu de variations. Presque toujours l'avancement est prévu avec un minimum de trois ans pour l'ancienneté et de deux ans au choix et une proportion de deux tiers. Dans quelques départements (Dordogne, Alpes-Maritimes, Corrèze, Yonne) fonctionne une troisième modalité dite l'ancienneté-choix au bout de deux ans et demi. A noter en Saône-et-Loire un rythme plus lent de trois et quatre ans pour l'avancement des expéditionnaires qui contrebalance les avantages résultant de leurs échelles de traitement.

Mais les règles de la plupart de ces dispositions statutaires sont continuellement enfreintes.

Presque jamais la proportion de l'ancienneté et du choix n'est observée. Dans bien des départements, les listes d'ancienneté ne sont pas établies ou ne sont pas publiées. Enfin, l'habitude s'instaurant de considérer le temps prescrit pour chaque classe, non pas comme un minimum, mais comme une durée maxima, on assiste à des poussées générales de carrière où n'entrent plus en compte ni le nombre respectif des années de services ni la valeur professionnelle des promus.

Il faut ajouter à cela que les modifications répétées d'échelles de classes dans chaque grade, conçues dans un sens avantageux, aboutissent à des sauts d'échelons qui hâtent encore le mouvement ascensionnel des bénéficiaires.

Dans ce sens, le décret du 3 août 1928, en même temps qu'il modifiait les échelles de traitement servant de base au calcul de la participation de l'État, a réduit le nombre des classes pour les grades de rédacteurs, d'expéditionnnaires et de dactylographes.

Le grade de rédacteur qui, aux termes des décrets de 1926 et 1927 comportait 6 classes, plus une classe de stagiaires, n'en comprend plus que 3 ; celui d'expéditionnaire et de dactylographe a été réduit de 10 à 7.

Les départements qui possédaient une échelle de classes avec le même nombre d'échelons que l'échelle ministérielle ont adopté *ipso facto* les nouvelles classifications, et n'ont pas hésité à faire bénéficier leur personnel de rédacteurs, d'expéditionnaires et de dactylographes du régime favorable qui résultait pour eux de la diminution du nombre des classes.

Une circulaire du 1er mai 1928 leur en avait d'ailleurs laissé la latitude, en n'y mettant comme réserve, que, tout en conser-

vant autant que possible à chaque employé le bénéfice de l'avancement acquis dans l'échelle précédente, il ne devrait franchir en aucun cas dans la nouvelle échelle un nombre de classes supérieur à celui des promotions déjà obtenues dans son grade.

Cette faculté semblait par elle-même déjà singulièrement avantageuse, car il n'était pas obligatoire qu'un rythme d'avancement uniforme fût adopté dans un grade comportant six échelons et dans un grade où ne s'en trouvent que trois.

Mais ce qui compliquait grandement la question et ce qui a ouvert la porte à toutes combinaisons, c'est que les remaniements apportés par le nouveau décret dans les traitements ont été conçus de telle façon que ceux des trois premières classes de rédacteurs et des six premières d'expéditionnaires de la nouvelle échelle comportaient des taux inférieurs aux classes correspondantes de l'échelle ancienne.

Le tableau comparatif de ces traitements dans les échelles (1) de 1927 et 1928 fait ressortir les différences ci-après :

Rédacteurs :

	1927 — francs.	1928 — francs.
1re classe	12.000	11.600
2e —	11.500	10.600
3e —	11.000	9.600
4e —	10.500	»
5e —	10.000	»
6e —	9.500	»
Stagiaires	9.000	9.000

(1) Depuis la rédaction du présent rapport est intervenu le décret du 25 décembre 1929, modifiant les échelles. Elles sont maintenant établies comme suit :

Chefs de division :

	francs.
1re classe	36.000
2e —	33.000
3e —	30 000
4e —	27.000
5e —	24.000

Chefs de bureau :

1re classe	28.000
2e —	25.000
3e —	23.800
4e —	21.700
5e —	19.600
6e —	17.500

Expéditionnaires :

	1927 — francs.	1928 — francs.
1re classe	13.500	13.500
2e —	12.800	12.500
3e —	12.100	11.600
4e —	11.400	10.700
5e —	10.700	9.800
6e —	10.000	8.900
7e —	9.300	8.000
8e —	8.600	»
9e —	7.900	»
10e —	7.300	»

Rédacteurs principaux :

	francs.
1re classe	17.500
2e —	16.300
3e —	15.100
4e —	13.900

Rédacteurs :

1re classe	12.700
2e —	11.500
3e —	10.300
Stagiaires	9.500

Expéditionnaires et dactylographes :

1re classe	14.000
2e —	13.300
3e —	12.300
4e —	11.300
5e —	10.300
6e —	9.500
7e —	8.500

Huissiers, gardiens de bureau et concierges :

1re classe	10.500
2e —	10.100
3e —	9.750
4e —	9.400
5e —	9.050
6e —	8.700
7e —	8.350
8e —	8.000

Les données ci-dessus ont évidemment leur répercussion sur divers points du rapport de l'Inspection générale, en ce qui concerne les chiffres eux-mêmes, mais non point, ce qui est l'essentiel, sur aucun des raisonnements.

Cette situation écartait donc, *a priori*, toute méthode de reclassement qui aurait abouti à fusionner dans la nouvelle classe 3 des rédacteurs, l'ensemble des titulaires des anciennes classes 6,5 et 4, puisque si les uns passant de 9.500 à 9.600 francs, réalisaient bien un gain de 100 francs, les autres, qui étaient à 10.000 et 10.500 francs, y auraient perdu.

De même, pour les expéditionnaires, on ne pouvait adopter la 7e classe nouvelle pour les fonctionnaires des anciennes classes 10, 9, 8 et 7 indistinctement, puisque, si les deux premières catégories auraient réalisé un gain de 700 et 100 francs, les deux autres auraient été diminuées.

D'autre part, comment maintenir les rédacteurs et les expéditionnaires des classes supérieures dans les classes nouvelles correspondantes, puisque les traitements étaient moins élevés ?

Les départements ont donc été amenés, pour résoudre cette difficulté, à envisager un reclassement, non seulement du personnel des classes supprimées, mais de l'ensemble des fonctionnaires dont les traitements venaient d'être ainsi bousculés et, notamment, pour les rédacteurs des classes supérieures devenus incasables, d'utiliser le cadre des rédacteurs principaux, le seul dont les traitements demeurés les mêmes aux classes 3 et 4, comportaient une augmentation, par rapport à l'échelle de 1927, aux classes 1 et 2.

	1927	1928
	francs.	francs.
1re classe.....	15.600	16.000
2e —	14.600	14.800
3e —	13.600	13.600
4e —	12.600	12.600

Voici, dans la plupart des départements, le mécanisme qui a été adopté .

Les rédacteurs de la dernière classe de l'ancienne échelle, classe 6 (9.500 fr.) ont été versés à la classe 3 de la nouvelle (9.600 fr.)

Les rédacteurs de l'ancienne classe 5, qui touchaient 10.000 francs, ne pouvant pas être versés dans la classe 3 (9.600 fr.), sont passés à la classe 2 (10.600 fr.).

Dès lors, ceux de l'ancienne classe 4 (10.300 fr.) qui, s'ils avaient été versés à la classe 2 (10.600 fr.) obtenaient bien un gain de 100 fr., mais perdaient leur avance sur leurs collègues de l'ancienne classe 5, ont pris place dans la classe 1, au traitement de 11.600 fr.

Ainsi, toutes les classes du grade de rédacteur de la nouvelle échelle ont été utilisées pour le reclassement des rédacteurs des classes 4 à 6 de l'ancienne.

Qu'allaient devenir les rédacteurs des classes 1, 2 et 3 de l'ancienne échelle ?

Les titulaires de la classe 3, qui gagnaient 11.000 francs, devaient, sous peine de diminution, être reclassés au minimum à la classe 1 (11.600 fr.). Mais comme elle était déjà comblée par les rédacteurs de l'ancienne classe 4, on ne trouva pas d'autre ressource, pour leur conserver une avance analogue à celle consentie aux rédacteurs de la classe 4 (qui, nous l'avons vu, auraient pu, eux aussi, être intégrés dans la classe 2, mais ont été versés à la classe 1) que de les élever à la 4e classe des *rédacteurs principaux*.

En vertu du même principe, les anciens rédacteurs de la classe 3 ont été nommés rédacteurs principaux de 3e classe, et les anciens rédacteurs de la classe 1, rédacteurs principaux de 2e classe.

Pourtant, il est facile de remarquer que chacun de ces groupes de fonctionnaires eût réalisé un gain, tout en étant reclassé moins haut ; les premiers, comme rédacteurs principaux de 4e classe et les seconds comme rédacteurs principaux de 3e classe, puisque les uns auraient passé de 11.500 à 12.600 fr. et les autres de 12.000 à 13 600 francs.

Quant à la perte de l'avance sur leurs collègues, on pouvait les en dédommager par des bonifications d'ancienneté.

C'est si vrai qu'il a bien fallu adopter cette solution pour toute une catégorie de fonctionnaires qui, eux aussi, revendiquaient leur part de profit et qu'il était impossible de promouvoir avec les mêmes écarts respectifs, ce sont les rédacteurs principaux anciens que venaient rejoindre, dans leurs grades, leurs jeunes collègues, hier encore rédacteurs.

Les rédacteurs principaux de la classe 4 étaient, en effet, rejoints par les anciens rédacteurs de la classe 3, ceux de la classe 3 par les rédacteurs de la classe 2, ceux de la classe 2, par les rédacteurs de la classe 1.

Promouvoir les rédacteurs principaux de la classe 4 à la classe 1 leur assurait un reclassement proportionnellement aussi favorable qu'à l'ensemble des rédacteurs et maintenait rigoureusement leur avance. Aussi, c'est ce qu'on fit.

Mais, quand on est arrivé aux classes 3 et 2 et, *a fortiori*, à la classe 1 de rédacteur principal, on n'a pu que verser en bloc à la classe 1 ceux qui n'y étaient pas et y maintenir ceux qui s'y trouvaient car, évidemment, on ne pouvait pas les nommer chefs de bureau, grade auquel, par la limitation des arrêtés d'effectifs, on n'accède pas de façon automatique. C'est alors que, pour maintenir les écarts de carrière entre ces fonctionnaires désor-

mais fusionnés à la 1re classe du grade, on n'a plus eu d'autre ressource que de majorer les anciennetés.

Voilà à quoi a abouti, dans la grande majorité des départements, l'application du décret de 1928.

Quant au reclassement des expéditionnaires il s'est effectué suivant la même méthode. Trois classes d'avancement ont été accordées à chacun des bénéficiaires depuis la classe 10 jusqu'à la classe 4 incluse et, à partir de là, ils ont été versés indistinctement à la 1re classe avec des bonifications plus ou moins fortes d'ancienneté.

	francs.			francs.
La classe 10	7.300	est devenue classe	7	8.000
— 9	7.900	—	6	8.900
— 8	8.600	—	5	9.800
— 7	9.300	—	4	10.700
— 6	10.000	—	3	11.600
— 5	10.700	—	2	12.500
— 4	11.400	—	1	13.500
— 3	12.100	—		—
— 2	12.800	—		—
— 1	13.500	—		—

Ce qui ressort d'abord de l'application des méthodes que nous venons de constater et qui empêche d'invoquer des considérations d'équité, c'est la très grande disproportion des gains réalisés respectivement par les bénéficiaires de ces mesures.

	francs.
Les rédacteurs de 6e classe ont réalisé un gain de	100
— 5e — — —	900
— 4e — — —	1.600
— 2e — — —	2.100
— 1re — — —	2.800
	francs.
Les rédacteurs principaux ont réalisé un gain de :	
— 4e classe.....	3.400
— 3e —	2.400
— 2e —	1.800
— 1re —	»
Les expéditionnaires de 10e classe ont réalisé un gain de	700
— 9e — — —	1.000
— 8e — — —	1.200
— 7e — — —	1.400
— 6e — — —	1.600
— 5e — — —	1.800
— 4e — — —	1.900
— 3e — — —	1.400
— 2e — — —	700
— 1re — — —	»

Ceci dit, les dispositions de la circulaire du 8 mars 1928, prohibant tout avancement comportant le gain d'un nombre de classes supérieur à celles déjà obtenues, ont-elles été observées ? Oui, sans doute, pour tous les fonctionnaires qui étaient entrés dans les cadres à la dernière classe de leurs grades. Mais ce n'est très souvent pas le cas des rédacteurs quand ils proviennent du grade d'expéditionnaire (à cause des chevauchements de traitements) non plus que des expéditionnaires eux-mêmes quand ils ont préalablement exercé un autre emploi, en particulier celui d'auxiliaire. De sorte que la méthode automatique a abouti, de nombreux exemples en ont été relevés, à accorder un avancement de trois classes dans l'échelle nouvelle à des fonctionnaires qui n'en avaient jusque là obtenu qu'une ou deux. C'est ce que l'on constate à partir des rédacteurs de la classe 3 jusqu'aux rédacteurs principaux de la classe 3, et pour les expéditionnaires, depuis la classe 7 jusqu'à la classe 3.

Tous les départements, il faut le reconnaître, n'ont pas été aussi loin dans la voie de la générosité. D'abord, il en est quelques uns (le Rhône par exemple) où l'emploi de rédacteur principal constituant un grade différent de celui de rédacteur, sans accession automatique, ce cadre ne se prêtait pas à l'admission en bloc d'une série de rédacteurs.

Il semble en avoir été de même en Maine-et-Loire, où les rédacteurs des premières classes n'ont obtenu que des bonifications d'ancienneté.

Il est d'autres départements (Bouches-du-Rhône, Loire, etc.) qui sont demeurés attachés à des échelles de traitements comportant un nombre de classes très différent de l'échelle ministérielle et qui n'ont pu recourir à une méthode qui supposait l'adoption de cette dernière.

Quant à ceux qui ont abandonné des échelles de traitements différentes de l'échelle ministérielle pour se rallier à celle-ci, ils ont procédé à des reclassements empiriques qui entraînent presque toujours des situations inextricables. Il n'y a pas intérêt à entrer dans leur détail, car les observations qui précèdent permettent une appréciation.

En ce qui concerne les répercussions financières, l'Inspection générale fera connaître son opinion dans la 2e partie de son rapport et exposera sous quelle forme elle conçoit les relèvements de traitement du personnel.

Pour n'envisager que les conséquences administratives, la première a été d'aboutir à des cadres de rédacteurs principaux numériquement supérieurs à ceux des rédacteurs. Ainsi, dans la Charente-Inférieure il y a actuellement 17 rédacteurs principaux

contre 3 rédacteurs, dans la Vienne 16 contre 8, à Belfort 4 contre 2, etc....

Certains départements comme la Haute-Savoie dont les arrêtés d'effectifs fixaient un chiffre précis de rédacteurs principaux l'ont transgressé. Ce chiffre est de 4 et on en compte 7.

La question de savoir si l'emploi de rédacteur principal doit être considéré comme un grade différent de celui de rédacteur, sous l'empire des textes actuels, semble devoir être résolue par la négative. Les échelles de traitements, notamment celles du décret de 1928, sont nettement scindées, mais l'article 3 de la loi du 1er avril 1920 groupe sous une seule rubrique : rédacteurs ou rédacteurs principaux, et le décret du 1er juillet 1920 prescrit de ne dresser qu'un seul tableau d'aptitude au grade de chef de bureau comprenant les rédacteurs principaux et les rédacteurs.

Toutefois, suivant les départements, on considère cet emploi tantôt comme une classe, puisqu'on vient de voir comment on y accède automatiquement, tantôt comme un grade, puisque les préfets y nomment des rédacteurs pris dans n'importe quelle classe alors que, liés par leurs arrêtés, ils ne pourraient les promouvoir rédacteurs qu'à la classe immédiatement supérieure à la leur.

Il importerait de reprendre la question pour lui donner une solution qui ne laisse plus place à aucune incertitude.

Quant au resserrement du nombre des classes des rédacteurs dont la carrière ne se limite pas à ce grade, ce qu'il faut observer, c'est qu'on a laissé subsister le même rythme d'avancement que celui qui s'adaptait à une échelle comportant le double d'échelons. On a ainsi diminué de moitié le temps nécessaire pour accéder à la 1re classe, moins favorisée il est vrai que l'ancienne sous le rapport du traitement, et réduit, peut-être exagérément, les écarts normaux d'avantages mesurables à la durée des services et à la compétence professionnelle.

D'autre part, en vertu de la fusion opérée presque partout entre ce grade et celui de rédacteur principal, une liste unique d'aptitude au grade de chef de bureau est en général dressée, mais elle n'était accessible, en vertu de bien des règlements, qu'aux rédacteurs des trois premières classes.

Est-il possible de laisser subsister ces dispositions, quand il n'y a plus que trois classes de rédacteurs ? Cette anomalie a été relevée dans le Jura.

En ce qui concerne les expéditionnaires, la réduction du nombre de classes de dix à sept, beaucoup moins sensible, n'appelle pas les mêmes remarques.

On s'explique, d'ailleurs, que les traitements des échelons

supérieurs soient plus élevés que ceux des dernières classes de rédacteurs pour la raison qu'il s'agit d'un cadre tout différent, duquel un grand nombre de titulaires sont appelés à ne pas sortir.

Il est à supposer, en effet, que les expéditionnaires en état de passer le concours de rédacteur n'attendent pas dix ou douze ans avant de s'y présenter. Leur nomination au grade de rédacteur comporte alors un avantage de traitement appréciable. Pour les autres, il est légitime de compenser par des avantages matériels ce que leur carrière a de borné.

Comme conclusion de ce qui précède, l'Inspection générale est d'avis qu'il y aurait avantage à remanier le décret de 1928 selon les principes ci-après :

1° Établir un nombre de classes de rédacteurs supérieur à trois (il pourrait être de cinq) et déterminer les traitements en les relevant, s'il y a lieu, sur la base de l'échelle de 1927.

2° Se garder de fixer des traitements de rédacteur principal inférieurs à ceux de rédacteur.

Quant aux conditions de reclassement du personnel, une fois ces nouvelles échelles adoptées, elles devraient résulter du calcul des années de services de tout fonctionnaire reclassé, opéré comme si cette nouvelle échelle avait toujours existé On prendrait comme point de départ la classe réelle à laquelle le rédacteur aurait été nommé, qu'il s'agisse d'un rédacteur nouvellement entré dans le cadre, ou d'un ancien expéditionnaire nommé rédacteur. On ferait état des divers avancements qu'il a obtenus, soit à l'ancienneté, soit au choix et l'on déterminerait aisément la classe à laquelle il serait parvenu, en vertu des échelons de la nouvelle échelle. C'est là qu'il devrait être définitivement reclassé.

Bonifications militaires.

A côté des avancements normaux, découlant du choix ou de l'ancienneté, et des avancements exceptionnels qui ont été la conséquence du reclassement, certaines bonifications de carrière ont été accordées, cumulativement cela va sans dire, aux fonctionnaires préfectoraux, par application des lois militaires.

A cet égard, la tournée de l'Inspection générale a révélé des pratiques assez disparates; des départements ont appliqué les trois lois de 1923, 1924 et 1927, mais il en est qui n'ont appliqué

que les deux premières (Vendée, Vaucluse, Seine-et-Marne, Côte-d'Or, Gers, etc...)

Le Maine-et-Loire, à l'inverse, n'a accordé que les bonifications de la loi de 1927 et les a limitées au personnel inscrit au tableau d'avancement, ce qui en annihile le bénéfice. Enfin, quelques départements n'ont pas donné de bonifications à titre militaire.

Il est encore à noter que, dans nombre de cas, on n'a pas observé les formalités légales. Des arrêtés spéciaux n'ont pas été pris partout par le Préfet. Ailleurs, les Conseils généraux n'ont pas été appelés à délibérer. D'une façon générale, on s'est contenté de faire dresser ce tableau par la Commission d'avancement ou le bureau du personnel.

Enfin, les conditions légales, relatives aux pourcentages ou au calcul des périodes de services, n'ont pas été strictement suivies. L'exemple le plus saillant est offert par le département des Bouches-du-Rhône où l'on a accordé des bonifications militaires à tout le personnel mobilisé, en comptant double chaque période de mobilisation, quel qu'en soit le point de départ. Il est vrai que la charge de ces dépenses supplémentaires a été supportée par le département.

Il convient toutefois de préciser, au sujet de l'application de la loi de 1904, qu'elle ne s'impose nullement aux préfectures dans ce sens. Voici le texte d'un arrêt du Conseil d'État rejetant la requête qu'un ex-expéditionnaire à la Préfecture de la Seine, avait introduite aux fins d'annulation d'un arrêté du Préfet de la Seine lui refusant l'application de la loi du 17 avril 1924, accordant des avantages de carrière aux fonctionnaires mobilisés....

«Attendu, a déclaré le Conseil d'État, que la loi dont il s'agit, relative aux bonifications d'ancienneté pour le temps passé sous les drapeaux au delà de la durée légale du service actif, s'applique exclusivement aux fonctionnaires, agents, sous-agents et ouvriers civils de l'État, un arrêté du Préfet de la Seine, en date du 15 décembre 1924, ayant réglementé celles attribuées aux agents de la Préfecture...

« M. X.... n'est donc pas fondé à invoquer le bénéfice des dispositions de ladite loi. »

DEUXIÈME PARTIE

OBSERVATIONS FINANCIÈRES

Les situations dont les observations qui précèdent ont signalé maints exemples échappent, sur le terrain administratif, à tout redressement du Ministère.

Celles qui transgressent des dispositions législatives ou réglementaires comme celles qui sont prises en violation d'arrêtés préfectoraux approuvés (arrêtés d'effectifs), ou non (arrêtés statutaires), sont susceptibles d'être déférés au Conseil d'État et frappées d'annulation (exemple: Haute-Savoie). Celles qui, bien qu'abusives, ne contreviennent à aucune disposition de cette nature sont naturellement exemptes de tout recours.

En tout cas, il n'appartient jamais au Ministre d'annuler les décisions préfectorales et, s'agissant d'un personnel départemental placé sous l'autorité du Préfet représentant le département, l'Administration centrale ne saurait porter atteinte aux situations qui découlent de ces décisions. Il est même douteux que l'État, représenté par le Ministre de l'Intérieur, soit recevable à les déférer au Conseil d'État dans le seul intérêt de ses finances, puisqu'aussi bien un droit incontestable lui demeure: celui de refuser de déléguer aux Préfets les crédits afférents à la quote part du traitement des fonctionnaires qu'il estime irrégulièrement nommés ou promus.

A cet égard, les principes sur lesquels repose cette tutelle financière paraissent être les suivants.

Si les textes maintiennent au Préfet le droit de fixer par arrêté les cadres et effectifs de son personnel sans autre limitation que les maxima légaux, c'est à la condition que ces arrêtés soient soumis à l'approbation ministérielle, et l'Inspection générale estime que la tutelle de l'Administration centrale doit pouvoir pleinement s'exercer durant la procédure d'approbation.

Quant aux dispositions statutaires fixant les conditions de nomination et d'avancement, lesquelles ne sont pas soumises à approbation, elles doivent respecter les prescriptions générales qui découlent de la loi de 1920 et du règlement d'administration publique du 1er juillet 1920.

L'Administration centrale a, d'autre part, le droit d'exiger que les unes et les autres de ces dispositions soient respectées, et, notamment, en matière de recrutement et d'avancement, que leur proportion ou leur rythme ne soit ni dépassé ni accéléré, pour autant qu'elle serait entraînée à participer à l'excès de dépenses qui en résulterait.

Enfin, la dernière garantie que trouve l'Administration centrale dans la législation en vigueur réside dans les maxima, fixés par les décrets d'échelles de traitement, au delà desquels s'arrête sa contribution financière.

Le contrôle des états annuels dressés par les préfectures et servant de base à la contribution de l'État suppose donc, d'une

part, la vérification que le maxima des échelles de traitement ne sont pas dépassés et, d'autre part, que les règles prescrites, soit par la loi ou les décrets, soit par les arrêtés préfectoraux touchant les effectifs ainsi que les conditions de nomination et d'avancement ont été régulièrement appliquées.

Dans la négative, le calcul du traitement des employés, tel qu'il doit servir de base à la part de l'État, est à refaire, pour que la portion qui excède cette part demeure à la charge exclusive du département. Ce droit de l'État de limiter sa participation financière au paiement de dépenses régulières de personnel, à l'exclusion de celles qui résultent d'une méconnaissance de textes organiques, n'est d'ailleurs nulle part contesté par les préfectures, et il en est un grand nombre qui font supporter au département seul le traitement des fonctionnaires en surnombre, ou qui bénéficient d'un grade ou d'une classe supérieurs à celui ou celle où les aurait conduits un avancement normal.

Fonctionnaires en surnombre.

En ce qui concerne les fonctionnaires en *surnombre*, par rapport à l'arrêté d'effectifs, dont l'Inspection générale a relevé bien des exemples, la conclusion consiste simplement à proposer à l'Administration centrale la solution ci-dessus.

Toutefois, le surnombre, au point de vue financier qui nous occupe, ne paraît pas devoir se rapporter à chaque grade pris isolément. Un chef de bureau, par exemple, est bien en surnombre quand il excède le nombre des chefs de bureau fixé par l'arrêté d'effectifs, mais à condition que tous les autres emplois de rédacteurs et rédacteurs principaux soient au complet.

Si, au contraire, le chiffre de rédacteurs ou rédacteurs principaux est tombé au-dessous de son effectif, il est légitime de ne considérer comme excédant la part de l'État, que la différence entre le traitement du fonctionnaire en surnombre et celui du fonctionnaire défaillant.

Cette compensation est admissible si on se borne à la faire emploi par emploi et pour des grades qui constituent entre eux les échelons d'une carrière. Dans l'exemple ci-dessus, le chef de bureau en surnombre pourrait et devrait être rédacteur ou rédacteur principal. Il est juste de ne pas priver le département de la participation de l'État au traitement de rédacteur ou rédacteur principal auquel il avait droit. Mais à supposer qu'il y ait vacances de plusieurs rédacteurs ou rédacteurs principaux, il ne semble pas qu'on puisse compenser, par l'économie du traitement de ces vacances cumulées, la portion de traitement correspondant au grade de chef de bureau, alors même qu'il y aurait au total un avantage pour l'État. Cette portion de traitement excède manifestement et en toute hypothèse la part de l'État.

De même, si les vacances se sont produites parmi les expéditionnaires, aucune compensation ne paraît possible, car ce n'est pas un grade qui conduise à celui de chef de bureau ni même à celui de rédacteur. Le chef de bureau en surnombre, dans notre exemple, ne pourrait pas être expéditionnaire.

Pour cette raison, les cadres de rédacteurs et d'expéditionnaires n'étant pas interpénétrables, les surnombres de rédacteurs ne sauraient être compensés par des vacances d'expéditionnaires ni vice versa. Tout fonctionnaire en surnombre dans cette catégorie d'employés paraît devoir rester à la charge exclusive du département sans compensation possible.

Auxiliaires.

En ce qui concerne les *auxiliaires*, la question a été depuis longtemps tranchée. Ne peuvent être pris en charge par l'État que ceux qui remplacent des employés des cadres.

Certains départements commettent à cet égard l'abus suivant, relevé dans le Cantal, la Loire, la Charente-Inférieure, l'Ain, les Hautes-Alpes etc... Dans le cas où un auxiliaire remplace temporairement un employé des cadres en congé, ou malade, ou en période militaire, et qui conserve en vertu des arrêtés statutaires tout ou partie de son traitement (en général pendant un laps de temps de trois ou six mois) on n'en compte pas moins à l'État le traitement intégral de l'auxiliaire cumulé avec celui du fonctionnaire remplacé. Si bien que leur total excède très souvent le maximum de l'échelle Aubert. L'Inspection générale rappelle que les tarifs de l'échelle constituent les maxima de la participation de l'État et qu'ils ne sauraient être dépassés. Dans l'hypothèse ci-dessus, il appartient au département de supporter seul l'indemnité intégrale de l'auxiliaire, si le fonctionnaire remplacé conserve son traitement complet ou, s'il est au demi ou au quart du traitement, toute la portion qui excéderait les maxima Aubert, à partir du moment où la portion de traitement conservée au remplacé jointe à l'indemnité du remplaçant les atteint.

Quant au traitement des fonctionnaires du cadre qui n'ont

été en fonctions que pendant une partie de l'année, il doit être calculé de date à date, alors même que la vacance d'emploi n'aurait pas été comblée par un auxiliaire. Certains départements (le Jura, l'Hérault, la Saône-et-Loire), ont perdu de vue cette nécessité et ont fait supporter à l'État sa quote part dans des traitements qui n'étaient pas dus.

Avancements.

De même que l'État puise dans les arrêtés d'effectifs ses garanties contre toute exagération du nombre des employés, de même, bien qu'ils ne soient pas soumis à son approbation, il doit pouvoir trouver dans les arrêtés statutaires des assurances contre des excès dans le nombre, la fréquence et le rythme des avancements, car les répercussions financières de ces mesures sont appréciables.

En bonne justice, les charges résultant d'avancements accordés dans des conditions non conformes aux arrêtés d'effectifs devraient être laissées au département.

Maints exemples en ont été relevés dans les rapports de tournée. Toutefois, il faut observer que le contrôle *a posteriori* de ces situations est très difficile, puisqu'il suppose la révision du curriculum de chaque fonctionnaire et, en cas d'irrégularité, le rétablissement de ce qu'eut été sa carrière normale si les textes relatifs à l'avancement n'avaient pas été transgressés ; examen d'autant plus malaisé que, dans bien des préfectures, il n'est pas tenu de registres d'ancienneté, ou que ceux qui sont en usage manquent presque toujours de clarté.

Aussi bien, pour se prémunir à l'avenir contre les abus de cette nature, l'Inspection générale suggérerait à l'Administration centrale d'inviter les préfets à lui adresser annuellement un état des nominations ou promotions intervenues, comportant, en regard du nom de chaque fonctionnaire, la mention de ses états de services. Il y serait rappelé les articles statutaires fixant les conditions de l'avancement et joint un procès-verbal (délibération de Commission, arrêtés préfectoraux) établissant que les formalités prescrites ont été suivies. De la sorte, il serait aisé à l'Administration centrale de se rendre compte du coût et de la régularité des dépenses nouvelles dont l'État aurait à supporter sa quote part.

Maxima de l'échelle Aubert.

Une troisième garantie dont l'État doit s'entourer, c'est que les traitements sur lesquels s'imputera sa participation financière soient rigoureusement correspondants à ceux qu'il a déterminés dans l'échelle Magny devenue échelle Aubert.

La vérification en est facile quand les départements ont adopté une échelle identique. Mais c'est loin d'être toujours le cas. Ici les chances ou les tentations d'erreur sont très fortes.

Sans doute, la situation observée au cours de la tournée de 1929, pour ce qui a trait aux méthodes d'ajustement à l'échelle Aubert, montre que des efforts ont été faits par certaines préfectures, en vue de ne pas dépasser, au détriment de l'État, les maxima des classes de celle-ci. C'est ainsi que, dans les départements où il y a moins d'échelons que dans l'échelle Aubert, la classification s'opère, pour le calcul de la part de l'État, sur les échelons de l'échelle ministérielle. Soit une échelle départementale à 4 échelons pour les chefs de bureau, alors que l'échelle Aubert en a 5 plus une classe exceptionnelle ; les chefs nouvellement nommés n'en sont pas moins inscrits pour l'État à la 5e classe et non pas à la 4e, et ainsi de suite. Il en est de même pour les expéditionnaires dans les échelles départementales à 5 ou 6 classes seulement, ajustées aux 5 ou 6 dernières classes de l'échelle Aubert.

Ces départements sont évidemment défavorisés puisque les premières classes, dans l'échelle Aubert, ne sont jamais utilisées, alors que, très souvent, il y a parité et même dépassement du traitement départemental par rapport à celui qui correspond dans l'échelle Aubert à ces premières classes. Mais on peut objecter que ces départements conservent la faculté de calquer leur échelle sur l'échelle ministérielle.

C'est toutefois pousser le scrupule trop loin que d'hésiter, comme l'ont fait certains départements ayant une échelle départementale de chefs de bureau à six classes, sans classe exceptionnelle, à assimiler leurs chefs de bureau de 1re classe à ceux de la classe exceptionnelle de l'échelle Aubert.

Dans les départements, où l'on trouve des classes plus nombreuses que celles de l'échelle Aubert, il est d'usage de grouper dans la dernière classe de celle-ci les classes en surnombre. Ici encore, le département demeure libre de faire cesser cette anomalie, qui peut lui être préjudiciable, cette fois, pour les classes inférieures, si son échelle ne comporte pas de traitements moindres que ceux de l'échelle Aubert, car, dans le cas contraire, c'est abusivement que les départements demandent à l'État une participation calculée sur ce traitement.

C'est ce qui advient, par exemple, dans l'Hérault qui a conservé une échelle de rédacteurs à six classes, où personne, ou presque, n'est compté à l'État d'après son véritable traitement. Les

rédacteurs des classes élevées sont comptés pour un traitement moindre que celui qu'ils ont. En revanche, les rédacteurs de 6e classe, qui n'ont que 9.000 francs, sont assimilés à la 3e classe de l'échelle Aubert à 9.600 francs. De même les expéditionnaires d'une classe payée 7.300 francs sont ajustés à la dernière classe Aubert, payée 8.000 francs.

Ce n'est pas qu'il soit toujours aisé de s'y reconnaître dans les tableaux dressés d'après cet état de choses, et où les employés sont comptés à l'État sur la base de traitements fictifs correspondant à des classes tantôt supérieures, tantôt inférieures à celles qu'ils occupent réellement. Là n'est pas un des moindres vices de cette disparité dans les échelles départementales.

Mais si les redressements de ces situations sont théoriquement réalisables, il en est d'infiniment plus complexes, où la double classification du personnel, l'une servant de base à son traitement et à sa classe réels découlant de l'échelle départementale, l'autre à son traitement fictif basé sur les classes de l'échelle Aubert, soulève d'autres difficultés diverses.

La plupart d'entre elles se sont révélées lors du reclassement de 1928, et elles découlent, principalement, tantôt de l'adoption par le département de traitements différents de ceux de l'échelle Aubert, soit en plus soit en moins, tantôt et surtout des chevauchements qu'on a laissé subsister dans les traitements de certains grades, soit dans les échelles départementales, soit même dans l'échelle ministérielle.

Voici ce qu'il faut entendre par là. Il y a chevauchement dans l'échelle Aubert entre les traitements de chefs de bureau et de chefs de division. Les chefs de division de 5e classe n'ont que 22.000 francs alors que les deux classes les plus élevées de chefs de bureau, l'exceptionnelle et la première, ont respectivement 24.000 et 22.400 francs.

Il y a plus nettement encore chevauchement entre les traitements des expéditionnaires et des rédacteurs, puisque la 5e classe au traitement de 9.800 francs est déjà au-dessus de la 3e classe de rédacteurs, qui n'a que 9.600 francs, et que le traitement de la deuxième classe de rédacteur correspond à peine à la troisième d'expéditionnaire.

Si, en ce qui concerne ce dernier grade, l'inconvénient se fait moins sentir, car il est rare qu'un expéditionnaire attende sa fin de carrière pour devenir rédacteur, il n'en est pas moins vrai que le cas peut se présenter, et que ces deux échelles de traitement sont conçues de telle sorte que seuls les expéditionnaires des classes 3 à 7 peuvent être nommés

rédacteurs sans y perdre. Encore faut-il qu'ils le soient à la première classe, tandis que les expéditionnaires des classes 1 et 2 ne pourraient sortir de leur cadre sans subir une diminution de traitement, s'ils étaient nommés rédacteurs principaux.

Pour les chefs de bureau promus chefs de division, seuls peuvent débuter à la 5e classe les chefs de bureau des classes 2 à 5. Un chef de bureau de première classe et de classe exceptionnelle ne peuvent débuter comme chefs de division qu'à la 4e classe au minimum.

Dans l'hypothèse où de telles nominations interviennent, et c'est fréquent, force est à l'État, puisque son échelle de traitement se trouve respectée, de subir les conséquences financières de ces chevauchements.

Mais la tournée de 1929 a révélé qu'à côté de ces hypothèses, il s'en présente nombre d'autres où des fonctionnaires se trouvent placés, sitôt leur nomination à certains grades, dans les classes les plus élevées de ces grades, pour le motif que ce sont les échelles départementales qui comportent ce chevauchement de traitements. Des exemples frappants ont été relevés dans les rapports sur le Rhône, la Loire, la Charente-Inférieure, l'Ain etc.....

Voici un exemple de cette situation, extrait du rapport sur l'Ain. Dans ce département, l'échelle de traitement des rédacteurs principaux comporte, comme l'échelle Aubert, quatre classes, mais avec traitements de :

francs.		francs.
18.000	au lieu de.....	16.000
16.500	— —	14.800
15.000	— —	13.600
13.800	— —	12.600

C'est dire que les traitements des classes 1 et 2 sont supérieurs à ceux des chefs de bureau des 4e et 5e classes de l'échelle Aubert qui sont de 16.000 et 17.600 francs.

Dès lors, tout rédacteur principal de première et deuxième classe nommé chef de bureau figure pour l'État à la troisième classe de l'échelle Aubert, parce qu'on considère qu'il subirait une diminution de traitement s'il était placé à la cinquième ou à la quatrième.

Il y a là un malentendu flagrant. Sans doute, ces fonctionnaires subiraient une diminution de traitement par rapport à l'échelle départementale, mais nullement par rapport à l'échelle Aubert, puisqu'il n'existe pas de chevauchement

de traitement dans les grades de rédacteurs principaux et de chefs de bureau.

Le rédacteur principal de première classe n'avait dans l'échelle Aubert qu'un traitement de 16.000 francs, donc, aucune diminution ne résulte pour lui de sa nomination au grade de chef de bureau à 16.000 francs. Et, de même que c'était l'échelle Aubert qui devait servir de base à la participation de l'État quand il était rédacteur principal, de même c'est encore cette échelle avec sa 5e classe de chef de bureau, où il est parfaitement casable, qui doivent être utilisées pour le calcul de son traitement de chef.

Si la thèse du département était admise, il suffirait d'élever le traitement des rédacteurs principaux de 1re classe à 24.000 francs, par exemple (et c'est le cas pour certains) pour qu'ils ne puissent être promus chefs de bureau qu'à la classe exceptionnelle. Et quid, si l'échelle départementale va plus loin, 26 ou 30.000 francs?

D'ailleurs, dans des départements comme les Bouches-du-Rhône, où il en est ainsi, on se garde d'élever pareille prétention.

Il semble donc que toutes les fois que les chevauchements de traitements constatés n'existent que dans les échelles départementales, l'État ne saurait en supporter la conséquence et qu'il ne doit participer au traitement de l'employé, quelle que soit sa classe dans l'échelle départementale, qu'à la dernière classe du grade nouveau.

Voici un autre exemple d'abus qui résulte, à l'inverse, de l'adoption par le département de traitements inférieurs à l'échelle Aubert. Il est donné par l'Isère. L'Isère avait en 1927 une échelle dont les grades de rédacteurs étaient de :

	francs.			francs.
1re classe	10.500	Échelle	Aubert	12.000
2e —	10.000	—	—	11.500
3e —	9.500	—	—	11.000
4e —	9.000	—	—	10.500
5e —	8.500	—	—	10.000
6e —	8.000	—	—	9.500
7e —	7.000	—	—	9.000

En 1928, ce département adopte la nouvelle échelle Aubert à trois échelons, classes et traitements.

Dès lors, le reclassement du personnel s'opère au point de vue administratif dans les conditions ci-dessus exposées (avancement de trois classes à tout le personnel) et, au point de vue financier, comme si l'assimilation entre les traitements départementaux et ceux de l'échelle Aubert avait toujours existé.

Il en est résulté les relèvements de traitements ci-après :

	francs.			francs.	gains.
6e classe..	8.000	est devenue	3e classe...	9.600	1.600
5e — ..	8.500	—	2e — ...	10.000	2.100
4e — ..	9.000	—	1re — ...	11.600	2.600
3e — ..	9.500	—	4e cl.(réd.pr.).	12.600	3.100
2e — ..	10.000	—	3e — ...	13.600	3.600
1re — ..	10.500	—	2e — ...	14.800	4.300
4e cl.(réd.pr.)	11.000	—	1re — ...	16.000	5.000

Ainsi, dans les deux exemples ci-dessus, on voit que les départements s'appuient tantôt sur leurs échelles particulières pour procéder à des reclassements plus avantageux que ceux de l'échelle Aubert, tantôt sur l'échelle Aubert quand les traitements qui en découlent procurent une situation meilleure que celle de l'échelle départementale :

Sans doute, la première partie de ce rapport le montre, le décret de 1928 en réduisant exagérément le nombre des classes et, surtout, en abaissant le traitement des rédacteurs des trois premières classes, est contestable. A ce point que certains départements, comme le Gers, ont conservé l'échelle de 1927, plus logique, et il s'est trouvé que, par rapport à l'adoption de l'échelle de 1928, le reclassement intervenu a consacré une diminution totale de 1.400 francs sur certains traitements compensée par une augmentation de 5.266 francs sur d'autres.

On conçoit les tentations des préfectures de tirer profit, à l'avantage de leur personnel, des remaniements qu'opère l'Administration centrale dans les échelles de traitement servant de base à sa participation financière. D'ailleurs, un grand nombre n'attendent pas cette éventualité et procèdent, à toute occasion, au remaniement de leurs échelles particulières, parce que c'est un moyen commode et dont les conséquences financières apparaissent moins clairement, d'augmenter les traitements. Ainsi, on trouve pour un même département, de 1920 à 1928, six échelles successives de traitement des expéditionnaires.

On voit par là les difficultés que rencontrent les Inspecteurs généraux quand ils essaient de déterminer, pour rétablir équitablement la part de l'État, la carrière entière d'un fonctionnaire depuis plusieurs années en fonctions et qui a figuré successivement dans des échelles comportant alternativement 4, 5, 6 ou 10 classes. Il y a là une confusion inextricable qui met le plus souvent obstacle au contrôle.

Si l'Inspection générale critique ces errements et demande qu'on y mette un terme, ce n'est pas qu'elle préconise de se montrer parcimonieux dans la fixation du traitement des employés des préfectures et sous-préfectures dont il y a lieu de rémunérer les services selon leur valeur, qui est certaine. Elle pense même à cet égard que le dernier mot n'a pas été dit par le décret de 1928.

Mais la question n'est pas là. Quels que soient les tarifs auxquels l'État, par le mécanisme de l'échelle Aubert, décide de porter sa participation financière, ces tarifs sont une limite au-delà de laquelle les départements conservent la faculté, dont beaucoup font usage, d'accorder, à leur charge exclusive, des majorations de traitement qu'il est légitime de rendre proportionnelles à l'importance comparative des fonctions.

L'Inspection générale n'a jamais entendu faire discuter les taux de l'échelle ministérielle et ne s'est pas davantage élevée contre les majorations départementales, celles-ci allassent-elles, comme dans les Bouches-du-Rhône jusqu'à porter à 48.000 francs le traitement des chefs de division.

Mais autant il est fondé d'accorder des avantages pécuniaires au personnel départemental par ce mécanisme simple et loyal, autant il est fâcheux de recourir à des combinaisons plus ou moins adroites, soit dans le calcul des années de services et des droits à l'avancement, soit dans les ajustements de classes d'échelles en désharmonie.

Que les départements sollicitent de l'État une participation basée sur des échelles de traitement correspondant au coût de la vie, qu'ils obtiennent de leurs Conseils généraux des majorations tenant compte de leur importance comparative, rien de plus juste, mais il n'est pas admissible que ces relèvements de traitements soient obtenus grâce à des bouleversements continuels d'échelles ou des méthodes de classement dont les équivalences échappent à toute règle précise.

Ce sont là, malheureusement, des procédés dont l'Inspection générale a relevé trop d'exemples qui menacent de se perpétuer tant qu'on n'en finira pas avec la discordance des règlements et des échelles départementales, et qu'on n'établira

pas, pour des fonctionnaires dont la carrière est partout la même, des règles identiques d'avancement et des échelles de traitement calquées sur un modèle uniforme.

Partage des dépenses. — Le mécanisme financier de la loi de 1920 est demeuré complexe à cause du maintien en vigueur de dispositions qui, ainsi que l'ont souligné les deux précédents rapports généraux, s'expliquaient quand l'État n'intervenait pas dans les dépenses du personnel et ne se justifient plus depuis. Il faut cependant reconnaître que l'Administration centrale, qui ne peut que s'en tenir au respect des textes, a fait de très louables efforts en vue de clarifier la situation confuse où l'on se trouve, et de diminuer les chances d'erreur des préfectures dans la présentation de leurs états annuels de partage des dépenses.

Le dernier modèle mis en usage dans tous les départements, par les soins du Ministère de l'Intérieur, constitue à cet égard, un document précis qui ne laisse place à aucune équivoque involontaire.

Dans une colonne spéciale A, les préfectures ont à fournir la liste complète de leur personnel avec leur grade, leur classe et leur traitement calculé sur l'échelle Aubert. En regard, dans une colonne B, elles ont à inscrire en face de chaque bénéficiaire, s'il y a lieu, le montant des sommes (provenant des contributions des ministères, des frais d'administration des lois d'assistance ou des frais de contrôle des tramways) qui entrent ici ou là dans la composition desdits traitements, en ayant soin de diminuer d'autant la colonne A, puisque c'est le total de ces deux colonnes, soit l'ensemble qui doit rester dans les limites de l'échelle Aubert.

En outre, une colonne C est destinée à mentionner, à titre de documentation d'ensemble, les divers suppléments de traitement demeurés à la charge du département et qui n'entrent pas en compte dans le calcul de la part de l'État.

Une rubrique récapitulative rappelle, afin d'éviter toute omission, quelles sont ces contributions et ces frais d'administration qui doivent venir en déduction par application de l'article 2, § 3 de la loi. Cette énumération n'est pas limitative puisque les sommes auxquelles elle fait allusion peuvent varier d'un département à l'autre. Il est rappelé que leur total doit correspondre à celui de la colonne B.

Enfin, au-dessous du reste, c'est-à-dire de la somme primitivement partageable, le tableau contient une rubrique «retraites», où doivent être inscrites les retenues de traitements à retrancher de ce total pour donner la somme à répartir définitivement.

Les parts respectives du département et de l'État ainsi dégagées s'inscrivent alors sous les rubriques correspondantes.

A la charge de l'État s'ajoute sa propre contribution de 5 % aux retraites et le traitement, qui est tout entier à son compte, du chef et, éventuellement, du chef adjoint de cabinet.

Mais en dépit de la précision et de la clarté de ce modèle de tableau, sa confection par les préfectures a donné lieu, dans les rapports de tournée, à nombre de critiques.

Les unes ne sont que des observations de forme : par exemple la persistance, tout en les retranchant correctement de la colonne A, à inscrire certaines sommes déductibles, comme les frais d'administration des lois d'assistance ou de contrôle des tramways, dans la colonne C qui doit rester inopérante.

Mais les autres sont des critiques de fond, car elles relèvent des omissions ou des erreurs dans les sommes qu'il y avait lieu de porter en déduction avant partage, conformément à la loi.

Pour ces cas, signalés dans les rapports particuliers, concernant le contrôle des tramways, le ravitaillement militaire, le service des fraudes, les soutiens de famille, la taxe d'apprentissage, les cartes d'identité, les primes à la sériciculture, etc... il n'a pas été tenu compte de la prescription de l'article 2, § 3 de la loi qui prescrit de déduire ces diverses sommes du total de la masse à partager, avant de calculer la part respective de l'État et du département, prescription longuement commentée dans les précédents rapports d'ensemble.

On ne s'explique la persistance de ces errements de la part des préfectures, que par l'espoir de diminuer d'autant la participation financière du département au détriment de l'État, et l'on en vient à se demander si le Ministère de l'Intérieur ne devrait pas, avant toute délégation de crédits, s'informer soit auprès des départements ministériels intéressés, soit auprès des Trésoreries générales, du montant exact des mandats touchés par les employés des préfectures ou encaissés par le département sur les crédits des diverses administrations.

Sans doute, de préférence à cette solution à laquelle il faudrait pourtant recourir, sous peine de faire supporter au budget de l'État plus qu'il ne doit, l'Inspection générale souhaiterait qu'on profitât d'une prochaine augmentation de traitement du personnel pour en finir avec ces indemnités qui n'ont plus leur raison d'être.

A tout dire, on ne voit pas pourquoi il est alloué des rémunérations spéciales au personnel pour le service des fraudes, pour le ravitaillement militaire ou pour la confection des dossiers

de soutiens de famille, alors qu'il n'en reçoit pas pour l'examen des budgets communaux, l'application des lois scolaires ou le contrôle des débits de boissons; pourquoi pour la délivrance des cartes d'étrangers et pour la taxe d'apprentissage, et non pas pour les cartes d'automobiles et les permis de chasse? La plupart du temps, d'ailleurs, le partage de ces sommes s'opère entre un si grand nombre d'employés qu'il aboutit pour chacun à des chiffres dérisoires; sans compter que les employés qui les reçoivent ne sont pas toujours ceux qui sont chargés de ces services. Ainsi on a constaté dans certains départements que des gardiens de bureau ou des huissiers émargeaient sur les crédits des primes à la sériciculture ou les frais de contrôle des tramways.

En vérité, c'est une économie que pourraient bien faire les administrations publiques intéressées. Quant aux versements des concessionnaires auxquels il est légitime de continuer à demander de contribuer aux frais qu'entraîne le contrôle de leur exploitation, ils pourraient tomber purement et simplement dans les caisses de la personne publique concédante, sans faire l'objet d'une ristourne à des employés qui ne consacrent en définitive à ce travail qu'un temps qu'ils doivent déjà à l'administration et qui est compris dans leurs heures normales de service.

Frais d'administration des lois d'assistance.

Les sommes provenant des frais d'administration des lois d'assistance sont en général plus franchement avouées et correctement déduites bien qu'on relève ici encore quelques omissions. Mais l'Inspection générale, au risque de se répéter, tient à souligner une fois de plus ce que ce mécanisme offre de complexe et d'inéquitable.

Il suffira de donner l'exemple de deux départements qui sont limitrophes : la Savoie et la Haute-Savoie. Le premier puise dans la loi le droit de rémunérer sur les frais d'administration des lois d'assistance et d'hygiène l'effectif d'une division, 2 chefs de bureau, 4 rédacteurs, 3 expéditionnaires, 1 dactylographe, soit 10 employés et y consacre les sommes suivantes :

	francs.
Sur les crédits d'assistance aux vieillards....	35.000
— — d'assistance médicale gratuite	24.900
— — des familles nombreuses....	27.149
— — des femmes en couches.....	24.100
— — de la loi sur la protection de la santé publique.....	37.500
TOTAL.....	148.649

Ainsi, alors que les dépenses totales de personnel s'élèvent à 688.000 francs, 148.000 francs sont fournis par les frais d'administration des lois d'assistance et d'hygiène.

Alors que l'État, par le mécanisme de la loi de 1920 contribue à raison de 49 °/₀ aux dépenses de personnel, les barèmes d'assistance mettent sa contribution à 60 °/₀ pour l'assistance médicale gratuite et la loi de protection de la santé publique, 83 °/₀ pour la loi sur les femmes en couches, 85 °/₀ pour celle sur les familles nombreuses et 89 °/₀ pour l'assistance aux vieillards.

C'est donc entre 75 et 80 °/₀ que s'établit la moyenne de la contribution de l'État pour 148.000 francs des dépenses de personnel dont le total est de 688. 000 francs, soit pour un peu moins du quart.

En regard, dans la Haute-Savoie on n'a demandé aux lois d'assistance, que des frais d'administration réduits, dans lesquels la contribution de l'État ne va pas au-delà de 1.000 francs pour l'assistance aux vieillards et 800 francs pour l'assistance médicale gratuite.

Ce qui surprend, c'est qu'à Annecy on n'ait pas appris de Chambéry, qu'il existait un moyen d'obtenir de l'État une participation de 80 °/₀ en place de 49 °/₀, pour près d'un quart des dépenses de personnel !

Car c'est à cela qu'aboutit le maintien de ces dispositions, conçues pour une époque où l'État n'intervenait pas dans les dépenses de personnel des préfectures, et manifestement inéquitables depuis qu'il en prend sa part suivant un barème déterminé. On rencontre, dans des proportions variables au seul gré du département, des effectifs plus ou moins étoffés de personnel qui, à l'aide de ces frais d'administration, permettent d'obtenir une participation de l'État dépassant considérablement les barèmes de la loi de 1920.

Tentation d'autant plus forte que, comme ces crédits sont demandés non plus au Ministère de l'Intérieur, mais au Ministère de la Santé publique, la Direction du Personnel du Ministère de l'Intérieur ne peut s'élever contre une pratique qui tourne à l'avantage de son budget, et que le Ministère de la Santé publique qui, équitablement pourrait s'en plaindre, n'a pas son attention attirée sur cette particularité. Il importerait cependant qu'il s'en rendit compte.

Ce qui condamne encore le système, c'est que les départements qui y demeurent attachés continuent à prévoir et à utiliser, en dépenses de personnel, des frais d'administration pour une loi qui n'est en quelque sorte plus appliquée : la loi de 1913 sur

les familles nombreuses (Finistère : 78.000 fr.). En effet, depuis la loi de 1923, sur l'encouragement national, qui offre aux bénéficiaires des avantages supérieurs, le service des familles nombreuses ne fonctionne plus que pour accorder de rares allocations aux étrangers; alors que tous les allocataires français sont devenus tributaires de l'encouragement national. Les départements n'en continuent pas moins à maintenir l'intégralité des frais d'administration de cette loi dans lesquels l'État intervient (alors que la loi sur l'encouragement national n'en prévoit pas) et les Conseils généraux les votent d'autant plus volontiers qu'il est facile de leur montrer le bénéfice que le département en retire !

Enfin, la situation offre comme dernière particularité d'être incohérente, car il existe un certain nombre de départements qui ne sont pas fondés à s'en prévaloir. Ce sont d'abord, au sujet de l'assistance médicale gratuite, tous ceux qui possèdent des localités où fonctionne une assistance autonome régie par l'article 35 de la loi de 1893. Dans toute la mesure où s'efface le service départemental d'assistance, disparaissent les frais d'administration.

D'autre part, pour l'assistance médicale, l'assistance aux vieillards, aux femmes en couches et aux familles nombreuses, il existe certains départements où l'État a limité sa participation financière dans les dépenses d'administration à des chiffres notablement inférieurs à ceux qui résulteraient de l'application des barèmes.

Nonobstant un arrêt du Conseil d'État, provoqué par la Charente-Inférieure, et qui décide « qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne permet au Ministère de modifier la base d'après laquelle doit être calculée la subvention de l'État » ces décisions ministérielles continuent à être en vigueur et l'Inspection générale a relevé en cours de tournée plusieurs départements où elles sont restées applicables.

Dans les Bouches-du-Rhône, l'Etat contribue aux frais d'administration dans la limite ci-après :

Assistance aux vieillards	0,60 par habitant	(1928 : 5.431)
Familles nombreuses 64 °/₀ de	0,25 par naissance	(1928 : 2.483)
Femmes en couches 62 °/₀ de	0,50 — —	(1928 : 4.184)

Dans le Rhône, la part de l'État dans les frais d'administration de l'assistance aux vieillards est calculée sur 0,01 par tête d'habitant (1928 : 17.400).

En présence de ces singularités et de ces incohérences, on s'explique que certaines préfectures, en toute bonne foi, hésitent sur l'application du mécanisme des déductions légales et que le calcul de la part légitime du département et de l'État dans les dépenses de la loi de 1920 devienne une opération délicate. Sans compter qu'ici encore la disparité des échelles départementales par rapport à l'échelle ministérielle contribue à favoriser les incertitudes.

L'opération est simple pour les départements ne présentant pas les particularités ci-dessus et dont les échelles de traitement sont calquées sur l'échelle Aubert. Qu'ils aient un ou dix employés rémunérés sur les frais d'administration des lois d'assistance, totalement ou partiellement, les sommes entrant dans la composition de ces traitements étant correctement inscrites puis déduites du traitement de l'échelle Aubert, la loi est bien appliquée. La somme déduite doit d'ailleurs correspondre avec celle affectée aux dépenses du personnel dans les frais d'administration des lois d'assistance. Ces frais comprennent en outre, on le sait, les frais de matériel, les remises aux comptables et, éventuellement, les frais de contrôle sur place, et le tout fait annuellement l'objet d'un bordereau d'emploi adressé au Ministère de la Santé publique. Les chiffres de ce bordereau peuvent être aisément comparés avec les sommes figurant en déduction sur l'état annuel des dépenses de personnel adressé au Ministère de l'Intérieur.

Mais il y a les départements qui n'ont pas adopté l'échelle de traitement du Ministère ; ceux où des suppléments de traitement sont accordés par le Conseil général (et inscrits colonne C.), de même que les départements où la classe réelle du fonctionnaire (avec surclassement, soit lors de la nomination, soit en cours d'avancement) servant de base à son traitement départemental n'est pas la même que la classe fictive dans laquelle il est inscrit pour l'État dans la colonne A de l'état annuel. La situation est alors différente.

Le montant des frais d'administration des lois d'assistance, en effet, calculé d'après le traitement réel de l'employé qu'ils servent à rémunérer est plus élevé que s'ils étaient basés sur le traitement fictif qui figure dans la colonne A.

Il s'ensuit d'abord que le total des frais d'administration déduits, afférents au traitement fictif, ne peut plus correspondre aux frais d'administration réellement votés et dépensés, afférents au traitement réel tel que les énumère le bordereau d'emploi adressé au Ministère de la Santé publique.

Il en résulte, en second lieu, que les sommes figurant

(colonne C) comme étant à la charge exclusive du département contiennent, dans toute la mesure où y sont englobés ces frais d'administration des lois d'assistance, une portion de dépenses qui ne sont pas à la charge exclusive du département.

Enfin, quelle est dans cette hypothèse la somme à déduire ; celle correspondant au traitement réel ou celle correspondant au traitement fictif ?

Si l'on appliquait à la lettre la loi de 1920, ce serait la première, puisque cette loi exige qu'on déduise de la masse à partager tout ce qui entre dans la caisse du département pour le traitement du personnel.

Mais comment faire bénéficier l'État d'une déduction qui porterait sur une portion de traitement supérieure à celle de l'échelle Aubert ?

Ainsi, prenons l'exemple du département du Rhône. Il vote, en dépit de sa situation particulière exposée ci-dessus, pour les frais d'administration des lois d'assistance, une somme globale de 135.000 francs que l'on retrouve sur le bordereau d'emploi. Mais le total des sommes imputables sur ces frais et entrant dans la composition des traitements de la colonne A (échelle Aubert) n'est que de 81.000 francs. Le surplus correspond à la portion de ces frais qui entre dans la différence entre le traitement fictif et le traitement réel des employés, puisqu'il est supérieur à l'échelle Aubert. Le département du Rhône ne déduit que 81.000 francs. Cela paraît équitable, mais la loi de 1920 n'est plus rigoureusement appliquée, et la colonne C contient des sommes dans lesquelles l'État intervient d'après le barème d'assistance (66 %).

Même anomalie dans l'Isère, due ici à ce fait que certains fonctionnaires sont comptés à l'État (particllement sur les frais des lois d'assistance) pour une classe et un traitement fictifs, traitement inférieur à celui qui leur est effectivement payé en vertu de leur classe réelle. Les crédits dépensés, d'après le bordereau d'emploi, en frais d'administration s'élèvent à 142.000 francs. Mais le total des déductions applicables au traitement fictif n'est que de 136.000 francs, et c'est 136.000 francs qu'on déduit.

Enfin, dans le cas particulier des Bouches-du-Rhône, où les frais d'administration totaux s'élèvent à 54.759 francs, mais où l'État, par suite des limitations intervenues, ne paie au total que 13.227 francs, somme inférieure au barème d'assistance, la difficulté devient insoluble.

Dans les deux hypothèses, la loi de 1920 sera enfreinte et il y aura injustice. Ne déduire que la part de l'État, comme on

fait, contrevient à la loi, puisque celle-ci prescrit de déduire les frais d'administration et non pas la part de l'État. Mais déduire le total des frais serait inéquitable, car partout ailleurs, la participation de l'État dans ces frais est plus forte que celle qui résulterait du barème de la loi de 1920, et ici, au contraire, elle est plus faible !

Les observations ci-dessus complètent celles qui ont déjà fait l'objet des rapports de 1922 et 1925, et démontrent surabondamment que, non seulement le maintien d'un pareil système de rémunération des fonctionnaires départementaux constitue une complication et favorise des injustices, mais encore qu'il est même des cas où la loi de 1920 quoiqu'on fasse, ne saurait être correctement appliquée. Il n'y a d'autre remède que la disparition de ces frais.

Une rubrique spéciale du tableau modèle est affectée aux retenues pour *retraites* sur la portion de traitement à la charge de l'État. Cela résulte de ce que la participation de l'État ne porte que sur les traitements nets, déduction faite des retenues qu'ils supportent en vue de la constitution des retraites.

C'est également sur cette portion nette de traitement que l'État acquitte sa contribution patronale aux mêmes retraites (5 %) et dont le chiffre doit être inscrit, lui aussi, en regard de la rubrique 3 du tableau modèle.

Quelques hésitations continuant à se manifester au sujet des sommes à inscrire de part et d'autre, notamment depuis la loi du 14 avril 1924 qui a porté la retenue et les versements pour la retraite du personnel de l'État à 6 %, l'Inspection générale rappelle que cette loi n'est pas applicable au personnel des préfectures. Par suite, la contribution de l'État continue à être limitée à 5 %.

Par contre, la somme à inscrire comme déductible, à titre de retenue sur les traitements du personnel doit être ce qu'elle est en fait : 6 % si le règlement départemental prévoit 6 %. Également, s'il la prévoit, celle du premier douzième.

Mais cette proportion et cette déduction peuvent, dans les départements où les traitements sont supérieurs à ceux de l'échelle Aubert, ne s'appliquer qu'aux traitements résultant de ladite échelle. Les départements n'ont pas à faire bénéficier l'État de déductions portant sur la portion de traitement qui reste entièrement à leur charge.

L'application des *barèmes* ne soulève nulle part de difficultés. Mais l'attention de l'Inspection générale a été attirée sur les situations de certains départements particulièrement défavorisés,

situations qui ne sauraient être redressées que par une modification législative.

Une des plus saillantes vise le département des Basses-Alpes.

Le pourcentage des participations respectives de l'État et du département a été fixé à 34 % pour l'État et à 66 % pour le département. La valeur du centime départemental qui, pour 1928, s'est élevé à 13.067 fr. 44 rapportée à la population (86.251 habitants) donne un centime démographique de 15 fr. 15. D'après le barème annexé à la loi du 20 avril 1920, le département des Basses-Alpes se place donc dans la catégorie des départements (centime démographique dépassant 15 fr.) qui doit participer aux dépenses de son personnel dans la proportion de 66 %.

C'est trop élevé pour un département d'aussi faible importance et dont la situation est beaucoup moins prospère que ne permet d'en juger la valeur de son centime démographique. Au vrai, cette valeur n'est pas un indice certain de prospérité. La diminution de population ne se traduit pas toujours par un accroissement de richesses entre les mains de chaque habitant ; elle n'est trop souvent que la conséquence de la désertion des campagnes, de l'abandon des terres et, par conséquent, le signe d'un appauvrissement certain. C'est précisément le cas des Basses-Alpes. A cette situation correspond cependant une valeur du centime démographique relativement élevée et, par conséquent, une faible contribution de l'État, car celle-ci diminue quand la valeur du centime démographique augmente. Cet exemple montre toute la fragilité de la base de répartition choisie par le législateur de 1920.

L'Inspection générale clora la série de ses observations par l'examen d'une situation tout à fait exceptionnelle, celle qui résulte dans les départements du Rhône et des Bouches-du-Rhône de l'existence d'une *division de police*.

En vertu des lois organiques constituant des polices d'État à Lyon et à Marseille, les dépenses de ces polices sont réparties entre l'État et la ville suivant une proportion d'environ moitié. Et, parmi ces dépenses, figure le traitement du personnel de la préfecture affecté aux services de police.

Ainsi, à Lyon, trente-trois employés et, à Marseille, neuf employés de la préfecture ne sont pas payés suivant le mécanisme de la loi de 1920.

Cette situation est avantageuse pour les départements exonérés desdites dépenses, alors que, comme il a été noté dans la première partie de ce rapport, ces divisions de police possèdent, à côté de leurs fonctions de police municipale, les

attributions de police administrative, qui incombent dans tous les départements aux préfectures : étrangers, nomades, chasse, pêche, débits de boissons, automobiles.

Elle est, à cet égard, désavantageuse pour les villes, puisqu'elles contribuent à la rétribution de ces services, et aussi, pour l'État, qui y apporte une participation de 50 %, supérieure à celle des barèmes de la loi de 1920 dans les départements ci-dessus.

Au surplus, ce qu'il y a de curieux, c'est que, bien que la loi de 1920 ne soit pas tenue pour applicable à ces employés, leur traitement n'en est pas moins scindé tout comme celui de leurs collègues et les tarifs mis en partage entre la ville et l'État sont ceux de l'échelle Aubert. Et comme lesdits employés sont soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière que l'ensemble du personnel de la préfecture et jouissent des mêmes traitements, les départements assument la charge de tout l'excédent.

Dans le Rhône, la portion de dépenses soustraite au mécanisme de la loi de 1920 s'élève à 390.831 fr. 80 pour 1928 et correspond rigoureusement aux traitements de l'échelle Aubert, pour trente-trois employés des deux divisions de police.

Mais, dans les Bouches-du-Rhône où les crédits alloués par la Sûreté générale passent pour être plus parcimonieusement mesurés, la somme des traitements partageable entre l'État et la ville (100.860 fr. en 1928) est insuffisante pour neuf employés dont le traitement réel absorbe 253.700 francs au total. Il s'ensuit que le département des Bouches-du-Rhône couvre la charge exclusive du traitement d'un chef de division (42 500 fr.) et d'un chef de bureau (29.500 fr.).

A s'en tenir, de ce qui précède, à une observation d'ordre général, il apparaîtrait plus équitable de faire, parmi le personnel des divisions de police et dans les dépenses qui les concernent, une ventilation entre les employés supplémentaires qu'entraîne la gestion des services de police municipale et les employés normaux qui, en toute hypothèse, rempliraient les attributions de police administrative générale incombant aux préfectures.

Les dépenses entraînées par la présence des premiers seraient seules considérées comme des dépenses de police soumises aux conditions de partage des lois organiques entre l'Etat et les villes. Le traitement des autres pourrait, au contraire, être soumis aux dispositions de la loi de 1920.

Il va sans dire que l'État, qui fixe par décret le traitement des premiers de ces fonctionnaires, pourrait adopter sans

inconvénient les tarifs de l'échelle Aubert, et que le département demeurerait libre de consentir un supplément de traitement comme à leurs collègues, supplément auquel les villes, allégées du poids d'une notable partie des charges antérieures, pourraient peut-être elles-mêmes participer.

En tout cas, la situation actuelle instaurée antérieurement à la loi de 1920, n'a pas été mise en harmonie avec les dispositions de cette loi et devrait être révisée.

CONCLUSION

La conclusion qui se dégage des observations auxquelles a donné lieu la tournée de 1929, c'est qu'il reste encore une très large étape à franchir avant de réaliser, en faveur du personnel des préfectures et sous-préfectures, la constitution d'un cadre rationnel, avec des conditions de carrière satisfaisantes, et d'établir un régime financier de partage des dépenses d'une application facile et d'un contrôle certain.

Plus que jamais, l'Inspection générale est convaincue que ce résultat ne peut s'obtenir qu'en procédant à des remaniements dans les textes législatifs et réglementaires, et en organisant, sans préjudice de son contrôle sur place que l'appréciation des circonstances particulières rendra toujours nécessaire, un contrôle sur pièces plus étroit.

Il est essentiel, en premier lieu d'observer que la carrière offerte au personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures est une carrière uniforme, tout comme celle des Inspecteurs de l'assistance publique ou des fonctionnaires d'une administration d'État quelconque. Il n'y a aucune raison sérieuse pour qu'elle varie d'un département à l'autre. Laisser aux préfets, sous l'impulsion des courants qui se manifestent au sein des Assemblées départementales, toute latitude pour déterminer le statut d'un personnel dont les attributions sont partout les mêmes et qui reçoit, en définitive, la plupart de ses directives des Administrations centrales constitue une première erreur. La loi organique de 1920 devrait être modifiée sur ce point et contenir une disposition prescrivant la promulgation d'un statut de ce personnel par voie de décret.

S'il paraît difficile de déterminer, selon la même procédure, l'effectif quantitatif du personnel au sein de chaque département, du moins devrait-il être procédé selon le mécanisme préconisé par les groupements professionnels, ou suivant tout autre, à une péréquation équitable des besoins de chaque préfecture et à

l'établissement d'un cadre maximum à partir duquel cesserait toute participation financière de l'État.

Pour l'observation de ces maxima, de même que pour celle des dispositions générales et impératives du règlement statutaire (recrutement, avancement etc...) toutes justifications devraient être envoyées à l'Administration centrale et soumises à son acceptation. C'est l'organisation du contrôle sur pièces.

Par ailleurs, l'article 2, § 3 de la loi de 1920 doit être abrogé. Tout le personnel des préfectures doit être rémunéré selon le mécanisme de la loi de 1920, c'est-à-dire partie par l'État, partie par le département suivant des barèmes, ceux-ci pouvant éventuellement donner lieu à amélioration si la prise en considération pure et simple du centime départemental apparaît, pour certains d'entre eux trop défavorable.

D'ailleurs, l'Inspection générale n'a pas à se prononcer sur l'établissement et la conséquence de ces barèmes, non plus que sur la proportion des dépenses maxima qu'établit l'Administration centrale par le mécanisme de l'échelle dite Aubert. La proportion théorique des charges respectives de l'État et du département, telle que l'établit l'Administration centrale n'est pas affaire de contrôle. Ce qui l'est, c'est la proportion réelle, telle qu'elle découle de l'application des textes. Or, toutes les erreurs qui résultent d'une fausse application de ces textes ont fait l'objet de la part de l'Inspection générale de propositions de redressement. Restent les dispositions qui appelleraient soit une mise au point interprétative des textes, soit une refonte. L'Inspection générale ne peut que les suggérer. Les réaliser ne dépend pas d'elle.

II

LES MAISONS D'ÉDUCATION SURVEILLÉE, ÉCOLES DE RÉFORME ET ÉCOLES DE PRÉSERVATION, INTERNAT APPROPRIÉ

(Rapporteur : M. Hontebeyrie, Inspecteur général adjoint.)

Dès que la fin de la guerre permit à l'Inspection générale de reprendre le cours normal de son activité, les établissements pénitentiaires affectés à l'enfance coupable furent immédiatement l'objet de ses investigations, d'autant qu'il s'agissait, non seulement, de connaître la répercussion des quatre années d'hostilités sur le fonctionnement des colonies, mais encore, de constater les résultats de l'application de la loi du 22 juillet 1912. Aussi, les tournées faites pendant les deux années 1919 et 1920 aboutirent-elles au rapport d'ensemble sur «les colonies pénitentiaires publiques et l'enfance coupable». Au cours de l'année 1921, la campagne d'inspection retint parmi les objets de ses investigations, les colonies pénitentiaires privées ; en 1924, commença l'enquête sur les œuvres se consacrant au relèvement de l'enfance, qui se continua d'une manière plus approfondie et plus vaste au cours de 1927. Entre temps, en 1926, les colonies publiques avaient été inspectées de nouveau, car il y avait lieu d'étudier les conséquences de la suppression de certaines d'entre elles. On peut donc dire que, d'une manière quasi continue, l'Inspection générale s'est préoccupée de la délicate question des mineurs délinquants.

Le rappel de ces travaux est nécessaire, car c'est de leurs conclusions que découle, en partie, le règlement provisoire du 8 mai 1928 dont l'application a été examinée au cours de cette tournée de 1929.

Depuis 1869, époque à laquelle était intervenu un règlement pour les colonies, la conception du régime privatif de liberté, à appliquer aux jeunes délinquants, s'est modifiée. Actuellement, il serait plus précis de parler de limitation de la liberté pour des fins éducatives, l'éducation des pupilles devant avoir pour

préface une sélection et, pour but, une réformation morale basée sur l'éducation corrective, l'instruction primaire et l'enseignement professionnel. Ces deux grands principes ont été consacrés par le règlement provisoire du 8 mai 1928.

La sélection doit être faite en tenant compte de la santé du pupille, de son âge, de son degré de perversité, de sa situation pénale, de son origine rurale ou urbaine. Conformément à ces prescriptions, les Maisons d'éducation surveillée et les Écoles de préservation recevront les affectations suivantes :

L'École de réforme de Saint-Hilaire, sera destinée aux pupilles de 13 à 15 ans, apprentis agricoles. Les mineurs de 13 à 18 ans désignés pour l'artisanat rural et, comme ci-dessus, les pupilles faisant un apprentissage agricole, seront envoyés à Saint-Maurice. Belle-Ile-en-Mer, en plus de sa section maritime, préparera également à l'artisanat rural et aux professions agricoles les mineurs de 16 à 21 ans. Aniane, recevra les pupilles de 16 à 21 ans pour l'apprentissage des professions industrielles urbaines. A Cadillac, se trouvent les mineures de 15 à 18 ans d'origine urbaine. Même recrutement pour Clermont, mais l'âge est de 16 à 21 ans. Enfin, Doullens, avec une destination mixte pour les pupilles d'origine rurale ou urbaine, servira pour les pupilles de 16 à 21 ans.

Pour les garçons syphilitiques on réserve un quartier spécial de la maison d'Eysses et, pour les filles atteintes de la même maladie, un quartier de l'École de Doullens comprenant aussi une maternité.

Les garçons tuberculeux, pulmonaires ou osseux, disposeront du sanatorium de Bellevue dépendant de l'École de réforme de Saint-Hilaire, ou de Belle-Ile-en-Mer suivant le cas.

La sélection se continuera dans l'intérieur de chaque maison, par l'affectation du mineur à une section d'observation, puis d'épreuve et, enfin, de mérite, suivant son travail professionnel et scolaire, et sa conduite.

En plus, tous les enfants doivent être examinés dès leur arrivée par un médecin; une visite médicale trimestrielle est prescrite pour les pupilles présentant une incapacité de travail ou une anomalie dans leur développement.

Quant à l'éducation corrective, elle est la mission de tout le personnel des établissements affectés aux jeunes délinquants. Les instituteurs, au cours des deux heures ou de l'heure et demie de classe quotidienne, doivent agir sur le cœur et l'esprit de leurs élèves. A côté de ce développement intellectuel, le développement physique a fait l'objet des préoccupations des rédacteurs du règlement provisoire. Des séances

de gymnastique ont été prévues en dehors des heures de classe ou de travail, et des moniteurs militaires seront chargés de la préparation au brevet d'aptitude des mineurs à incorporer dans l'Armée. Pour occuper les loisirs des dimanches et jours de fête, les distractions n'ont pas été oubliées. Chaque établissement de garçons doit posséder une fanfare, et chaque établissement de filles sa chorale ; des livres, des jeux divers sont également à la disposition des pupilles. La vaste tâche du personnel spécialisé des maisons d'éducation surveillée et des écoles de préservation est complétée par un Comité de secours et de patronage auprès de chaque établissement, auquel a été dévolu le soin de parfaire le redressement moral des enfants, par des conseils, des causeries, des séances récréatives et de les aider après leur libération, en facilitant leur placement, c'est-à-dire leur reclassement.

Ce reclassement a pour point de départ l'enseignement professionnel donné selon les aptitudes manifestées par le pupille. Le travail effectué pendant le temps passé sous la tutelle administrative est rémunéré, le salaire alloué permet la constitution d'un pécule versé lors de sa libération. Ainsi, le mineur rendu à la vie libre, connaîtra un métier, disposera d'une certaine somme d'argent, sera aidé de la bienveillance du Comité de patronage. La tutelle de la puissance publique dans son sens véritable, se sera donc complètement manifestée à son endroit.

Pour étudier dans quelles conditions le règlement provisoire a été appliqué, nous épouserons sa division par chapitres en y ajoutant la question des bâtiments. De plus, l'établissement d'Eysses et l'internat approprié de Chanteloup qui ont été laissés en dehors du règlement de 1928, mais dans lesquels un essai d'application a été tenté, feront l'objet d'une étude particulière.

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

L'ancienne dénomination de colonies pénitentiaires ou correctionnelles est désormais supprimée.

Les établissements affectés aux jeunes délinquants portent maintenant la désignation de maisons d'éducation surveillée, écoles de réforme et écoles de préservation. Un classement à

été opéré entre ces différents établissements suivant les mineurs qu'ils reçoivent. Le règlement du 8 mai 1928 est ainsi conçu :

ARTICLE PREMIER. — Les maisons d'éducation surveillée et les écoles de réforme sont destinées à recevoir :

1° Les mineurs âgés de plus de treize ans, acquittés en vertu de l'article 66 du Code pénal, mais soumis à la tutelle administrative;

2° Les mineurs de plus de treize ans, condamnés à un emprisonnement de plus de six mois et qui n'excède pas deux ans;

3° Les pupilles vicieux de l'Assistance publique, objets des dispositions de l'article 2 de la loi du 28 juin 1904.

ART. 2. — Les quartiers correctionnels des maisons d'éducation surveillée reçoivent :

1° Les mineurs de plus de treize ans, condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement par application de l'article 67 du Code pénal;

2° Les mineurs insubordonnés des maisons d'éducation surveillée, des écoles de réforme et des établissements privés;

3° Les pupilles vicieux de l'Assistance publique confiés à l'Administration pénitentiaire, conformément à l'article 2 de la loi du 28 juin 1904;

4° Les mineurs rélégables (art. 4 de la loi du 27 mai 1885).

ART. 3. — Les écoles de préservation sont réservées :

1° Aux mineures âgées de plus de treize ans acquittées en vertu de l'article 66 du Code pénal, mais soumises à la tutelle administrative;

2° Aux pupilles vicieuses de l'Assistance publique, objets des dispositions de l'article 2 de la loi du 28 juin 1904.

ART. 4. — Les quartiers correctionnels des écoles de préservation reçoivent :

1° Les mineures âgées de plus de treize ans condamnées à l'emprisonnement en vertu de l'article 67 du Code pénal;

2° Les mineures vicieuses de l'Assistance publique, objets des dispositions de l'article 2 de la loi du 28 juin 1904.

En vertu de ces textes, les institutions d'éducation corrective se classent de la manière suivante :

1er groupe (anciennes colonies et maisons pénitentiaires de la loi de 1850).

Maison d'éducation surveillée d'Aniane;
— — — de Belle-Ile;
— — — de Saint-Maurice;
École de réforme de Saint-Hilaire.

Ce dernier établissement, dont le régime n'est pas différent des autres, comme nous le verrons plus loin, a conservé son ancienne dénomination parce qu'il reçoit les mineurs de 13 à 15 ans).

École de préservation de Cadillac;
— — de Clermont;
— — de Doullens.

2e groupe (anciennes colonies et maisons correctionnelles de la loi de 1850).

Maison d'éducation surveillée d'Eysses;
École de préservation de Clermont (1 quartier).

En se référant à ses origines, l'effectif pupillaire était réparti au 22 novembre 1929 :

1er groupe : *A*) **Maisons d'éducation surveillée.**

Mineurs âgés de plus de 13 ans (art. 66 du Code pénal) :

Saint-Maurice	258
Belle-Ile	229
Aniane	237
Saint-Hilaire	274
Eysses (Pupilles subissant un traitement anti-vénérien)	38
TOTAL	1036

Pupilles de l'Assistance publique :

Saint-Maurice	14
Belle-Ile	11
Aniane	3
Saint-Hilaire	10
TOTAL	38

Mineurs condamnés à un emprisonnement de plus de 6 mois et de moins de 2 ans : néant

B) **Écoles de préservation.**

Mineures de plus de 13 ans (art. 66 du Code pénal) :

Cadillac	109
Clermont	88
Doullens	179
TOTAL	376

Pupilles de l'Assistance publique :

Cadillac	2
Clermont	1
Doullens	1

Mineures condamnées à plus de 6 mois d'emprisonnement : néant.

2e groupe : A) **Maison d'éducation surveillée d'Eysses.**

Mineurs de plus de 13 ans (art. 67 du Code pénal)	20
Insurbordonnés (dont 1 pupille de l'Assistance publique)	61
Mineurs relégables	3

B) **École de préservation de Clermont.**

(quartier correctionnel.)

Mineures de plus de 13 ans (art 67 du Code pénal)	2
Insubordonnées (dont 1 pupille de l'Assistance publique)	15

CHAPITRE II

BATIMENTS

D'une manière générale, dans tous les établissements, des travaux d'adaptation et d'entretien sont à entreprendre. A une certaine époque, il a été impérieux de s'en tenir au strict nécessaire, mais à l'heure actuelle on peut espérer qu'il sera possible de mettre à la disposition des directeurs d'établissements les crédits permettant de faire exécuter les travaux dont l'urgence et l'opportunité auront été reconnues.

C'est ainsi qu'à Aniane, le système d'adduction d'eau est

insuffisant. Le tout à l'égout n'est pas généralisé. Le système désuet des tinettes fonctionne toujours. Les lavabos des dortoirs sont installés d'une manière sommaire. Quant à l'infirmerie, son appropriation s'impose, au double point de vue du matériel et de la nécessité d'installer des chambres d'isolement.

A Belle-Ile-en-Mer, un aménagement rationnel est à effectuer. Il n'y a pas de quartier d'observation, mais il est vrai que les locaux ne s'y prêtent guère. Un atelier de corderie auquel sont affectés les pupilles les plus indisciplinés est isolé au premier étage, alors que le rez-de-chaussée est occupé par un immense réfectoire qu'on pourrait réduire sans aucun inconvénient. Dans la partie rendue ainsi libre serait installé un atelier de ravaudeurs, et l'atelier de corderie, qu'on peut difficilement déplacer à cause de son matériel, serait moins isolé. A la ferme annexe de Bruté, les fenêtres sont démunies de barreaux. Là, l'infirmerie a fait l'objet de critiques, plus spécialement quant à son affectation aux scrofuleux et aux tuberculeux des autres maisons d'éducation surveillée. Le rapport d'inspection mentionne :

« Si, pendant la belle saison, les malades pour qui c'est nécessaire peuvent être installés dans le préau ou dans une cour, dès les pluies, ils restent enfermés dans une cellule d'infirmerie. Il faudrait aménager une galerie de cure pour leur permettre de vivre à l'air au lieu de rester enfermés aussi longtemps. Cet aménagement peut être facilement réalisé par les moyens de l'établissement sous la direction du chef d'atelier et conformément aux indications du médecin. »

A Clermont, des lézardes inquiétantes existent dans les plafonds et dans les murs.

A Doullens, comme à Belle-Ile, la question de l'aménagement rationnel de l'École de préservation se pose. La terminaison du pavillon reconstruit à l'aide des crédits provenant des dommages de guerre est en suspens. Enfin, les dortoirs sont en commun, et les cellules individuelles ne sont construites qu'à la cadence de quatre par an.

Une partie de l'ancien château des ducs d'Epernon affecté à l'Ecole de préservation de Cadillac, a été mise hors d'usage par un incendie, en septembre 1928. Quoique les bâtiments actuels permettent amplement d'abriter les pupilles, il faut que les travaux de réfection soient terminés bientôt pour que l'établissement retrouve son cadre normal, nécessaire au maintien de la discipline.

CHAPITRE III

PERSONNEL

Le règlement provisoire du 8 mai 1928, énumère les différents emplois prévus dans les établissements d'éducation corrective, ainsi que les attributions précises de chacun des titulaires. Le personnel est réparti en trois groupes : 1° le personnel administratif et éducateur (directeurs, sous-directeurs, économes, greffiers-comptables, instituteurs) ; 2° le personnel chargé de la surveillance (premiers maîtres, maîtres, moniteurs) ; 3° le personnel technique (ingénieurs, chefs d'ateliers, sous-chefs d'ateliers). Mais la réforme la plus importante concernant le personnel des maisons d'éducation surveillée et des écoles de préservation a été opérée par le décret du 31 décembre 1927. Alors qu'antérieurement à ce texte, l'administration pénitentiaire comprenait un personnel unique, interchangeable entre les établissements d'adultes et ceux de mineurs, ces derniers, désormais, possèdent leur personnel propre. Voici réalisée la réforme que l'Inspection générale avait préconisée à plusieurs reprises.

En outre, les anciennes appellations de surveillant chef, premier surveillant, surveillant, ont été abandonnées, pour faire place à celles de premier maître ou première maîtresse, maître ou maîtresse, moniteur ou monitrice. Ainsi, on a tenu à marquer plus encore le caractère essentiellement éducatif des établissements affectés aux mineurs.

Nous tenons à donner, dans un aperçu d'ensemble, pour les agents des établissements affectés aux mineurs, leur nombre d'années de service passées dans ces établissements.

Un directeur a effectué toute sa carrière dans les établissements de mineurs ; six, plus de la moitié de leurs années de services ; et un dernier y a passé moins de la moitié de sa carrière.

Pour le personnel administratif, sur un ensemble de 48 agents, 34 ont accompli tout leur temps dans des établissements de mineurs et 8 y ont effectué plus de la moitié de leurs années de service.

Pour le personnel de surveillance, sur un total de 219 agents, 147 ont passé l'intégralité de leurs années de service dans des établissements de mineurs, et 56 y comptent plus de la moitié.

Ces chiffres prouvent le réel effort qui est fait pour que le personnel des institutions d'éducation corrective soit un personnel spécialisé.

Le décret du 31 décembre 1927 donne pour l'ensemble du personnel de l'administration pénitentiaire les règles de recrutement, d'avancement, de discipline, etc...

Nous n'aborderons pas, dans le présent rapport, l'exposé de ce texte car il ne comporterait qu'un intérêt didactique.

La circulaire du 19 mars 1928 qui a notifié le nouveau règlement aux directeurs d'établissements traite une question que le décret du 31 décembre 1927 n'avait pas résolue : celle dite des « postes fixes ».

L'instruction ministérielle que nous venons de rappeler, supprime les postes fixes pour instituer, dans les emplois où un agent responsable est nécessaire, le roulement annuel. Déjà, à propos des maisons centrales, l'Inspection générale avait indiqué qu'il convenait d'être prudent en la matière. Mais quand il s'agit d'établissements dont le rôle éducatif est primordial, la circonspection doit être plus grande encore. Le système des roulements qui, dans les maisons d'adultes, ne s'effectue pas sans heurt pour le service, ne saurait être institué dans les maisons réservées aux mineurs, où le service doit être absolument continu, et les à-coups soigneusement évités. Le moniteur, qui est, en somme, la base d'organisation du fonctionnement de la maison doit parfaitement connaître les enfants, et, partant, demeurer en contact avec eux pendant de longues périodes de temps incompatibles avec le roulement. Une maison de mineurs est d'un maniement délicat et le Directeur qui en a la conduite doit, pour la diriger au mieux, avoir la certitude que chaque membre du personnel reste à sa place dans la tâche qui lui est confiée. Cette assurance ne peut être acquise que par le jeu de la libre répartition des différents emplois et nécessite des postes fixes.

Se référant aux faits mentionnés dans les divers rapports particuliers, il faut rompre avec la tendance qui consiste à laisser des postes vacants. Cette observation vaut pour six maisons sur huit qui sont affectées aux mineurs.

Lors des inspections on a relevé les vacances ci-après :

A Clermont, quatre monitrices ; à Cadillac, une institutrice et une première maîtresse (cet emploi est assuré tantôt par la sous-directrice, tantôt par la maîtresse) ; à Doullens, deux monitrices, ainsi que les postes du greffe et de l'économat qu'assuraient deux institutrices ; à Saint-Maurice, un instituteur (à signaler que, par suite des vacances d'emploi, l'école a été fermée de juin 1928 à février 1929) ; à Eysses, un instituteur ; à Belle-Ile-en-Mer, un commis-greffier, quatre sous-chefs d'atelier, deux moniteurs.

Nous répétons qu'en matière de redressement de mineurs, la continuité du service doit être absolue ; mais nous savons aussi les difficultés rencontrées parfois par l'Administration Centrale pour pourvoir aux postes vacants. Il est à souhaiter que, désormais, le titulaire d'un emploi ne rejoigne pas son nouveau poste avant d'avoir passé le service à son successeur. On éviterait ainsi un trop grand nombre de vacances, et les regrets que, parfois, manifestent les titulaires de nouveaux postes quant à l'absence de toute passation effective du service.

Les Inspecteurs généraux sont unanimes à signaler le dévouement et la conscience professionnelle du personnel.

CHAPITRE IV

GREFFE ET ÉCONOMAT

L'application des textes concernant la comptabilité deniers et la comptabilité matières ne prête à aucune critique d'ensemble.

Il faut noter, toutefois, qu'à Saint-Maurice et à Aniane, les greffiers-comptables maintiennent encore la vieille distinction entre le pécule disponible et le pécule réserve. Le décret de 1864 ne s'applique pas aux établissements réservés aux mineurs. La comptabilité du pécule des pupilles relève de l'article 50 du règlement provisoire prévoyant que les sommes attribuées sont versées tous les trimestres à la caisse d'épargne. Plus spécialement, en ce qui concerne les pupilles placés, l'innovation du Directeur d'Aniane consistant en la justification par factures des dépenses faites par l'intéressé pour sa vêture, est à généraliser.

Quant au manque de numéraire, si les greffiers-comptables ont à recourir parfois aux mandats d'avances, les chefs d'établissements devront, de toute urgence et suivant le cas, signaler cette situation à la préfecture ou à l'Administration Centrale, pour obtenir une régularisation. En tout cas, lors de la libération des intéressés, les directeurs n'ont pas à leur remettre les sommes non encore versées à la caisse d'épargne. Ils doivent, suivant l'article 48 du règlement, communiquer le compte de chaque pupille (montant du livret de caisse d'épargne d'une part, et montant des sommes liquides existant au greffe, d'autre part) à la Direction de l'Administration pénitentiaire, à qui incombe le soin d'arrêter définitivement ce compte et de fixer la somme à allouer au libéré.

L'article 51 du règlement prévoit qu'un extrait du livret

individuel, mentionnant les sommes versées à la caisse d'épargne est communiqué annuellement aux pupilles. L'Inspection générale ne voit aucun inconvénient à ce que cette formalité soit faite semestriellement, comme à Saint-Hilaire.

Les économes, qui assument leur tâche avec une grande conscience professionnelle, ne doivent pas oublier que la nouvelle réglementation de la comptabilité matières leur impose de faire des récolements trimestriels. Les rapports particuliers signalent des cas où, dans les magasins, la concordance entre les existants et les écritures n'a pu être obtenue. Les deux établissements dans lesquels ces irrégularités ont été constatées, sont ceux, précisément, où le système de la rotation des emplois a été appliqué quant à l'emploi de garde-magasin. Cette observation nous permet de rejoindre celles que nous avons déjà faites ci-dessus. Les moniteurs collaborant au service de l'économat ne sauraient être remplacés aussi souvent, dans cet emploi, que les moniteurs chargés du service de surveillance. La charge d'un magasin ne peut être convenablement assumée que si elle constitue un poste fixe. De toute façon, l'économe est seul responsable de la comptabilité-matières. C'est donc à lui de prendre toutes les mesures qu'il juge utiles, pour éviter « les manquants » ou « les excédents » dans les magasins. La meilleure de ces mesures est encore celle des récolements trimestriels. De plus, le Directeur, selon les termes mêmes de l'article 11 du règlement provisoire, doit surveiller les opérations de l'économat et vérifier au moins une fois par an les restants en magasins. Cette vérification annuelle n'est qu'un minimum ; elle devrait être trimestrielle et être effectuée après ou avant les récolements de l'économe.

CHAPITRE V

RÈGLEMENT INTÉRIEUR

§ I. *Régime intérieur.*

Les observations faites sous ce chapitre porteront sur :

1° les dispositions prises à l'arrivée des pupilles et en cours de séjour ;
2° les heures de lever et de coucher ;
3° l'emploi du temps des pupilles ;
4° l'hygiène ;
5° la surveillance de nuit ;
6° les visites ;
7° la correspondance.

1° *Dispositions prises à l'arrivée des pupilles et en cours de séjour.* — Le Directeur de l'établissement doit avoir un entretien avec chaque pupille lors de son arrivée, pour lui faire connaître que « la maison où il est retenu n'est pas un lieu de détention, mais un établissement destiné à son redressement moral et à son éducation professionnelle ». Au cours de cet entretien, les premiers détails sur le fonctionnement de l'établissement et sur l'échelle des faveurs accordées à la conduite sont exposés. On peut, de cette manière, avoir quelques renseignements sur les antécédents, les goûts, la perversité de l'enfant. A l'aide des tests Binet-Simon, un examen plus approfondi doit être effectué, et l'enfant envoyé dans une section dite d'observation, où le séjour, relativement court, a pour but un examen sanitaire et mental et une observation morale. Le règlement prévoit ensuite une section d'épreuve où le pupille doit rester obligatoirement un an, une section de mérite s'il a donné des gages d'amendement. Seuls les pupilles de la section de mérite peuvent bénéficier du placement familial, de l'engagement dans l'Armée et de la mise en liberté provisoire

Tous renseignements concernant la conduite générale de l'enfant sont communiqués semestriellement aux tribunaux qui ont confié de jeunes délinquants à la tutelle administrative.

Cette dernière formalité est accomplie par tous les Directeurs. Toutefois, il a paru que, dans quelques cas, les renseignements transmis aux tribunaux étaient trop concis. Il importe donc que le bulletin dont l'établissement est prévu par l'article 25, soit extrêmement complet, de manière que les mentions portées permettent d'apprécier exactement et complètement les progrès accomplis par le pupille au point de vue éducation, instruction professionnelle et enseignement primaire.

Pratiquement, la constitution des dossiers n'est pas conforme aux prescriptions du règlement. Les renseignements sur le pupille sont sommaires. En dehors de ceux qu'il donne lui-même, il n'y a que les renseignements contenus dans les différentes pièces accompagnant le jugement le confiant à la tutelle administrative. On connaît mal ses antécédents moraux et sanitaires ; on ne sait rien sur le milieu familial dans lequel il a vécu, enfin et surtout, quand les pupilles ont été traduits devant le tribunal de la Seine la sobriété de renseignements est remarquable. Il a fallu qu'un Inspecteur général s'adressât directement au Directeur de la Petite-Roquette, pour que les dossiers si complets, établis par ce fonctionnaire, fussent transmis au Directeur de l'établissement qui venait de recevoir trois jeunes mineurs de Paris. Cette dispersion des renseignements ne

saurait se perpétuer. Le dossier du jeune délinquant doit être unique ; tous les renseignements le concernant doivent y figurer.

En fait, les tests Binet-Simon dont l'usage est réglementaire ne sont pas employés, sauf par le Directeur de la Maison d'éducation surveillée d'Eysses.

En plus de ces renseignements d'ordre moral, un examen médical approfondi est prévu dès l'arrivée du pupille, qui doit être examiné par le médecin. Cette formalité est observée dans tous les établissements, mais à Saint-Hilaire il a été constaté qu'un enfant arrivé le lundi, après la visite du matin, ne serait vu que le vendredi suivant. Ce sont là des errements qu'il faut abandonner ; la visite médicale des nouveaux arrivants ne saurait être remise au cinquième jour qui suit leur arrivée.

Un examen des pupilles par un spécialiste neuro-psychiatre est également prévu. Il n'est pas aussi généralisé qu'il devrait l'être. L'École de réforme de Saint-Hilaire et l'École de préservation de Doullens ignorent l'intervention de ce spécialiste. Il est vrai qu'aucune indemnité de fonctions n'a été prévue pour rétribuer le médecin neuro-psychiatre qui n'a droit qu'à une indemnité de déplacement variant de 12 fr. 50 à 45 francs et au remboursement des frais de transport par chemin de fer en 1re classe. Il faudrait, pour rémunérer les services du praticien auquel il est fait appel, qu'une indemnité forfaitaire annuelle lui fût accordée, au même titre qu'au médecin chargé du service médical.

Il convient toutefois de noter que les dépistages auxquels a donné lieu la venue du médecin neuro-psychiatre ont été extrêmement rares.

D'une manière générale, les enfants envoyés en correction ne font pas l'objet d'un examen médical approfondi, avant d'être dirigés sur l'établissement où ils sont affectés. Il arrive que, dès son arrivée, l'enfant soit envoyé à l'infirmerie pour y être traité de telle maladie qui eut été sans importance, s'il avait été soigné, tout au début, notamment dans la prison antérieure à son transfert en maison d'éducation surveillée. Des tuberculeux pulmonaires ou ganglionnaires sont dirigés sur Aniane. Le rapport particulier signale deux exemples de chaque cas, alors que les pupilles auraient dû être dirigés sur Saint-Hilaire et sur Belle-Ile. La nécessité d'un centre de triage, section d'observation, au double point de vue moral et médical, s'impose de plus en plus.

Enfin il faut signaler, pour en demander sa généralisation,

l'heureuse initiative du médecin de l'École de préservation de Doullens qui établit une fiche sanitaire avec les antécédents et des hérédités de la pupille. C'est muni d'un document de cette importance, et dûment complété tant du point de vue moral que du point de vue familial, que tout enfant devrait entrer dans les établissements d'éducation surveillée.

Lors des tournées de l'Inspection générale, les différentes maisons ne comportaient pas encore leur organisation en trois sections.

L'observation est constituée par un séjour aux travaux du service général. Ainsi, dit-on, les enfants sont sous une surveillance critique et continue permettant de mieux dépister leur personnalité et leurs affinités. Quelque intéressante que soit cette solution, elle ne correspond nullement à l'esprit de la section d'observation, pas plus que celle consistant à isoler l'enfant pendant un court laps de temps avant de le verser dans l'effectif.

La méthode qui donnerait de véritables résultats pratiques ne consisterait-elle pas dans la suppression de la section d'observation, remplacée par un triage rationnel des enfants avant leur envoi dans les établissements ? Les résultats que l'on attend de la mise en observation devraient être déjà dégagés, au moment où l'intéressé va recevoir une éducation corrective.

La création de sections d'épreuve et de mérite n'a pas reçu de solution pratique. En dehors de la mise en observation opérée au moyen du passage au service général, les maisons d'éducation surveillée et les écoles de préservation sont, en soi, des sections d'épreuve, la section de mérite étant constituée par quelques rares emplois à l'intérieur de l'établissement, et, surtout par l'envoi en brigade ou par le placement familial avec contrat. A Belle-Ile, la section maritime, où, en dehors de l'attache avec la maison, on mène la vie du marin, jouit d'un très grand prestige aux yeux des pupilles. Toutefois, cet apprentissage de la profession de pêcheur et de marin ne saurait être donné à tous les enfants, car il faut tenir compte de leurs propres affinités et non de leur désir de s'essayer dans un métier pour lequel ils ne sont pas faits, et moins encore d'appartenir à la section dans laquelle on est — en dehors du dortoir — dans une situation qui se rapproche très sensiblement de la liberté. Et même si l'on voulait faire de la section maritime, une section de mérite, les locaux se prêteraient insuffisamment à l'isolement des pupilles de cette section par rapport au reste de la population.

Dans les autres établissements, l'octroi de certains emplois, — ceux d'ordonnances par exemple — constitue la troisième section.

Mais pour le cas où celle-ci serait réellement créée, on objecte que, du fait qu'on y puiserait les bénéficiaires de l'envoi en brigade ou du placement familial, elle serait désorganisée au point de vue du travail. Et, finalement, ce seraient les pupilles de la section d'épreuve, comportant un effectif quasi constant, qui formeraient les ouvriers des ateliers dans lesquels le salaire est le plus élevé.

Cette objection n'est pas dirimante parce que, dans les établissements réservés aux mineurs délinquants, la question du rendement de la main-d'œuvre n'est pas de celles qui doivent primer le fonctionnement général de la maison. L'argument ne vaut entièrement que pour les maisons centrales destinées aux adultes. Avant tout, dans une maison d'éducation surveillée ou dans une école de préservation, il faut se préoccuper de l'éducation morale et professionnelle, ces deux termes étant d'ailleurs compatibles avec le fonctionnement d'une section de mérite.

En attendant la création de fait des sections de mérite, il faut, de toute façon, rompre avec la méthode archaïque et simpliste de sections issues du classement par taille et, subsidiairement, par âge, qui est encore appliquée à Saint-Hilaire.

2° *Heures de lever et de coucher*. — Le règlement provisoire dispose :

« Les heures de lever et de coucher des pupilles sont fixées ainsi qu'il suit (étant entendu que l'heure prévue est l'heure solaire et non l'heure officielle) :

a) période d'été (1er juin-31 août) : lever à 5 heures, coucher à 20 heures ;

b) périodes de printemps et d'automne (1er avril-31 mai ; 1er septembre-31 octobre) lever à 6 heures, coucher à 20 heures ;

c) période d'hiver (1er novembre-31 mars) lever à 6 h. 1/2, coucher à 19 h. 1/2.

Les dimanches et jours fériés le lever sera pour chaque période, retardé d'une heure, l'heure du coucher demeurant invariable. »

3° *Emploi du temps*. — Pour la répartition du temps, le règlement, dans son article 27, dispose comme suit :

a) l'heure qui suit le lever doit être consacrée aux soins de propreté et au petit déjeuner ;

b) les travaux dans les ateliers et dans les champs doivent cesser à 11 heures, pour reprendre à 14 heures et se prolonger jusqu'à 17 heures l'été et 16 h. 1/2 l'hiver.

c) la classe doit comporter un minimum de 2 heures en hiver, et de 1 h. 1/2 au printemps, en été et en automne, et se placer entre 17 heures et 19 h. 1/2.

d) les trois heures qui s'écoulent entre la cessation du travail et sa reprise doivent être occupées par le déjeuner, la récréation, la sieste et, suivant les époques, les exercices physiques, les sports, les cours de musique.

La deuxième et la quatrième règles sont mal appliquées quant aux horaires. On comprend que, pour la section maritime de Belle-Ile, il faille un emploi du temps spécial afin d'éviter que les pupilles marins ne partent à la pêche quant les autres bateaux rentrent au port. mais on ne comprend pas, ailleurs, des dérogations aux prescriptions de l'emploi du temps. Le rendement de la main-d'œuvre ne saurait être un argument justifiant cet état de choses. Le travail est un moyen d'éducation de l'enfant, il ne saurait, à aucun moment, être une fin.

Quant aux exercices physiques, sports et cours de gymnastique, ils sont — réserve faite du temps qu'on leur consacre, presque toujours moindre que ne le prévoit le règlement — pratiqués dans tous les établissements sauf à Aniane, où ne fonctionne que la préparation militaire. Il convient de signaler l'initiative heureuse prise à Saint-Maurice, où les pupilles disposant d'un terrain de jeux revêtent un maillot pour se livrer aux sports, et celle constatée à Cadillac où, dans les ateliers, des costumes ont été confectionnés pour la gymnastique rythmique.

Aniane ne possède pas de fanfare. Dans tous les établissements de filles fonctionne une chorale.

Enfin, à la section maritime de Belle-Ile on devrait, pendant la belle saison, apprendre à nager aux pupilles; la plupart d'entre eux ignorent la pratique de ce sport, même des apprentis marins.

En ce qui concerne le fond même de la répartition du temps, l'Inspection générale tient à signaler que la portion de temps réservée à l'enseignement scolaire est insuffisante. Deux heures de classe pendant cinq mois de l'année, et une heure et demie, pendant les sept autres mois ne peuvent pas permettre d'obtenir les résultats qu'on serait en droit d'attendre d'établissements éducatifs. L'enseignement scolaire devrait être donné plus longtemps, pour deux raisons. D'abord, la grande majorité des enfants remis à la tutelle administrative sont des arriérés; ensuite, c'est par l'instruction qu'on agit le mieux en matière d'éducation corrective. En développant plus qu'on ne le fait

l'enseignement scolaire, les établissements réservés aux mineurs développeront leur tâche moralisatrice et réformatrice.

4° *Hygiène.* — Les bains-douches sont donnés tous les huit jours en été et tous les quinze jours en hiver. Pendant cette dernière saison, on alterne à Doullens les bains de pieds et les bains-douches tous les quinze jours. Non seulement cette pratique devrait être réformée, mais encore, il faudrait amplement généraliser le système d'Aniane où les bains-douches sont donnés tous les huit jours.

5° *La surveillance de nuit* fonctionne régulièrement dans toutes les maisons, mais, à Doullens, il n'y a pas de dortoirs aménagés en « chambrettes individuelles fermées » suivant les termes même du règlement; des dortoirs en commun y existent encore.

6° *Visites.* — Les enfants reçoivent normalement les visites qui leur sont faites par leurs parents. Cette pratique n'a donné lieu à aucune critique. Mais l'article du règlement prévoit que, « les parents peuvent être admis à visiter l'établissement et spécialement le quartier ou l'atelier de leur enfant ». Certains directeurs pensent que l'application de cette disposition pourrait créer des difficultés et ne l'appliquent pas. Par contre, à la maison de préservation de Cadillac, plusieurs familles ont été admises non seulement à visiter l'atelier des jeunes filles, mais encore l'établissement dans son ensemble. Nous inclinons à croire que cette dernière manière d'appliquer le texte ci-dessus est la meilleure. Les parents doivent pouvoir visiter les maisons d'éducation affectées à leurs enfants, sous réserve de ne pas porter atteinte à la discipline de l'établissement. Il convient, par l'intermédiaire des moniteurs et des monitrices, de veiller à ce qu'une visite demeure ce qu'elle doit être.

7° *Correspondance.* — Les enfants peuvent écrire tous les mois à leurs parents. Les dépenses d'affranchissement sont imputées sur le pécule des intéressés ou sur les fonds du patronage si le pécule est insuffisant.

CHAPITRE VI

RÉGIME ALIMENTAIRE

Dans le régime alimentaire désormais en vigueur il est prévu quatre régimes gras par semaine, avec une portion de viande de 200 grammes. En outre, la ration de pain est fixée à un kilogramme.

Ces dispositions ne sont pas partout appliquées dans leur intégralité. Dans plusieurs établissements il n'y a que trois régimes gras par semaine, et dans l'un d'eux la portion de viande est réduite à 120 grammes les jours de semaine et à 150 grammes les dimanches. Il faut abandonner cette pratique pour s'en tenir strictement à l'application du règlement provisoire, car il s'agit d'adolescents en pleine croissance, appelés à fournir un double effort, tant au point de vue physique qu'intellectuel. Si des modifications sont à apporter au régime, elles doivent être de l'ordre de celles de la maison de préservation de Clermont où l'on a constaté que les pupilles ne mangeant pas complètement leur portion de légumes les jours de régime gras, celle-ci a été réduite et donne actuellement une économie d'une ration de légumes par pupille et par semaine. S'il est constaté que les enfants ne font pas honneur à certains des plats qui leur sont servis, il va de soi que les quantités livrées à la cuisine doivent être diminuées pour éviter un inutile gaspillage, mais, en aucun cas, les rations de viande ne sauraient être abaissées au-dessous du poids réglementaire.

Quant au kilogramme de pain donné à chaque pupille, il a été reconnu que cette quantité semblait exagérée. Aussi, vaudrait-il mieux avoir recours au procédé consistant à distribuer le pain à discrétion. Ce système, employé dans plusieurs établissements, a permis d'éviter le gaspillage, habituel.

C'est d'ailleurs la solution qui a été adoptée dans la rédaction définitive du règlement, soumise, pour avis, au Comité des Inspecteurs généraux.

CHAPITRE VII

SERVICE MÉDICAL

Nous avons vu, en examinant les formalités dont le mineur doit être l'objet, à son entrée dans une institution d'éducation corrective, combien le rôle du médecin est primordial. De plus, après l'examen d'entrée, les deux médecins attachés à l'établissement (médecin chargé du service médical et médecin neuro-psychiatre) auront à surveiller l'enfant jusqu'à sa libération.

L'article 34 du règlement vise les points suivants :

1° L'examen et le traitement des pupilles malades ;

2° Le contrôle régulier de la santé et de la croissance des enfants ;

3° L'inspection des locaux de l'établissement ;

4° La vérification des denrées.

D'une manière générale, ces prescriptions sont suivies. Toutefois, nous ne le dirons pas pour le « contrôle régulier de la santé et de la croissance des enfants ». Tous les détails que comporte l'article 36 relativement aux pesées et aux mensurations trimestrielles ou mensuelles, suivant qu'il s'agit d'un enfant normal ou malingre, ne sont guère suivis. Il ne suffit pas de peser, si les poids ne sont pas inscrits sur une fiche permettant de suivre le développement physique. Ce n'est pas une raison, parce que l'état sanitaire des maisons d'éducation surveillée et des écoles de préservation est satisfaisant, pour se contenter d'un à peu près en ce qui concerne l'article 36. Des prescriptions ont été édictées en vue de suivre le développement physique des pupilles : il n'y a qu'à les appliquer.

L'examen trimestriel du médecin neuro-psychiatre qui a été institué, pourra être strictement exigé quand la question de la rémunération de ces spécialistes aura été réglée.

Tous les médecins accomplissent les trois visites par semaine prévues par le règlement, sauf à Saint-Hilaire où le médecin ne vient que deux fois seulement. Sur ce point, nous insistons d'autant plus pour l'application du règlement, que nous avons signalé antérieurement les conséquences de son inobservation.

CHAPITRE VIII

ÉDUCATION MORALE ET ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

L'éducation morale et l'enseignement primaire sont liés. C'est en instruisant l'enfant que les notions fondamentales de morale lui sont présentées. L'enseignement donné dans les maisons d'éducation surveillée et les écoles de préservation doit porter la marque du souci de redressement moral à obtenir.

Dans tous les établissements les emplois du temps comportent, pour l'éducation morale et l'enseignement primaire, les heures prévues. Il convient de rappeler, toutefois, que les classes doivent se poursuivre pendant toute l'année. Dans un établissement, on ne fait plus la classe après les épreuves du certificat d'études primaires. Or, précisément pour les mois d'été, le

règlement a prévu une durée d'enseignement inférieure à celle de l'hiver. On ne saurait donc souscrire à la méthode susvisée, d'autant moins que le nombre des illettrés est trop considérable. Il faut regretter aussi que les difficultés rencontrées par l'Administration centrale pour compléter les cadres d'instituteurs aient abouti à une fermeture des classes pendant 8 mois à Saint-Maurice, ou à la réduction du nombre des divisions prévues par le règlement. La question du recrutement des instituteurs est primordiale ; elle est de celle qui devront être résolue dans le minimum de temps aux fins de combler les vacances actuellement existantes.

Pour renforcer encore le caractère éducatif des institutions réservées aux jeunes délinquants, ne conviendrait-il pas de créer un cadre d'instituteurs dégagés de toute collaboration aux différents services administratifs et économiques ? Dans l'organisation actuelle, l'instituteur tient lieu, avant tout, de commis et, à ce titre, il est le collaborateur du Directeur, du Greffier-Comptable ou de l'Économe. Sa fonction d'éducateur vient après ; il ne se consacre à l'enfant que pendant un maximum de deux heures par jour. Ne vaudrait-il pas mieux qu'il s'occupât d'une façon primordiale, sinon exclusive, du redressement moral et qu'il ne prêtât qu'exceptionnellement son aide aux services administratifs ? Si cette réforme sur laquelle insiste l'Inspection générale était adoptée, il faudrait, sans doute, modifier les conditions de recrutement des instituteurs, ainsi que l'organisation intérieure des maisons d'éducation surveillée et des écoles de préservation. Nous ne saurions entrer d'ores et déjà dans tous les détails des nouveaux textes à élaborer. Nous nous bornons à poser un principe d'ordre général, dont la réalisation pratique ne semble pas, de prime abord, soulever de difficultés dirimantes.

CHAPITRE IX

TRAVAIL ET ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Nous joignons à ce chapitre la question du pécule.

1° *Travail.*

Le travail occupe la majeure partie de la journée des pupilles. La plupart des enfants traduits en justice ne connaissent pas de métier précis ; ils se sont essayés, souvent, dans l'apprentissage de plusieurs professions. Il est trop vrai, lors-

qu'ils sont confiés aux établissements qui auront désormais à les reclasser, qu'ils ne savent pas faire grand'chose. La maison d'éducation surveillée ou l'école de préservation présente cet avantage de posséder des ateliers dans lesquels l'enfant apprendra un métier. Nous aurons à voir, plus loin, s'il ne conviendrait pas d'apporter des modifications dans l'organisation du travail mais, pour l'instant, notons spécialement que la formation d'ouvriers s'accompagne d'un enseignement professionnel depuis ces dernières années. L'apprentissage n'est donc plus uniquement manuel ; ce n'est plus la simple répétition de ce que fait un contremaître spécialisé et expérimenté ; il devient aussi, dans une proportion modeste, un exercice de l'esprit et, par là même, aide à la formation morale de l'enfant.

Du point de vue de l'orientation professionnelle, trois portes, si l'on peut ainsi parler, sont ouvertes, correspondant à l'origine du pupille. En premier lieu, le travail de la terre, pour ceux d'origine rurale ; Saint-Maurice et Belle-Ile possèdent des fermes ; Saint-Hilaire est, avant tout, une exploitation agricole avec un artisanat approprié (menuiserie, charronnage et bourrellerie) ; Aniane possède des jardins suffisants pour former des cultivateurs ; il en est de même à Cadillac et à Doullens. En second lieu, pour les pupilles d'origine urbaine, on dispose des ateliers industriels d'Aniane, de Saint-Maurice, de Belle-Ile, de Cadillac, de Clermont, de Doullens. Enfin, pour les enfants aptes à la profession de marin, Belle-Ile avec sa section maritime donne un enseignement suffisant de pêche et de navigation. D'une façon plus précise, voici la nomenclature des différentes occupations professionnelles organisées dans les maisons d'éducation surveillée et les écoles de préservation.

Exploitation agricole et métiers afférents (charrons et bourreliers) : Aniane, Saint-Maurice, Saint-Hilaire, Belle-Ile, Cadillac, Doullens ;

Section maritime : Belle-Ile ;

Menuisiers, ferblantiers, cordonniers : Aniane, Belle-Ile, Saint-Maurice, Saint-Hilaire ;

Tailleurs : Belle-Ile, Aniane ;

Ajusteurs, chaudronniers : Aniane ;

Couture et lingerie pour hommes : Cadillac, Clermont et Doullens ;

Broderie : Doullens ;

Plumes : Clermont.

Outre ces différentes professions, il va de soi que, dans les établissements de garçons, ceux des pupilles qui ont fait un apprentissage de boulanger ou de maçon sont affectés au service général. Mais en dehors de ces deux spécialités, l'entretien quotidien des locaux et la marche générale du service n'exigent aucune connaissance particulière. Aussi le service général recrute-t-il son personnel parmi les nouveaux arrivants, tenant lieu ainsi de section d'observation.

Dans les établissements de filles, les emplois du service général complétés par le fonctionnement de la buanderie, le service de repassage et celui de ravaudage, constituent un ensemble d'occupations féminines qui, renforcé par l'enseignement ménager, doit permettre aux pupilles de trouver un emploi après leur sortie. Nous sommes donc conduits à considérer ici le service général comme une sorte d'atelier, dans lequel à tour de rôle, passent toutes les mineures avant ou après avoir été affectées à un atelier ou à de menus travaux maraîchers. Car, en matière d'apprentissage féminin, les industries ne sont pas nombreuses. Elles se résument en travaux de confection pour la régie, ou de couture et de broderie, ou même de plumes pour les confectionnaires. En dehors de la broderie ou de la couture, on ne peut pas dire que les autres ateliers permettent la formation d'ouvrières. La base de l'enseignement professionnel chez les filles doit être le service général dans tous les détails qu'il comporte, complété par des travaux d'ateliers ou de jardinage, suivant l'origine urbaine ou rurale.

En revenant donc aux établissements de garçons, l'énumération des divers métiers industriels qui y sont enseignés montre la nécessité d'une révision, parce qu'ils ne correspondent plus aux besoins de la vie moderne. Ils tendent à la formation d'artisans comme il en reste encore dans les villages, mais non à celle d'ouvriers. En dehors de la section d'ajusteurs mécaniciens d'Aniane, il n'y a pas d'ateliers formant des ouvriers, au sens actuel du mot. On pourrait être tenté de croire que les tailleurs ou les cordonniers connaîtront à fond leur métier, et pourtant, les uns et les autres, rendus à la vie libre, seront, surtout, des ouvriers pour maisons de confection. Il importe donc de modifier la conception du travail, et de rendre plus large l'enseignement professionnel qui commence à être donné. Cette remarque a été faite par les fonctionnaires du Sous-Secrétariat de l'Enseignement technique qui ont visité les établissements affectés aux jeunes délinquants. A leur avis, l'apprentissage n'est ni méthodique, ni complet. Le manque de méthode est dû à ce que le personnel, chefs et sous-chefs

d'ateliers, n'a pas reçu la formation nécessaire pour assumer la tâche d'instructeurs. Cette appellation est celle des écoles professionnelles. Or, les agents des maisons d'éducation surveillée sont uniquement des techniciens, connaissant bien leur métier, certes, s'efforçant de faire de l'enseignement professionnel, mais n'ayant pas d'expérience pédagogique. Il faudrait à la tête des ateliers un ingénieur des Arts et Métiers, ou un chef de travaux possédant les diplômes requis pour l'entrée dans les écoles professionnelles. Pour être complet, l'apprentissage devrait être sanctionné par un certificat d'aptitude professionnelle. Voilà dans leurs grandes lignes les conclusions auxquelles ont abouti les Inspecteurs généraux de l'Enseignement technique. Nous estimons que, sur cette question, un plan d'ensemble doit être établi par ces fonctionnaires tout en tenant compte d'une double remarque :

1° Les enfants qui sont confiés à la tutelle de la puissance publique ne possèdent qu'une instruction rudimentaire et, avant même de les tourner vers l'enseignement professionnel tel qu'il est organisé dans les écoles du même nom, il faut leur apprendre l'essentiel de l'enseignement primaire ;

2° Au bout d'un an, si l'enfant donne des gages d'amendement suffisants, basés sur le travail et la conduite, il peut bénéficier du placement familial. Cette disposition, dont nous parlerons plus longuement, sous le paragraphe des récompenses et des punitions, est trop importante pour qu'on songe à la restreindre.

Ces observations faites, il est nécessaire, chaque fois qu'un pupille sera appelé à bénéficier du placement familial, qu'il soit confié à un patron où il continuera l'apprentissage commencé. On peut, ici, mener de front les deux nécessités de la récompense et de la connaissance d'un métier.

Les établissements agricoles de Saint-Maurice, Saint-Hilaire, la ferme de Bruté à Belle-Ile-en-Mer, ont fait l'objet des remarques suivantes.

A Saint-Hilaire, l'enseignement agricole est placé sous la direction d'un ingénieur spécialisé qui a obtenu d'excellents résultats en organisant une exploitation rationnelle des terres. A titre d'exemple, on citera que le rendement à l'hectolitre (par km²) est passé de 1928 à 1929 : blé, de 730 à 1.915 ; avoine, de 855 à 1.565 ; orge, de 1.714 à 1.900. Il faudrait que tous les moyens et, particulièrement, des crédits pour achat d'engrais, fussent mis à la disposition du directeur de Saint-Hilaire, afin de rendre encore plus fructueuse pour l'État l'exploitation des terres de cet établissement.

A la ferme de Bruté, l'enseignement agricole est à organiser, mais à son sujet, il convient de noter que les pupilles aiment peu le travail de la terre à cause du prestige qu'exerce la section maritime.

La réduction des fermes des maisons d'éducation surveillée semble s'imposer. Sur des champs d'étendue plus modeste pourrait être organisé un enseignement rappelant celui des écoles d'agriculture, et mettant les pupilles au courant des nouvelles méthodes de travail agricole.

Quant à la section maritime de Belle-Ile, son activité est réduite par suite du manque de personnel. Elle comprend un dundee et deux cotres à moteur, mais l'un de ceux-ci est désarmé, l'effectif de moniteurs n'étant pas au complet. Et comme les moniteurs du cotre qui continue à naviguer participent au service de garde, ce bateau ne sort qu'à des heures régulières, trop régulières même, puisqu'il part pour la pêche à la sardine quand les autres embarcations rentrent au port. Le dundee et son équipage se livrent à la pêche au thon. En dehors de la saison de pêche, on navigue seulement du mercredi au vendredi. Tout en tenant compte des heures réglementaires de travail du personnel, le dundee devrait aller en mer plus souvent et les exercices de navigation devraient être plus nombreux.

Pour en terminer avec la question du travail il nous faut indiquer que, d'une part, la bonne conduite vaut d'être placé chez un patron avec un contrat qui se rapproche de celui établi pour les pupilles de l'assistance publique.

Au 1er novembre 1929, sur 1.672 enfants confiés à la puissance publique, 210 étaient placés.

Dans un ordre d'idées analogue, le travail par brigade fonctionne à Aniane pour les vendanges (13 fr. 20 par jour pour les coupeurs; 17 fr. 60 pour les porteurs, et nourris). A Belle-Ile, les pupilles sont utilisés comme dockers par équipes de 4 à 6 (salaire journalier de 5 francs et collation). Enfin, à Cadillac (filles) on pratique le même travail qu'à Aniane au moment des vendanges (tarif journalier de 11 francs et nourries à midi). Les pupilles faisant partie des brigades de travail sont choisies parmi les plus méritantes.

b) *Pécule.* — En dehors du salaire attribué aux pupilles placés, faisant partie de brigades ou occupés pour le compte d'un confectionnaire, ceux qui travaillent pour la régie reçoivent 0 fr. 50 par journée de travail, la première année, et 0 fr. 75 la seconde. En outre, une allocation de bonne conduite de dix francs par mois, peut être allouée au quart de l'effectif pupillaire.

Cette règle est suivie dans tous les établissements sauf à Aniane, où l'attribution de l'allocation journalière de travail est accordée suivant un barème d'application basé sur les notes obtenues. Cette idée qui, de prime abord, paraît séduisante, ne doit pas être généralisée parce que le taux des allocations est trop modeste. Pour intéresser l'enfant à ce qu'il fait et obtenir de lui un effort soutenu, les sommes allouées devraient être autrement importantes. Si, toutefois, on maintient les sommes de 0 fr. 50 et de 0 fr. 75, on devrait créer une allocation supplémentaire comme celle de bonne conduite, variant suivant l'effort fourni.

Les sommes attribuées aux pupilles sont versées trimestriellement à la caisse d'épargne. Toutefois, les sommes allouées durant le premier semestre sont versées au pécule pour être immédiatement disponibles au moment de la sortie du pupille.

CHAPITRE X

RÉCOMPENSES ET PUNITIONS

Le maintien de la discipline exige des récompenses et des punitions. Les récompenses sont accordées par le directeur suivant le travail ou la conduite. Les punitions sont également prononcées par le directeur, qui décide au vu des rapports, en présence du sous-directeur, d'un instituteur et du premier maître.

Les récompenses prévues par le règlement sont :

l'inscription au tableau d'honneur;
le témoignage de satisfaction;
les bons points;
la sortie temporaire et la permission avant l'incorporation dans l'Armée;
l'envoi en brigade;
le placement familial;
l'engagement militaire;
la mise en liberté provisoire;
la libération prononcée par le tribunal.

Les bons points sont représentatifs d'une certaine somme d'argent récompensant la conduite et le travail à l'atelier ou à l'école. Ils servent à l'achat, le dimanche, de plats spéciaux, de menus objets et de publications périodiques. Ils ne sauraient être employés pour le rachat de certaines punitions. Leur mon-

tant devrait être fixe. En tout cas, ils ne sauraient être inférieurs à 0 fr. 25. Il convient de rompre définitivement avec l'usage existant encore dans certains établissements de bons points valant 0 fr. 10.

La sortie temporaire et la permission avant l'incorporation sont autorisées par le Ministre. Elles ne sauraient excéder une durée de dix jours. Cette récompense n'est accordée que dans des cas extrêmement rares.

L'envoi en brigade a été examiné sous la rubrique travail. Le placement familial est réservé aux pupilles qui n'ont cessé de donner durant un an des gages d'amendement. Il fait l'objet d'un contrat de louage de service avec un caractère d'apprentissage professionnel. Au 1er novembre 1929, sur un effectif de 1.077 pupilles des colonies d'Aniane, Belle-Ile, Saint-Hilaire et Saint-Maurice, 166 étaient placés.

A la même date, sur les 395 pupilles confiés aux écoles de préservation, 44 faisaient l'objet d'un placement familial. Pour les syphilitiques et les jeunes mères cette mesure ne saurait jouer. Le taux des placements familiaux varie suivant les régions. A Doullens, il oscille entre 100 et 130 francs par mois; à Cadillac, il est de 100 francs par mois; à Aniane il va de 150 à 200 francs par mois, augmenté de 5 francs par semaine pour argent de poche; à Saint-Hilaire, on trouve 215 à 225 francs par mois, augmenté de 8 à 10 francs par semaine. Il serait à souhaiter que, pour l'établissement des contrats, il y eut un échange de vues avec l'Inspecteur de l'Assistance publique qui est à même de fournir des renseignements utiles.

Les engagements dans l'armée de terre et la marine constituent une des plus hautes récompenses. Ils doivent être approuvés par le Ministre. Pendant l'année 1929, ils ont atteint le chiffre de 75.

Enfin, la libération, conformément à l'article 9 de la loi du 5 août 1850 et à celle de 1927, est la suprême récompense offerte aux pupilles. La condition essentielle pour en bénéficier est d'avoir eu une conduite irréprochable pendant une année. Au cours de l'année 1929, il y a eu 100 libérations provisoires de prononcées par le Ministre (57 dans les établissements de garçons et 43 dans les établissements de filles.

Quant à la libération définitive, instituée par la loi du 26 mars 1927, 16 décisions de cette nature ont été prononcées en 1929 (11 dans les établissements de garçons et 5 dans les établissements de filles).

L'application des récompenses à permis à certains directeurs de faire preuve d'initiatives particulières et extra-réglementaires.

C'est ainsi qu'à Cadillac, les plus méritantes et les plus appliquées ont bénéficié de deux représentations de cirque et de cinématographe et d'une promenade spéciale avec goûter sur l'herbe. Aucune de ces sorties n'a donné lieu au moindre incident disciplinaire. Dans cet ordre d'idées, il y a toute une série de mesures à prendre de la part des chefs d'établissements, pour atteindre le maximum d'émulation dans l'application au travail, à l'instruction et dans la discipline.

Quant à l'échelle des punitions, elle est la suivante :

l'annulation des récompenses individuelles;

la réprimande par le directeur;

les corvées supplémentaires;

la privations de visite;

le lit de camp (pour les pupilles de plus de 16 ans) sans fournitures autres que les couvertures;

le pain sec;

le pain sec de rigueur;

l'équipe de discipline;

la cellule de punition;

l'envoi au quartier correctionnel d'une maison d'éducation surveillée ou d'une école de préservation.

D'une manière générale, les directeurs ont adouci l'échelle des punitions. Les corvées supplémentaires, la privation de visite et le lit de camp ne sont employés que dans des cas tout à fait exceptionnels. Il est fait souvent usage du sursis. Le pain sec et le pain sec de rigueur, qui peuvent être appliqués pour une durée maximum de huit jours, ne sont guère subis que pendant quatre jours, avec l'alternance d'un jour de pain sec suivi de deux jours de vivres. L'équipe de discipline et la cellule de punition sanctionnent les fautes particulièrement graves. Leur usage n'a donné lieu à aucune critique, sauf la nécessité de rappeler au médecin chargé du service médical qu'il doit visiter les pupilles en cellule deux fois par semaine.

Dans les établissements de filles, les directeurs ont recours, comme moyen de punition, au port de certain costume moins seyant que l'uniforme habituel. A Cadillac, la mise en cellule n'est pas employée; les enfants demeurent dans leur box du dortoir cellulaire.

Aucun cas de sévices n'a été signalé.

CHAPITRE XI

PATRONAGE

La puissance publique a estimé que son rôle n'était pas terminé quand le pupille qui lui avait été confié était rendu à la vie libre. C'est pour cette fin qu'a été prévue la constitution de Comités de patronage sous la présidence d'honneur des Préfets et Procureurs généraux. Le rôle des différents membres du Comité commence durant le séjour des mineurs dans les établissements, en coopérant à leur relèvement moral par des conseils, des causeries et par l'organisation de conférences ou de séances récréatives. Il leur appartient aussi de faciliter les placements familiaux et de surveiller les patronés. Mais leur tâche primordiale est d'assister les mineurs à leur libération en les plaçant et en facilitant leur reclassement. Le Comité de patronage devrait veiller au bon fonctionnement d'un refuge donnant momentanément asile aux libérés sans famille et sans travail. Il lui appartient de poursuivre auprès de l'homme la tâche commencée par l'Etat auprès de l'enfant.

Pour mener à bien cette œuvre, des ressources ont été prévues et comportent : 1° les subventions accordées par l'Etat, et, éventuellement par les départements et les communes ; 2° les dons en argent ou en nature acceptés par le Comité ; 3° les versements effectués par les patrons des pupilles placés.

Les espoirs qu'on avait fondés sur l'activité de ces auxiliaires de l'administration n'ont pas été réalisés complètement. Auprès de quatre établissements, seulement, sur huit, les Comités de patronage existent. Ils ont limité leur action aux pupilles, en distribuant des récompenses à ceux d'entre eux qui les méritaient par leur application au travail ou leur bonne conduite. L'aide aux libérés a consisté en attributions de secours. C'est là un bilan bien modeste. Il est vrai que nous sommes en présence d'une organisation créée depuis une date toute récente, et on ne peut, dans ces conditions prématurées, porter un jugement définitif. Il appartient aux Préfets et aux Procureurs généraux, présidents d'honneur, de rechercher des personnes qui veulent apporter leur collaboration à la continuation du reclassement des jeunes délinquants. Il y a là une tâche extrêmement délicate, mais nous voudrions espérer, lorsque l'œuvre impartie aux organisations en question sera mieux connue, qu'il y aura des dévouements pour aider les anciens pupilles de la puissance publique à reprendre une place normale dans la vie.

Cependant, si l'on s'en référait à l'échec, qu'il ne faut plus chercher à dissimuler, du patronage des adultes, il n'y aurait pas d'illusions à entretenir quant à celui des anciens pupilles.

En tout état de cause, ce sont les Directeurs qui répondent aux lettres que leur adressent les libérés, qui ne demandent, le plus souvent, qu'un soutien moral. Toutes les pupilles qui ont quitté Cadillac en 1928 ont donné de leurs nouvelles. Pendant la même année, 470 lettres ont été adressées au Directeur d'Aniane par les libérés, et il y a été exactement répondu. Pour ceux qui s'intéressent vraiment à l'enfance coupable, la besogne ne manque pas dans le domaine non strictement administratif.

Le tableau suivant donne les recettes et les dépenses des patronages de chaque établissement, qu'elles aient été réalisées ou engagées par le Comité de patronage ou par le Directeur, dans le cas où le Comité n'a pas été constitué.

TABLEAU

	DOULLENS	CADILLAC	CLERMONT	EYSSES	ANIANE	BELLE-ILE	St-HILAIRE	St-MAURICE
Recettes:								
En caisse au 1er janvier 1929	395 18	1.883 23	1.913 36	72 40	7.002 29	2.149 30	6.008 46	7.037 45
Contributions patronales	1.715 72	2.622 18	468 80	281 85	2.727 15	1.318 30	6.337 05	7.444 15
Subventions	3.000 »	»	»	2.500 »	1.000 »	»	»	»
Dons divers	350 05	250 20	191 70	280 05	15 »	497 25	240 »	668 »
TOTAL des recettes	5.460 95	4.755 61	2.573 86	3.134 30	10.744 44	3.964 85	12.585 51	15.146 60
Dépenses:								
Secours aux pupilles	416 55	1.497 40	282 14	934 90	2.372 50	906 »	2.745 »	3.872 60
Achats de livres et journaux	121 10	186 30	»	254 25	329 70	216 45	319 45	926 75
Achats de jeux	367 70	530 90	120 65	951 »	60 50	381 45	205 »	368 15
Récompenses, fêtes et divers	3.449 15	1.212 70	1.654 25	992 55	1.770 25	589 10	6.290 60	1.891 05
TOTAL des dépenses	4.354 50	3.427 30	2.057 04	3.132 70	4.532 95	2.093 00	9.560 05	7.058 55

CHAPITRE XII

LA MAISON D'ÉDUCATION SURVEILLÉE D'EYSSES

Le règlement provisoire du 7 juin 1928 a laissé en dehors de son champ d'application la maison d'éducation surveillée d'Eysses. Dans celle-ci, toutefois, un essai de mise en pratique du texte a été tenté. Nous rappelons que l'établissement d'Eysses est réservé :

1° aux mineurs âgés de plus de treize ans et de moins de seize ans, condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement par application de l'article 67 du Code pénal ;

2° aux mineurs insubordonnés des écoles de réforme et des établissements privés ;

3° aux pupilles vicieux de l'Assistance publique confiés à l'Administration pénitentiaire conformément à l'article 2 de la loi du 28 juin 1904 ;

4° aux mineurs relégables (art. 4 de la loi du 27 mai 1885).

En outre, c'est à Eysses que sont traités les syphilitiques des maisons d'éducation surveillée, et c'est là, également, que sont envoyés des mineurs qu'on devrait normalement trouver dans les autres établissements, mais qui, parce qu'ayant des antécédents judiciaires, sont isolés du reste des pupilles.

Ainsi donc, la maison d'Eysses a un double caractère : c'est avant tout un établissement correctionnel en raison de la population qu'il reçoit, mais c'est aussi une maison d'éducation surveillée comme celles dont nous avons examiné le fonctionnement, en raison de ce qu'elle reçoit des mineurs syphilitiques et des mineurs ayant des antécédents judiciaires.

Lors de l'inspection, la population se répartissait ainsi :

Section pénitentiaire : mineurs avec antécédents judiciaires, 9; syphilitiques, 21.

Section correctionnelle : 21 au titre de l'article 67 ; mineurs relégables, 3 ; insubordonnés, 55.

Ces chiffres mettent en évidence la faible proportion de mineurs tombant sous le coup de l'article 67, auxquels on peut ajouter les anciens relégables, soit 24. Les condamnés en vertu de l'article 67, âgés de plus de vingt et un ans, ne devraient pas demeurer en contact avec des mineurs ; il im-

porterait de leur réserver un quartier spécial. Cette observation a d'autant plus de portée que les bâtiments de la maison d'Eysses se prêtent difficilement à la répartition des pupilles entre les sections suivantes : *a*) syphilitiques ; *b*) mineurs avec antécédents judiciaires ; *c*) insubordonnés ; *d*) article 67 et mineurs relégables. Et encore, dans ces quatre sections, qui devraient chacune posséder un règlement particulier, faudrait-il prévoir des séparations matérielles entre les ressortissants de la même catégorie, par exemple, suivant l'âge. Pratiquement, c'est irréalisable, d'autant qu'il convient d'organiser l'enseignement scolaire et l'enseignement professionnel. En fait, on est arrivé à isoler les syphilitiques du reste de la population. Ces enfants, en cours de traitement, sont tous affectés à l'atelier des tailleurs qui comporte deux divisions, pour les grands et les petits.

Les mêmes prescriptions basées sur les données essentiellles du règlement provisoire, sont applicables à l'ensemble de la population. Cette solution est commandée par les faits. Elle procure le bénéfice d'un régime de faveur aux condamnés en vertu de l'article 67 du Code pénal et aux relégués ; mais il faut retenir qu'ils ne constituent que moins du cinquième de la population. Le régime d'Eysses est donc le même que celui des autres maisons d'éducation surveillée. Il est marqué par une application très stricte « des dispositions prises à l'arrivée des pupilles et en cours de séjour ». Le Directeur lui-même procède à l'interrogatoire des enfants à l'aide des tests Binet-Simon auxquels il attache une grande importance. Le classement dans les ateliers n'est décidé qu'après un examen médical, et une sorte de mise en observation a lieu pendant quelques semaines.

Le développement de l'enfant est suivi trimestriellement au moyen des pesées et des mensurations. Enfin, un début d'enseignement professionnel est donné aux enfants apprentis menuisiers et tailleurs. Les premiers s'essayent dans les éléments de dessin géométrique, tandis qu'un cours de coupe est professé aux seconds. Chez les cordonniers, rien de semblable. Ce sont là les trois industries qui occupent le plus de pupilles. L'atelier de forge n'en occupait que deux lors de l'inspection.

Enfin, en raison de la disposition des locaux, les cours d'éducation physique ne sont pas organisés. La préparation au brevet d'aptitude militaire semble incompatible avec le régime même de cet établissement. Pourtant, les pupilles pourraient utiliser leurs récréations à faire quelques mouvements d'ensemble, au lieu d'être livrés à eux-mêmes, s'exerçant dans des mouvements

acrobatiques aux barres fixes qui existent dans chacune des cours.

Les bâtiments, comme ailleurs, ont été délaissés faute de crédits suffisants. Seuls les travaux de strict entretien ont été exécutés. Ici, également, il faut donc s'attacher à l'amélioration de l'ensemble des locaux.

En résumé à Eysses, réserve faite de la population spéciale qui y est affectée, le régime appliqué est le même que celui auquel nous avons consacré des développements antérieurs. D'ailleurs, le règlement définitif, sur lequel le Comité des Inspecteurs généraux a donné son avis, sera appliqué à cet établissement.

Les mesures de bienveillance accordées au cours de l'année 1929, ont été les suivantes :

engagements militaires : 11 ;
libérations provisoires (loi de 1850) : 10 ;
libération définitive (loi de 1927) : 1 ;
libérations conditionnelles (loi de 1885) : 6.

CHAPITRE XIII

INTERNAT APPROPRIÉ DE CHANTELOUP

En dehors des établissements dont nous venons de parler, il existe un établissement autonome, placé sous l'autorité du Directeur du Ministère de la Justice chargé de l'Administration Pénitentiaire, l'Internat approprié de Chanteloup, dont le but est de recevoir :

1° les mineurs âgés de moins de treize ans du sexe masculin qui sont confiés à cet établissement par la Chambre du Conseil, conformément à l'article 6 de la loi du 22 juillet 1912 ;

2° les mineurs de moins de treize ans du sexe masculin provenant de l'Assistance publique à laquelle ils ont été remis par application de l'article 6 de la même loi.

L'Internat de Chanteloup ne saurait être exclu du présent rapport, parce que, d'abord, c'est un établissement réservé aux mineurs délinquants et que, d'autre part, le règlement du 12 avril 1929 qui lui est particulier, reprend les principes généraux du règlement provisoire des maisons d'éducation surveillée et des écoles de préservation.

porterait de leur réserver un quartier spécial. Cette observation a d'autant plus de portée que les bâtiments de la maison d'Eysses se prêtent difficilement à la répartition des pupilles entre les sections suivantes : *a*) syphilitiques ; *b*) mineurs avec antécédents judiciaires ; *c*) insubordonnés ; *d*) article 67 et mineurs relégables. Et encore, dans ces quatre sections, qui devraient chacune posséder un règlement particulier, faudrait-il prévoir des séparations matérielles entre les ressortissants de la même catégorie, par exemple, suivant l'âge. Pratiquement, c'est irréalisable, d'autant qu'il convient d'organiser l'enseignement scolaire et l'enseignement professionnel. En fait, on est arrivé à isoler les syphilitiques du reste de la population. Ces enfants, en cours de traitement, sont tous affectés à l'atelier des tailleurs qui comporte deux divisions, pour les grands et les petits.

Les mêmes prescriptions basées sur les données essentiellles du règlement provisoire, sont applicables à l'ensemble de la population. Cette solution est commandée par les faits. Elle procure le bénéfice d'un régime de faveur aux condamnés en vertu de l'article 67 du Code pénal et aux relégués ; mais il faut retenir qu'ils ne constituent que moins du cinquième de la population. Le régime d'Eysses est donc le même que celui des autres maisons d'éducation surveillée. Il est marqué par une application très stricte « des dispositions prises à l'arrivée des pupilles et en cours de séjour ». Le Directeur lui-même procède à l'interrogatoire des enfants à l'aide des tests Binet-Simon auxquels il attache une grande importance. Le classement dans les ateliers n'est décidé qu'après un examen médical, et une sorte de mise en observation a lieu pendant quelques semaines.

Le développement de l'enfant est suivi trimestriellement au moyen des pesées et des mensurations. Enfin, un début d'enseignement professionnel est donné aux enfants apprentis menuisiers et tailleurs. Les premiers s'essayent dans les éléments de dessin géométrique, tandis qu'un cours de coupe est professé aux seconds. Chez les cordonniers, rien de semblable. Ce sont là les trois industries qui occupent le plus de pupilles. L'atelier de forge n'en occupait que deux lors de l'inspection.

Enfin, en raison de la disposition des locaux, les cours d'éducation physique ne sont pas organisés. La préparation au brevet d'aptitude militaire semble incompatible avec le régime même de cet établissement. Pourtant, les pupilles pourraient utiliser leurs récréations à faire quelques mouvements d'ensemble, au lieu d'être livrés à eux-mêmes, s'exerçant dans des mouvements

acrobatiques aux barres fixes qui existent dans chacune des cours.

Les bâtiments, comme ailleurs, ont été délaissés faute de crédits suffisants. Seuls les travaux de strict entretien ont été exécutés. Ici, également, il faut donc s'attacher à l'amélioration de l'ensemble des locaux.

En résumé à Eysses, réserve faite de la population spéciale qui y est affectée, le régime appliqué est le même que celui auquel nous avons consacré des développements antérieurs. D'ailleurs, le règlement définitif, sur lequel le Comité des Inspecteurs généraux a donné son avis, sera appliqué à cet établissement.

Les mesures de bienveillance accordées au cours de l'année 1929, ont été les suivantes :

engagements militaires : 11 ;
libérations provisoires (loi de 1850) : 10 ;
libération définitive (loi de 1927) : 1 ;
libérations conditionnelles (loi de 1885) : 6.

CHAPITRE XIII

INTERNAT APPROPRIÉ DE CHANTELOUP

En dehors des établissements dont nous venons de parler, il existe un établissement autonome, placé sous l'autorité du Directeur du Ministère de la Justice chargé de l'Administration Pénitentiaire, l'Internat approprié de Chanteloup, dont le but est de recevoir :

1° les mineurs âgés de moins de treize ans du sexe masculin qui sont confiés à cet établissement par la Chambre du Conseil, conformément à l'article 6 de la loi du 22 juillet 1912 ;

2° les mineurs de moins de treize ans du sexe masculin provenant de l'Assistance publique à laquelle ils ont été remis par application de l'article 6 de la même loi.

L'Internat de Chanteloup ne saurait être exclu du présent rapport, parce que, d'abord, c'est un établissement réservé aux mineurs délinquants et que, d'autre part, le règlement du 12 avril 1929 qui lui est particulier, reprend les principes généraux du règlement provisoire des maisons d'éducation surveillée et des écoles de préservation.

Le personnel est exclusivement féminin, à l'exception d'un moniteur chargé du ravitaillement et des courses. Il comprend : une sous-directrice faisant fonctions de directrice, une institutrice et quatre monitrices. Cet effectif, dépourvu de tout comptable, s'explique du fait que le Directeur de l'École de réforme de Saint-Hilaire doit pourvoir à l'entretien de l'internat.

L'établissement n'est éclairé que par des lampes à pétrole, alors que Saint-Hilaire, distant de Chanteloup de 4 kilomètres seulement, est éclairé à l'électricité. Dans ces conditions, il semble que l'éclairage électrique pourrait être facilement réalisé, sans dépense importante. Autre défectuosité grave à signaler : il n'y a pas d'eau à l'étage des dortoirs, alors qu'il existe des réservoirs, un tuyautage, un système de distribution, des lavabos sur le palier des dortoirs ; mais les réservoirs sont percés et les tuyaux en très mauvais état. Les pupilles vont donc se débarbouiller dans la cour et, l'hiver, on monte de l'eau à l'étage des dortoirs dans des bassins. Le service de bains ne fonctionne pas l'hiver, et l'été les bains sont pris dans un étang. Il importe au plus haut point qu'il soit remédié, à bref délai, à cet état de choses, contraire aux prescriptions essentielles de l'hygiène.

L'examen médical n'a pas lieu le jour même de l'arrivée. Les enfants se rendent chez le médecin à Fontevrault, une semaine après leur entrée à Chanteloup. Les certificats sont rédigés d'une manière sommaire. Sur le service médical, l'Inspecteur général qui a visité Chanteloup s'exprime dans ces termes :

« Ainsi, pour tout ce qui est relatif au rôle du médecin, soit à l'arrivée, soit en cours de séjour, rien n'a été fait. Il est nécessaire de remédier à cette situation, si l'on veut obtenir des résultats C'est peut-être une question d'argent. Le praticien distingué qui assure à la fois les services de Fontevrault, de Saint-Hilaire, de Bellevue (sanatorium) et de Chanteloup, a une clientèle assez étendue. Il reçoit un traitement de 5.000 francs pour Fontevrault, et un second de 5.000 francs, également, pour Saint-Hilaire, Bellevue et Chanteloup. Il semble que, si l'on désire qu'il remplisse dans ces établissements de réforme la tâche délicate, minutieuse, absorbante, que les règlements nouveaux réclament de lui, il est juste de lui donner une compensation plus large. D'autre part, il est le seul médecin de la région, et ceci complique encore le problème qui ne recevrait, peut-être, de solution satisfaisante que par la nomination

d'un praticien spécialisé pour le groupe important (et qui devrait le devenir plus encore) d'enfants de Saint-Hilaire, Bellevue et Chanteloup. Il pourrait assurer, de plus, le service de la Maison centrale de Fontevrault. »

Quant à la Directrice, dont le rôle comporte une « observation morale », ses constatations ne figurent pas au dossier individuel où elles devraient être consignées.

Ni la Directrice, ni le médecin n'appliquent donc les données du nouveau règlement Dans ces conditions, il ne peut s'agir de sélection et de classement. Les enfants versés immédiatement à l'effectif, sont ainsi mélangés quels que soient leur état mental et moral et leur âge.

Au 25 septembre 1929, l'effectif de l'Internat était de 68 pupilles ainsi répartis : 44 étaient à Chanteloup même, (39 confiés par les tribunaux, 5 confiés par l'Assistance publique), 19 se trouvaient en placement et 5 mineurs au service militaire.

Le régime de l'internat, s'il comprend l'enseignement primaire, ne mentionne aucun enseignement professionnel. L'institutrice réunit dans une seule classe 32 pupilles répartis en quatre divisions. La Directrice, à partir du mois de mars, fait simplement un cours aux enfants préparant le certificat d'études primaires (3 présentés en 1929, 2 reçus). Il semble que la Directrice devrait donner une part plus grande à l'enseignement. Les résultats seraient à coup sûr meilleurs. Les deux heures de classe que comporte l'emploi du temps semblent insuffisantes dans un Internat où les enfants ne font aucun travail professionnel. De plus, il faudrait rompre avec la coutume prise de ne plus faire de classe pendant trois mois, du 1er juillet au 30 septembre. L'absence d'enseignement dans un établissement de mineurs ne saurait être admise pendant un laps de temps si court soit-il.

Quant à l'enseignement professionnel, qui n'existe pas, on ne saurait dire que le placement familial en tient lieu, d'autant que quinze pupilles sont placés comme aides de culture et un comme berger. Il est vrai que trois autres enfants sont : apprenti cuisinier, valet de chambre, et aide électricien. Aucune observation n'est à faire sur les contrats de placement, qui sont, à peu de chose près, les contrats de l'Assistance publique. Il est regrettable que les pupilles placés ne soient visités par personne.

La discipline n'a prêté à aucune critique.

Le régime alimentaire ne comporte que trois régimes gras au lieu des quatre que prévoit le règlement. Sur point, l'Inspec-

Le personnel est exclusivement féminin, à l'exception d'un moniteur chargé du ravitaillement et des courses. Il comprend : une sous-directrice faisant fonctions de directrice, une institutrice et quatre monitrices. Cet effectif, dépourvu de tout comptable, s'explique du fait que le Directeur de l'École de réforme de Saint-Hilaire doit pourvoir à l'entretien de l'internat.

L'établissement n'est éclairé que par des lampes à pétrole, alors que Saint-Hilaire, distant de Chanteloup de 4 kilomètres seulement, est éclairé à l'électricité. Dans ces conditions, il semble que l'éclairage électrique pourrait être facilement réalisé, sans dépense importante. Autre défectuosité grave à signaler : il n'y a pas d'eau à l'étage des dortoirs, alors qu'il existe des réservoirs, un tuyautage, un système de distribution, des lavabos sur le palier des dortoirs ; mais les réservoirs sont percés et les tuyaux en très mauvais état. Les pupilles vont donc se débarbouiller dans la cour et, l'hiver, on monte de l'eau à l'étage des dortoirs dans des bassins. Le service de bains ne fonctionne pas l'hiver, et l'été les bains sont pris dans un étang. Il importe au plus haut point qu'il soit remédié, à bref délai, à cet état de choses, contraire aux prescriptions essentielles de l'hygiène.

L'examen médical n'a pas lieu le jour même de l'arrivée. Les enfants se rendent chez le médecin à Fontevrault, une semaine après leur entrée à Chanteloup. Les certificats sont rédigés d'une manière sommaire. Sur le service médical, l'Inspecteur général qui a visité Chanteloup s'exprime dans ces termes :

« Ainsi, pour tout ce qui est relatif au rôle du médecin, soit à l'arrivée, soit en cours de séjour, rien n'a été fait. Il est nécessaire de remédier à cette situation, si l'on veut obtenir des résultats C'est peut-être une question d'argent. Le praticien distingué qui assure à la fois les services de Fontevrault, de Saint-Hilaire, de Bellevue (sanatorium) et de Chanteloup, a une clientèle assez étendue. Il reçoit un traitement de 5.000 francs pour Fontevrault, et un second de 5.000 francs, également, pour Saint-Hilaire, Bellevue et Chanteloup. Il semble que, si l'on désire qu'il remplisse dans ces établissements de réforme la tâche délicate, minutieuse, absorbante, que les règlements nouveaux réclament de lui, il est juste de lui donner une compensation plus large. D'autre part, il est le seul médecin de la région, et ceci complique encore le problème qui ne recevrait, peut-être, de solution satisfaisante que par la nomination

d'un praticien spécialisé pour le groupe important (et qui devrait le devenir plus encore) d'enfants de Saint-Hilaire, Bellevue et Chanteloup. Il pourrait assurer, de plus, le service de la Maison centrale de Fontevrault. »

Quant à la Directrice, dont le rôle comporte une « observation morale », ses constatations ne figurent pas au dossier individuel où elles devraient être consignées.

Ni la Directrice, ni le médecin n'appliquent donc les données du nouveau règlement Dans ces conditions, il ne peut s'agir de sélection et de classement. Les enfants versés immédiatement à l'effectif, sont ainsi mélangés quels que soient leur état mental et moral et leur âge.

Au 25 septembre 1929, l'effectif de l'Internat était de 68 pupilles ainsi répartis : 44 étaient à Chanteloup même, (39 confiés par les tribunaux, 5 confiés par l'Assistance publique), 19 se trouvaient en placement et 5 mineurs au service militaire.

Le régime de l'internat, s'il comprend l'enseignement primaire, ne mentionne aucun enseignement professionnel. L'institutrice réunit dans une seule classe 32 pupilles répartis en quatre divisions. La Directrice, à partir du mois de mars, fait simplement un cours aux enfants préparant le certificat d'études primaires (3 présentés en 1929, 2 reçus). Il semble que la Directrice devrait donner une part plus grande à l'enseignement. Les résultats seraient à coup sûr meilleurs. Les deux heures de classe que comporte l'emploi du temps semblent insuffisantes dans un Internat où les enfants ne font aucun travail professionnel. De plus, il faudrait rompre avec la coutume prise de ne plus faire de classe pendant trois mois, du 1er juillet au 30 septembre. L'absence d'enseignement dans un établissement de mineurs ne saurait être admise pendant un laps de temps si court soit-il.

Quant à l'enseignement professionnel, qui n'existe pas, on ne saurait dire que le placement familial en tient lieu, d'autant que quinze pupilles sont placés comme aides de culture et un comme berger. Il est vrai que trois autres enfants sont : apprenti cuisinier, valet de chambre, et aide électricien. Aucune observation n'est à faire sur les contrats de placement, qui sont, à peu de chose près, les contrats de l'Assistance publique. Il est regrettable que les pupilles placés ne soient visités par personne.

La discipline n'a prêté à aucune critique.

Le régime alimentaire ne comporte que trois régimes gras au lieu des quatre que prévoit le règlement. Sur point, l'Inspec-

tion générale, estime qu'il faut s'en tenir strictement aux conditions prescrites.

CONCLUSIONS

Les développements qui précèdent ont mis à jour certaines observations qu'il importe de grouper, pour en faire un plan de réformes et d'améliorations.

a) Au point de vue des bâtiments, il faut, en premier lieu entreprendre les travaux d'entretien nécessaires dans tous les établissements et dont les rapports particuliers fournissent une énumération complète. En second lieu, apporter toutes les modifications commandées par les conceptions actuelles de l'hygiène de l'habitat.

b) Le personnel doit être complété. Des mesures sont à prendre pour que les vacances d'emplois soient comblées. Un cadre spécial d'instituteurs est à créer, et les conditions de recrutement imposées au personnel des écoles professionnelles devraient être exigées des agents techniques.

c) Il importe de ne pas envoyer les jeunes délinquants dans les établissements qui leur sont destinés, avant qu'ils soient passés dans un centre de triage, où tous renseignements auront été recueillis sur eux, aux points de vue familial, social, physique et psychique. Tous ces renseignements devront être communiqués au Directeur de l'établissement.

d) Pour le travail, tendre vers un enseignement professionnel comparable à celui des écoles professionnelles et des écoles d'agriculture. On ne pourra d'ailleurs arriver à cette fin qu'en procédant a une révision des professions enseignées.

e) Enfin, les mineurs condamnés par application de l'article 67 du Code pénal devront être versés dans une section spéciale dès qu'ils auront atteint leur majorité.

L'Inspection générale ne méconnait pas que la réalisation de ces réformes nécessiterait d'autres voies et moyens que ceux qui, jusqu'à ce jour, ont été mis à la disposition de l'Administration pénitentiaire.

III

SERVICE SANITAIRE MARITIME

(Rapporteur : M. WINTER, Inspecteur général.)

Dans un rapport établi à la suite de la tournée de 1913, et publié au *Journal officiel* du 16 février 1919, l'Inspection générale a décrit dans ses grandes lignes l'organisation et le fonctionnement du service sanitaire maritime. Elle a dégagé en même temps les remarques les plus importantes auxquelles le fonctionnement de ce service avait donné lieu en 1913. Il ne s'agit pas, dans le présent rapport, de reprendre une description qui, dans ses traits généraux, est demeurée exacte. On se bornera, en se référant pour le surplus au rapport de base de 1913, à noter les modifications notables intervenues depuis lors dans telle ou telle partie du service. A ces indications, destinées à rattacher ce rapport au précédent, on joindra au fur et à mesure les observations nouvelles ou renouvelées que la tournée récente de 1929 a suggérées.

I

CIRCONSCRIPTIONS SANITAIRES

Le nombre des circonscriptions sanitaires, qui était de six au 1er janvier 1914, a été ramené à cinq par la suppression de la direction de Brest. Les départements de l'Ille-et-Vilaine, des Côtes-du-Nord et du Finistère ont été rattachés à la direction de Saint-Nazaire. Cette suppression de la direction de Brest était justifiée par le nombre relativement faible de navires de commerce que ce port recevait, et par le fait qu'il était exceptionnel que ces navires fussent justiciables de mesures sanitaires autres que la reconnaissance. Cette situation avait

été notée dans le rapport de 1913, qui insistait en plusieurs de ses parties sur ce que la direction de Brest, par suite de son peu d'activité, n'était comparable à aucune des autres directions.

Le nombre actuel de cinq directions de circonscriptions paraît suffisant. L'examen des tableaux des navires admis dans les principaux ports pendant ces dernières années, et de ceux, surtout, qui ont été l'objet de mesures spéciales commandées par leur provenance ou leur état, montre que les cinq ports sièges de directions de circonscription sont bien ceux dont l'importance, au point de vue sanitaire, justifie l'existence d'une direction et des moyens d'action qu'elle implique.

II

PERSONNEL

Le personnel qui retiendra surtout notre attention est le personnel spécialisé des cinq directions (Dunkerque, Le Havre, Saint-Nazaire, Pauillac et Marseille) y compris les deux agences principales de Cherbourg et de Sète. Au point de vue numérique, ce personnel spécialisé qui, en 1890, comptait 153 unités, avait été ramené par une série de compressions à 106 unités au 1er janvier 1914. Depuis lors, entre 1914 et 1929, il a pu être réduit encore d'une quinzaine d'unités. Ce personnel des cadres comprenait au moment de l'inspection :

5 directeurs de circonscription ;
2 agents principaux (médecins) ;
9 médecins de la Santé ;
14 capitaines ;
12 lieutenants ;
2 mécaniciens ;
4 gardes principaux ;
28 gardes ;
2 patrons mariniers ;
12 mariniers.

Il se répartissait ainsi par direction :

DIRECTIONS	DIRECTEURS	AGENTS principaux de la Santé	MÉDECINS	CAPITAINES	LIEUTENANTS	MÉCANICIENS	GARDES principaux	GARDES	PATRONS mariniers	MARINIERS	TOTAL
MARSEILLE.....	1	1 (Sète).	5	5 (Marseille). 1 (Sète).	5	1	2	16 (Marseille). 2 (Sète).	1	6 (Marseille). 1 (Sète).	47
PAUILLAC.....	1		1	2 (Bordeaux).	3 (Pauillac).	1	1	3			12
LE HAVRE.....	1	1 (Cherbourg).	1	2 (Le Havre). 1 (Rouen).	1 (Le Havre).			2 (Le Havre).	1	5	15
DUNKERQUE....	1		1	1	2			2			7
St-NAZAIRE.....	1		1	1 (St-Nazaire). 1 (Nantes).	1 (Brest).		1 (St-Nazaire).	1 (St-Nazaire). 2 (Brest).			9
TOTAUX.....	5	2	9	14	12	2	4	28	2	12	90

La répartition de ce personnel entre les cinq directions d'après leurs besoins respectifs n'a pas paru appeler d'observations. Quant à sa composition numérique, il semble qu'on soit allé jusqu'à la limite des compressions compatibles avec une bonne exécution du service, si même on ne l'a pas parfois dépassée.

A Saint-Nazaire, le personnel est numériquement insuffisant. L'unique officier en résidence dans ce port doit assurer à la fois le secrétariat de la direction pour une circonscription de six départements et le service de rade de jour et de nuit. C'est un service d'autant plus astreignant que la plupart des bateaux remontent à Nantes et doivent être vus sans aucun retard. L'officier de la Santé est obligé parfois de se faire suppléer dans son service de rade. Cette suppléance est confiée au garde principal, qui remplit alors irrégulièrement les fonctions de lieutenant de la Santé. Il faudrait un officier de plus en résidence à Saint-Nazaire.

A Cherbourg, l'agent principal médecin n'a auprès de lui aucun agent spécialisé, alors qu'à Brest, où le médecin qui dirige le service n'est pas agent principal, on trouve auprès de lui un lieutenant de la Santé et deux gardes sanitaires spécialisés. Il serait utile d'avoir à Cherbourg, port d'escale important, un officier de la Santé appartenant aux cadres du service maritime, qui pût accompagner l'agent principal médecin à bord des navires, et diriger le secrétariat de l'agence, qui est aussi chargé à Cherbourg qu'à Brest.

A Dunkerque, les gardes sanitaires étaient au nombre de quatre au 1er janvier 1914. Cet effectif a été diminué d'une unité en 1919 et d'une seconde en 1924, soit de 50 p. 100. Le service a pu être assuré grâce à une modification du régime des arraisonnements. Les navires, au lieu d'être vus avant leur entrée ou à leur entrée dans le port, sont vus, maintenant, quand ils sont à quai. Cette façon de procéder a permis de renoncer à la présence du personnel pendant les marées de nuit. La direction de Dunkerque a indiqué néanmoins au moment de l'inspection, l'intérêt qu'il y aurait, selon elle, à rétablir l'effectif ancien de quatre gardes, afin de permettre une surveillance plus efficace. Sans affirmer que ce rétablissement soit indispensable, on peut noter, en tout cas, qu'on a atteint ici la limite extrême des compressions souhaitables.

En général, dans les cinq directions, le personnel des officiers et des gardes ne paraît plus pouvoir être réduit et, sur certains points, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, il serait utile, pour un bon fonctionnement du service, de rétablir des emplois.

Nous laissons en dehors de cette observation le personnel des mariniers qui n'existe qu'au Havre et à Marseille, là où le service a des embarcations qui lui appartiennent. Il est probable qu'au Havre, d'ici à quelques années, on pourra supprimer les embarcations, ce qui rendrait inutiles dans ce port les mariniers de la Santé.

Les traitements du personnel du service sanitaire maritime ont été, depuis la guerre, relevés à diverses reprises, et en dernier lieu par le décret du 19 juin 1929. Pour les directeurs et les médecins de la Santé, ces relèvements ont été moins accentués que pour le reste du personnel. On a tenu compte, dans une mesure très large, du fait que les directeurs, sauf celui de Marseille, et les médecins de la Santé, font ou peuvent faire de la clientèle, ou qu'il leur est possible de s'appliquer à d'autres services publics rémunérés.

En fait, il a été observé à Saint-Nazaire que le directeur qui ne fait pas de clientèle, en joignant à son traitement de quinze mille francs les autres ressources que lui procurent plusieurs services, ne paraît pas avoir une situation qui corresponde à l'importance de ses fonctions.

D'une manière générale, d'ailleurs, le montant du traitement des directeurs de la Santé ne répond pas aux fonctions dont ils sont chargés et au labeur qu'elles entraînent. Il serait souhaitable que les directeurs ne fissent pas de clientèle. Il y aurait intérêt à les attacher exclusivement à leur service et aux services étroitement connexes qui peuvent s'y rattacher, moyennant la fixation de traitements justifiés par l'importance de leurs fonctions. Donnant désormais tout leur temps au service, on pourrait concevoir qu'ils fussent chargés d'inspections périodiques sur les points les plus importants des départements compris dans leur circonscription, alors qu'actuellement ils ne se déplacent pas. Au cours de la tournée de 1929 il a été noté des cas où ces déplacements, qui n'ont pu être faits par les directeurs, auraient été très utiles.

A Brest, le médecin qui a sous ses ordres un lieutenant de la Santé et deux gardes sanitaires reçoit une indemnité annuelle de douze cents francs, à laquelle viennent s'ajouter des vacations. L'ensemble ne correspond nullement à l'importance des fonctions et au travail effectivement assuré.

La situation, au point de vue des traitements, est différente en ce qui concerne les officiers, les gardes, les mariniers. Leurs traitements ont été multipliés dans des proportions correspondant sensiblement à l'augmentation du coût de la vie.

Les indemnités allouées au personnel des douanes qui prête

son concours au service ont paru, dans certains cas, bien étroitement calculées. A Cherbourg, un capitaine des douanes qui assure le secrétariat de l'agence principale reçoit, pour ce travail chargé, une indemnité annuelle de 300 francs. Cette indemnité était de 600 francs en 1914. Que cet exemple suffise. Ici encore les crédits dont dispose le service ont été trop resserrés.

La tenue prescrite par les instructions et payée sur les crédits est le plus souvent portée par les agents en service. Les officiers et les gardes en sont revêtus quand ils vont à bord des navires. Les mariniers ont également une tenue. Les directeurs et les médecins de la Santé, quand ils se rendent à bord, ont, suivant les ports, tantôt la casquette seule et tantôt la casquette et la tenue. Dans un cas, il a été noté qu'un médecin n'avait pas de tenue, faute de crédit.

A Cherbourg, il a été remarqué que la casquette réglementaire de l'agent principal médecin ressemble à la casquette d'un commis de l'arsenal. Elle ne rehausse pas le prestige du médecin, qui doit se rendre fréquemment à bord des paquebots venant d'Amérique. Or, le but de la casquette et de la tenue est de rehausser le prestige de celui qui les porte. Elles sont nettement utiles pour les agents de la police sanitaire maritime, qui doivent inspirer le respect de l'autorité dans les opérations plus ou moins gênantes que leurs fonctions leur font un devoir d'accomplir. Pour leur donner une casquette et une tenue qui n'aient pas l'effet inverse de celui qu'on se propose d'obtenir, on pourrait s'inspirer, par exemple, de la tenue que portent les médecins sanitaires maritimes anglais.

A Dunkerque, en dehors de la tenue réglementaire payée sur les crédits, on est obligé, en raison de la rigueur du climat, d'acheter des effets supplémentaires (pèlerines, imperméables, manteaux en cuir, chaussures). On pourvoit à ces achats à l'aide des vacations touchées à l'occasion des dératisations effectuées pendant la nuit. A Marseille, officiers et gardes fournissent un service très actif sur les quais et à bord des navires et usent rapidement effets et chaussures. Le renouvellement annuel de la tenue est à peine suffisant, et il y aurait lieu, dit le rapport particulier, de faire délivrer une indemnité de chaussures. Bref, il y aurait intérêt, sur cette question de la tenue, à calculer un peu plus largement les crédits, de manière à pouvoir donner aux agents tout ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions.

Au point de vue des retraites, l'Inspection générale, dans son rapport sur la tournée de 1913, faisait la remarque suivante :

« Le personnel sanitaire maritime remplit un service actif au premier chef. Les médecins, officiers et gardes qui se rendent par tous les temps à bord des navires, dans des conditions où l'accostage par les échelles est parfois difficile et même périlleux, sont cependant rangés parmi les fonctionnaires sédentaires ». Nous émettions, en conséquence, le vœu que le personnel sanitaire maritime fût classé dans le service actif. Comme la situation est restée sans changement, nous renouvelons ce vœu, à la requête notamment du personnel de Pauillac, dont la demande apparaît pleinement justifiée.

III

ÉTABLISSEMENTS ET MATÉRIEL SANITAIRES

Les installations sanitaires des différents ports ont peu changé depuis 1913, sauf en ce qui concerne les lazarets.

Le petit lazaret de l'île de Trébéron, dans la rade de Brest, a été définitivement rendu à la marine nationale à laquelle il appartient. Le lazaret du Mindin, à l'embouchure de la Loire, a été désaffecté et cédé au département de la Loire-Inférieure. Le lazaret de Trompeloup, près de Pauillac, désaffecté, a été cédé au port autonome de Bordeaux. Il ne reste, des lazarets d'autrefois, si on laisse de côté les petites installations sanitaires de Dunkerque et du Havre, que le lazaret du Frioul à Marseille.

Le rapport sur la tournée de 1913 signalait que le lazaret de l'île de Trébéron n'avait pas d'intérêt pour le service sanitaire maritime. Ce même rapport indiquait aussi que le lazaret du Mindin devenait de plus en plus inutilisable par suite de l'ensablement de la rive gauche de la Loire. Il ajoutait : « D'autre part, en raison des modifications apportées à la réglementation, le lazaret du Mindin n'a pas été occupé depuis de nombreuses années, et les occasions de l'utiliser se présentent d'autant plus rarement que Saint-Nazaire, qui est, au point de vue sanitaire, le moins actif des cinq grands ports, ne reçoit pas, comme Marseille, des émigrants étrangers et n'est pas exposé, comme Pauillac, à des rapatriements de troupes ». Pour le lazaret de Trompeloup, notre rapport antérieur s'exprimait ainsi : « Le lazaret de Trompeloup, placé sur les bords du fleuve (à proximité des appontements dits de Pauillac) est un vaste établissement, auquel on ne donnerait plus aujourd'hui de semblables proportions et que l'on ne construirait sans doute plus sur le

même point, mais qui, à l'encontre de celui du Mindin, est en partie utilisable en permanence, et qui peut être appelé à voir occasionnellement ses pavillons occupés. L'administration a envisagé d'y installer en totalité le service, partagé jusqu'ici entre Pauillac et Trompeloup, ce qui aurait pour résultat de mettre davantage dans la main du directeur tous ses moyens d'action. Le personnel entier serait logé dans quelques uns des bâtiments, qui sont en bon état et bien entretenus. Le service de désinfection serait installé mieux qu'il ne l'est aujourd'hui ; un laboratoire serait créé ». La guerre est venue et ces projets pour une meilleure utilisation de Trompeloup n'ont pas eu de suite. Le lazaret a cessé d'être affecté au service sanitaire. Sa cession au port autonome de Bordeaux et la vente de son matériel par les Domaines sont un fait acquis.

La suppression des lazarets du Mindin et de Trompeloup soulevait, à Saint-Nazaire et à Bordeaux, la question de l'isolement et du traitement dans les hôpitaux communaux des malades atteints de maladies dites pestilentielles : peste, choléra, fièvre jaune. D'après le règlement du 26 novembre 1921, comme d'après celui du 8 octobre 1927 qui lui a été substitué, des accords devaient intervenir sur ce point entre le Ministère du Travail et les administrations hospitalières intéressées : « Ces accords, dit l'article 67 du décret du 8 octobre 1927, peuvent prévoir l'utilisation des pavillons de contagieux pour l'isolement et le traitement des malades, l'utilisation des stations de désinfection, des laboratoires et des établissements communaux pouvant servir à l'exécution de toute autre mesure sanitaire (épouillage, observation etc...) ».

A Saint-Nazaire, il est entendu, avec l'administration hospitalière actuelle et sans qu'il ait été passé de convention écrite, que les malades atteints de maladies dites pestilentielles seraient reçus, le cas échéant, au pavillon de contagieux de l'hôpital-hospice. Le directeur de la Santé de Saint-Nazaire est d'ailleurs médecin du service des contagieux à l'hôpital, comme au Havre le directeur de la Santé est médecin-chef à l'hôpital Pasteur. Ce pavillon de contagieux de l'hôpital de Saint-Nazaire, sous réserve des améliorations qu'il appelle, peut être, faute de mieux, considéré comme à peu près suffisant. L'administration hospitalière se propose de l'améliorer à l'aide d'une subvention qu'elle a reçue sur les fonds du Pari mutuel.

A Pauillac, aucun accord, au moment de l'inspection de 1929, n'était encore intervenu, ni par écrit, ni verbalement entre le service sanitaire maritime et la Commission administrative des hospices de Bordeaux. Les pourparlers qui avaient été

engagés en 1924, alors que Trompeloup n'était pas encore désaffecté, et qui n'ont pas abouti alors, devraient être repris et menés à bonne fin. Il est à peine besoin de rappeler à ce propos ce que nous avons dit d'une manière générale dans notre rapport sur la tournée de 1913, à savoir que les travaux qui pourraient être désirables seraient utilement encouragés, en ce qui concerne ici le pavillon de contagieux de l'hospice Pellegrin à Bordeaux, par une subvention sur les fonds du Pari mutuel.

Remarquons enfin qu'en principe, lorsqu'on supprime un lazaret, il serait préférable de passer au préalable, et par écrit, les accords prévus par le règlement.

Le seul lazaret qui ait été conservé par le service sanitaire maritime, est le lazaret de Marseille, installé dans les îles du Frioul : Pomègue et Ratonneau. Sur ce lazaret, notre rapport, à la suite de la tournée de 1913, s'exprimait ainsi : « Ce lazaret est le plus utilisable et le plus utilisé des établissements de cette nature; il répond, en vertu des considérations d'ordre général développées plus haut, à un besoin véritable ». Ces considérations d'ordre général visaient la circonstance que Marseille reçoit des émigrants et que ce port, par suite des provenances des navires qui y entrent, a toujours été particulièrement exposé. Ces mêmes considérations avaient été développées quelques années auparavant dans un ouvrage de l'Inspecteur général Faivre qui, en reconnaissant que la principale raison d'être des lazarets était supprimée, par le fait qu'à l'égard des personnnes non malades, la « surveillance sanitaire » allait se substituer à « l'observation » et devenir la règle, ajoutait :

« Toutefois, il peut se présenter des circonstances difficiles à prévoir avec quelque précision, mais en présence desquelles l'administration sera heureuse de pouvoir disposer des vastes locaux du Frioul ou de Trompeloup. Supposons qu'à bord d'un navire chargé d'émigrants à destination de Marseille une épidémie éclate. Alors même qu'il ne se sera produit qu'un nombre restreint de cas, laissera-t-on débarquer ces émigrants, simplement munis de passeports sanitaires, risquant de porter la contagion dans les hôtels misérables où ils descendent? La même éventualité peut se présenter avec un navire chargé de soldats revenant des colonies, avec un bâtiment étranger infecté faisant relâche dans un de nos ports pour y chercher du secours. Il faut tenir compte de tout cela. »

C'est sans doute pourquoi l'administration supérieure a

maintenu le Frioul. On pourrait se demander, toutefois, si la plus récente des conventions sanitaires internationales et le règlement du 8 octobre 1927 ne l'obligent pas ou ne l'obligeront pas à supprimer, à bref délai, cet établissement. Ce serait peut-être aller trop loin. Ce que les conventions sanitaires ont condamné, c'est l'usage des lazarets tel qu'on le pratiquait autrefois et que notre précédent rapport l'a retracé brièvement. Il est entendu qu'on a renoncé à ces pratiques anciennes. On ne recourrait à l'observation des passagers, au sens où le mot « observation » est défini en tête de la convention de 1926, que dans des cas exceptionnels, tels que ceux que prévoient l'article 53 de cette convention et l'article 57 du règlement de 1927, ainsi conçus : Article 53 de la convention : « Des mesures spéciales peuvent être prescrites à l'égard de tout navire offrant des conditions d'hygiène exceptionnellement mauvaises, de nature à faciliter la diffusion des maladies visées par la présente convention, en particulier des navires encombrés ». Article 57 du règlement de 1927 : « Les navires chargés d'émigrants, de pèlerins, de corps de troupe, et en général tous les navires jugés dangereux par une agglomération d'hommes dans de mauvaises conditions, peuvent, en tout temps, être l'objet de précautions spéciales que détermine l'autorité sanitaire du port d'arrivée, sauf à en référer sans délai etc... ».

Une autre raison qui fait que la suppression du lazaret du Frioul ne s'impose pas automatiquement est la suivante : L'article 66 du règlement de 1927 commence ainsi : « Les établissements du service sanitaire maritime sont, en dehors des locaux administratifs proprement dits, les stations sanitaires. Les stations sanitaires maritimes sont des établissements disposés en vue de l'isolement des malades et des suspects..... ». Ce règlement de 1927 a changé la définition de la station sanitaire telle qu'elle était donnée par le règlement de 1921, qui disait dans son article 116 : « Les stations sanitaires ne comportent pas de locaux d'isolement pour les malades débarqués ». Or, on peut remarquer qu'actuellement le seul établissement sanitaire maritime qui, dans la France continentale, réponde à la définition de la station sanitaire du décret de 1927, est le lazaret du Frioul. Lui seul est disposé en vue de l'isolement des malades et des suspects. Le lazaret du Frioul est donc devenu station sanitaire par le décret de 1927.

L'unique question qui se pose réellement est celle des économies réalisables. C'est la question de savoir si l'établissement du Frioul, tel qu'il se comporte actuellement, ne pourrait pas

être réduit ou remplacé en tout ou en partie, soit qu'une installation bien conçue, à créer à l'Estaque, à l'orée des ports de Marseille, ou à La Lave, permette la suppression du Frioul, soit que la ville, les hospices et le service sanitaire maritime cherchent une formule permettant de faire du Frioul un service d'isolement bien aménagé, pratique, et pouvant être utilisé en dehors même des incidents sanitaires maritimes. Nous dirons seulement que, s'il est désirable de réduire autant qu'on le peut les frais qui incombent à l'État, il importerait, avant de procéder à une désaffectation éventuelle, d'arriver d'abord aux accords écrits mettant à la disposition de l'administration sanitaire des moyens équivalents à ceux que présente actuellement la station sanitaire du Frioul ou, tout au moins, des moyens suffisants pour répondre à tous les besoins suivant les termes et l'esprit de la convention de 1926 et du règlement de 1927.

Les locaux administratifs ou sanitaires du service de la Santé dans les cinq grands ports sièges de direction et dans les sièges d'agences principales confiées à des médecins ont appelé quelques observations notées dans les rapports particuliers. A Dunkerque, au Havre, à Marseille, l'urgence de certaines réparations a été signalée. Il semble inutile de reprendre ici ces observations de détail. On notera seulement qu'à Cherbourg, siège d'une agence principale, il n'y a aucun local spécialement affecté à la Santé. Le médecin se tient au bureau d'hygiène de la ville. Le secrétariat, avec les imprimés et les archives, est à la douane, dans le bureau de l'officier qui en est chargé. Or, la Chambre de Commerce de Cherbourg est en train de procéder à des travaux considérables en vue d'installer une nouvelle gare maritime. Il semble qu'il serait opportun de demander que, dans les bâtiments neufs, on réservât à la Santé le local qui lui est indispensable dans un port d'escales de l'importance de Cherbourg.

D'une manière générale, le mobilier garnissant les bureaux et autres locaux affectés au service continue à être convenablement entretenu, mais comme lors de la précédente tournée, on a noté que des détériorations s'étaient produites à la longue. Au Havre, une partie du mobilier de l'ancienne station sanitaire doit être mis en réforme et passé aux Domaines. Le service, en raison des moyens mis à sa disposition par la ville et les hospices, n'a d'ailleurs plus besoin de cette ancienne station sanitaire que pour le logement d'un ou de deux gardes.

Le matériel de désinfection qui comprend des étuves fixes à vapeur sous pression, de grand modèle, a souffert dans quelques ports du non usage. Ces étuves sont devenues inutilisables au

Havre, où elles n'ont d'ailleurs plus d'objet. A Trébéron, une étuve en mauvais état devrait être passée aux Domaines, comme celles du Havre. Parmi le petit matériel, un certain nombre de pulvérisateurs de types divers, qui continuent à figurer dans les écritures, ont cessé d'être utilisables alors que d'autres peuvent encore servir. Il est de plus en plus rare, sans doute, que le service procède directement à des désinfections. Son rôle consiste surtout à surveiller à cet égard l'exécution des mesures qu'il a prescrites. Néanmoins, à Dunkerque, à Saint-Nazaire, à Marseille où le matériel de désinfection est en état d'être utilisé et sert de temps en temps, il y a lieu de l'entretenir tant que des accords prévus avec les administrations locales ne permettront pas d'y renoncer.

Le service sanitaire a des embarcations qui lui appartiennent en propre au Havre et à Marseille. Celles du Havre sont à rames, et pourront sans doute être supprimées dans quelques années en raison des modifications que le développement du port du Havre amène dans la façon de pratiquer les arraisonnements, l'inspection sanitaire ou la visite médicale des navires. A Marseille, le service possède des embarcations automotrices en bon état, Il a semblé, lors de l'inspection du service, qu'il serait peut-être pratique et économique de remplacer une vedette par une voiture automobile permettant de faire le service par les quais, ou d'effectuer, par voie de terre, les déplacements nécessités par la surveillance des annexes du port, situées parfois à d'assez grandes distances : Caroubes, Port-de-Bouc, la Ciotat, Saint-Louis-du-Rhône.

A Saint-Nazaire, le service a continué à utiliser, pour se rendre à bord des bâtiments en rade, le bateau du pilotage, moyennant une indemnité. Lors de la tournée de 1913 cette indemnité était annuelle, et nous avait paru exagérée. On a remplacé l'indemnité annuelle par le système des vacations, que nous recommandions.

A Pauillac, le service loue une vedette à moteur avec son équipage, au prix de 57.500 francs par an, suivant adjudication pour cinq ans en date du 25 avril 1925. En 1913, la somme payée à l'année était de 24.000 francs.

Sur les frais de bureau, une observation a été faite à Cherbourg. Cette agence principale a un crédit de 25 francs par mois pour frais de bureau. Elle ne peut, sur ce crédit, faire les économies nécessaires pour s'abonner au relevé épidémiologique hebdomadaire de Genève, et elle n'a pas d'informations sur l'état sanitaire des pays de provenance des navires.

IV

MESURES SANITAIRES A L'ARRIVÉE DES NAVIRES

Sur la reconnaissance, l'arraisonnement, la production de la patente de santé, nous n'avons que peu de chose à ajouter aux considérations développées dans notre précédent rapport, et qui, dans leur ensemble, ont conservé toute leur actualité.

A Brest, il semble que des instructions un peu trop restrictives aient été données au médecin de la Santé, pour les visites médicales à bord des navires. C'est sans doute une question de crédits, car ces visites donnent lieu à une vacation de trente francs en rade et de vingt francs à quai. Le rapport particulier sur l'agence de Brest s'exprime ainsi : « Les visites médicales sont de plus en plus rares puisque la présence du médecin n'est plus requise ; l'arraisonnement étant considéré comme suffisant même s'il y a des malades. En fait, il arrive que des malades fébriles sont à bord. L'officier de la Santé n'étant pas médecin ne peut les reconnaître. Il donne la libre pratique, et ensuite ces malades vus par le médecin de l'armateur sont conduits à l'hôpital sans que la Santé soit mise au courant ». D'une étude attentive, il résulte qu'autrefois on faisait trop de visites médicales à Brest, et qu'on n'en fait plus assez. Il sera facile, par des instructions rectificatives, d'arriver à un juste milieu.

A Pauillac, le service sanitaire maritime a eu un peu avant l'inspection de cette année, avec certains agents du service de pilotage, quelques menues difficultés qui ont été sans doute facilement aplanies depuis lors sur intervention de l'administration sanitaire centrale.

Dans les ports de la Manche, un nombre élevé de passeports sanitaires a été délivré en 1929 à l'époque où l'épidémie anglaise de variole a donné lieu aux mesures prescrites à dater du 21 avril et levées à partir du 4 juin 1929. Dans l'une des cinq directions, l'opinion a été émise que beaucoup d'indications fournies par les passagers étaient inexactes et qu'un petit nombre d'entre eux seulement sont allés se présenter à la mairie de leur résidence.

D'une manière générale, les dératisations prévues par le règlement ont paru régulièrement pratiquées et surveillées. Notre précédent rapport n'avait pas eu à parler de la dératisation par le moyen de l'acide cyanhydrique, qui n'était pas encore utilisé pour la destruction des rats à bord des navires. D'après

les renseignements recueillis en cours de tournée, aucun accident ne serait résulté de son emploi dans les directions de Dunkerque, du Havre et de Saint-Nazaire. Il y a lieu de noter qu'à Dunkerque il n'avait été fait encore que quatre opérations à l'acide cyanhydrique. Dans la circonscription de Pauillac, quelques intoxications légères ont été signalées parmi le personnel de l'entrepreneur. Il y aurait eu en outre, sur le *Roussillon* (14 novembre 1928) un homme d'équipage plus sérieusement atteint. A Marseille un accident est survenu en 1926, et deux accidents mortels ont été constatés en 1928. Nous n'avons pas eu à examiner l'application du décret du 8 août 1929, les nouvelles mesures de précaution qu'il institue pour les dératisations et désinsectisations à l'acide cyanhydrique n'étant obligatoirement applicables qu'à partir du 1er janvier 1930.

V

MESURES SANITAIRES PENDANT LA TRAVERSÉE. — MÉDECINS SANITAIRES MARITIMES

Le règlement du 8 octobre 1927 a été allégé d'un certain nombre de dispositions que contenait le règlement du 26 novembre 1921 sur les mesures sanitaires à prendre pendant la traversée. Il a été jugé, sans doute, que l'administration sanitaire n'a pas d'action directe en ce qui concerne l'application de ces mesures en cours de voyage qui dépendent du bon vouloir des compagnies de navigation, et que le rôle effectif de la police sanitaire aux frontières de mer commence à l'arrivée des navires dans nos ports. Comme le disait notre rapport sur la tournée de 1913, l'administration est désarmée en dehors du moment où les navires se présentent dans nos ports.

On a maintenu, bien entendu, dans le nouveau règlement, les dispositions relatives aux médecins sanitaires maritimes. En ce qui concerne ces derniers, l'Inspection générale a pu noter, d'après les indications des directeurs de la Santé, que la situation matérielle et morale qui est faite aux médecins sanitaires maritimes par les compagnies de navigation s'est bien améliorée, et que, d'une manière générale. les rapports entre les directeurs de circonscription sanitaire et les médecins des navires se sont resserrés pour le bien du service. Les listes des médecins qui sont dressées dans chacune des directions auxquelles ils sont respectivement rattachés sont mieux tenues

à jour que par le passé, bien qu'il y ait encore sur ce point des progrès à réaliser.

Les garanties accrues que présentent les médecins sanitaires maritimes ont permis de prendre les décrets du 11 juin 1927 et du 1er septembre 1928 règlant l'emploi de la télégraphie sans fil pour la reconnaissance et, éventuellement, pour l'arraisonnement des navires de commerce. L'utilisation de cette faculté est encore assez réduite. La télégraphie sans fil sert surtout à prévenir la Santé des jour et heure d'arrivée des navires et des incidents possibles. Mais les décrets précités, qui sont pratiquement en application dans certains des grands ports, sont susceptibles de rendre des services plus étendus à la navigation de commerce, Les seules difficultés que nous ayons eues à noter sont les suivantes :

A Marseille, le service sanitaire maritime a constaté dans la pratique une lacune du décret du 1er septembre 1928 en ce qui concerne les passeports sanitaires. Le directeur de la Santé a adressé, aux médecins habilités conformément à l'article 3 du décret, la circulaire que voici :

« J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur le fait que, dans l'application du décret du 1er septembre 1928 réglementant l'emploi de la T. S. F., il n'est pas fait mention de la réserve relative à la délivrance des passeports sanitaires prévus par le décret du 8 octobre 1927, pour les navires provenant de régions contaminées de peste, fièvre jaune, choléra, typhus exanthématique et variole.

« Si donc, au départ des ports où votre navire fait escale, il vous était délivré une patente brute de peste ou de typhus et s'il était constaté l'existence de cas de variole, il y aurait lieu de le mentionner dans votre radio et, d'autre part, de prendre toutes dispositions à l'arrivée pour qu'il soit établi et délivré des passeports sanitaires avant débarquement des passagers et admission à la libre pratique. »

A Pauillac, dans une seule circonstance, l'emploi de la télégraphie sans fil a été cause d'un malentendu. Un navire a cru pouvoir monter directement à Bordeaux sans être arraisonné, bien qu'il n'ait pas été admis à la libre pratique en réponse à son message qui, par suite d'une erreur d'aiguillage de la dépêche n'avait pas été reçu par le service. C'est là un cas exceptionnel.

VI

ÉCRITURES DU SERVICE ET INVENTAIRES

Les écritures du service sanitaire maritime n'ont pas appelé d'observations spéciales. Sur les inventaires, nous ne pouvons que reprendre les observations présentées dans notre précédent rapport. L'inventaire à l'aide duquel nous avons opéré des récolements dans chaque direction est toujours, comme en 1913, l'inventaire comptable produit chaque année à l'appui de la comptabilité matières de l'État. Ce n'est pas un inventaire par localités, ce qui rend les récolements difficiles. Nous continuons à penser qu'il serait préférable de revenir à la pratique suivie antérieurement à 1890 : un inventaire quinquennal établi par localités, et la simple production annuelle d'un procès-verbal de récolement et de deux bordereaux relatifs l'un aux augmentations, l'autre aux diminutions de mobilier.

VII

COLLABORATION DU SERVICE SANITAIRE MARITIME AVEC D'AUTRES SERVICES PUBLICS

Comme en 1913, l'Inspection générale a constaté que les dispositions qui sont maintenant incorporées dans l'article 49 du règlement de police sanitaire maritime, et qui visent les maladies autres que celles qui sont énumérées dans l'article premier du même règlement, reçoivent une fréquente et utile application. La liaison entre le service sanitaire maritime et les autorités chargées de l'exécution de la loi de 1902 est en général bien organisée sur ce point. Les hospitalisations se font régulièrement.

En ce qui concerne la surveillance des émigrants nous n'avions pas dans cette tournée, pas plus que dans la tournée de 1913, à examiner dans son ensemble cette question vaste et complexe. Il s'agissait seulement de s'assurer qu'une liaison suffisante existe entre les services publics intéressés : le service sanitaire maritime qui, dans les ports, reçoit les émigrants à l'arrivée, la Sûreté générale chargée de la surveillance des mouvements de l'émigration française et étrangère, le bureau municipal d'hygiène, le bureau d'immigration qui, dans un port comme Marseille, s'occupe des seuls travailleurs

étrangers introduits en France, à l'exclusion des autres immigrants et transmigrants et de la main-d'œuvre algérienne qui n'est pas de la main-d'œuvre étrangère. Dans certains ports, la liaison entre les services qui s'occupent de la surveillance sanitaire des émigrants pourrait être plus effective et les doubles emplois n'ont pas toujours été entièrement évités. Dans une tournée de 1926, qui n'a pas donné lieu à un rapport général sur le service sanitaire maritime, il a été constaté à Marseille que le service médical dépendant du bureau d'immigration (main-d'œuvre étrangère) faisait double emploi avec le service médical de la police sanitaire maritime et fonctionnait sans liaison, ni avec le service sanitaire maritime, ni avec le bureau municipal d'hygiène. Le rapport particulier concluait à la suppression de ce service médical spécial à la main-d'œuvre étrangère ou, du moins, à une réduction importante de son budget et à son rattachement au service sanitaire maritime ou aux services municipaux d'hygiène. Dans l'ensemble, en ce qui concerne la surveillance sanitaire des émigrants, nous ne pouvons que nous référer au vœu émis dans notre rapport général antérieur, tendant à ce qu'on demande aux directeurs et aux médecins de la Santé un concours plus étendu, et à ce que la liaison qui existe dans certains ports soit partout réalisée.

En se reportant sur ce point à ses observations précédentes, l'Inspection générale n'entend nullement méconnaître les grandes améliorations réalisées dans tel ou tel de nos ports pour la réception et l'hébergement des émigrants, et qui sont très heureuses au point de vue sanitaire. Elle s'est placée uniquement au point de vue d'une liaison plus étroite des services publics pour la surveillance sanitaire des émigrants.

Les directeurs et médecins de la Santé et les médecins sanitaires maritimes ont paru participer régulièrement à l'application de la loi du 17 avril 1907 sur la sécurité de la navigation maritime. A Pauillac seulement, il a été noté que le directeur n'avait pas été appelé à collaborer à l'application de cette loi.

En dehors de la surveillance des dératisations à bord des navires, le service sanitaire maritime contribue, dans les ports, à la surveillance de l'état sanitaire quant aux rats et, parfois à leur destruction méthodique. A cet égard, l'organisation de Marseille paraît être un modèle sur lequel les municipalités des autres ports pourraient régler leur action. C'est, en effet, en premier lieu, aux municipalités qu'incombe le soin de prendre les précautions nécessaires pour défendre les ports contre la propagation de la peste par les rats. Mais, comme le remarquait notre rapport antérieur, il importe que leurs

efforts soient en concordance avec ceux du service sanitaire maritime et qu'ils se renseignent réciproquement. Indiquons seulement, pour rappeler l'utilité de la destruction des rats, qu'à Marseille, en 1928, au mois de novembre, dix rats provenant du quai de la Joliette ont été reconnus pesteux, quatre autres étaient suspects. La même année, les 13, 14, 15 décembre, trois rats trouvés morts au môle C ont donné à l'analyse des résultats positifs.

Sur la participation des directeurs des circonscriptions sanitaires maritimes aux travaux des conseils départementaux d'hygiène, il a été observé, en 1929, qu'à Dunkerque et à Pauillac les directeurs de la Santé ne font pas partie du Conseil départemental d'hygiène où leur place semblerait pourtant toute marquée.

A Pauillac, le directeur de la Santé assure le fonctionnement d'un service antisyphilitique pour gens de mer. A Marseille également un service de thérapeutique antivénérienne est adjoint au service sanitaire maritime. Il fonctionne depuis trois ans et rend d'incontestables services.

VIII

APPRÉCIATION D'ENSEMBLE

Le service sanitaire maritime s'acquitte d'une façon satisfaisante de la tâche qui lui est confiée. Son personnel numériquement réduit et ses moyens d'action limités par le souci constant des économies lui ont permis, néanmoins, d'assurer efficacement la défense sanitaire de nos frontières de mer. Si sa tâche habituelle, en l'absence de dangers épidémiques graves, réduit son rôle à une expectative armée, il forme le noyau solide autour duquel, en cas d'alerte, s'organiserait, en se renforçant, la défense sanitaire du territoire du côté de ses frontières maritimes. Il ne paraît pas douteux qu'en un besoin urgent, toutes les administrations qui disposent de personnel et de matériel lui apporteraient le concours que les circonstances exigeraient. Tel qu'il est actuellement, bien que tout n'y soit pas parfait, et que ses moyens en personnel et en matériel apparaissent trop réduits sur certains points, surtout si l'on compare, après s'être reporté aux conventions internationales, le chiffre des dépenses du service à celui des recettes de droits sanitaires, il mérite, par la conscience que la grande majorité de ses agents apportent à remplir leurs devoirs, une mention nettement favorable.

IV

COLONIES DE VACANCES ET ŒUVRES DE PLEIN AIR

(Rapporteur M. le Dr G. Dequidt, Inspecteur général.)

Les colonies de vacances et œuvres de plein air ont déjà fait l'objet d'une première tournée de l'Inspection générale, qui a été suivie d'un rapport d'ensemble, en 1923. Les observations recueillies au cours de cette tournée, ont porté notamment sur le fonctionnement matériel et technique des colonies, la surveillance médicale de leur recrutement, le contrôle de leur rendement prophylactique, les différentes variétés de leur organisation et leur régime administratif et financier, en même temps qu'elles mettaient en relief la diversité des initiatives qui avaient présidé à leur création et contribué à leur développement.

Le rôle des administrations publiques s'était révélé très restreint dans ce domaine et l'Inspection générale avait souligné la modicité des crédits inscrits pour les œuvres de plein air, au budget du Ministère de l'Hygiène, alors que s'imposait à l'Etat la tâche particulièrement urgente de coordonner les efforts trop dispersés, d'effectuer un contrôle indispensable, ou même de diriger et d'orienter les initiatives publiques ou privées afin de leur assurer un maximum de rendement.

Les circonstances se sont, depuis, sensiblement modifiées. Le crédit de 200.000 francs inscrit en 1923 et 1924 au budget du Ministère de l'Hygiène a été porté successivement à 750.000 fr. en 1925, à un million en 1926 et 1927, à 1.700.000 francs en 1928, enfin à trois millions en 1929 et à six millions au projet de budget de 1930. Une Commission instituée sous la présidence du Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques et comprenant des délégués des Ministères de l'Intérieur, de l'Instruction publique, du Sous-Secrétariat d'Etat à l'Education physique, a été chargée de la répartition de ce crédit et l'administration, saisie de nombreuses demandes de subventions des œuvres intéressées, a pu se documenter sur leur organisation et inaugurer un contrôle de leur fonctionnement.

Par ailleurs, la Fédération nationale des colonies de vacan ces et des œuvres de plein air, transformée en Comité national reconnu d'utilité publique, apportait a l'administration une collaboration constante. En présence et dans la perspective de ressources accrues et de moyens d'action multipliés, le problème de l'organisation sur l'ensemble du territoire et pour toutes catégories de bénéficiaires, des colonies de vacances et œuvres de plein air devait préoccuper les pouvoirs publics.

C'est dans ces conditions que l'Inspection générale, au cours de sa dernière tournée, en faisant porter ses investigations sur les particularités techniques et administratives des institutions visitées s'est efforcée, en outre et surtout, de recueillir toutes observations d'ordre général, visant l'organisation d'ensemble, de formuler toutes critiques et d'apporter toutes suggestions relatives à la meilleure utilisation des crédits.

I

VUE D'ENSEMBLE

Sous ce titre, notre dernier rapport s'était efforcé de mettre en relief l'étendue du développement des colonies de vacances et œuvres de plein air, surtout accentué au lendemain de la guerre, et la multiplicité des initiatives qui se sont manifestées dans le domaine de la protection de l'enfance par le plein air.

Ce rapport avait également souligné, au point de vue technique, la diversité des placements poursuivant le même but de régénération physique et de prophylaxie antituberculeuse.

La dernière tournée a témoigné d'un progrès régulier à ce double point de vue et cette constatation essentielle devait être mise en valeur au début de ce rapport.

a) *Les différentes initiatives en faveur des colonies de vacances et œuvres de plein air.*

Une observation qui n'avait pas trouvé place dans le rapport de 1923, et qui est susceptible de conclusions importantes au point de vue de l'utilisation des crédits de subventions, est celle de la distinction nécessaire entre les œuvres qui ont pour objet essentiel ou exclusif le placement des enfants ou des adolescents dont elles assurent l'entretien dans des établissements appropriés, et celles qui assument la charge du placement de ces enfants dont elles effectuent, soit directement, soit indirectement, la sélection médicale et sociale.

Les premières sont avant tout des entreprises d'entretien matériel ; elles reçoivent des enfants que leur adressent des œuvres philanthropiques ou des groupements divers, moyennant un prix de journée qui doit, en principe, les rémunérer de la totalité de leurs frais. Leur caractère varie suivant leur nature juridique, leur but intéressé, ou désintéressé, l'absence ou la réalité de leurs préoccupations morales ou éducatives, la forme de leur administration. A côté de ces œuvres, des particuliers uniquement préoccupés du bénéfice à réaliser, reçoivent dans les mêmes conditions, les enfants dont des collectivités supportent la charge. Et ainsi, dans ses formes limites, l'industrie du placement en vacances s'apparente avec l'industrie hôtelière à bon marché.

Les secondes font plus spécifiquement œuvre sociale.

Les unes et les autres participent à l'organisation et au fonctionnement des services de plein air et bien qu'en pratique, certaines initiatives poursuivent et assurent à la fois le recrutement et le placement, il était nécessaire de distinguer leur rôle respectif, pour se faire une image exacte du tableau de l'activité considérable manifestée dans le domaine que nous avions à parcourir.

Sous le bénéfice de cette observation, il est possible, pour mieux mettre en relief leurs caractéristiques et leur inspiration, de grouper, comme suit, les différentes institutions dont l'Inspection générale a pu enregistrer l'activité d'ailleurs très variable.

Au premier rang, il convient encore de citer les *œuvres philanthropiques*, non qu'elles embrassent le plus grand champ d'activité, mais leur nombre est demeuré important et si quelques unes ont vu leur développement comprimé par les circonstances économiques, les subventions de l'État leur ont apporté une aide et un encouragement appréciables.

Sauf de notables exceptions, le nombre des enfants dont elles ont supporté la charge a été progressivement croissant. Il est juste de rendre un hommage à leurs efforts puisque c'est à elles en définitive que l'on doit les premières colonies de vacances et c'est encore avec leur concours qu'il sera permis d'asseoir dans l'avenir, une organisation méthodique des œuvres de plein air sur l'ensemble du territoire.

Sans qu'il y ait lieu, dans ce rapport, de dresser un palmarès des différentes organisations, il est difficile de ne pas mentionner l'importance des œuvres, qui, sous le nom, notamment, d'« Œuvre des Enfants à la Montagne », se sont multipliées sur le modèle de celle créée à Saint-Etienne par le pasteur

Comte, dont le nom mérite d'être cité dans un travail d'ensemble des colonies de vacances. L'œuvre stéphanoise des «Enfants à la Montagne» qui compte à son actif le placement de près de 70.000 enfants, depuis sa création en 1892, et a recueilli ces dernières années, environ 2.000 enfants pendant 45 jours, soit 90.000 journées par an, a inspiré nombre d'initiatives similaires. Il est permis, par une voie plus ou moins directe, de rattacher à cette œuvre, les colonies de vacances de telles grandes organisations, comme la Société des Foyers de l'Union franco-américaine, les Sociétés de Croix-Rouge, pour nous en tenir à ces exemples.

A la préoccupation purement philanthropique qui anime et soutient le dévouement des organisations des colonies de vacances, s'associe une inspiration d'un caractère différent. *Confessionnelle* ou *politique*, cette inspiration n'a pas eu pour conséquence de dénaturer l'œuvre bienfaisante poursuivie, et, sauf de rares exceptions, les colonies de vacances catholiques, protestantes ou laïques ont été largement ouvertes à tous les bénéficiaires sans distinction. Au moins parmi les œuvres visitées, il n'a été relevé aucun abus ni aucun geste de prosélytisme. Par ailleurs, l'Inspection générale n'a eu connaissance, à la charge de colonies organisées par un parti politique extrémiste, que de quelques rares manifestations qui ont provoqué du scandale parmi les populations.

L'idée philanthropique se double parfois aussi d'un souci de protection mutuelle limitée à des groupes déterminés : c'est le cas notamment des placements assurés par les Associations de Victimes de la Guerre, telles que «Aide et Protection», société nationale de secours mutuels entre les mutilés, anciens combattants, veuves et orphelins de guerre, les Fédérations d'anciens combattants, les associations de veuves de guerre, l'Association des médaillés militaires, etc..., pour ne citer que des exemples très généraux.

Une mention spéciale doit être réservée à une œuvre de création récente et d'un caractère particulier, celle de « L'Union pour les Français à l'Etranger », qui a déjà accueilli en France nombre d'enfants heureux de passer les vacances dans leur patrie.

La *Mutualité* a manifesté une activité progressive dans le domaine des placements de vacances et une place à part peut être faite aux mutualités scolaires. Dans certains départements la «Fédération des mutualites scolaires» a pris la tête du mouvement et pendant longtemps a centralisé la plupart des placements d'enfants d'âge scolaire. «Le sou des écoles laïques» réalise, par ailleurs, l'une des formes de cette mutualité. Il en est de même des «Fédérations des amicales laïques» des «Associations amicales d'anciens élèves », dont on trouve des types dans un grand nombre de départements.

Sans parler ici du rôle prépondérant de l'instituteur pris à titre isolé, dans le fonctionnement des colonies de vacances nous nous contentons de signaler que nombre de ces colonies ont été entièrement fondées et organisées par des instituteurs qui dans certains cas et légitimement d'ailleurs en ont fait une entreprise intéressée, assurant aux collectivités publiques et privées des possibilités de placement.

Mais il importe de mettre en relief l'ensemble des initiatives qui se rattachent, de près ou de loin, et sous les formes les plus diverses, à *l'organisation scolaire*. Notamment, on trouve dans plusieurs départements, une organisation qui, sous le nom d'« Œuvre des pupilles de l'école publique», placée sous l'autorité directe de l'Inspecteur d'Académie, s'efforce, comme dans la Gironde notamment, de prendre en main l'ensemble de la direction des colonies scolaires de vacances ou d'en être, du moins, l'animatrice. Il faut citer aussi les sociétés de patronage des écoles laïques et des écoles privées souvent fédérées qui tendent à assumer une partie importante de la tâche commune.

La Ligue de l'Enseignement, par l'intermédiaire de ses sections, compte à son actif quelques réalisations et l'œuvre centrale elle-même, a envisagé la création d'un établissement collectif dont elle assurerait la gestion.

On comprend l'intérêt de la participation de ces grandes œuvres centrales qui disposent de filiales à qui elles sont susceptibles de donner l'impulsion nécessaire pour la création de colonies locales.

Les divers groupements de la *jeunesse*, et notamment les groupements sportifs, sont également intervenus en vue de la création de colonies de vacances et plusieurs d'entre eux, fédérés, ont créé des comités locaux à cet effet. Telles la «Fédération des Jeunesses laïques» et surtout les différentes œuvres de *scoutisme*, dont les « Camps de vacances » complètent utilement les excursions hebdomadaires.

«Les associations provinciales» à qui revient l'initiative des «*Colonies d'Originaires*», dont le but est de permettre le séjour dans leur pays d'origine et le plus souvent dans leur propre famille de province, des enfants des grandes villes, ont considérablement développé leur activité. Sous l'initiative du Comité national des Colonies de vacances, s'est créée une Fédération des Sociétés de vacances d'Originaires, qui groupe dix-neuf œuvres provinciales et a envoyé à la campagne plus de

2.000 enfants, représentant près de 120.000 journées en 1929.

C'est surtout dans le cadre *corporatif et professionnel*, que l'œuvre des colonies de vacances s'est développée. Le Congrès national des œuvres de plein air de Reims a justement souligné l'intervention dans ce domaine de ce qu'on a appelé « les forces économiques ».

L'Inspection générale a pu apprécier l'importance et la variété des initiatives, tant patronales qu'ouvrières, en faveur des camps de vacances.

Du côté patronal, il s'est agi surtout d'initiatives individuelles : le placement en colonies de vacances est apparu à nombre de patrons comme le complément des œuvres sociales qui se sont proposé pour but la protection de l'enfance.

Notamment, nous avons trouvé dans nombre de colonies de vacances, dirigées par des œuvres ou par des particuliers, des enfants ou des adolescents dont le placement avait été effectué par des patrons à titre isolé, par des grandes firmes, en particulier de l'industrie automobile, les compagnies de chemin de fer, les compagnies de transports urbains ou interurbains ou même les compagnies de navigation dont nous avons constaté au moins un exemple, les compagnies d'assurances. Mais le plus souvent les patrons agissent par l'intermédiaire des caisses de compensation.

Exceptionnellement, les caisses de compensation ont créé elles-mêmes des colonies de vacances dont elles assument tous les frais et des groupements spécialisés tels que « l'Association pour le développement des œuvres sociales dans les industries métallurgiques et mécaniques », qui a elle seule a placé, en 1929, plus de 2.000 enfants ou adolescents, se sont constitués sous une direction patronale, pour créer des établissements permanents et des centres de camping en faveur des enfants de leurs adhérents et de leurs apprentis. Le développement de ces institutions est appelé à un grand avenir et il est arrivé qu'aux ressources patronales sont venues s'ajouter des subventions publiques pour le favoriser. Dans un département où la direction des œuvres sociales a été effectivement prise par un groupement industriel, des colonies de vacances ont été aménagées par un important syndicat patronal qui a, d'ailleurs, recueilli, sans distinction, en même temps que les enfants de ses adhérents, les enfants des classes laborieuses désignées par les dispensaires.

Parallèlement, les *coopératives de consommation*, dont la clientèle se recrute dans les milieux ouvriers et les classes peu aisées, ont organisé des colonies de vacances, le plus souvent

annexées à des préventoriums qui ont abrité un nombre croissant d'enfants et d'adolescents.

Une œuvre spécialisée « l'Enfance coopérative », reconnue d'utilité publique, a été créée par la Fédération des coopératives de la région parisienne, et est ouverte à tous les enfants de coopérateurs urbains ou ruraux, et elle possède d'importants établissements de vacances, sans préjudice des colonies de vacances des coopératives locales, ou des fédérations régionales.

Dans le programme social de la C. G. T., les colonies de vacances occupent une place importante, mais l'Inspection générale n'a pas relevé, au cours de sa tournée, d'institutions spécifiquement ouvrières en dehors de quelques associations qui présentent plutôt le caractère mutualiste, comme « l'Association fraternelle des ouvriers et employés des chemins de fer français », citée à titre d'exemple.

Nous voulons mentionner seulement, et toujours pour souligner la diversité de ces créations, les colonies de vacances de la « Fédération des locataires indépendants » celles du « Syndicat national des concierges », que l'on pourrait classer dans les organisations corporatives, les colonies de vacances de la Presse, dont on trouve le type le plus intéressant et le plus développé dans « l'Œuvre des Pupilles de l'Intransigeant ».

L'Inspection générale n'a pas la prétention de dresser la liste complète des différentes initiatives qui se sont intéressées soit à la création, soit au recrutement des colonies de vacances et des œuvres de plein air et le tableau qu'elle essaye d'esquisser dans ce rapport, a surtout pour but, comme nous le verrons plus loin, de rassembler toutes les données du problème de l'organisation à entreprendre par les pouvoirs publics pour synthétiser l'ensemble des activités dans ce domaine, et fournir les éléments d'une solution rationnelle. A ce point de vue, il convient également de mettre en relief l'action des différents *organismes d'hygiène sociale*, tels que les dispensaires qui, dans certains cas se contentent de collaborer au meilleur recrutement médical et social des bénéficiaires des œuvres de plein air, et dans d'autres prolongent leur action effective par la création de colonies de vacances temporaires ou permanentes, dont ils assurent eux-mêmes la gestion.

Il en est ainsi, notamment, de la « Fédération girondine des œuvres antituberculeuses » qui possède plusieurs colonies, spécialement réservées aux enfants recrutés par l'un ou l'autre de ses dispensaires.

Il est dans la logique des institutions sanitaires de poursuivre leur action protectrice jusqu'aux institutions de placement

qui doivent sanctionner leur œuvre de dépistage et de suveillance. Nous serions ainsi amenés à mentionner les colonies de vacances dépendant des inspections d'hygiène, notamment de leurs branches relatives à l'inspection médicale des écoles ; mais nous touchons ici d'une part, au problème même de l'organisation départementale et municipale des colonies de vacances, que nous abordons plus loin, d'autre part, au rôle des œuvres publiques dans l'organisation et le fonctionnement des colonies de vacances.

Il nous suffira dans ce premier chapitre, de mentionner l'extraordinaire développement des *initiatives publiques*, conformément à une loi générale aux termes de laquelle l'initiative privée amorce une œuvre et en fournit un premier type, tandis que les pouvoirs publics viennent la compléter et, tout en lui fournissant les éléments d'un plus grand développement, l'englobent et la dépassent.

Nous ne parlons pas de *l'État* qui n'administre pas de colonies de vacances, exception faite du préventorium de Camiers qui a annexé pendant plusieurs années à ses services permanents une colonie de vacances dont le rapport de 1923 a décrit le fonctionnement, mais qui, jusqu'à la reconstruction projetée de ses locaux, a suspendu ce service. L'État intervient par ses subventions dans des conditions qui seront précisées.

L'Office national des pupilles de la Nation, établissement public national, n'a pas davantage de colonies propres, mais les établissements favorisés par ses subventions et organisés soit directement, soit par l'intermédiaire de particuliers ou d'œuvres privées, ont continué à se multiplier jusqu'à atteindre une proportion de près de 15 % de l'effectif total de ses ressortissants d'âge scolaire, soit environ 25.000 enfants envoyés en colonies de vacances.

En ce qui concerne *les départements*, nous dirons seulement ici que leur rôle est encore restreint, bien qu'il commence à se dessiner et laisse apercevoir des perspectives considérables.

L'action des *communes* est très inégale. Si certaines municipalités, nous le verrons plus loin, ont atteint ou envisagent d'atteindre une proportion de placements correspondant à la presque totalité des enfants désignés par l'inspection médicale des écoles, d'autres, dans des villes cependant importantes, n'ont ébauché qu'un effort insignifiant.

Mais nous devons souligner que les caisses des écoles qui sont dans nombre de cas, l'organe spécialisé des communes pour le placement des enfants d'âge scolaire, ont développé

leur action depuis notre dernière tournée et se sont résolument orientées vers le placement en vacances estimant que la protection des enfants par les cantines scolaires et les œuvres de plein air, ne doit pas être suspendu pendant la période des vacances.

Il est juste de finir cet exposé, en quelque sorte panoramique, des initiatives publiques et privées dans le domaine du plein air, en soulignant l'effort de coordination de ces initiatives tenté par les fédérations régionales des œuvres de plein air et par le Comité national dans le sein duquel ces fédérations ont leur représentation statutaire.

Le rapport de 1923 mentionnait déjà *et nous ne pouvons que confirmer*, l'importance éventuelle du rôle de ces fédérations au point de vue de l'aménagement ultérieur des colonies de vacances et des œuvres de plein air, sur l'ensemble du territoire, et la collaboration qu'elles sont susceptibles d'apporter aux pouvoirs publics, par la documentation qu'il leur appartenait de rassembler et les directives administratives et techniques que l'expérience leur permettait de dégager.

b) *Les différents modes de placement.*

Le rapport de 1923 a rappelé, en soulignant leurs caractères et leurs mérites respectifs, les deux modes principaux de placement de vacances c'est-à-dire, le placement collectif et le placement familial.

Le *placement familial* a été le premier et tout d'abord le seul pratiqué. Il est apparu, une fois de plus, que son efficacité était surtout fonction du choix des nourriciers et de la surveillance exercée. Dans certaines régions rurales, notamment dans le Centre, où les placements sont, en quelque sorte, traditionnels, où des surveillantes possèdent tous les éléments d'un choix heureux, il a été constaté, malgré l'imperfection des conditions matérielles d'installation, que des colonies ont pu fonctionner avec des résultats pleinement satisfaisants. Il serait injuste de laisser jeter un discrédit général sur ce mode de placement qui présente, d'autre part, l'avantage d'une dépense moindre et nous n'avons rien à changer au tableau que nous avons dressé dans notre dernier rapport.

C'est le *placement collectif*, d'ailleurs très variable dans son installation, depuis la tente et le baraquement, jusqu'aux installations temporaires ou spécialement créées en vue de leur destination, qui a surtout bénéficié du développement des colonies de vacances.

Mais ce qui caractérise particulièrement ce développement, c'est la multiplication des *colonies juxta-urbaines*, ou des demi-colonies qui consistent essentiellement, dans le rassemblement, sur des terrains ou dans des parcs proches des grandes villes, des enfants d'âge scolaire, qu'il importe, avant tout, d'arracher au péril de la rue pendant les grandes vacances. Les enfants passent la journée sous la surveillance d'instituteurs ou de moniteurs spécialement recrutés, en même temps qu'on leur distribue, le plus souvent avec la collaboration de la caisse des écoles, le repas de midi et un goûter. Amenés le matin sur l'emplacement choisi, ils sont ramenés le soir à l'aide de moyens de transport organisés ; ils bénéficient ainsi, si l'emplacement est bien choisi, d'un séjour profitable au plein air.

Ce mode de placement qui est surtout pratiqué par les municipalités et dont nous avons vu d'intéressantes applications notamment à Roubaix, Tourcoing, Lille, Lorient, Metz, Nancy, Toul, Saint-Quentin, etc..., ne saurait avoir la prétention de remplacer la colonie de vacances type. Les demi-colonies présentent l'avantage d'atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires et pratiquement s'étendent souvent à la presque totalité de la population scolaire.

Nous mentionnons pour mémoire les formes multiples des *séjours en plein air* qui s'apparentent aux colonies de vacances par leurs préoccupations sanitaires et éducatives, notamment les *caravanes scolaires* dont l'idée première qui remonte à 1874, est due à M. Talbert, professeur d'un lycée de Paris, et que M. Allemand-Martin professeur du lycée de Lyon, réalise méthodiquement depuis plusieurs années. Nous touchons ici au problème du tourisme scolaire et à celui du camping sur lesquels nous ne devons évidemment pas nous étendre.

Si l'on se place ensuite au point de vue de l'âge des bénéficiaires, il convient de souligner le développement des *colonies de vacances d'adolescents et d'apprentis*, parmi lesquelles nous pouvons citer les « Maisons de vacances » pour jeunes filles de l'Association des Foyers et Unions chrétiennes, de la Mutuelle des associations de Croix rouge, etc..., les centres de l'association pour le développement des œuvres sociales dans les industries métallurgiques et mécaniques, d'une façon générale de nombre de groupements patronaux et de coopératives. Les grandes associations, comme l'Association générale des camps de vacances en montagne, reçoivent à la fois des grands jeunes gens, des enfants d'âge scolaire, ou même des enfants plus petits Ces derniers ont donné lieu à la création de colonies dites « maternelles » dont un type particulièrement intéressant a été réalisé

par l'Œuvre des colonies maternelles scolaires, fondée en 1897, par les directrices d'écoles maternelles, et sous la forme de demi-colonies par l' « œuvre maternelle des classes de plein air », fonctionnant du 15 mai au 30 septembre, fondée par Mme David-Weil.

Nous avons relevé d'autres colonies maternelles, à Brignais, dans le Rhône (pour les Petits de la maternelle), à Chatelaillon dans la Charente (la Nature pour tous), à Brigthon, dans la Somme (la Maison des tout petits) à Saint-Christophe, dans l'Indre, (au château de Bébé), dans le Finistère (Crèche d'Arrêgras). Nombre d'œuvres ajoutent des sections maternelles dans leurs colonies de vacances.

Ce mouvement méritait d'être souligné en même temps que celui des colonies de *vacances pour familles* dont les types se multiplient également sur l'initiative des œuvres anciennes. notamment de l' « Œuvre des trois semaines » du pasteur Lorriaux, l'Union des coopératives, les œuvres du Moulin Vert de l'abbé Violet, etc...

La durée du séjour des enfants est également un facteur caractéristique et différenciel des institutions de plein air. Nous n'en parlons ici que pour souligner la tendance des œuvres, qui uniquement préoccupées tout d'abord d'assurer un placement temporaire de vacances aux enfants qui leur sont confiés et et dont elles assument elles-mêmes le recrutement, se sont aperçues qu'un séjour de courte durée était insuffisant pour nombre d'entre eux, et transforment leurs établissements en institutions permanentes. Le nombre des *colonies scolaires prolongées*, d'institutions de cure, comportant des durées de séjour de plusieurs mois, dont le point de départ a été la colonie type de vacances s'est considérablement multiplié.

La distinction est d'ailleurs difficile et la gradation est insensible entre ces institutions, les préventoriums et les écoles de plein air internat dont les indications sont souvent communes et le but prophylactique identique.

L'inspection de ces établissements n'entrait pas dans le cadre de notre tournée, mais il est manifestement apparu que le problème de la protection sanitaire de l'enfance était unique et que notamment au point de vue de la lutte contre la tuberculose et de la prophylaxie antituberculeuse une liaison des différentes institutions sous une autorité sanitaire unique, s'imposait.

Cette observation peut être retenue en vue de situer l'organisation même des colonies de vacances dans le cadre général de l'administration sanitaire.

II

OBSERVATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT TECHNIQUE DES ŒUVRES DE PLEIN AIR

L'organisation administrative et le fonctionnement technique des œuvres de plein air ont fait l'objet, en 1923, d'un exposé détaillé présentant à la fois un caractère descriptif et critique. Nombre des observations recueillies au cours de la dernière tournée, trouveraient encore leur place dans ce rapport : nous nous permettrons en suivant un plan identique de nous y référer, sauf à souligner les plus caractéristiques d'entre elles, et à mentionner en même temps que les modifications intervenues, toutes observations nouvelles qu'il nous a été permis de recueillir.

a) *Installation et aménagement.*

Nous avons dit qu'un bon *placement familial* nécessitait avant tout un choix judicieux. Les conditions de son installation matérielle doivent être un des éléments décisifs de ce choix. Il appartient d'ailleurs aux organisations et aux personnes préposées à la surveillance du placement d'exiger notamment les améliorations relatives à la literie, ainsi que les installations-minima nécessaires aux soins de propreté. Leur influence peut au surplus contribuer à modifier l'hygiène même des nourriciers. L'Inspection générale qui se plait à rendre hommage à l'excellence de nombreux placements familiaux a relevé dans plusieurs centres des conditions d'hygiène déplorables, lorsque au souci, chez les collaborateurs ou les œuvres, de placer le maximum d'enfants, s'est associé, chez le nourricier, le désir immodéré de tirer le maximum de profits. Dans une localité du centre où, depuis plusieurs années, sont recueillis les colons d'une cité de la banlieue parisienne, des nourriciers ont hébergé jusqu'à 10, 12 et 16 enfants qui se sont trouvés entassés dans des couloirs ou des chambres exiguës et à raison de 2, 3 et quelquefois 4 enfants par lit. Cet exemple, sans parler des difficultés nombreuses heureusement moins graves, signalées dans les rapports particuliers de l'Inspection générale, suffit à illustrer la nécessité d'un contrôle préalable de l'administration publique sur les installations des placements familiaux.

Le problème de l'installation dans les *établissements collectifs*, concerne à la fois la situation et l'aménagement intérieur des locaux et les dispositions sanitaires visant l'alimentation en eau potable et l'évacuation des nuisances.

Le rapport de 1923 a résumé les dispositions essentielles exigibles pour l'installation d'une colonie de vacances, notamment en ce qui concerne le minimum du cube d'air dans les dortoirs, le nombre de lavabos, l'aménagement d'un lazaret d'admission ou de salles d'isolement, l'existence d'annexes telles que terrains de jeux, abris couverts, salles d'études, services de douches, etc... Il suggérait au Ministre de l'Hygiène d'élaborer, en vue des constructions nouvelles, un plan type où ces différentes dispositions pourraient figurer.

A la suite de notre dernière tournée, il est apparu que cette suggestion gardait tout son intérêt, mais elle devrait s'étendre jusqu'à l'établissement d'un programme minimum s'appliquant, non seulement aux constructions nouvelles mais à l'ensemble des placements collectifs, depuis les tentes et les baraquements jusqu'aux installations réalisées dans les locaux de fortune ou dans des écoles, collèges et établissements publics mis, à titre temporaire, à la disposition des organisateurs.

Les critiques le plus souvent formulées par les rapports particuliers, visent la surpopulation des dortoirs, même dans des établissements convenablement aménagés par ailleurs. Les lavabos sont souvent en nombre insuffisant, de même que les douches et les baignoires.

Sont également notés dans un trop grand nombre de rapports, l'absence de tout isolement ainsi que des annexes indispensables. Cependant l'installation de quelques grandes colonies spécialement aménagées en vue de leur destination, telles que les centres de vacances en montagne, méritent du moins pour certains de leurs services des éloges, sans restriction. Par ailleurs, l'esprit d'initiative dans nombre de colonies médiocrement installées a pu corriger dans une certaine mesure des insuffisances trop manifestes. C'est ainsi que plusieurs d'entre elles peuvent faire état d'aménagements partiels, tels que la création de lavabos avec casier individuel selon la formule de « L'Hygiène par l'Exemple », de water-closets à chasse d'eau automatique etc..., témoignant de leur souci de satisfaire progressivement à toutes les exigences sanitaires de leurs installations.

La pratique suivie par le département de la Seine pour le placement des pupilles de la nation et des élèves des internats primaires mérite d'être signalée ici, car elle montre que les œuvres ou services chargés du placement peuvent obtenir des

établissements les améliorations indispensables, si elles subordonnent ce placement à l'exécution de travaux d'aménagement, correspondants. Il s'agit en la circonstance d'établissements organisés par des fonctionnaires de l'enseignement qui ont entrepris à titre privé, la direction d'une colonie de vacances et dans laquelle les enfants n'ont été envoyés qu'après acceptation préalable d'un programme sanitaire satisfaisant. Le succès de leur entreprise, c'est-à-dire l'apport de la clientèle, a constitué un objectif suffisant pour inciter à l'effort financier indispensable. La procédure est à retenir pour nombre d'établissements sur lesquels la même pression efficace pourrait s'exercer.

Il faut signaler d'autre part, comme caractéristique, la pratique consistant à annexer une colonie de vacances à des établissements d'hygiène sociale, tels que sanatoriums, préventoriums et écoles de plein air. L'identité des buts poursuivis justifie, comme nous l'avons dit plus haut, le rapprochement matériel de ces organisations qui a l'avantage de faire bénéficier les installations de vacances de services généraux et annexes bien aménagés, toutes précautions étant prises bien entendu pour éviter les inconvénients sanitaires éventuels qui pourraient résulter de la juxtaposition ou de la succession dans les mêmes locaux de certains services.

L'Inspection générale a relevé notamment dans le Nord, le Haut-Rhin, le Finistère, l'Aube et la Gironde d'heureux exemples de cette pratique qui, à raison des seules considérations techniques, sans parler des économies réalisées mérite d'être encouragée. Une réserve a été faite cependant pour le cas relevé dans certains établissements privés de Berck notamment où l'admission de colonies de vacances a entraîné un fâcheux encombrement au détriment des malades comme des colons eux-mêmes.

Parmi les créations récentes de colonies de vacances, édifiées à neuf en vue de leur destination exclusive, l'Inspection générale croit devoir mentionner l'initiative de la municipalité de Bordeaux qui a réalisé, dans un minimum de temps, des constructions légères, avec toutes les annexes indispensables et dans des conditions de confort et d'hygiène satisfaisantes.

Un premier type, destiné au personnel des tramways est représenté par des baraques genre Adrian, doublées d'une paroi intérieure en briques, sur soubassement en béton, avec plancher à 0 m. 50 du sol. Un autre, réservé au personnel de la régie municipale du gaz et de l'électricité, comprend des bâtiments construits sur fondations en béton de chaux et ciment, avec murs en brique creuse, enduits sur les deux faces de mortier

de chaux, toiture en tuiles mécaniques, charpente en bois de sapin.

Il conviendrait, en vue du programme général que nous abordons plus loin, de tirer de cet exemple les conclusions pratiques qu'il autorise. Tous les intermédiaires peuvent d'ailleurs être trouvés entre ces constructions légères, les baraques en planches avec double paroi posées ou non sur des piliers de briques, ou de ciment, et les baraques démontables, avec les différentes annexes et qui ont été expérimentées entre autres par l'Association générale des camps de vacances du commandant Fabre. Une étude détaillée de ces différents types mériterait d'être faite. En ce qui concerne les baraquements mobiles dont les constructions s'étalent, notamment en période de vacances, le long de la côte de la Manche, pour être remisées le reste de l'année, l'idée a été émise par l'un de nous d'une organisation centralisée qui se chargerait de l'entrepôt du matériel, afin de faciliter sur des emplacements judicieusement choisis un plus grand nombre de colonies sans frais excessifs. Le préventorium de Camiers, appartenant à l'État, pourrait être chargé, par exemple, d'une partie de cet entrepôt. Quoiqu'il en soit, le problème du développement des colonies maritimes de vacances pour les adolescents, et les grands enfants, mérite d'être étudié sous cet angle.

L'installation des *demi-colonies* ou *colonies juxta-urbaines* comporte des mesures toutes différentes. Nombre de grandes villes ont effectivement prévu, sur des emplacements bien choisis, à proximité, mais en dehors des agglomérations, pourvus des ombrages indispensables, tous les aménagements assurant aux enfants les soins matériels et sanitaires satisfaisants, leur permettant de s'ébattre en plein air, de se laver et de se doucher, de se protéger en cas de mauvais temps.

Par contre, le souci d'aller vite et de donner satisfaction aux plus grands effectifs a conduit certaines autres à se contenter d'installations précaires et dont l'insuffisance a grandement nui au but poursuivi.

L'Inspection générale a eu l'occasion de souligner la nécessité d'améliorer ces installations et surtout de prévoir, en tous cas, des lavabos et des douches en nombre satisfaisant, et des abris contre la pluie ou contre la trop grande chaleur.

Là aussi, il paraît indispensable d'établir le plan et le programme minimum envisagé d'autre part pour les colonies de séjour permanent.

b) *Fonctionnement intérieur des colonies de vacances. — Services sanitaires et économiques. — Services de surveillance.*

Sans entrer, comme nous l'avons fait en 1923, dans le détail des différents services constitutifs de l'organisation des colonies et dont le bon fonctionnement est une condition essentielle de rendement, nous pouvons grouper les observations recueillies au cours de notre dernière tournée autour des préoccupations essentielles qui doivent guider l'action des organisateurs responsables. Ces préoccupations qui sont à la fois d'ordre sanitaire et éducatif, se combinent et se compénètrent d'ailleurs aux différents stades du fonctionnement de la colonie, qui assume l'entretien matériel et physique de jeunes êtres, sans qu'elle puisse se désintéresser de leur évolution morale et intellectuelle.

SERVICE MÉDICAL.

L'intervention du médecin a sa raison d'être pendant la période du recrutement, quand il s'agit de choisir, dans une agglomération d'enfants et d'adolescents, ceux dont l'état physique motive plus impérieusement un séjour en plein air.

Elle se justifie également pour éliminer les malades dont la place est dans un établissement de cure, ou pour fixer la nature du séjour soit à la campagne, soit à la montagne, soit à la mer, soit dans une station climatique ou thermale, les indications étant, pour l'un ou pour l'autre, essentiellement différentes.

Au moment du départ des bénéficiaires, une *visite médicale* est encore nécessaire pour ceux qui, au début ou au déclin d'une maladie infectieuse, apporteraient un risque de contagion dans la colonie. Cette dernière visite est assez généralement faite par les œuvres et les services chargés du recrutement, mais la sélection, en vue de découvrir les plus aptes médicalement ou d'écarter les malades et notamment les tuberculeux, d'orienter le choix du placement, n'est sérieusement effectuée que par un trop petit nombre.

Des erreurs manifestes ont été relevées à ce sujet au cours de notre tournée. C est ainsi, notamment, que les familles préfèrent en principe, la mer à la campagne, y envoient leurs enfants sans l'avis préalable du médecin ou même malgré cet avis, et il est arrivé que des enfants malades ont vu leur état s'aggraver du fait de leur séjour en colonie.

Quant à la *surveillance médicale* à l'intérieur de la colonie, elle n'est effectuée, pour la généralité des services, dans les

conditions exposées par notre rapport de 1923, que dans quelques grands établissements.

La seule précaution prise en général, consiste à assurer une liaison plus ou moins immédiate entre les colonies et les médecins les plus proches, pour l'éventualité de maladies ou d'accidents. Dans quelques cas, l'administration des colonies s'est assurée la collaboration d'un étudiant en médecine ou d'une infirmière, jouant, par ailleurs, le rôle de surveillant. Cette pratique est à recommander sous la réserve d'un examen sérieux des aptitudes des candidats.

Le *contrôle médical des résultats* proches ou éloignés dont notre rapport de 1923 a montré l'intérêt est loin d'être généralisé ou, du moins, les indications recueillies portent le plus souvent sur les seuls enregistrements du poids et mensuration de la taille.

Il appartient au Ministère, avec la collaboration éventuelle du Comité national des colonies de vacances, de donner à ce sujet les directives nécessaires et d'établir un modèle de fiche sanitaire, d'ailleurs réclamé par la plupart des œuvres.

DISCIPLINE

Sous le titre « discipline », le rapport de 1923, a décrit en détail les dispositions prises par les organisateurs de colonies, en vue de procurer aux enfants des distractions saines et de favoriser dans les conditions de repos et de détente inhérentes aux vacances, leur développement intellectuel et physique. Pour répondre à ces préoccupations, il a été prévu un emploi du temps dont nous avons mentionné les types les plus heureux.

Il va de soi que s'agissant d'enfants ou d'adolescents en vacances, il ne saurait être question de prévoir des règles strictes dont l'imposition donnerait aux enfants l'impression d'une contrainte désagréable en leur enlevant l'illusion de la liberté. L'Inspection n'a pas relevé d'abus flagrants dans ce sens. Par contre, elle a dû constater dans plusieurs colonies un laisser aller qui en définitive a engendré de la tristesse et de l'ennui, alors que la préoccupation dominante des directeurs et des surveillants doit être de favoriser chez les colons l'entrain et la gaité. Le problème de la discipline, défini comme il vient d'être dit, se ramène à celui du choix ou de la formation des surveillants et c'est à préciser ou à découvrir les qualités du bon surveillant que se sont appliqués nombre d'organisateurs de colonies et de camps de vacances. Dans la

pratique, ce problème a été diversement résolu. Une formule qui a paru satisfaisante, consiste à utiliser pour la surveillance, des instituteurs qui, ayant l'habitude des enfants, trouvent dans les colonies l'emploi de leurs qualités d'éducateurs.

Mais il ne faut pas oublier que le poste de surveillant de colonie de vacances est fatiguant et il faut s'assurer si, comme il a été constaté à différentes reprises, les postulants ne cherchent pas uniquement les perspectives d'un repos à la campagne, sauf à ne consacrer que le minimum d'attention à leurs fonctions.

Une grande colonie a utilisé des élèves infirmières qui, obligées de suivre des cours l'hiver, sont libres l'été. Cette pratique a donné satisfaction, mais il serait bon qu'une instruction spéciale fut donnée à ces futures surveillantes comme l'essai a été tenté par le Comité national des colonies de vacances.

Il faut également signaler l'appel fait par un certain nombre de colonies, aux groupements de scoutisme, qui leur ont fourni d'excellents cadres, parfaitement rompus aux meilleures méthodes éducatives. De même, l'École de Joinville a envoyé dans plusieurs camps de vacances des moniteurs qui se sont heureusement acquittés de leur tâche.

D'autres formules ont été adoptées (recrutement sur place, affectation des parents à la surveillance, emploi comme moniteurs d'anciens colons) qui ont donné des résultats inégalement heureux. Trop de colonies recrutent au hasard leurs surveillants et sans garanties préalables et l'Inspection générale a relevé dans plusieurs d'entre elles des enfants laissés à l'abandon et une mauvaise tenue générale qui n'est pas sans danger pour la moralité et la sécurité.

ÉDUCATION PHYSIQUE

Faute de pouvoir faire appel à des moniteurs d'éducation physique, comme la règle en a été adoptée dans plusieurs grands établissements, il est utile que les surveillants aient des notions suffisantes pour présider aux exercices d'éducation physique dont la pratique est indispensable et devrait être imposée dans toutes les colonies. L'Inspection générale a constaté à ce sujet une insuffisance trop manifeste en ce qui concerne la compétence des surveillants et nombre de dirigeants ne se sont aucunement préoccupés de faire à l'éducation physique la part nécessaire. Il va de soi qu'il faut éviter l'abus inverse, et qu'il ne s'agit pas de réaliser des performances

au risque de fatiguer les enfants ou jeunes gens, mais de compléter l'éducation physique trop souvent insuffisante, donnée en cours d'année et de leur apporter, en même temps qu'une distraction, un profit pour leur santé.

« Un professeur de gymnastique est nécessaire, dit notamment le commandant Fabre. Quand les enfants ne sont pas occupés, ils sont plus turbulents et se portent moins bien. »

L'Inspection générale n'a rien à changer à la doctrine qu'elle a exposée sur ce point dans son rapport de 1923.

OBSERVATIONS DIVERSES

Diverses observations relatives à la vie intérieure des colonies et camps de vacances ont été consignées dans les rapports particuliers sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'étendre. Il a été relevé entre autres dans certaines colonies que les enfants étaient obligés de laver tout leur linge ? L'utilisation des enfants pour des travaux intérieurs des colonies peut, dans certains cas, apparaître comme une distraction ou un apprentissage et sans vouloir la critiquer, il paraît indispensable que ces travaux soient, en principe, assurés par d'autres moyens.

L'Inspection générale a relevé également, dans certaines colonies, une insuffisance manifeste des trousseaux et faute de pouvoir en imposer la dépense aux parents, il importe que la colonie elle-même dispose, à toute éventualité, d'une petite réserve de linge ou de vêtements pour les cas urgents.

Le *régime alimentaire* s'adressant à des organismes en état de croissance, a une particulière importance. Nombre d'erreurs dans le détail desquelles il n'y a pas lieu d'entrer, ont été, dans l'établissement de ce régime, relevées par l'Inspection générale, même dans les colonies dont les organisateurs n'étaient pas guidés par un souci excessif d'économie.

Les questions que son application soulève sont d'ailleurs complexes et il nous paraît utile de reproduire à ce sujet une note de service de l'Association générale des camps de vacances, qui en souligne la diversité.

« Une bonne alimentation, dit cette note, assure, non seulement la santé du campeur mais aussi le succès du Camp. Elle est une source d'éloges de la part des familles, de satisfaction pour l'enfant. Elle constitue aussi un excellent moyen de discipline, car elle le prédispose à mieux entendre l'enseignement donné, à mieux obéir, à mieux faire effort. Enfin, lorsque le budget d'alimentation est bien administré, lorsque les rations sont bien calculées,

lorsque les plats sont bien préparés, il n'y a ni gaspillage ni perte et le chef de camp peut réaliser de notables économies.

L'alimentation doit donc être l'objet des soins les plus attentifs de tous. On devra s'intéresser non seulement à la variété et à la préparation du menu, mais encore à la répartition et à la présentation du repas lui-même.

Nous ne calculerons pas les rations d'après leur équivalence en calories, encore faut-il d'ailleurs que l'enfant absorbe et digère ces calories et qu'on les lui présente sous l'apparence d'une nourriture agréable, saine, suffisamment abondante.

Il faudra du reste établir une relation entre les différents moments de la vie du camp et le mode d'alimentation. A l'arrivée, des repas plus soignés, des rations plus abondantes, des desserts plus fins triompheront de la nostalgie et donneront à tous une impression favorable. Le dimanche, l'enfant moins fatigué déjà, voit encore son appétit émoussé par les friandises apportées par les parents. S'il fait froid ou s'il a fourni un travail plus intense que de coutume, il lui faudra, pour récupérer ses forces, une ration plus abondante. De même, s'il se trouve par hasard désœuvré dans le camp, il a tendance à demander et redemander du pain à la cuisine pour se distraire. Parfois, il sacrifiera sa faim, écourtera son repas pour arriver plus vite à un dessert qui le tente particulièrement. Il ne faut pas non plus aller à l'encontre des goûts régionaux : selon leur contrée, les enfants boudent devant un plat de pâtes ou de lentilles et se réjouissent à la vue d'un plat plantureux de choucroute. Les jeunes filles exigent une cuisine plus fine, des plats moins consistants et plus épicés, plus sucrés. Enfin les enfants qui vivent sous les tentes et au grand air mangent davantage. Il est de toute évidence aussi que la ration varie avec l'âge, comme le menu.

On voit par ce qui précède qu'il existe toute une psychologie de l'alimentation et qu'elle est même un moyen de diplomatie ; chacun sait d'ailleurs combien le règlement d'une question est plus aisé après un bon déjeuner. C'est dans cet ordre d'idées qu'on gâtera plus particulièrement les enfants dans les premiers et derniers jours de leur séjour au camp »

Dans notre dernier rapport qui est entré dans le détail des menus et rations quotidiennes, nous suggérions, sauf à tenir compte des habitudes locales, de dégager de l'expérience contrôlée et d'avis techniques autorisés, un certain nombre d'indications pratiques dont il conviendrait de faire bénéficier les œuvres. Les observations recueillies au cours de notre dernière tournée tendent à confirmer l'intérêt de telles dispositions, qui peuvent servir de base au contrôle qu'appelle

nécessairement le service de l'alimentation, si l'on veut assurer aux colonies le rendement escompté.

Nous devons dire aussi un mot de la *sécurité* et de la *préservation des accidents*. L'importance de cette question a malheureusement été soulignée par des catastrophes qui ont coûté la vie de plusieurs enfants s'ébattant sur des plages peu sûres et sans que toutes les précautions nécessaires aient été prises. Le Ministère des Travaux publics a d'ailleurs prévu des mesures spéciales de protection qu'il y aurait lieu d'imposer avec une grande rigueur aux plages fréquentées par les enfants. Si quelques colonies ont pris la précaution de s'assurer le service d'un maître nageur, d'autres se sont fiées au hasard qui leur a parfois réservé de durs réveils.

A la question des accidents est liée la pratique des assurances qui, assez généralisée, n'est cependant pas uniformément étendue à toutes les colonies. L'Inspection générale estime qu'elle devrait être obligatoire pour toute colonie située tant à la mer qu'à la montagne ou à la campagne, et s'appliquer, à la fois, aux accidents et aux maladies si l'on veut éviter des déboires. La jurisprudence tend, il est vrai, à n'attribuer aux administrateurs et directeurs de colonies de vacances que la responsabilité du père de famille et, en conséquence, de décharger de tout risque financier ceux qui font la preuve d'une surveillance satisfaisante. Mais il vaudrait mieux leur éviter et éviter aux parents, par le moyen d'un contrat d'assurances, d'ailleurs peu onéreux, des soucis ou des ennuis matériels qui entravent inutilement l'action bienfaisante des œuvres de plein air.

III

RÉGIME FINANCIER DES COLONIES DE VACANCES. — CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le développement des colonies de vacances et leur perfectionnement technique soulèvent avant tout un problème financier.

L'Inspection générale a été amenée à faire l'inventaire des ressources applicables aux institutions de plein air et à dû se préoccuper de l'utilisation rationnelle des crédits de subventions.

Les dépenses d'installation et de fonctionnement. — A n'en pas douter, le *placement familial* nécessite une dépense sensiblement moins élevée que le placement collectif, réserve faite bien entendu de la forme moins complète des colonies juxta-urbaines qui ne comporte pas de dépenses de logement.

On trouve encore pour le placement familial des prix de journée de cinq et six francs, sans parler de certains placements ruraux qui comportent, en échange d'une main-d'œuvre légère la gratuité de l'entretien. Il est vrai que la concurrence apportée par certaines grandes administrations a contribué à augmenter les prix dans des proportions qui ne sont pas justifiées par une amélioration des prestations et atteignent le chiffre neuf, dix et onze francs.

A la différence du placement familial, qui ne nécessite pas de dépenses d'installation, le *placement collectif* comporte un double problème financier, celui des installations matérielles et celui de l'entretien des enfants.

Ce que nous avons dit plus haut des différentes formes de placement collectif et des conditions variables sous lesquelles se présente ce placement explique la difficulté de l'évaluation du coût d'un lit de colonie.

Si la création de certains établissements aménagés dans des locaux dont il a fallu supporter les frais d'acquisition, fait ressortir à plus de 10.000 francs le prix de chaque lit, par contre l'Inspection générale a relevé notamment à Bordeaux, pour des constructions légères, un prix de revient qui n'atteint pas 1.600 francs par lit, y compris les annexes, mais non comptés le prix du terrain et le mobilier.

Lorsque la colonie de vacances a été créée comme un complément ou une annexe d'un préventorium ou d'une école de plein air, dans les conditions déjà exposées, le montant de la dépense est allégé des frais d'installation des services généraux communs.

Aucune comparaison n'est d'ailleurs possible entre les dépenses des constructions, même légères, et celles de l'installation de baraquements et de tentes et le problème est différent pour chaque cas particulier.

Mentionnons seulement, à titre d'indication, quelques prix relevés au cours de notre tournée pour diverses installations. C'est ainsi qu'une tente neuve coûte actuellement 130 francs par place et qu'une baraque en bois, à double paroi, couverte en tuiles, peinte à l'huile et posée sur un mur de maçonnerie de 2 mètres de hauteur, pouvant abriter trente enfants et un surveillant, coûte environ 20.600 francs.

Sans vouloir dégager un prix de revient moyen et en tenant compte en outre des installations temporaires réalisées dans des locaux scolaires ou de l'utilisation de certains édifices publics, tels que les casernes, forts, il est possible d'estimer, pour une évaluation qui serait retenue en vue d'un programme de créations généralisées, à 1.500 ou 2.000 francs le prix d'un lit.

Si, malgré l'absence d'éléments uniformes d'approbation, une précision de cet ordre peut être esquissée, c'est que ces prix ont été recueillis auprès de plusieurs dirigeants d'institutions et que notamment, ils correspondent à des dépenses réelles nécessitées par le placement des colons des Pupilles de la Nation du département de la Seine et des internats scolaires de ce département. Il s'agit bien entendu d'installations réalisant les exigences minima : douches, service d'hygiène, isolement, abris etc...

Le prix de journée de fonctionnement des établissements collectifs oscille en moyenne entre 8 et 10 francs, et dépasse souvent ces chiffres. Dans ce prix, l'alimentation entre dans une proportion qui varie entre les deux tiers et les quatre cinquièmes. La différence est représentée par les frais de surveillance, de voyage et divers frais généraux. Mais l'Inspection générale a relevé qu'en outre de ces dépenses correspondant à des prestations effectives, diverses œuvres, et notamment les grandes œuvres déjà mentionnées, spécialisées dans la gestion de centres collectifs de placement réclament sous des formes diverses des contributions supplémentaires, telles que droit d'inscription, contribution pour dégradation générale, pour l'assurance, etc...

En ce qui concerne ce point particulier de l'assurance, la contribution demandée atteint dans quelques cas trois et cinq francs pour un séjour d'un mois, alors que la police-type obtenue par le Comité national des colonies de vacances, pour ses œuvres adhérentes, en ce qui concerne le risque accident, a pu être fixée à 0 fr. 80 par enfant.

Il a été constaté, dans nombre de cas, que le prix payé par les colons dépasse sensiblement le prix de revient. L'excédent est, à la vérité, affecté à des améliorations et à l'extension des services, mais l'impression demeure que la comptabilité de ces œuvres pèche par une certaine confusion et que des règles précises devraient leur être imposées pour la tenue de leurs comptes.

D'une façon générale, d'ailleurs l'Inspection générale a relevé que la *comptabilité* des œuvres, reconnues ou non d'utilité publique, est des plus disparates et des plus sommaires.

Il n'est pas rare de voir confondues les dépenses d'installation et les dépenses de fonctionnement et il faut de longues recherches pour les dissocier. *A fortiori*, les dépenses de fonctionnement ne permettent que difficilement de dégager

les différents éléments du prix de journée. Notamment, les dépenses de personnel sont souvent fusionnées avec des dépenses de propagande et divers autres frais généraux.

Quand aux comptes des recettes, on trouve confondus le produit des cotisations, les versements des familles ou des collectivités payantes. Il n'est pas jusqu'aux subventions des budgets publics qui forment masse avec des recettes sans lien avec elles.

L'obscurité est encore plus grande lorsqu'il s'agit de dépenses ou de recettes afférentes aux colonies de vacances lorsque celles-ci ne constituent que l'une des branches d'activité des œuvres administrant des services multiples.

Les ressources d'initiative privée.

Notre tournée d'inspection s'était proposé comme but d'établir le bilan financier des œuvres de plein air et il eût été intéressant de faire ressortir dans ce bilan la part respective de l'initiative privée, des contributions familiales et des budgets publics.

L'insuffisance signalée de la comptabilité n'autorise pas de conclusions sûres ou généralisées. En fait, la participation des familles est considérable dans la plupart des budgets de colonies de vacances. Il faut en conclure que la sélection en vue du placement n'a pas été dominée par les seules considérations techniques et sociales et que la priorité a été donnée aux demandes immédiatement appuyées d'une contribution pécuniaire. Il n'en reste pas moins que cette contribution familiale est un élément important du budget des colonies de vacances.

Le principe de la gratuité a fait l'objet de la part des œuvres ou administrations intéressées de discussions approfondies. La doctrine qui paraît s'en dégager n'est pas favorable à sa généralisation. Il est apparu comme équitable que les parents participent aux dépenses de placement, dans la mesure de leurs moyens. Dans une grande ville où l'œuvre des colonies de vacances dispose de ressources appréciables, cette participation a pu être imposée dans la proportion moyenne du tiers total de la dépense, la gratuité complète ayant été accordée dans les cas d'indigence manifeste avec des dégrèvements marqués en faveur des familles nombreuses. Il s'en faut que cette proportion ait pu être atteinte dans tous les cas et, notamment dans les colonies de vacances municipales elle est restée minime.

L'Inspection générale estime que la gratuité, sous la réserve que l'absence de ressources ne serait jamais un motif d'exclu-

sion, doit rester exceptionnelle si l'on veut maintenir aux œuvres de vacances le caractère moral qui garantit leur pleine efficacité.

La participation de la philanthropie dans les budgets de colonies de vacances reste encore appréciable, elle est variable avec l'ingéniosité des dirigeants des œuvres, mais la multiplicité des appels adressés à la générosité publique pour les divers services d'assistance et d'hygiène sociales, obligera à une politique de coordination dont il appartient sans doute au Comité national des colonies de vacances de fixer les règles.

L'initiative privée, représentée par les organisations industrielles dont nous avons souligné le récent développement, représente une part croissante de l'effort financier en faveur des œuvres de plein air. Il est difficile cependant d'en chiffrer l'importance. Mais il suffit pour s'en faire une idée de rappeler que la plupart des colonies d'origine patronale, sont entretenues, sauf exception, aux frais exclusifs de ces organisations.

La participation des budgets publics.

Reste la participation des budgets publics dont nous avons déjà montré l'intervention progressive et dont nous dirons plus loin et une fois de plus qu'elle doit être décisive dans l'organisation méthodique et généralisée des œuvres de plein air.

C'est l'utilisation des crédits publics, dont le rendement doit être d'autant mieux surveillé, que les perspectives de leurs ressources s'avèrent plus considérables, qui a plus particulièrement retenu l'attention de l'Inspection générale.

Nous n'avons que peu de choses à dire des *budgets départementaux* qui, dans la grande majorité des cas, ne comportent aucun crédit affecté aux colonies de vacances. Lorsque de tels crédits sont inscrits, il s'agit seulement d'accorder de menues subventions à quelques œuvres qui ont pu s'imposer à l'attention. Ce n'est que dans de très rares départements, comme la Seine, la Seine-et-Oise, le Gers, notamment, — ainsi que nous le verrons plus loin — qu'un crédit global a été amorcé en vue de permettre une organisation méthodique des services sur leur territoire.

En ce qui concerne les *budgets communaux* sans revenir sur l'intervention des caisses des écoles, dont les ressources proviennent pour la majeure partie, dans nombre de grandes villes, des budgets communaux eux-mêmes, il est intéressant de souligner que d'importantes municipalités ont fait un effort financier progressif et quelques fois considérable en vue du

placement en vacances des enfants d'âge scolaire, soit qu'elles aient subventionné des œuvres de placement, soit qu'elles aient entrepris d'administrer en régie des établissements organisés par leurs soins. La ville de Bordeaux, que nous avons déjà plusieurs fois citée et dont il serait intéressant de mentionner les efforts en détail, a envoyé, en 1924, 323 enfants dans diverses colonies privées, dépensant à cet effet une somme de 30.400 francs. En 1925, elle participe, dans des conditions analogues, à l'entretien de 336 enfants, mais elle organise elle-même, en collaboration avec une société de patronage d'un groupe d'écoles, une colonie de 300 enfants dans l'immeuble de Trompeloup-Pauillac, mis à sa disposition par l'Etat, d'où une dépense totale de 78.529 francs. En 1926, elle administre seule la colonie de Trompeloup, où elle entretient à ses frais exclusifs une colonie de 139 enfants, tout en continuant, par des subventions et des secours, à participer à l'entretien de 379 enfants, soit au total 518 enfants entretenus partiellement ou totalement par ses soins et une dépense correspondante de 129.389 francs. Le nombre des enfants entretenus dans sa colonie de Trompeloup s'élève à 217 en 1927 et le nombre total des enfants dont elle s'occupe à 602, soit une dépense de 141.419 francs.

La progression continue en 1928 et en 1929. En 1928, 1.062 enfants sont entretenus soit à ses frais exclusifs, dans la colonie de Saint-André de Cubzac (remplaçant celle de Trompeloup) soit, partiellement, sous la forme de subventions aux œuvres ou de secours directs aux familles. En 1929, l'effectif est de 1.807, dont 238 entièrement aux frais de la ville. Le total des dépenses pour 1928 s'est élevé à 163.606 francs et pour 1929 à 215.546 francs.

Cette dernière somme répartie de la façon suivante : 55.546 francs pour le fonctionnement de la colonie municipale, 130.000 francs de secours alloués directement aux familles et 29.800 francs de subventions accordées à une dizaine d'œuvres locales de placement.

Le programme de 1930 est autrement vaste, puisqu'il comporte la création de deux nouvelles colonies municipales : l'une aux Abatilles, près d'Arcachon, dans un domaine de 15 hectares donné à la Ville par un généreux bienfaiteur, l'autre en Charente-Inférieure, dans une propriété de 6 hectares acquise récemment par la Ville.

Saint-Étienne qui est, par ailleurs, le siège de l'œuvre du pasteur Comte dont le rayonnement a été décisif pour le développement des colonies de vacances en France, fournit aussi l'exemple d'une progression méthodique et régulière de l'effort financier d'une ville qui, de 1922 à 1929, a porté le nombre de

ses enfants placés en vacances, de 42 à près de 700. Une somme de 508.000 francs a été dépensée par ce service en 1929, dont 88.000 francs seulement représentent la contribution des familles et 120.000 francs celle de l'État. Elle envisage, pour 1930, l'agrandissement de ses deux colonies de Pavezin (Loire) et d'Yssingeaux (Haute-Loire), pour lesquelles elle prévoit une dépense de 800.000 francs.

Il ne saurait être question de faire le tableau comparatif de l'effort des différents budgets municipaux. D'autres villes, comme Marseille, qui a supporté en 1929 la charge de près de 1.500 enfants pendant un séjour de 21 jours, comme Mulhouse, qui a assumé, avec le concours de l'initiative privée, le placement de près de 700 enfants; Lyon, Colmar, Levallois, etc..., mentionnés au hasard, peuvent faire état de sacrifices financiers importants. Mais en rapportant en détail certains exemples, nous avons voulu moins insister sur l'importance de ces sacrifices que souligner le fait de municipalités préoccupées d'embrasser l'ensemble du problème des colonies de vacances, avec le souci de lui donner une solution proportionnelle à son importance. Nous aurons à en faire état en vue de l'organisation méthodique de la protection infantile par les colonies de vacances que nous aborderons plus loin.

Un grand nombre d'autres villes, par contre, n'ont fait qu'amorcer leur participation financière à l'entretien des enfants en colonies de vacances par le moyen des subventions qui, malheureusement, si on examine l'ensemble du territoire, restent de peu d'importance et disproportionnées par les besoins.

Il faut faire une situation spéciale aux villes qui ont organisé des demi-colonies juxta-urbaines et qui, comme les villes de Roubaix et de Lille leur ont consacré un budget atteignant environ 150.000 francs pour la première, en y comprenant les vacances du jeudi, et près de 500.000 francs pour la seconde.

Des œuvres privées dont l'action s'étend à l'ensemble d'un département, se sont elles-mêmes adressées aux différentes communes, pour obtenir une participation à leurs dépenses, en réservant un certain nombre de places aux enfants de ces communes. Telle est la pratique suivie pour les colonies scolaires de la « Cure d'air », organe de la Fédération départementale des Mutualités scolaires de Lille, qui ont ainsi recueilli une somme de 150.000 francs provenant de 24 communes du département.

L' « Œuvre des Pupilles de l'école » de la Gironde s'est également adressée aux budgets communaux, en vue d'obtenir une participation aux dépenses d'installation de sa colonie

d'Andernos, en vue de poursuivre l'extension de cette colonie, au bénéfice des colonies participantes. Ces exemples comportent également un enseignement.

Quant au *budget de l'État*, son exécution devait plus particulièrement retenir l'attention de l'Inspection générale.

Nous n'avons naturellement en vue que les crédits du Ministère de la Santé publique, qui se sont élevés (Ministère du Travail), comme nous l'avons mentionné plus haut, à 3 millions pour l'exercice 1929, mais notre rapport de 1923 insistait sur la nécessité, sinon d'une fusion, du moins d'une liaison étroite en ce qui concerne les crédits inscrits au budget du Ministère de l'Instruction publique et à celui du Ministère de la Guerre. Nous rappelons, pour ce dernier Ministère, que les crédits afférents à l'Éducation physique sont ainsi répartis pour l'exercice 1929 :

	francs.
Chapitre 66. — Éducation physique avant et après le régiment.....	6.847.000
Chapitre 66. — Éducation physique dans l'armée.....	701.000
TOTAL....	7.548.500

Ajoutons que le projet de loi sur le perfectionnement de l'outillage national a prévu un crédit de trente millions applicable à l'éducation physique pour le développement des terrains de jeux.

Un certain nombre d'établissements de vacances ont reçu des Ministères de la Guerre et de l'Instruction publique des subventions applicables à leurs services d'éducation physique. La présence des délégués de ces Ministères à la Commission de répartition au Ministère du Travail et de l'Hygiène doit permettre d'éviter les doubles emplois.

Il y a lieu de citer également les subventions accordées aux colonies de vacances par l'*Office national des Pupilles de la Nation*, presque exclusivement alimenté par le budget du Ministère de l'Instruction publique. La nécessité s'impose évidemment de tenir compte de ces subventions et d'imposer aux œuvres l'obligation de les faire figurer dans leurs budgets, à l'appui de leurs demandes de subvention au Ministère du Travail et de l'Hygiène.

Le contrôle des subventions de l'État. — Nous avons marqué, au début de ce rapport, la progression des crédits de ce dernier Ministère qui nous intéressent plus directement.

Au cours de l'année 1923, la modicité même des crédits, a

obligé le Ministère à n'accorder de subventions qu'aux rares œuvres qui, au courant de l'existence des crédits, ont pu se mettre en instance auprès de lui. La répartition du crédit a été faite en s'inspirant de considérations d'équité, mais sans qu'il ait été possible d'appliquer des règles précises.

Dès 1925, une circulaire a été adressée aux préfets pour inviter les œuvres de placement de vacances, ayant leur siège dans le département, à présenter leurs demandes de subventions et à remplir un questionnaire mentionnant le nombre d'enfants pris en charge et faisant connaître les éléments essentiels de leur budget. Une jurisprudence a été amorcée par la Commission de répartition en vue de proportionner le montant de la subvention au nombre de journées de placement, sous réserve, bien entendu, des exceptions résultant de circonstances diverses.

Les constatations de l'Inspection générale, sans que soient méconnus les mérites de la jurisprudence suivie, les difficultés rencontrées par la Commission pour proportionner équitablement l'aide financière de l'État aux services rendus, permettent d'affirmer que la base de cette répartition doit être complètement transformée, si l'on veut, avec des ressources accrues, aboutir à une organisation méthodique et rationnelle des colonies de vacances sur l'ensemble du territoire.

En proportionnant l'importance des subventions au nombre des enfants placés et au nombre de journées de présence dans les colonies, on favorise, à bon droit, il est vrai, les grandes œuvres dont l'intervention a été décisive pour le développement des colonies de vacances, mais on n'apporte pas les encouragements indispensables aux œuvres nouvelles qui ne peuvent faire état de services aussi importants, mais dont il conviendrait cependant, de susciter et de multiplier l'activité, pour combler des lacunes évidentes. En d'autres termes, au lieu de provoquer le développement d'une œuvre, reconnue sérieuse, pour lui permettre d'étendre ses services, les subventions ainsi accordées n'autorisent ou ne favorisent qu'une progression trop étroite.

Ces subventions restent, en fait, limitées à la mesure du passé alors qu'elles devraient s'adapter aux nécessités de l'avenir. L'Administration, dans le régime adopté suit passivement le mouvement des œuvres ou des services, au lieu de diriger leur action et de leur donner tout le développement dont ils sont susceptibles.

L'Inspection générale, a maintes fois souligné la stérilité relative des efforts qui, logiquement et heureusement soutenus, auraient permis un rendement autrement considérable. Les rapports particuliers de l'Inspection ont, d'ailleurs, déjà permis

à la Commission de répartition et à l'Administration responsable, de rectifier au profit des œuvres signalées comme particulièrement dignes d'intérêt et capables d'activité accrue, le montant des subventions trop étroitement ou trop strictement mesurées. L'Inspection générale estime que trop de réglementation, lorsqu'il s'agit d'une œuvre nouvelle, nuit plus à son développement qu'elle n'entrave les abus.

Une seconde observation d'ordre général qui comporte une critique de la règle de la proportionnalité des subventions au nombre des enfants recueillis et des journées de placement, concerne l'absence de cette distinction essentielle que nous avons soulignée au début de ce rapport entre les entreprises de placement et les collectivités publiques ou privées qui assurent le recrutement des enfants et supportent la charge de leur entretien.

Nous avons relevé à ce sujet les divergences les plus grandes dans la pratique suivie par les services et les œuvres. Ces divergences s'expliquent d'ailleurs par la complexité et l'urgence du problème.

Il est des œuvres, comme « L'Œuvre générale de l'Enfance » ou comme « Le Comité bordelais de secours aux enfants » qui ne possèdent aucune colonie en propre et dirigent sur un centre de placement, des enfants qui leur sont quelquefois confiés par d'autres œuvres et dont ils n'assurent en définitive qu'une partie très inégale des dépenses d'entretien.

Un même enfant, qui entre en ligne de compte en vue de l'attribution d'une subvention à l'une ou l'autre de ces œuvres, peut figurer également dans le dossier des œuvres à qui il a été confié et dans celui du centre de placement. Cette difficulté ou cette confusion peut-elle être supprimée en exigeant comme il a été proposé, l'établissement d'une liste nominative des enfants par chacune des œuvres intéressées, qu'elles servent d'intermédiaire pour le placement, ou qu'elles l'assurent matériellement et financièrement ? La pratique suivie par le département de la Seine et la ville de Paris pour ses subventions propres montre qu'une telle exigence est parfaitement possible et permet un contrôle utile.

Il est difficile cependant, en raison de la complexité du contrôle, d'escompter par elle la fin des erreurs ou des abus.

Par ailleurs, si les œuvres intermédiaires qui assurent le recrutement et font un travail de sélection, grâce à des enquêtes sociales et un examen médical approprié, se chargeant même quelquefois de fixer la participation équitable des familles comme le Comité bordelais de secours, cité plus haut, exercent

une fonction des plus utiles, il n'en faut pas moins admettre que leur rôle est essentiellement différent de celui des œuvres qui supportent la charge financière des placements, ou de celles qui assurent l'entretien matériel des enfants moyennant paiement d'un prix de journée les rémunérant intégralement de leurs dépenses.

La nécessité s'impose donc, si l'on applique un barème de proportion avec le nombre des enfants recueillis, de distinguer ces différentes œuvres et en tout état de cause de faire mentionner dans les questionnaires joints aux demandes, l'origine des enfants pris en charge, en précisant si ces enfants leur sont confiés par leurs parents ou par des collectivités nommément désignées.

Quant à déterminer si la subvention qui, en définitive, appartient à l'enfant, doit être accordée à l'œuvre intermédiaire ou à celle qui l'héberge, il est difficile d'adopter une règle uniforme qui seule, cependant, permettrait d'éviter des doubles emplois. L'une et l'autre de ces œuvres jouent un rôle appréciable et supportent, en fait, une part plus ou moins grande de la dépense.

La Commission de répartition a bien essayé de proportionner son aide financière aux dépenses réellement supportées, en prévoyant dans son barème une prime supplémentaire pouvant atteindre un franc par journée d'enfant admis gratuitement, mais il a été relevé que le nombre de journées entièrement gratuites est dans l'ensemble assez peu important. Nous avons dit plus haut que la gratuité absolue ne saurait être une formule à généraliser et il serait équitable de favoriser, dans l'exacte mesure de leur effort personnel, les œuvres qui ayant provoqué une participation mensuelle des parents, supportent néanmoins le complément plus ou moins important du prix de journée.

L'Inspection générale estime en définitive que, pour fixer le montant de la subvention à accorder, le nombre d'enfants recueillis et le nombre de journées d'entretien ne sont qu'un élément d'information qui permet d'apprécier l'importance de l'œuvre ou du service, et de mesurer les possibilités de développement, mais la base de la répartition doit être cherchée dans les comptes financiers et dans les budgets.

Un modèle réglementaire pour la présentation de ces comptes et l'établissement de ces budgets devrait être établi et imposé à toutes les œuvres qui sollicitent une subvention. L'utilisation de ce modèle apparaît comme susceptible d'éviter les confusions volontaires ou involontaires que nous avons signalées plus haut et qui, tant pour les recettes que pour

les dépenses, interdisent toute saine appréciation des bilans financiers.

Parallèlement serait imposée la tenue de livres comptables dont l'indication pourrait également être donnée aux œuvres et aux services, en tenant compte de leur importance relative, et il y aurait lieu, dans les grands établissements, de compléter la comptabilité espèces par une comptabilité matières et une comptabilité du matériel dont l'absence regrettable a été soulignée à différentes reprises.

L'interprétation des indications résultant des budgets et comptes laisserait d'ailleurs leur entière valeur à tous les éléments complémentaires d'appréciation et une prime pourrait être prévue en faveur des œuvres, opérant dans le recrutement de leurs assistés, une sélection médicale et sociale rigoureuse, réservant une part privilégiée aux enfants des familles nombreuses, dont un trop petit nombre d'œuvres se sont préoccupées.

En ce qui concerne les dépenses d'installation, qui doivent être nettement distinguées dans des chapitres ou des articles spéciaux dans les écritures comptables et budgétaires, l'Inspection générale estime que le régime actuel des subventions ne saurait être maintenu et en tout cas ne saurait permettre le développement nécessaire des colonies de vacances. Le crédit inscrit au budget a été jusqu'ici, en principe, réservé aux dépenses de fonctionnement. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une partie en a été réservée pour permettre à quelques rares établissements de réaliser certaines améliorations ou extensions urgentes.

Il y a lieu de critiquer le fait que la plupart des subventions ainsi accordées l'ont été après dépenses faites et que ni le contrôle préalable des plans et devis, ni le contrôle technique consécutif à l'exécution des travaux, tels qu'ils sont assurés par l'administration pour les fonds du Pari mutuel ou des Jeux, n'ont pu être effectués Certaines œuvres, reconnues d'utilité publique, ont, mais dans des limites étroitement mesurées par l'exiguité des ressources, plus spécialement, réservées aux travaux hospitaliers, obtenu des subventions sur les fonds du Pari mutuel. La nécessité est évidente de réserver des ressources spéciales, d'une importance appréciable, aux dépenses d'installation des colonies de vacances qui, jusqu'à nouvel ordre, ont, été exclues du bénéfice des subventions sur la taxe des cercles malgré l'identité de leur but avec celui des œuvres antituberculeuses admises à ce bénéfice.

Les crédits majorés pour l'exercice 1930, du chapitre spécial du budget du Ministère de la Santé publique permettront peut-être une affectation d'une importance déterminée aux dépenses d'installation, d'agrandissement et de création des colonies de vacances, mais cette mesure ne pourra être prise qu'au détriment des encouragements financiers que nécessite le fonctionnement de ces colonies.

L'idée a été émise de la constitution d'un fonds spécial, destiné aux dépenses d'installation des colonies de vacances, et c'est à cette préoccupation que correspond l'amendement à la loi sur l'outillage national, déposé par M. Durafour et ses collègues du groupe parlementaire des colonies de vacances, et tendant à prélever une somme de 50 millions sur les 400 millions prévus pour la lutte antituberculeuse. Quoi qu'il en soit du sort réservé à cet amendement, il est indispensable, qu'une distinction et une séparation très nette soit établie entre les deux catégories de dépenses d'installation et de fonctionnement grâce à l'ouverture de chapitres distincts, conformément aux règles qu'exige une bonne administration des services et qui sont d'ailleurs appliquées pour la gestion des autres services d'hygiène sociale.

Mais l'évaluation des crédits d'installation nécessaires et leur mode d'utilisation sont fonctions des besoins constatés et des conceptions qui s'imposent à l'administration, en vue de l'organisation des colonies de vacances sur l'ensemble du territoire.

L'étude de ce problème fait l'objet du chapitre qu'il nous reste à aborder.

IV

ADMINISTRATION GÉNÉRALE, ORGANISATION ET CONTROLE DES COLONIES DE VACANCES ET ŒUVRES DE PLEIN AIR

L'exposé qui précède a souligné le caractère spontané de la création des colonies de vacances et œuvres de plein air, et mis en relief leur génération en quelque sorte erratique, la disparité de leur origine, l'inégalité de leur répartition géographique et la variété de leurs caractéristiques administratives et techniques. Il est difficile d'affirmer à l'heure actuelle, que nous avons en France une administration générale ou une organisation coordonnée de ces institutions. Grâce à l'intervention des crédits de subvention, l'Administration centrale a pu être informée, dans une certaine mesure, de l'activité des œuvres qui se sont adressées à elle et de certaines particularités de leur fonctionnement en même temps qu'il lui était donné de connaître les initia-

tives ou les tentatives limitées de quelques départements et de nombre de municipalités, dans le sens d'une entreprise méthodique de l'œuvre nécessaire dans ce domaine. Elle a même esquissé un contrôle administratif et technique des œuvres subventionnées dans sa circulaire du 16 décembre 1925, aux termes de laquelle elle invitait les préfets à effectuer un tel contrôle par l'intermédiaire des Inspecteurs de l'Assistance publique ou des Inspecteurs d'hygiène.

Son intervention n'a pu aller jusqu'à élaborer ou imposer des directives précises et susciter la création d'installations nouvelles dans la mesure des besoins constatés, en leur donnant, tant au point de vue du recrutement des bénéficiaires de l'installation des établissements nécessaires et de leur direction intérieure, l'assiette et l'organisation administrative leur assurant un plein rendement.

Tel est cependant le but idéal qu'il conviendrait de poursuivre.

Organisation départementale et communale.

Les constatations de l'Inspection générale tout en faisant ressortir que ce but est loin d'être atteint, ou même que dans l'ensemble des départements, il ait retenu l'attention des collectivités, ont permis certaines observations ou certaines indications utiles à retenir pour s'en approcher.

Plusieurs départements, en petit nombre il est vrai, qui ne sont le siège d'aucune œuvre subventionnée, n'ont jamais ni de près ni de loin étudié le problème des colonies de vacances au bénéfice de leurs ressortissants, a fortiori les préfectures sont-elles, en général, ignorantes de l'existence des colonies installées sur leur territoire par les collectivités ou œuvres d'autres départements.

Cette existence leur est parfois révélée, à l'occasion de scandales auxquels ces colonies donnent lieu. Il est arrivé à maintes reprises aux Inspecteurs généraux en tournée de trouver des colonies soit en placement collectif, soit en placement familial, totalement inconnues de l'administration. Les instructions ministérielles prescrivent cependant que le contrôle préfectoral doit s'exercer à la fois sur les œuvres créées par des organisations locales et sur celles qui abritent des enfants appartenant à des villes ou des centres éloignés. A vrai dire, ce contrôle a été assez rarement effectué et a été d'une façon générale très incomplet.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'oblige les organisateurs de colonies de vacances à se signaler à l'attention des administrations publiques, de telle sorte que selon l'expression d'un inspecteur départemental, « n'importe qui peut installer, organiser et diriger n'importe comment et n'importe où une colonie de vacances ». Lorsqu'il s'agit d'enfants d'âge scolaire, cette situation apparaît comme particulièrement anormale si l'on songe que ces enfants qui ne sont confiés pendant 10 mois aux maîtres de l'enseignement public ou de l'enseignement privé que sur la présentation préalable et contrôlée de garanties de moralité, de compétence et d'hygiène, peuvent être abandonnés pendant les mois de vacances sans aucun contrôle et sans aucune garantie.

Sans admettre en ce qui concerne le principe de l'autorisation préalable, l'assimilation proposée entre les colonies et les établissements d'enseignement et en rendant hommage à nombre d'initiatives privées, parfaitement désintéressées et bienfaisantes, l'Inspection générale estime que les œuvres sérieuses ne pourraient trouver et ne trouveraient certainement aucune entrave à leur développement dans l'obligation de se faire connaître à la préfecture de leur siège social et du siège de leurs placements.

La déclaration sommaire qu'elles leur fourniraient, porterait, par exemple, sur l'emplacement de leur colonie, la direction qui l'assume, l'effectif de leurs enfants. Cette simple obligation serait de nature, dans une large mesure, à écarter les entreprises suspectes et éviterait nombre d'abus ou d'erreurs en permettant à l'administration préfectorale les investigations indispensables.

Pour l'imposer, une loi semble nécessaire, mais le but qu'elle se propose, les motifs qui la justifient et la portée limitée de son objet, permettent d'escompter une adhésion unanime du Parlement aux mesures très simples qu'elle édicterait. En attendant son intervention, l'Inspection générale estime que la situation actuelle serait déjà grandement améliorée si les maires étaient systématiquement invités à signaler immédiatement aux préfectures l'existence des colonies fonctionnant sur le territoire de leur commune.

Les subventions de l'État, pour lesquelles les préfectures sont les intermédiaires obligées, ont contribué à intéresser ces dernières aux institutions de plein air. Un certain nombre de préfets se sont contentés de ce rôle d'intermédiaires, et les Inspecteurs généraux après avoir, non sans difficulté parfois, découvert le service compétent, soit à la division de l'assistance, ou des Finances, soit à l'Inspection académique ou à l'Inspection de l'Assistance ou de l'Hygiène, n'y ont souvent trouvé que de

vagues indications ou même un simple enregistrement de la correspondance échangée avec les œuvres subventionnées.

Dans plusieurs cas, comme nous l'avons mentionné plus haut, le budget départemental comporte un crédit plus ou moins important de subventions aux colonies de vacances, mais l'inscription de ce crédit, sauf exceptions déjà citées, n'est pas le témoignage d'une organisation départementale et il s'agit seulement d'un encouragement donné à des œuvres, d'ailleurs intéressantes, sur le vu du compte moral annuel de celles-ci et qui vient s'ajouter à l'encouragement du budget de l'Etat qu'il précède quelquefois chronologiquement.

Plus exceptionnellement, le crédit inscrit n'est pas en principe réservé à des œuvres déterminées dont les demandes ont en quelque sorte provoqué son ouverture, mais se propose de susciter l'intervention d'œuvres nouvelles qui sont assurées de recevoir une subvention proportionnelle à l'importance de leurs placements. C'est ainsi que la Seine-et-Oise accorde une subvention qui peut atteindre 2 francs par journée de placement, de telle sorte qu'une œuvre en formation peut compter sur un minimum de ressources. Un crédit de 160.000 francs a été réparti sur cette base en 1929.

La Seine subventionne également, sur la base d'une contribution journalière, les communes du département qui organisent des colonies de vacances. D'abord fixée à 2 francs, puis, en principe, à 4 francs, dans les limites d'un crédit qui, de 1 million en 1929, a été porté, en 1930, à 1.600.000 francs, cette contribution n'est pas uniforme pour toutes les communes et varie suivant le nombre de centimes additionnels inscrits à leurs budgets, une diminution étant imposée aux communes dont le nombre de centimes dépasse 660 et proportionnellement à ce nombre. C'est ainsi, abstraction faite de Paris qui a reçu en 1929 une subvention globale de 199.448 francs, représentant 176.686 journées pour le compte de ses vingt arrondissements, que 69 communes (sur 79) du département de la Seine se sont vu attribuer, sur le budget départemental, des subventions variant de quelques centaines de francs à 76.000 francs, proportionnelles au nombre de journées de placement, et dont le total s'élève, pour l'ensemble des communes, à 432.796 francs. L'administration a été invitée par le Conseil général, dans sa séance du 27 décembre 1929, à soumettre à l'assemblée départementale, un nouveau mode de répartition du crédit.

A défaut d'organisation départementale, il est intéressant de signaler que certaines œuvres privées dont nous avons souligné l'importance au début de ce rapport se sont efforcées de centraliser la protection infantile par les colonies de vacances en leur donnant l'impulsion désirable. L'exemple le plus frappant est celui de l'œuvre des Pupilles de l'école publique, rattachée en fait à la préfecture par l'intermédiaire de son président, l'Inspecteur d'académie. Dans plusieurs départements, cette œuvre a contribué à de nombreuses créations et a suscité non seulement des concours privés, mais le concours financier des communes.

Il n'est pas douteux qu'il conviendra de tenir compte de ces efforts et de ces initiatives pour les incorporer dans un programme départemental d'ensemble dont la nécessité est apparue nettement au cours de notre tournée.

Dans un certain nombre de départements où ce programme a déjà été esquissé, et son exécution amorcée, sur l'initiative et sous la direction soit de l'Inspection de l'Assistance ou de l'Inspection d'Hygiène, soit encore d'une division de la préfecture et dans un cas particulièrement intéressant du bureau du Cabinet, l'Inspection générale a pu dégager un certain nombre d'observations qui présentent une portée générale.

La nécessité d'une centralisation de toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des colonies de vacances et des œuvres de plein air, ne saurait être méconnue, quel que soit l'organisme autour duquel elle est assurée. L'intervention d'un service centralisé s'impose, en vue d'exercer un contrôle technique sur les différentes colonies publiques ou privées fonctionnant dans les départements, d'orienter les œuvres subventionnées suivant des directives précises, de susciter, tant de la part des collectivités privées, que du département lui-même, sans préjudice de l'intervention des communes, la création dans la mesure des besoins constatés, et des lacunes révélées, des centres de placements nécessaires.

Il est facile de dégager, de ce qui précède, que la base de l'organisation rationnelle que nous avons préconisée, doit être cherchée dans une sélection médicale et sociale qui, seule, peut fixer le service sur l'étendue et la nature des services à assurer. On peut affirmer que le rendement des colonies de vacances et des œuvres de plein air est essentiellement fonction des conditions dans lesquelles cette sélection est effectuée. L'organisation de vacances pour tous les enfants et tous les adolescents, plus particulièrement des grandes villes, est évidemment désirable, et la généralisation des écoles de plein air également souhaitable à tous égards, mais l'intervention médicale serait, en toute hypothèse, nécessaire pour le choix même des placements. En attendant la réalisation de cet idéal, il est indispensable

de faire porter le maximun des efforts et des crédits, sur les catégories de bénéficiaires dont l'expérience contrôlée. a montré qu'ils étaient les plus susceptibles d'en tirer le maximum d'avantages sanitaires et sociaux.

En ce qui concerne les enfants d'âge scolaire, il faut conclure à la collaboration nécessaire de *l'Inspection médicale des écoles*, et dans tous les départements où ce service a bien fonctionné, il a apporté, en vue du recrutement des enfants justiciables des colonies de vacances, des écoles de plein air et, d'une façon générale, pour tous les placements sanitaires, les précisions et les indications les plus heureuses.

Dans un département qui ne dispose pas, par ailleurs, à l'heure actuelle d'un outillage sanitaire satisfaisant, l'Inspection médicale a permis de mesurer l'étendue et la nature des placements dont la création s'impose et d'inaugurer un mécanisme de recrutement qui laisse apparaître, si les crédits sont augmentés, les perspectives les plus heureuses pour l'avenir. Alors qu'aucune organisation n'existait jusque là, la préfecture a pu recueillir, pour les 12.000 enfants fréquentant les écoles, grâce à des examens médicaux effectués dès le mois de mars, les indications préparant pour chacun d'eux l'envoi en colonies de vacances, soit à la campagne, soit à la montagne, soit à la mer, à l'exclusion de ceux pour lesquels l'indication n'apparaissait pas comme urgente ou des malades dont la place est dans des établissements hospitaliers.

L'intervention des *dispensaires d'hygiène sociale* dans nombre de départements est venue compléter, pour le recrutement, l'action de l'inspection médicale des écoles ou s'est substituée à elle en tant que besoin.

Quel que soit, en définitive, l'organisme qui, dans chaque département, se chargera de poursuivre le développement méthodique que nous avons préconisé, l'*inspection d'hygiène*, avec ses différentes divisions techniques : inspection médicale, dispensaires, services de lutte épidémiologique, doit jouer un rôle essentiel, sinon prépondérant.

Bien qu'il n'y ait pas lieu de préconiser une formule administrative unique, il convient de rendre hommage aux résultats obtenus par l'inspection de l'assistance ou par l'une ou l'autre des divisions de la préfecture, lorqu'elles ont effectivement assumé le rôle d'impulsion et de direction nécessaire.

Les circonstances particulières à chaque département, la situation des organismes jusque là chargés de la protection de la santé publique et de la lutte contre les fléaux sociaux et notamment l'expérience des résultats obtenus par les *offices*

d'hygiène sociale qui, dans nombre de départements ont heureusement réalisé l'unité d'action sanitaire, dicteront la formule administrative à préconiser. Il sera d'ailleurs désirable en toute hypothèse que les œuvres publiques ou privées, qui ont été les devancières et les animatrices dans ce domaine, dont quelques unes se sont groupées en puissantes fédérations, puissent apporter à l'œuvre de réorganisation commune le concours de leur expérience et de leur dévouement.

Le problème se présente dans des conditions analogues pour les *communes*, dont il convient de respecter, dans le cadre général du département l'autonomie d'initiative ; étant entendu que, pas plus que les œuvres privées, elles ne sauraient se dérober à un contrôle qui peut se doubler, en outre, d'une collaboration et d'encouragements financiers. Nous avons déjà longuement mentionné diverses organisations communales qui ont tenté d'embrasser l'ensemble du problème des placements tant en colonies de vacances qu'en écoles de plein air. Il y aurait lieu de s'inspirer de ces exemples.

Le rôle de l'État. — L'inventaire des besoins et le bilan actuel.

Nous avons déjà, tout le long de cet exposé, laissé entrevoir quel doit être le rôle de l'État dans l'organisation des œuvres de plein air. Sous réserve de n'apporter aucune entrave aux initiatives locales, publiques ou privées, qui se sont multipliées sur l'ensemble du territoire, et de respecter leur autonomie dans le cadre général dont il doit donner le dessin, c'est à lui en définitive qu'il appartient d'assurer le développement de ces institutions dans toute la mesure où elles participent à la tâche d'éducation et de protection sanitaire qui lui incombe. Pour remplir cette tâche il dispose à la fois de l'autorité de la puissance publique et de moyens financiers progressivement accrus sans parler de l'adhésion de plus en plus effective du Parlement et du concours d'une opinion publique chaque jour plus convaincue.

Le problème qu'il a à résoudre est double : d'une part, organiser les centres de placement variés, en rapport avec les nécessités médicales et sociales dûment constatées, d'autre part supporter les dépenses de fonctionnement de ces centres. Cette double mission, il doit la remplir en favorisant les initiatives qui se sont révélées, en en suscitant de nouvelles, et en leur accordant dans les limites du programme général qu'il s'est tracé, les encouragements et l'aide indispensables, en leur fixant

les directives administratives et techniques auxquelles il subordonne sa collaboration.

Mais pour établir ce programme et pour l'exécuter, il doit être exactement renseigné sur l'importance des besoins à satisfaire et l'étendue des organisations déjà réalisées.

Nous avons déjà dit que, si la généralisation des colonies de vacances et des institutions de plein air à toute la population était un idéal dont nous pouvions théoriquement souhaiter la réalisation, son devoir immédiat était, au contraire, de préparer l'organisation permettant de recevoir les enfants qui en ont réellement besoin, c'est-à-dire tous ceux pour lesquels il existe une indication médicale ou sociale d'un séjour temporaire ou permanent, au plein air.

L'un d'entre nous, a essayé d'évaluer pour les enfants d'âge scolaire dans un rapport au Congrès international de la « Protection de l'Enfance », le pourcentage de ceux pour lesquels existe une telle indication.

L'Inspection générale a fait siennes les observations qu'il a présentées.

« Une enquête de Landouzy en 1913, signale que sur 806 enfants, garçons et filles, appartenant à un groupe scolaire du quatorzième arrondissement, 141 étaient en état de tuberculose latente. C'est un pourcentage analogue que le Dr Dufestel et le Dr Méry ont découvert dans un groupe du vingtième arrondissement, en faisant remarquer que la proportion des malingres, des débiles, des chétifs, des ganglionnaires, c'est-à-dire ceux qu'on appelait autrefois les prétuberculeux et dont la santé inspire des craintes légitimes, s'est beaucoup aggravée depuis la guerre. On trouve les mêmes chiffres dans les relevés du service d'inspection médicale des écoles de Lyon, sous la direction du Dr Vigne, directeur du bureau municipal d'hygiène.

« Il existerait ainsi une proportion de 15 à 20 % d'enfants des écoles publiques, appartenant à la classe moyenne ou indigente, pour lesquels on trouve une indication médicale de séjour en colonies de vacances ou en écoles de plein air.

« Le Dr Poncet, inspecteur d'hygiène en Saône-et-Loire, dans le bilan de l'inspection médicale qu'il a assurée dans l'école de garçons et l'école de filles de la ville de Louhans, trouve que sur 108 garçons examinés, 31 sont justiciables d'un séjour en colonies de vacances, dont 16 à la montagne et 15 à la mer ou dans une station saline. A l'école des filles, sur 100 élèves examinées, 32 devaient être envoyées en vacances, dont la moitié à la montagne et la moitié à la mer. Il ajoute que la forte

proportion en faveur de séjours à la mer et en station saline, est justifiée par le fait d'un nombre considérable d'enfants lymphatiques (ganglionnaires, adénoïdiens, porteurs d'amygdales turgescentes ou anfractueuses) pour lesquels une cure marine ou saline s'imposait. Il estime à près du tiers la proportion des écoliers qui paraissent, au médecin soucieux de l'avenir des enfants dont il a la charge sanitaire, avoir besoin de saines vacances. »

C'est donc en définitive une proportion de 20 à 30 % qui, au témoignage des praticiens d'une autorité incontestée, doit mesurer l'effort nécessaire des collectivités dans le domaine qui nous intéresse. Si l'on évalue à 3 millions le nombre des enfants d'âge scolaire, c'est un minimum de 600.000 enfants dont ces collectivités doivent se préoccuper. Il faut évidemment faire la part des placements dont les parents assument entièrement la charge, mais il est permis de retenir ce chiffre comme base du calcul approximatif qu'il importe de faire en vue de l'élaboration d'un plan d'ensemble. Restent en outre les enfants de l'âge pré-scolaire, les apprentis, les jeunes ouvriers et ouvrières, les élèves de l'enseignement secondaire, dont l'expérience a montré que nombre d'œuvres se sont très justement préoccupées et qu'il suffira de mentionner sans essayer de chiffrer l'importance.

Tels sont les éléments essentiels du problème des effectifs qu'il convient de résoudre préalablement à tout programme d'organisation.

Il est moins essentiel, en regard de ces chiffres, d'essayer de dresser l'inventaire des placements déjà assurés du fait des initiatives longuement mentionnées dans les différents chapitres de ce rapport.

Le seul document statistique que possède le Ministère de la Santé publique est relatif aux œuvres subventionnées qui, à l'appui de leurs demandes, ont fourni les divers renseignements afférents à leur activité au cours de l'année écoulée. C'est à l'aide de ces renseignements, fournis en 1929 mais concernant l'année 1928, que le tableau suivant a été établi.

TABLEAU

Relevé par département des placements de vacances en 1928

(œuvres subventionnées).

DÉPARTEMENTS	NOMBRE des ORGANISATIONS de vacances.	NOMBRE D'ENFANTS placés.	NOMBRE DE JOURNÉES DE PLACEMENT DANS LES		TOTAL des journées de présence.
			camps ou colonies de vacances.	colonies juxta-urbaines.	
Ain	3	241	9.725		9.725
Aisne	2	200	6.625		6.625
Allier	3	350	15.843		15.843
Basses-Alpes	néant	néant	néant	néant	néant
Hautes-Alpes	1	140	8.120		8.120
Alpes-Maritimes	11	1.662	58.393		58.393
Ardèche	1	150	4.830		4.830
Ardennes	1	327	8.992		8.992
Ariège	néant	néant	néant	néant	néant
Aube	2	346	7.122	6.381	13.503
Aude	2	133	3.610		3.610
Aveyron	2	291	6.111		6.111
Bouches-du-Rhône	8	7.243	139.832		139.832
Calvados	2	192	5.900		5.900
Cantal	néant	néant	néant	néant	néant
Charente	2	101	3.056		3.056
Charente-Inférieure	2	703	39.473		39.473
Cher	1	83	2.490		2.490
Corrèze	2	128	3.544		3.544
Corse	1	112	4.480		4.480
Côte-d'Or	7	993	13.760	35.400	49.160
Côtes-du-Nord	1	85	2.550		2.550
Creuse	néant	néant	néant	néant	néant
Dordogne	5	245	6 664		6.664
Doubs	4	830	67.336		67.336
Drôme	3	293	12.070		12.070
Eure	néant	néant	néant	néant	néant
Eure-et-Loir	4	147	5.934		5.934
Finistère	5	1.480	45.500		45.500
Gard	7	696	34.020		34.020
Haute-Garonne	5	2.184	60.692		60.692
Gers	1	130	4.030		4.030
Gironde	8	1.650	62.957		62.957
Hérault	5	1.204	49.842		49.842
Ille-et-Vilaine	3	535	15.175		15.175
Indre	néant	néant	néant	néant	néant
Indre-et-Loire	1	286	8.550		8.550
Isère	4	538	23.623		23.623
Jura	8	1.795	51.717		51.717
Landes	1	102	2.856		2.856
Loir-et-Cher	2	285	8.215		8.215
Loire	9	4.924	195.382		195.382
Haute-Loire	néant	néant	néant	néant	néant
Loire-Inférieure	6	2.674	177.379	40.320	217.699
Loiret	5	1.043	28.388		28.388
Lot	1	62	2.000		2.000
Lot-et-Garonne	3	369	3.280	26.250	29.530

DÉPARTEMENTS	NOMBRE des ORGANISATIONS de vacances.	NOMBRE D'ENFANTS placés.	NOMBRE DE JOURNÉES DE PLACEMENT DANS LES		TOTAL des journées de présence.
			camps ou colonies de vacances.	colonies juxta-urbaines.	
Lozère	néant	néant	néant	néant	néant
Maine-et-Loire	2	785	26.128		26.128
Manche	3	348	9.550	700	10.250
Marne	11	1.777	77.089	10.500	87.589
Haute-Marne	4	166	5 161		5.161
Mayenne	néant	néant	néant	néant	néant
Meurthe-et-Moselle	7	1.652	68.039		68.039
Meuse	2	188	6.360		6.360
Morbihan	1	923	19.383		19.383
Moselle	4	596	21.663	370	22.033
Nièvre	néant	néant	néant	néant	néant
Nord	11	10.023	60.642	500.600	561.242
Oise	4	973	51.238		51.238
Orne	2	159	2.928		2.928
Pas-de-Calais	1	168	3.595		3.595
Puy-de-Dôme	2	355	17.424		17.424
Basses-Pyrénées	5	535	18.929		18.929
Hautes-Pyrénées	1	74	2.294		2.294
Pyrénées-Orientales	1	150	3.135		3.135
Bas-Rhin	13	1.255	35.704		35.704
Haut-Rhin	11	2.310	63.824		63.824
Belfort	2	125	3.714		3.714
Rhône	23	4.251	150.382		150.382
Haute-Saône	2	74	2.490		2.490
Saône-et-Loire	5	1.083	23.438		23.438
Sarthe	3	970		46.900	46.900
Savoie	1	64	1.920		1.920
Haute-Savoie	1	66	2.750		2.750
Seine	180	49.338	1.977.039	4.500	1.981.539
Seine-Inférieure	14	4.019	94.917	65.557	160.474
Seine-et-Marne	1	27	567		567
Seine-et-Oise	27	2.140	74.764	6.929	81.693
Deux-Sèvres	1	59	1.770		1.770
Somme	3	698	17.566		17.566
Tarn	7	534	16.243		16.243
Tarn-et-Garonne	1	47	1.457		1.457
Var	5	486	10.999		10.999
Vaucluse	4	507	19.174		19.174
Vendée	néant	néant	néant	néant	néant
Vienne	2	237	18.657		18.657
Haute-Vienne	1	311	8.708		8.708
Vosges	4	514	16.992		16.992
Yonne	2	89	3.950		3.950
TOTAL	517	123.028	4.150.649	744.407	4.895.056

Il résulterait donc de ce tableau que 125.000 enfants environ, représentant près de 5 millions de journées de présence dans les colonies de vacances, sont entrés en ligne de compte pour l attribution des subventions sur les crédits budgétaires (y compris ceux, d'ailleurs minimes, gérés jusqu'ici par la Présidence du Conseil pour les départements d'Alsace et de Lorraine). Ces enfants ont été recueillis par un total de 517 œuvres ou organisations de plein air, tant publiques que privées.

Mais il faut tenir compte du fait qu'un certain nombre de colons, à raison du mécanisme défectueux que nous avons signalé plus haut, figurent plusieurs fois sur les différents états. Divers sondages permettent d'affirmer que l'erreur due à ce double emploi est relativement importante et qu'il conviendrait de réduire les statistiques de 10 à 20 % au moins.

Par contre, le nombre d'établissements ou d'œuvres qui ont recueilli des enfants ou des adolescents en vacances, sans que l'administration en ait été informée est considérable. La plupart des rapports particuliers de l'Inspection générale signalent des colonies de vacances qui ne figurent pas sur les listes des œuvres subventionnées et dont l'effectif est quelquefois très important. Il s'agit ou de colonies à caractère confessionnel qui n'ont pas cru devoir se mettre en instance de subventions auprès des administrations publiques, ou, plus fréquemment, d'œuvres patronales plus ou moins importantes qui font partie de l'ensemble des initiatives sociales que des industriels ou des commerçants opèrent à titre individuel ou à titre collectif, par l'intermédiaire des groupements corporatifs régionaux ou des caisses de compensation. Le Comité national des œuvres de plein air est lui-même, d'autre part, en relations avec nombre de ces œuvres que l'inspection sur place n'a pas permis de découvrir.

Il faut tenir compte aussi des placements de vacances ou des placements en colonies temporaires de plus ou moins longue durée, effectués à l'aide des fonds des Offices départementaux ou de l'Office national des Pupilles de la Nation. D'une enquête effectuée auprès de l'Office national il résulterait que sur un effectif de 130.000 pupilles protégés financièrement par cet organisme, près de 22.000, environ 17 %, ont été, au cours de l'année 1929, envoyés en vacances, soit en placement collectif, soit chez des particuliers. Un crédit annuel de 6 millions est dépensé tant pour les dépenses d'entretien de ces enfants, qu'à titre de subventions extraordinaires, affectées aux dépenses d'installation des colonies recevant des pupilles de la Nation.

Par ailleurs, le scoutisme, d'après les renseignements recueillis auprès des trois principaux groupements organisés en France, Scouts, Eclaireurs Unionistes, Éclaireurs, peut faire état de plus d'un million de journées de camping, pendant les grandes vacances et les congés annuels, dont ont bénéficié environ 41.500 enfants ou jeunes gens de 12 à 16 ans.

Enfin, il paraît difficile de donner une approximation de quelque sincérité au sujet des enfants envoyés en colonies de vacances dans des établissements privés, à caractère lucratif où ils peuvent se rencontrer d'ailleurs avec des enfants placés par des associations charitables.

Est-il possible à l'aide de ces données inégalement incertaines ou imprécises, de dégager un bilan autorisé, qui servirait de point de départ au programme des réalisations nécessaires ? Nous n'osons le soutenir, et le nombre de 200.000 enfants ou adolescents, considéré par l'un d'entre nous comme représentant le total approximatif des placements en vacances, ne peut être évidemment donné que sous toutes réserves.

Quoi qu'il en soit, il résulte manifestement des indications qui précèdent, que l'écart est considérable entre le minimum indispensable tel que nous l'avons évalué plus haut et les réalisations actuelles.

Les voies et moyens pour combler la différence sont tout d'abord d'ordre financier. Nous avons insisté, dans le chapitre précédent, sans préjudice de l'augmentation des crédits de fonctionnement, sur la nécessité de crédits exceptionnels pour l'installation des lits et l'aménagement des placements. Sous la pression de l'opinion, les besoins de créations nouvelles s'avèrent d'ailleurs de plus en plus pressants et l'extension des colonies publiques ou édifiées à l'aide des budgets publics, étroitement soumises au contrôle de l'autorité, apparaissent comme le moyen indispensable d'arrêter la multiplication des entreprises plus ou moins teintées de mercantilisme dont le développement ne se justifie que par la carence de l'administration.

Quant aux voies et moyens administratifs, l'Inspection générale ne se dissimule pas qu'ils doivent consister d'abord dans le renforcement des services du Ministère de la Santé publique à qui incombe la préparation et la mise au point du programme que nous avons esquissé et qui doit assurer la tâche d'impulsion, d'orientation et de centralisation dont nous avons, à différentes reprises, souligné l'importance.

Notre rapport de 1923 envisageait déjà pour l'Administration

centrale, à défaut de la création d'un service spécialisé, la nécessité d'adapter à cette tâche son organisation intérieure.

Les circonstances actuelles et l'expérience de notre dernière tournée confirment cette nécessité, d'ailleurs pleinement compatible avec la collaboration des grandes œuvres privées qui ont ouvert la voie, et des organisations centrales, telles que le Comité national des œuvres de plein air, qui s'est efforcé de coordonner et de diriger l'ensemble des efforts dans ce domaine.

CONCLUSIONS

Après une vue d'ensemble des institutions de plein air mettant en relief la diversité des initiatives qui leur ont donné naissance, et les formes sous lesquelles elles se sont manifestées, nous avons relevé diverses observations techniques et administratives relatives à leur fonctionnement, puis dégagé, malgré l'insuffisance ou la carence de trop d'administrations départementales ou communales et à la faveur d'un certain nombre d'exemples heureux, les éléments d'un programme d'ensemble.

Nous avons ensuite étudié dans un troisième chapitre les voies et moyens financiers qui permettraient l'exécution d'un tel programme et essayé en dernier lieu de définir le rôle de l'Etat, compte tenu des efforts déjà manifestés, et des besoins restant à satisfaire.

Chemin faisant, nous avons insisté sur la nécessité d'imposer aux colonies d'enfants, au moment de leur installation, un minimum d'obligations dont la loi fixerait le caractère.

Les conclusions se sont dégagées elles-mêmes au cours de notre exposé ou ont été expressément formulées à la fin de chacun de ses chapitres.

La seule remarque générale qui nous resterait à formuler, serait une affirmation d'optimisme en présence du chemin parcouru au cours de ces dernières années. Le devoir de l'Etat est de parachever l'œuvre pour laquelle, une fois de plus, l'initiative privée lui a ouvert la voie. L'impression recueillie au cours de notre tournée, en dépit des lacunes et des imperfections révélées, est que le concours des administrations locales, comme des associations privées lui sont acquis. A l'Administration centrale d'exercer son rôle de contrôle et d'assurer par des directives précises, le programme dont l'expérience a démontré l'efficacité.

V

TRAVAUX HOSPITALIERS

(Rapporteur : M. Sarraz-Bournet, Inspecteur général adjoint.)

Au cours des années 1928 et 1929, l'Inspection générale a examiné dans les deux tiers environ des départements, la question des travaux hospitaliers. Elle a noté, au cours de ses investigations, ceux qui étaient en cours et ceux qui restaient à effectuer. Sans entrer dans des considérations techniques, elle a essayé, pour chaque département, de mettre de l'ordre dans les programmes et elle a recommandé l'établissement d'une liste d'urgence des travaux, qui doit être dressée non pas eu égard aux contingences locales, mais en se guidant sur l'intérêt général.

Ses diverses investigations ou suggestions ne sauraient dans cet ordre d'idées donner lieu à un rapport d'ensemble. Elles ont d'ailleurs été l'objet d'une série de rapports particuliers correspondant à chaque situation envisagée. Toutefois, il s'en dégage quelques principes d'ordre général, quelques remarques qu'il a paru intéressant de résumer pour attirer sur elles l'attention des diverses administrations intéressées. Débordant légèrement son cadre primitif, mais, en fait, lui restant rattachée par nombre de liens étroits, la question des travaux hospitaliers touche à l'important problème de l'organisation hospitalière. Ce problème a été soulevé, notamment, à la suite de la tournée 1912-1913, sans que soient intervenues de solutions rationnelles. Or, il mérite d'être traité dans son ampleur et l'Inspection générale estime que le moment est venu de formuler une doctrine pratique avec possibilité d'application immédiate.

Le présent rapport qui se propose de mettre sur pied cette doctrine, comme l'a été antérieurement, sur le rapport de M. l'inspecteur général Dr Faivre — il est bon de le rappeler — la première qui ait traité de la construction proprement dite, sera divisé en deux parties : l'une visant les règles de

l'organisation hospitalière. l'autre les ressources à mettre en jeu pour les travaux de construction, d'agrandissement, d'amélioration des établissements hospitaliers.

I

L'ORGANISATION HOSPITALIÈRE

Dans l'état actuel de notre réglementation administrative, la création d'un établissement hospitalier n'est, pour ainsi dire, soumise à aucun contrôle des conditions de fait. Dès l'instant qu'un minimum de ressources est assuré, dès l'instant qu'un budget de recettes peut être dressé, suffisant, théoriquement du moins, pour perpétuer son existence, un hôpital ou un hospice peut être créé n'importe où.

L'utilité générale de l'établissement, sa situation topographique, les difficultés éventuelles de son fonctionnement, ne sont que rarement prises en considération. D'où ces constatations, maintes fois effectuées par l'Inspection générale, d'établissements nouveaux, se débattant dans d'inextricables difficultés matérielles, ayant leur siège dans des localités où leur existence est loin d'être indispensable en raison de la proximité d'établissements mieux outillés techniquement et beaucoup plus importants, d'où ces constatations d'établissements installés dans des communes où n'existe même pas un médecin pour être chargé du service ; d'établissements qui n'ont jamais été ouverts aux malades ou aux vieillards et que, plusieurs années après, on est étonné de voir transformés en justices de paix, en écoles ou en bureaux d'usine.

Un bienfaiteur lègue des fonds à une commune en vue d'établir un hôpital ou un hospice. Pour bénéficier de la libéralité, la commune accepte presque toujours la clause mise par le bienfaiteur. Même si elle ne dispose pas des capitaux nécessaires à la création du futur établissement, mais comptant sur l'aide de l'État, et aussi par amour-propre local, pour avoir son établissement tandis que d'autres communes voisines en sont dépourvues, elle poursuit la réalisation d'un hôpital ou d'un hospice qui aura toutes les peines du monde à fonctionner, plutôt mal que bien, et dont l'utilité sera contestable du point de vue des services rendus à la population.

A côté des établissements importants qui se sont normalement développés dans les villes, il a poussé depuis une cinquantaine d'années, au hasard des libéralités ou des vanités

locales, un certain nombre de petits établissements, éparpillés par tout le territoire, et dont le rôle, en matière d'assistance médicale ou d'hospitalisation des vieillards, infirmes et incurables reste des plus contestables.

Aucune idée générale, aucun plan d'ensemble n'a présidé jusqu'ici à la répartition territoriale des établissements hospitaliers.

Cependant, dès 1904, l'Inspection générale avait signalé la multiplication des petits hôpitaux, qui naissaient dans certains départements, multiplication encouragée par les nombreuses subventions accordées, sur les fonds du Pari mutuel. Mais, à cette époque, si les ressources du Pari mutuel étaient moins importantes qu'aujourd'hui, elles étaient cependant à peu près suffisantes pour répondre aux diverses demandes ; les devis de dépenses étaient moins élevés, les exigences techniques plus réduites ; les établissements hospitaliers avaient tous leur part dans la répartition de la manne bienfaisante.

Après la guerre, la situation a changé. Les dépenses de construction, d'installation ou d'aménagement des hôpitaux et des hospices ont été multipliées par d'impressionnants coefficients. La technique hospitalière a évolué et a voulu, à juste raison, suivre les enseignements sanitaires recueillis au cours des hostilités ; le corps médical et chirurgical s'est montré plus exigeant ; il entend faire largement profiter les malades des hôpitaux des découvertes scientifiques et des derniers perfectionnements de l'art de guérir. Les demandes de subventions sur les fonds du Pari mutuel se sont, elles aussi, multipliées. La Commission de répartition des fonds, pour donner satisfaction au plus grand nombre possible de demandes, est obligée de diminuer le taux des subventions et d'échelonner leur versement sur plusieurs exercices. La situation est devenue plus aiguë et a attiré l'attention des autorités responsables.

La première idée d'une organisation rationnelle hospitalière dans le cadre départemental apparaît dans une circulaire du 15 octobre 1920. Cette circulaire engage les Préfets à contrôler de très près les créations d'établissements nouveaux, en vue d'éviter le « régime des poussières de subventions » et à pousser, au point de vue administratif, les seuls établissements véritablement indispensables et possédant des ressources suffisantes pour assurer leur avenir.

Quelque temps après, le 18 mai 1922, une circulaire de M. Strauss, Ministre de l'Hygiène sociale, demandait aux Préfets de dresser dans leurs départements respectifs des plans d'organisation hospitalière. Elle les invitait à fixer pour les établis-

sements un ordre de priorité dans les subventions à accorder. Une grande enquête, en liaison avec la Direction de l'Assistance et le service du Pari mutuel, devait être effectuée et aboutir, pour tout le territoire, à l'établissement d'une carte d'ensemble des réalisations actuelles en matière hospitalière, et des possibilités futures.

En pratique, si des plans d'organisation hospitalière ont été dressés dans les départements, ils n'ont pas été suivis, malgré les efforts des services intéressés. D'ailleurs, les administrations départementales n'avaient pas reçu, pour tracer leur plan, d'instructions suffisamment précises et l'anarchie des créations d'établissements se continue, accompagnée de dépenses, sinon inutiles, du moins dont l'emploi pourrait être plus fructueux.

Il est cependant nécessaire pour les pouvoirs publics de suivre une politique hospitalière, en vue d'éviter les juxtapositions d'établissements d'utilité douteuse, d'empêcher le mauvais usage de fonds publics, et de permettre au Pari mutuel de subventionner par priorité ceux des hôpitaux et hospices qui rendent dans un département ou dans une région donnés, d'importants et indiscutables services. Comment déterminer cette politique hospitalière, sur quels principes baser une organisation hospitalière rationnelle ? C'est ce que l'Inspection générale voudrait chercher à dégager.

Tout d'abord, il convient de remarquer que l'évolution survenue dans la législation des prix de journée a réduit l'importance qui était jadis attachée à la dotation. Un établissement hospitalier, même sans dotation proprement dite, couvre ses frais de fonctionnement par ses prix de journée, puisque, actuellement, les prix de journée sont exactement ajustés aux prix de revient. D'autre part, en ce qui concerne l'application de la loi du 7 août 1851 et les dépenses d'hospitalisation des malades de la commune siège de l'hôpital, la jurisprudence administrative admet maintenant que l'hôpital n'est pas tenu au delà de ses ressources (avis du Conseil d'État du 30 novembre 1926). Donc, même sans libéralité à la base, sans dotation, un établissement hospitalier peut vivre. De là il est logique de conclure qu'il peut être créé juridiquement sans dotation à la base, mais à la condition bien entendu que sa création soit utile. Cette conséquence mérite d'être soulignée, car depuis plusieurs années des agglomérations industrielles se développent qui ont besoin d'hôpitaux, et qui pourront désormais les créer et les faire fonctionner sans qu'elles aient besoin d'attendre de problématiques libéralités.

Cette remarque faite, *de quoi, dans un département donné, doit être fonction une organisation hospitalière rationnelle ?*

D'abord *des besoins locaux*. Un centre industriel aura des besoins hospitaliers plus grands qu'un centre rural. Dans l'hôpital d'un centre industriel, les services de chirurgie devront être plus développés, en raison des accidents possibles, que dans un hôpital de région rurale. Un département rural, à population égale, n'a pas besoin d'autant d'hôpitaux bien outillés qu'un département industriel. Ajoutons encore à cela les besoins spéciaux auxquels doivent satisfaire les départements où se trouvent des ports de commerce ou des gares de transit international, où passe une nombreuse population étrangère qui peut avoir recours parfois, elle aussi, à l'hospitalisation.

Il est très délicat, d'autre part, de fixer le nombre de lits correspondant théoriquement aux besoins d'une population donnée. Dans le rapport qui a suivi la tournée 1912-1913, M. l'Inspecteur général Dr Faivre écrivait : « à défaut d'indications contraires résultant de circonstances locales, la proportion des lits de malades nécessaires dans un hôpital pour assurer l'exécution de l'article premier de la loi du 7 août 1851, doit être d'un lit pour 500 habitants ou fraction de 500 ; d'autre part la proportion des lits pour l'exécution de la loi du 15 juillet 1893 s'évalue à un lit d'hôpital pour 1.000 ou fraction de 1.000 habitants de population rattachée (non compris la population du chef-lieu de rattachement) ».

Sans doute, ces chiffres peuvent servir de base pour déterminer les besoins en lits de médecine ; et encore ne faut-il leur accorder qu'une valeur relative, mais pour la chirurgie, les spécialités, la proportion ne saurait être indiquée. La détermination *a priori* du nombre de lits d'après la population peut donner une indication intéressante, mais dont il ne faut désormais tenir compte qu'avec beaucoup de réserves.

L'organisation hospitalière dépend ensuite des moyens de communication. Un hôpital ne dessert pas seulement une commune, il doit s'adapter à une région. Par contre, il importe, si l'on veut développer un hôpital, que ce dernier soit sur une ligne ferrée, à un nœud de communications, qu'il soit aussi desservi, étant donnée l'importance prise par les transports automobiles, par un réseau routier, que la distance à parcourir, soit par le train, soit en automobile, pour des malades venant des communes les plus éloignées qui lui sont rattachées, ne soit pas excessive. La configuration géographique du département joue ici un rôle important ; si le département est de communications faciles, il aura moins besoin d'un grand nombre d'hôpitaux que s'il est coupé par des massifs

montagneux qui compartimentent ses divers arrondissements.

L'organisation hospitalière est commandée par le personnel médical. Un hôpital ne doit être aménagé que là où il sera certain d'avoir le personnel médical nécessaire. Comme c'est dans les villes, et dans les villes importantes, que sont installés les chirurgiens ou les médecins spécialistes, c'est seulement là qu'on devra songer aussi à organiser des services hospitaliers de chirurgie ou de spécialités diverses (oto-rhino-laryngologie, urologie, dermatologie, radiothérapie, etc...) A moins, cependant, qu'une entente avec des spécialistes ou des chirurgiens installés dans une ville voisine, mais qui acceptent de se déplacer, ne permette de faire fonctionner les services, quand les médecins ne résident pas dans la localité siège de l'hôpital.

Dans un autre ordre d'idées, il convient de noter que la multiplication des petits établissements est fâcheuse, en général, au point de vue économique. Mieux vaut un établissement bien équipé, sur lequel seul porte l'effort des subventions publiques ou des libéralités privées, que des établissements trop nombreux, se disputant les subventions, et manquant des ressources indispensables à leur amélioration. Les frais généraux sont moindres, proportionnellement, dans un grand établissement que dans un petit.

En outre, dans certains cas, centres de radiumthérapie, de malariathérapie, etc... il n'est pas douteux qu'on ne peut songer à organiser les traitements spéciaux que nécessitent ces maladies dans chaque département. Les frontières administratives doivent s'abaisser ; la circonscription doit s'agrandir et ne plus suivre strictement les délimitations d'ordre géographique. L'hôpital de traitement, pour les cas ci-dessus, doit devenir régional. En principe, il sera opportun d'installer pareils centres de traitement dans une grande ville, celle où se trouvent déjà la Faculté de Médecine ou l'École de plein exercice, avec leur personnel de cliniciens et de savants réputés, dûment qualifiés aux points de vue des soins à donner aux malades et des recherches scientifiques.

En raison des dépenses élevées que comporte l'équipement d'un hôpital moderne, il est impossible de donner à tous les établissements d'un département le même outillage, fonction lui aussi du personnel susceptible de l'utiliser au mieux des intérêts des hospitalisés. L'effort des pouvoirs publics doit donc se porter sur quelques établissements bien choisis. C'est à ceux-ci, et à eux seuls, que devraient aller désormais les subventions d'amélioration ou d'agrandissement. Cette concentration des efforts financiers, le régime actuel est très loin de la réaliser.

En somme, dans un département, une organisation hospitalière rationnelle doit comprendre au moins un grand hôpital, équipé à la moderne, situé en principe au chef-lieu, sinon dans la ville la plus importante comme population. A côté, et suivant la configuration géographique, l'étendue du département et les difficultés de communications, un ou plusieurs établissements aux chefs-lieux d'arrondissement ou dans la ville la plus importante de l'arrondissement, suffisamment outillés au point de vue chirurgical, afin que les transports de malades, des régions éloignées au chef-lieu ou à l'hôpital principal, soient exceptionnels.

Quant *aux petits établissements*, de dix à cinquante lits, disséminés un peu partout, souvent de date déjà ancienne, de construction ne répondant pas aux besoins, ils ne doivent plus recevoir de malades ou de blessés sinon à titre transitoire, comme des *postes de secours, où le malade ou le blessé attend son transfert dans l'établissement qui peut lui assurer les soins convenables*. En tant que postes de secours, ces établissements secondaires n'auraient besoin que d'une petite salle d'opérations pour la chirurgie d'urgence, d'une salle de pansements, de deux ou trois chambres destinées aux malades et aux blessés. Le reste de leurs lits serait réservé uniquement aux vieillards, infirmes et incurables.

Donc, postes de secours installés dans les hôpitaux hospices (cantonaux en général, ou intercommunaux), hôpitaux de rattachement dans chaque arrondissement, hôpital de grand rattachement par département (un seul en principe, sauf dans les départements à population dense ou à difficultés exceptionnelles de communications), au dessus : hôpital régional pour certaines spécialités — pareille organisation peut-elle être réalisée, sans bouleverser toute notre législation hospitalière?

A cette question, un département du Sud-Est avait répondu dès 1923. Le Préfet, après entente avec les Commissions administratives des établissements intéressés, avait divisé, par voie d'arrêté, le territoire en sept circonscriptions de services hospitaliers. Chaque circonscription était desservie par un centre médico-chirurgical. Les communes de la circonscription, qui comprenait de deux à sept cantons, étaient tenues de diriger tous leurs malades, blessés et femmes en couches sur leur centre de rattachement. Il pouvait recevoir également des payants, dans la limite des places disponibles. Le centre était doté de services de médecine, de chirurgie, d'une maternité, des

services de spécialités pour le traitement des affections des yeux, de la gorge, du nez, des voies urinaires, de services d'isolement de contagieux et tuberculeux. Ces services devaient être aménagés selon les exigences de la thérapeutique moderne, pourvus du matériel et de l'outillage nécessaires, d'installations de radiothérapie, de salles d'opérations, de stérilisation, de pansements, etc... Leur aménagement était subventionné par le département, et, pour le surplus, des demandes de subventions étaient adressées au Pari mutuel.

Innovation intéressante, chaque centre était doté d'une ambulance automobile, rayonnant dans toute la circonscription, et assurant le transfert, sur demande téléphonique des mairies, des malades et blessés. Les voitures étaient achetées par le département, les dépenses de transport réparties entre le département et les communes. Ces voitures, avec leur personnel spécialisé (chauffeur et infirmier) et avec l'adjonction de remorques spéciales portant des étuves démontables, participaient au fonctionnement du service départemental de désinfection.

A l'exception de ceux désignés comme centres médico-chirurgicaux, les hôpitaux hospices ne recevaient plus que des vieillards, infirmes et incurables soit relevant de la loi du 14 juillet 1905, soit admis à titre payant, ou en vertu de fondations ou dotations particulières.

Cette organisation a fonctionné pendant plusieurs années. Convenant au département de situation un peu spéciale dans lequel elle a été réalisée, sans doute serait-elle trop décentralisée pour l'ensemble du territoire. Et l'Inspection générale lui préfère celle du type esquissé plus haut. En tout cas, elle évitait, elle aussi, la dispersion des aides financières ; elle permettait de concentrer un effort important sur quelques établissements bien choisis ; elle répondait à l'intérêt général comme à celui des malades, certains de trouver dans les centres médico-chirurgicaux un personnel compétent, un outillage et un matériel perfectionnés. Elle n'avait besoin, semble-t-il, que d'être complétée par les postes de secours.

En ce qui concerne les *hospices*, la situation est sensiblement différente. La multiplication des petits établissements ne présente pas les mêmes inconvénients que lorsqu'il s'agit d'un hôpital proprement dit ; les exigences techniques ne sont pas les mêmes.

Pour ne pas arracher les vieillards, infirmes et incurables à leur milieu habituel, pour les laisser près de leurs familles appelées plus ou moins fréquemment à leur rendre visite,

on conçoit que de petits hospices, un ou plusieurs dans chaque canton, les reçoivent. Encore faut-il que ces établissements soient créés en fonction des besoins réels d'hospitalisation, et que les facilités de placement collectif ne soient pas comme un appel indirect adressé aux familles en vue de se débarrasser des vieillards devenus inutiles et gênants pour les enfants.

Bien entendu, l'hospice, ne répondant pas aux mêmes besoins d'ordre général que l'hôpital, ne pourrait être subventionné qu'une fois le programme de modernisation des hôpitaux réalisé ou près d'être achevé. Sans les exclure de la participation aux subventions, leur utilité étant moindre, ils ne devraient passer qu'en seconde ligne dans l'ordre d'urgence des travaux.

Mais, en tout cas, même dans ce domaine, il est indispensable qu'il y ait une organisation, et que les hospices à développer ou à créer répondent aux nécessités d'application de la loi de 1905, ou de l'assistance à donner aux petits payants, aux « nouveaux pauvres ».

Une fois les plans d'organisation hospitalière arrêtés dans un département, plans modifiables d'ailleurs suivant les circonstances nouvelles et après contrôle, l'urgence des travaux, comme la priorité des subventions sur les fonds publics devraient être scrupuleusement respectées.

Au surplus, pour éviter la création de petits établissements inutiles, il suffit d'annoncer aux communes, bénéficiaires de libéralités faites avec cette affectation, que les créations nouvelles ne seront pas subventionnées si elles ne rentrent pas dans le plan d'ensemble des services hospitaliers. Si des communes voulaient néanmoins les réaliser, elles n'auraient à compter que sur elles-mêmes. D'autre part, pour obvier à ce que des municipalités ne refusent systématiquement toutes libéralités faites sous condition de création d'établissements hospitaliers, elles pourraient être invitées à négocier avec les donateurs ou leurs héritiers en vue d'appliquer la libéralité à la fondation, suivant le montant disponible, d'un ou plusieurs lits réservés à la commune dans l'hôpital ou l'hospice voisin. Quelques communes, particulièrement avisées, ont procédé ainsi, quand la libéralité faite avec la condition de créer un établissement hospitalier leur est apparue en disproportion avec l'importance des ressources mises à leur disposition ; et la combinaison proposée a obtenu, souvent sans grandes difficultés, l'adhésion des bienfaiteurs ou de leurs ayants droit.

Dans un ordre d'idées voisin, on pourrait également obliger les municipalités à capitaliser systématiquement les legs faits,

à charge de création d'hôpital, jusqu'à ce que le montant des legs et des intérêts accumulés permette de construire l'établissement envisagé sans qu'il y ait lieu de faire appel au concours financier de l'État.

De même, quand il s'agit d'une donation d'immeuble faite à charge d'y aménager un établissement hospitalier, il semble logique de généraliser la solution adoptée par l'État à l'occasion du legs fait (legs Boursin) en vue de la création d'un sanatorium. Les immeubles légués ne convenant nullement, du point de vue technique, au but à réaliser, il a été considéré que l'utilisation des immeubles n'était pas la clause déterminante et impulsive de la libéralité. L'administration a fait valoir que la condition « impossible »... devrait être « réputée non écrite » par l'application de l'article 300 du Code civil. La vente des biens immobiliers a été requise avec toutes conditions donnant un maximum de garanties aux héritiers ; un projet de loi spécial a été déposé en ce sens. Une disposition générale s'appliquant à tous les legs de même nature devrait être soumise au Parlement.

Peut-être cette manière de procéder pourrait-elle, dans quelques cas exceptionnels, réduire le nombre des bienfaiteurs qui disposent de tout ou partie de leur patrimoine en faveur d'établissements charitables. Cependant, on est en droit de penser que les bienfaiteurs, en demandant la création d'un nouvel établissement hospitalier, ne sont pas guidés par des considérations de vanité ou d'amour propre local, mais bien plutôt par des sentiments de générosité envers les indigents et les malheureux. Ces sentiments ne doivent pas se trouver en opposition avec l'intérêt général bien compris, avec un meilleur aménagement des ressources léguées.

En tout cas, en matière hospitalière, nous manquons d'un plan d'ensemble et, dans l'intérêt des finances publiques comme dans celui des malades, il est urgent de recourir à toutes mesures qui permettront de l'établir et de le suivre.

II

LES RESSOURCES POUR EXÉCUTER LES TRAVAUX HOSPITALIERS

L'organisation hospitalière de chaque département étant dressée, où pourront être trouvées les ressources nécessaires pour sa réalisation, pour l'acquittement des dépenses, de construction, d'amélioration, d'agrandissement, ou de reconstruction des établissements intéressés ?

Actuellement, en fait, les dépenses, de ces établissements peuvent être acquittées au moyen des ressources suivantes :

1° *Libéralités*. — C'est la ressource la plus normale surtout en matière de construction neuve. Mais les libéralités faites au profit des hôpitaux et des hospices semblent, depuis la guerre, en diminution marquée, soit que les exigences de la vie découragent les bienfaiteurs, soit qu'ils hésitent à faire des libéralités aux établissements hospitaliers parce qu'ils savent qu'elles profitent indirectement, mais d'une façon effective, aux collectivités publiques (État, départements, communes) en diminuant d'autant leurs charges financières, par suite de la participation des hôpitaux et hospices à l'application des lois d'assistance obligatoire.

Au surplus, quand il s'agit de construire un hôpital neuf de quelques centaines de lits ou même des pavillons nouveaux réservés à des services qu'il importe de désencombrer, les dépenses se chiffrent maintenant par millions (30 à 40.000 frs par lit) et rares sont les bienfaiteurs susceptibles de disposer de pareilles sommes en faveur d'œuvres charitables.

2° *Disponibilités de l'établissement*. — En matière d'amélioration, d'agrandissement, quelquefois même de reconstruction, les établissements hospitaliers se procurent des ressources en utilisant leurs disponibilités.

Ces disponibilités sont, en général, fournies par les excédents de recettes. Mais il faut convenir que ce cas est peu fréquent eu égard aux interprétations données jusqu'ici aux lois de 1851 et d'assistance obligatoire. Si, pour les lois de 1893 et de 1905, le système de l'adaptation du prix de journée au prix de revient permet à l'établissement de n'être pas en déficit et d'équilibrer, pour cette catégorie d'hospitalisés, ses recettes avec ses dépenses, par contre, l'application stricte de la loi du 7 août 1851 absorbe les disponibilités de la dotation.

Cependant, des excédents de recettes peuvent de ce chef être fournis à un établissement, quand les ressources de la dotation sont supérieures aux dépenses. D'autre part, il peut y avoir excédent quand la ville siège de l'hôpital admet qu'elle doit l'assistance aux personnes tombées malades sur son territoire et quand, en conséquence, elle rembourse à l'hôpital la partie des dépenses dépassant les revenus des fondations générales ou particulières.

C'est ainsi que procèdent un certain nombre de villes qui aident à la prospérité financière de leurs établissements hospitaliers.

En outre, des bénéfices peuvent être réalisés sur les malades payants (cliniques ou maisons de santé), sur des services annexes, sur des exploitations agricoles ou commerciales (bains douches, pharmacies, ouverts au public, etc...) Les ressources des fondations ne sauraient être affectées aux dépenses de services annexes et, corrélativement, il serait logique que les bénéfices de ces services restassent à la libre disposition des Commissions administratives, puisqu'elles peuvent, sans qu'on ait rien à leur reprocher, ne pas faire fonctionner lesdits services.

Le problème des disponibilités hospitalières nécessaires pour exécuter des travaux, se lie à celui des ressources propres, déjà envisagé par l'Inspection générale dans des rapports antérieurs, et qui a fait l'objet de nombreuses discussions au Conseil supérieur de l'Assistance publique. Cette assemblée a demandé que les hôpitaux aient le droit de constituer un fonds de réserve destiné, notamment, à faire face aux dépenses de projets d'amélioration et d'agrandissement. C'est là une solution qui ne saurait trop être recommandée et que l'Inspection générale serait particulièrement heureuse de voir aboutir.

3° *Prix de journée.* — En matière de prix de journée, rentrent dans le calcul du prix de revient, aux termes du décret du 30 janvier 1926, les grosses réparations aux édifices hospitaliers. Elles entrent en compte, non pour leur montant annuel, mais pour la moyenne annuelle de leur montant totalisé pendant les dix dernières années.

Par suite, tout ce qui est dépense d'amélioration, d'agrandissement, de construction nouvelle ne saurait être compris dans le prix de revient, même si ces dépenses sont réglées au moyen d'emprunts. Les annuités ne rentrent donc pas, actuellement, dans le calcul du prix de journée.

Nous allons, plus loin, revenir sur cette question.

4° *Subventions de l'État.* — La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite avait prévu, dans son article 26, que l'État contribuerait aux dépenses extraordinaires d'agrandissement et de construction des hôpitaux, « dans la limite des crédits votés »... « Chaque année une somme sera à cet effet inscrite au budget. »

Contrairement à cette disposition, aucun crédit n'a jamais, dans ce but, figuré au budget (1). Il n'y a été pallié que par

(1) Postérieurement à la rédaction de ce rapport, la loi du 12 décembre 1929, portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1929, a ouvert au budget du Ministère du Travail (actuellement : crédit transféré au Ministère de la Santé publique) un crédit de trente millions, sous la rubrique suivante : « Subventions exceptionnelles en vue de la création, de l'aménagement et de l'agrandissement des hôpitaux et hospices publics ». C'est la première fois que les dispositions de l'article 26 de la loi du 15 juillet 1893 et de l'article 32 de la loi du 14 juillet 1905 recevront un commencement d'exécution.

l'article 47 de la loi de finances du 16 avril 1895, qui prévoyait : « à l'avenir, les fonds du Pari mutuel consacrés aux œuvres d'assistance seront affectés, jusqu'à concurrence du tiers, à l'agrandissement et à la construction des hôpitaux nécessités par l'application de la loi du 15 juillet 1893 ».

La loi du 14 juillet 1905, dans son article 32, a posé un principe à peu près identique à celui de l'article 26 de la loi du 15 juillet 1893. Mais, en fait, aucun crédit correspondant à des dépenses de construction ou d'appropriation d'établissements réservés aux vieillards, infirmes et incurables, n'a non plus été inscrit au budget de l'État.

Les fonds du Pari mutuel ont été dispensés aux hospices comme ils le sont aux hôpitaux.

Les subventions de l'État sur les fonds du Pari mutuel sont subordonnées, à juste titre, à certaines conditions (examen préalable des plans, contrôle des travaux, obligation d'une participation financière de l'établissement intéressé, etc...)

La jurisprudence récente de la Commission de répartition est, que les subventions ne peuvent dépasser, en principe, la moitié de la dépense. Cette décision peut, dans certains cas, ne pas être opportune. Nombre d'établissements, sans ressources, sont dans l'impossibilité de réaliser cette participation de 50 %, et mériteraient d'être plus grandement aidés que d'autres, plus riches ou mieux secondés par la commune de leur siège. La contribution presque totale des fonds du Pari mutuel est parfois indispensable, alors que réciproquement, une aide même modeste est excessive dans certaines hypothèses.

Enfin, il convient de noter que la déclaration ministérielle de novembre dernier, innovant franchement dans ce domaine a décidé l'inscription au budget du Ministère du Travail, d'un crédit spécial destiné à aider les hôpitaux et hospices dans leurs travaux de constructions nouvelles et d'améliorations techniques. Les millions dont vont pouvoir bénéficier les établissements hospitaliers doivent être utilisés au mieux de l'intérêt public. L'Inspection générale, chargée du contrôle de l'exécution du budget, estime que, pour distribuer les nouvelles subventions, les habitudes jusqu'ici suivies sont à modifier. Avant toute répartition *la question de l'utilité des dépenses dans le cadre de l'organisation hospitalière départementale, telle qu'elle a été envisagée ci-dessus* doit au préalable être examinée.

5° *Subventions des départements et des villes.* — Quand il s'agit de projets intéressant non seulement la commune, mais l'ensemble de la population d'une région ou du département, les

Conseils généraux votent des subventions exceptionnelles aux hôpitaux et aux hospices. Ces subventions constituent pour les établissements des appuis financiers non négligeables.

Parfois, elles visent l'ensemble des services hospitaliers, comme dans l'Oise (subvention départementale de 20 % des travaux), parfois, elles sont données en vue de l'organisation de services spécialisés (isolement de tuberculeux, maternités, etc.)

A noter, dans le département du Nord, une initiative intéressante dans un ordre d'idées voisin. Le Conseil général a réservé, sur les ressources d'un emprunt, une somme de cent millions destinée à être prêtée aux hôpitaux qui manquent de ressources pour s'agrandir ou se moderniser.

Des souscriptions publiques peuvent aussi être ouvertes comme il vient d'être procédé en Seine-et-Oise, en vue de la création de nouveaux établissements, mais on ne peut baser tout un programme sur ce mode de ressources.

Aussi, en pratique, la plupart du temps les établissements hospitaliers ne peuvent assurer leurs dépenses d'amélioration, d'agrandissement, de construction ou de reconstruction qu'en réalisant une partie de leur dotation (vente de titres ou vente d'immeubles) ou qu'en empruntant, quitte à conserver à leur charge toutes les annuités d'emprunts, puisque celles-ci ne peuvent être incorporées dans le prix de journée.

La situation, pour les établissements hospitaliers, est critique, et l'on comprend le cri d'alarme jeté par les Congrès hospitaliers, notamment par celui de Nancy, à la demande du Conseil municipal de Montpellier, par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, après l'examen du rapport documenté présenté par M. Ricordeau à la session de janvier 1929. Cette dernière assemblée a adopté notamment le vœu : « que soient incorporées dans les prix de journée les annuités d'emprunts contractés par les établissements hospitaliers pour faire face à leurs dépenses d'aménagements, de construction ou d'agrandissements, mais seulement pour la partie non couverte par les subventions de l'État et par la contribution laissée à la charge de l'établissement comme condition des subventions accordées ».

Cette solution équitable, l'Inspection générale rappelle qu'en 1927, à la suite de l'examen de la question des prix de journée, elle l'avait déjà soutenue en réclamant une modification à l'article premier du décret du 30 janvier 1926. Les arguments invoqués alors gardent toute leur valeur et il paraît utile de les reproduire ici.

Les dispositions aux termes desquelles les annuités de remboursement d'intérêt et d'amortissement d'un emprunt destiné

à faire face à des dépenses d'amélioration ou d'agrandissement des services « devraient pouvoir être tempérées quand l'agrandissement d'un établissement est rendu nécessaire, notamment par des circonstances d'ordre démographique. De plus, l'intérêt de la santé publique peut rendre indispensables des agrandissements profitant à l'ensemble de la circonscription hospitalière et aux dépenses desquels l'établissement ne peut faire face sans s'appauvrir sensiblement. Dans ces conditions, n'apparaît-il pas injuste de faire participer à la dépense les collectivités qui en bénéficient, et cette participation, en dehors de contributions volontaires dont la mesure peut être difficile à déterminer, semble ne pouvoir être réalisée autrement que par l'incorporation de la dépense au prix de journée. Mais cette incorporation, pour ne pas grever trop lourdement et brusquement les collectivités débitrices de l'assistance hospitalière devrait être réalisée en un délai assez long. Aussi, l'Inspection générale croit-elle devoir suggérer, au cas où une modification du décret du 30 janvier 1926 serait envisagée, d'y incorporer une disposition prévoyant l'application du principe ci-après : les agrandissements, quand ils sont nécessaires et urgents et doivent entraîner un appauvrissement sensible de la dotation, pourront être compris dans le prix de journée, mais à la condition que la dépense soit répartie sur un minimum de trente années » (Voir rapport d'ensemble de l'Inspection générale 1928, page 143).

L'Inspection générale propose ainsi que des ressources normales en vue des travaux dont il est question soient données désormais aux établissements hospitaliers, mais elle demande en contre partie que les travaux à entreprendre soient contrôlés, avant leur exécution au point de vue de leur nécessité, et qu'ils rentrent dans un programme général.

Elle insiste d'autant plus sur ce point, que, sans doute, la mise en vigueur prochaine de la loi des assurances sociales va amener des transformations dans le fonctionnement des établissements hospitaliers. Ceux-ci perdent de plus en plus leur caractère d'établissements exclusivement charitables, destinés à recevoir les indigents. Beaucoup d'entre eux accusent un nombre plus grand de journées de malades payants que de malades au compte des services publics. Cette évolution va aller s'accentuant. Certes, les assurés de demain, constituent une partie importante de la population qui peuple actuellement les hôpitaux, mais ils vont devenir malades payants et, à ce titre, se montreront plus exigeants que s'ils étaient simples bénéficiaires de l'assistance. Nombre d'hôpitaux auront besoin, pour éviter que les caisses d'assurances ne construisent des

cliniques à elles et ne dépeuplent les services existants, d'être améliorés et modernisés. Il est normal que l'hôpital puisse effectuer les dépenses correspondantes sans toucher à sa dotation, commeil est juste qu'y participent tous les futurs bénéficiaires

CONCLUSION

En résumé, les diverses enquêtes effectuées par l'Inspection générale dans le domaine hospitalier démontrent qu'il n'existe en France aucun plan général d'organisation hospitalière, que les errements en vigueur poussent à la multiplication des petits établissements dépourvus d'outillage technique et de personnel spécialisé, grevés de frais généraux élevés.

Cependant, l'intérêt financier des collectivités publiques commande de réduire autant que possible les prix de journée. Cette réduction peut s'obtenir, surtout, par la diminution des frais généraux, plus facilement réalisable dans les grands établissements que dans les petits.

Les exceptions aux vues de l'Inspection générale ne devraient porter que sur les hospices qui ont une destination spéciale et pour lesquels l'éparpillement ne présente pas les mêmes inconvénients.

L'intérêt des hospitalisés concorde avec l'intérêt financier ; les malades et les blessés doivent, de préférence, être envoyés dans de grands établissements possédant un personnel compétent, un matériel perfectionné, doté de toutes les améliorations que la science moderne apporte à l'art de guérir.

Il semble donc logique d'appliquer le maximum d'efforts financiers dans chaque département sur quelques établissements bien choisis et judicieusement situés au point de vue territorial, au lieu de continuer à distribuer « des poussières de subventions ».

Un plan d'organisation hospitalière avec, comme corollaire, un programme de travaux d'améliorations, d'agrandissements, de constructions ou reconstructions doit être dressé. Ce plan, une fois contrôlé et adopté, doit être rigoureusement suivi, et l'aide financière de l'Etat accordée uniquement aux établissements rentrant dans le plan général. Comme conséquence, également, de cette organisation rationnelle d'ensemble, des ressources normales doivent être laissées aux établissements (incorporation des annuités d'emprunt dans le prix de journée) pour parfaire, sans réduire leur dotation, la part de dépenses

qui ne sera couverte ni par des libéralités, ni par des subventions de collectivités publiques ni par des dispositions budgétaires.

Ce n'est pas médire de nos établissements hospitaliers que, d'affirmer que beaucoup, malgré tout le dévouement de leurs administrateurs et de leur personnel médical ou infirmier, sont installés dans des conditions archaïques, qui ne répondent que de loin aux exigences de la technique moderne. Il importe de porter remède à cette situation.

VI

ALIÉNÉS A LA CHARGE DE L'ÉTAT

(Rapporteur : M. WINTER, Inspecteur général.)

La visite des asiles publics d'aliénés, des quartiers d'hospice et des asiles privés faisant fonctions d'asiles publics a été effectuée en 1929 avec un objectif spécial. Il s'agissait, en se plaçant au point de vue du contrôle de l'exécution du budget, de vérifier la situation de deux catégories d'aliénés dont les frais d'entretien sont à la charge de l'État. D'une part, les aliénés indigents français et étrangers sans domicile de secours, dont les dépenses d'entretien, de transfert, de rapatriement figurent au budget du Ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales ; d'autre part, les aliénés en provenance des prisons, dont les dépenses, pendant un temps limité à la durée de la peine ou de l'observation, sont supportées par le budget du Ministère de la Justice.

Au point de vue des chiffres budgétaires, la première de ces deux catégories, celle des aliénés à la charge du budget de l'Assistance, est de beaucoup la plus importante. On lui consacre la plus grande partie de ce rapport, divisé en deux sections :

I. — Aliénés à la charge du budget de l'Assistance ;

II. — Aliénés à la charge du buget de la Justice.

ALIÉNÉS A LA CHARGE DU BUDGET DE L'ASSISTANCE

La dépense des aliénés sans domicile de secours a été mise à la charge de l'État par l'article 101 de la loi de finances du 13 juillet 1911, ainsi conçu : « Les dépenses de transfert et d'entretien des aliénés indigents sans domicile de secours seront supportées par l'État jusqu'à concurrence de moitié en 1912, des trois quarts en 1913 et de leur intégralité à partir du 1er janvier 1914 ». Les règles du domicile de secours sont celles de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite ; le délai

d'acquisition et de perte est d'un an. Seuls, les aliénés français ou les étrangers assimilés par des traités généraux d'assistance (Belges, Italiens, Luxembourgeois, Polonais), peuvent acquérir un domicile de secours en France. Les nationaux des pays qui n'ont pas de traités généraux d'assistance réciproque sont « sans domicile de secours », comme le sont les Français et les étrangers assimilés aux Français, qui n'ont acquis en France ni domicile de secours communal ni domicile de secours départemental.

Pour le remboursement par l'État des dépenses occasionnées (parles aliénés sans domicile de secours un crédit de 13.990 000 francs figure à l'article 103 du budget du Ministère du Travail pour l'exercice 1929. Il faut y joindre partie d'un crédit de 1.400 000 francs inscrit à l'article 106 du même budget (assistance aux étrangers en Alsace et Lorraine) sur lequel sont payées les dépenses des étrangers tombés malades dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, et traités dans les asiles de ces départements. C'est l'utilisation du premier de ces crédits et d'une partie du second qu'il s'agissait de contrôler sur place en cours d'exécution budgétaire.

Cette vérification, dans chaque département, a été faite à la préfecture (service des aliénés) et dans les asiles. A la préfecture, elle comportait, avec un examen de l'organisation et du fonctionnement général du service des aliénés, l'établissement de la situation numérique et de la répartition des aliénés français et étrangers à la charge du budget de l'assistance au jour de l'inspection, et au 31 décembre 1928, l'examen des états de frais périodiquement adressés à l'Administration centrale et l'étude des dossiers individuels des malades. Des investigations analogues étaient ensuite poursuivies dans les asiles, en ce qui concerne la situation numérique des aliénés sans domicile de secours et leur répartition par catégories, la préparation des états trismestriels de dépenses fournis par les asiles, l'étude des dossiers que l'asile doit tenir, indépendamment des dossiers de la préfecture, pour chacun de ses malades individuellement. Le rapprochement des dossiers individuels des préfectures et des asiles et de tous autres documents, complété au besoin par l'audition des malades dans leurs quartiers respectifs, a permis, dans un nombre important de cas individuels, de proposer des mesures susceptibles d'intervenir immédiatement, ou avant la clôture de l'exercice, et de se traduire par des économies pour le budget de l'État. Toutes ces propositions, consignées dans les rapports particuliers, ont été transmises à la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques. On ne retiendra, dans

le présent rapport, que les observations d'une portée générale.

Les états A et B. — Suivant une circulaire du 4 avril 1927, chaque préfecture doit adresser au Ministère du Travail, tous les trois mois, l'état des frais occasionnés par les aliénés sans domicile de secours, en vue d'obtenir le remboursement de ces dépenses. Dans un état A figurent les aliénés français et les étrangers dont les pays d'origine n'ont pas avec la France de traités d'assistance réciproque. Un état B comprend les Belges, les Italiens, les Luxembourgeois, les Polonais. Cet état B est divisé en deux parties : malades ayant plus de cinq ans de résidence en France et malades ayant moins de cinq ans de résidence. Les frais des seconds peuvent seuls, en vertu des conventions, donner lieu à remboursement par leur pays d'origine.

Dans certains départements, ces états sont établis par la préfecture, à l'aide d'un registre de décompte des dépenses des aliénés, ou grâce à un dépouillement des états trimestriels généraux fournis par les asiles. Dans d'autres départements, les états A et B sont dressés par les asiles et transmis par les préfectures après vérification. Dans deux départements, il a été noté qu'ils sont transmis à Paris, sans vérification par la préfecture. Les services des aliénés de ces deux départements ont fait valoir qu'il s'agissait d'aliénés transférés d'autres départements et qu'ils n'avaient pas sur eux des renseignements suffisants pour contrôler utilement, en ce qui les concerne, les états de frais. Il est exact que, dans le premier de ces départements, il s'agissait uniquement, de transférés. Dans le second, sur 68 aliénés, figurant aux états A et B, 60 étaient des transférés Mais si les dossiers de ces malades sont incomplets, il appartient à la préfecture de les compléter en réclamant au besoin les renseignements ou les pièces qui manquent à la préfecture du département d'où ils viennent. Nous reprendrons, un peu plus loin cette question des dossiers des transférés.

Le contrôle des états A et B ne pouvait être complet que grâce à l'examen des dossiers individuels des malades tant à la préfecture que dans les asiles. C'est surtout par l'étude de ces dossiers qu'on peut voir si les aliénés figurant sur les états sont bien des indigents, s'ils sont vraiment sans domicile de secours, si la nationalité qui leur est attribuée est bien la leur, si les formalités en vue du rapatriement des étrangers ou de la prise en charge de leurs frais d'entretien par leur pays d'origine ont été accomplies, si les contributions des malades ou de leurs familles ont été déduites des frais réclamés à l'État,

ou si les diligences ont été faites pour obtenir une contribution là où les éléments du dossier indiquent qu'elle pourrait tout au moins être demandée. Ce que l'examen des états A et B envisagés en eux-mêmes peut donner, ce ne sont guère que les chiffres de frais réclamés pour le trimestre au titre de chaque aliéné. Nous dirons quelques mots d'abord du contrôle de l'exactitude matérielle de ces chiffres, qui sont fonction du prix de journée et du nombre des jours de présence.

Nous passerons ensuite aux observations qu'appellent les dossiers individuels.

Contrôle de l'exactitude matérielle des chiffres. — Ce contrôle a été fait par sondages et pour s'assurer que la préfecture vérifie les états trimestriels que présente l'asile pour tous ses aliénés non pensionnaires. On a noté à cette occasion que, dans quelques départements, comme le Loiret, par exemple, le service des aliénés tient un registre de décompte des dépenses qui facilite le contrôle de la préfecture sur les états présentés par les asiles. Dans ce registre du Loiret chaque aliéné figure nominativement avec un numéro matricule. Le registre permet d'embrasser d'un rapide coup d'œil la situation de chaque malade au point de vue des frais qu'il occasionne. Il y est tenu compte des recettes qui peuvent provenir de la contribution de l'aliéné ou de sa famille. Suivant les bulletins de mutation transmis par l'asile, le registre est annoté au jour le jour des sorties, des mises en congé, des décès. La préfecture possède ainsi un contrôle indépendant de celui de l'asile, permettant la vérification des états de frais présentés par l'établissement et le redressement des erreurs matérielles qui peuvent s'y glisser. De plus, les états de frais de l'asile sont dressés dans le même ordre que le registre de la préfecture, (domicile de secours communal, domicile de secours départemental, sans domicile de secours). Les états sont établis en triple expédition : deux servent à l'ordonnancement des dépenses, le troisième est conservé par le service, ce qui permet de vérifier à tout moment le décompte. Des registres analogues à celui du Loiret ont été trouvés notamment dans l'Aisne, le Cantal, la Côte-d'Or, la Seine

Dans la plupart des autres départements, la préfecture tient, non pas un registre de décompte des dépenses, mais un répertoire qui indique le nom, le domicile, la nature du placement, la date d'entrée et celle de sortie de chaque aliéné. Les indications portées sur ces registres ne suffisent pas, en général, à elles seules à permettre un contrôle indépendant de la préfecture sur les états trimestriels des asiles.

Il serait évidemment utile que se généralisât la manière de procéder pratiquée dans le Loiret. Mais il pourrait paraître exagéré de prescrire la tenue uniforme dans tous les départements d'un même registre. Il a été remarqué que la vérification des états trimestriels présentés par les asiles est bien faite dans des départements qui n'ont pas de registre de décomptes de dépenses. Dans ceux qui tiennent un répertoire alphabétique, il suffirait généralement de prendre soin de noter au jour le jour les mutations d'après des bulletins adressés par l'asile, et d'inscrire, dans la colonne des observations par exemple, certains renseignements tels que la date d'entrée en France des étrangers soumis aux conventions d'assistance réciproque, la date de la notification aux consuls et celle qui sert de point de départ à la prise en charge des frais par l'État d'origine, les ressources de certains aliénés ou de leurs familles, etc.... Le service des aliénés grouperait ainsi ses éléments de contrôle, et rendrait plus facile sa vérification trimestrielle. On obtiendrait le but visé sans obliger les préfectures à acheter des registres nouveaux.

Le contrôle de l'exactitude matérielle des chiffres portés sur les états A et B n'a donné lieu qu'à très peu d'observations. Les états présentés par les asiles sont généralement exacts, et l'on n'y relève guère que des erreurs d'un jour compté en trop. Le contrôle utile des états A et B est résulté surtout de l'étude des dossiers individuels des malades.

Les dossiers individuels. — Envisagés d'une façon générale ces dossiers, sauf exceptions, sont bien constitués tant à la préfecture que dans les asiles, tout au moins en ce qui touche les aliénés tombés malades dans le département. Il n'en est pas de même, en général, des dossiers des aliénés à la charge de l'Etat transférés d'autres départements. Pour ces transférés, dont la Seine fournit un contingent important, on ne trouve le plus souvent de dossiers ni à la préfecture, ni à l'asile, ou bien les dossiers n'existent qu'à l'asile et y sont très incomplets. Il en résulte que la situation de l'aliéné, telle qu'elle a été indiquée par le département d'origine au moment du transfert, est acceptée par le département de destination qui la considère comme fixée. Il ne prend aucune initiative en ce qui concerne ces transférés et se borne à les faire figurer tous les trois mois sur les états de frais dont le montant est réclamé à l'Etat. Or un nombre élevé de nos rapports particuliers indique que l'examen des dossiers incomplets, là où ils existent, et l'audition des malades a donné lieu de penser que, dans bien des cas, les questions

de domicile de secours et de ressources pourraient être reprises pour ces transférés et donner lieu à des enquêtes complémentaires susceptibles d'aboutir à un résultat utile pour le budget de l'Etat, soit par la détermination d'un domicile de secours communal ou départemental, soit par la récupération de certaines ressources en atténuation des dépenses de l'Etat. Ces rapports praticuliers notent qu'en tout cas il est impossible, pour ces transférés, de contrôler dans le département où ils se trouvent le bien-fondé de la mise à la charge de l'Etat de leurs frais d'entretien.

Les cas spécialement signalés dans ces rapports sur les asiles de province visant surtout des transférés de la Seine, les dossiers d'un certain nombre de ces malades ont été examinés à Paris. Ceux qui se rapportent à des transferts assez récents ont pu être produits facilement. Ils ont seuls été étudiés. Leur examen a fait voir que les enquêtes sur le domicile de secours et les ressources ont été, en général, soigneusement faites avant la prise en charge par l'Etat des frais d'entretien. Cette prise en charge n'a lieu, d'ailleurs, de la part du Ministère du Travail que sur production par la préfecture du dossier complet de l'enquête sur le domicile de secours et les ressources. Mais il n'en reste pas moins que les renseignements de l'enquête initiale ne sont pas communiqués par la préfecture de la Seine aux départements où ses aliénés à la charge de l'État sont transférés. Ceux-ci ne savent pas comment s'est faite l'enquête initiale et jusqu'à quel point elle a pu être poussée. Ils ignorent s'il y a des parents tenus à la dette alimentaire, sans ressources au moment de l'enquête primitive, mais dont la situation a pu se modifier depuis lors. La conclusion qui se dégage de ces observations, c'est que, chaque fois qu'un département transfère des aliénés à la charge de l'État dans un autre département, le département d'origine devrait envoyer au département destinataire, en original ou en copie, le dossier complet de l'aliéné. Ce qu'il convient d'éviter, c'est que le service des aliénés d'un département d'origine et celui d'un département de transfert se désintéressent tous deux des intérêts de l'État, sous prétexte pour le premier, que le malade est transféré dans un autre département et, pour le second, qu'il n'a pas les éléments sur le vu desquels la situation du malade, au point de vue des frais à payer, a été primitivement fixée.

Pour les aliénés tombés malades dans le département inspecté, des dossiers bien établis ont permis de se rendre compte que, d'une façon générale, les instructions visant les aliénés français et étrangers ont été appliquées. Sauf dans de très rares départements qui ont donné lieu à de multiples et sérieuses observations, les enquêtes sont en général soigneusement poussées à l'époque de l'internement, en ce qui concerne la constatation de l'indigence, la recherche d'un domicile de secours communal ou départemental, ou les ressources qui pourraient venir en atténuation des charges de l'État. On trouve, en général, la preuve que les diligences ont été faites pour le rapatriement des étrangers ou, quand il y a lieu, pour la prise en charge de leurs frais d'entretien par leur pays d'origine. Telle est du moins l'impression générale, sous réserve de nombreuses observations de détail qui ont été formulées sur des cas individuels ou des observations suivantes ;

Ici encore une tendance trop souvent constatée est de considérer que la situation d'un aliéné est fixée du jour où l'Etat a accepté de prendre à sa charge les dépenses d'entretien. Or, souvent l'enquête sur le domicile de secours, bien que soigneusement faite avec les éléments dont on dispose au début de l'internement, pourrait être reprise à l'aide de renseignements ultérieurs, émanant du malade lui-même ou de personnes qui correspondent avec lui ou à son sujet. D'autre part, la question de la contribution du malade ou de ceux qui sont tenus envers lui d'une obligation légale d'assistance (ascendants ou descendants) ou d'une obligation naturelle (frères, sœurs) peut prendre un nouveau jour dans le cas où des ressources notables surviennent au malade ou à quelqu'un des siens. Les dossiers devraient donc être révisés de temps en temps, comme on le fait d'ailleurs dans certains départements, en vue de compléments d'enquête, tant sur la question du domicile de secours que sur celle des ressources et sur tous les points douteux qui pourraient encore être éclaircis.

Pour ces enquêtes, le contrôle départemental des services d'assistance a un rôle à jouer quand il s'agit d'aliénés ayant résidé ou ayant des attaches dans le département. L'un de nos rapports particuliers le note en ces termes : « A la préfecture de...., les dossiers concernant les malades sont correctement établis. Cependant, parce qu'il s'agit de malades dont les frais d'hospitalisation sont à la charge de l'Etat, les services départementaux ont tendance à ne pas approfondir suffisamment toutes recherches en vue de retrouver leurs familles, de déterminer leurs ressources matérielles, et de les mettre en demeure de contribuer aux frais d'hospitalisation. Le contrôle des lois d'assistance pourrait, quand il s'agit de communes du département, très utilement intervenir ».

Aliénés étrangers — Rapatriement. — Des erreurs ont été trop souvent relevées sur la nationalité attribuée aux malades. D'où des classements erronés sur les états A et B et des difficultés et retards pour l'application des mesures prévues par les conventions internationales. Il a été noté dans quelques cas, que ces erreurs auraient été facilement évitées si une liaison avait existé entre les services départementaux des aliénés et du contrôle des étrangers.

Les aliénés étrangers dont les pays d'origine ont passé avec la France des conventions générales d'assistance réciproque sont, nous l'avons dit, assimilés aux Français quand ils ont en France, au moment de leur internement, plus de cinq ans de résidence. Les aliénés de ces mêmes pays qui ont moins de cinq ans de résidence peuvent faire l'objet d'une demande de rapatriement ou de prise en charge, par leur pays d'origine, de leurs frais d'entretien à partir du 45e jour de traitement pour les Belges, les Italiens et les Luxembourgeois, et du 60e jour pour les Polonais. Quant aux aliénés des autres nationalités, il existe avec certains pays, comme le rappelait notre rapport de l'an dernier sur l'Assistance aux étrangers, des conventions spéciales de rapatriement réciproque ou un *modus vivendi* équivalent. Tel est le cas pour l'Allemagne, l'Autriche, la Hollande, la Suisse, la principauté de Monaco, la Suède, la Norvège, la Grèce, l'Espagne. L'Espagne, en vertu d'une convention de 1862, accepte, en principe, le rapatriement de ses aliénés internés en France, le remboursement des frais d'entretien et de rapatriement.

Cette question des rapatriements a une importance au point de vue budgétaire, en raison des longs séjours que certains aliénés étrangers peuvent faire dans nos asiles. Une raison d'humanité, d'autre part, incite à transférer près de leur famille et à faire traiter dans le pays où l'on parle leur langue des malades qui peuvent être ainsi mieux soignés.

Dans l'ensemble, ces rapatriements, ont paru bien lentement obtenus, mais ils se font assez normalement pour certains pays qui ont avec la France une frontière commune. Dans les Alpes-Maritimes, l'Isère, l'Hérault, la Seine, par exemple, il a été spécialement remarqué que les rapatriements d'Italiens dans leur pays d'origine sont facilement obtenus et se font régulièrement.

Les rapatriements d'Espagnols se font également bien dans certains départements, alors que, dans d'autres, les consuls d'Espagne soulèvent des difficultés de forme qui les empêchent ou les retardent. Dans la Seine-Inférieure, la Loire-Inférieure, la Seine, les rapports particuliers notent que les rapatriements

de Belges s'opèrent facilement, pour les hommes jusqu'à l'asile de Tournay, pour les femmes jusqu'à celui de Mons.

Plusieurs rapports remarquent que les Suisses sont, en général, facilement rapatriés. Pour les autres pays, il n'a été constaté, que peu de rapatriements, par rapport au nombre de ceux qui seraient désirables. Même pour les pays à conventions générales ou spéciales, il reste trop de départements où des aliénés qui pourraient être utilement ramenés dans leur patrie restent en attente dans nos asiles.

L'examen des dossiers individuels a permis, à la vérité, de se rendre compte que, dans un certain nombre de cas, le rapatriement de malades étrangers transportables n'est pas poursuivi par une raison d'humanité et dans l'intérêt du malade. C'est le cas où celui-ci a ses attaches familiales en France. Mais hors le cas de malades non transportables ou ayant des attaches en France, il semble bien que beaucoup de rapatriements interviennent tardivement ou sont indéfiniment ajournés, sans que les raisons de ces retards ou de ces ajournements apparaissent décisives. Il a été noté, par exemple, que, depuis plusieurs années les rapatriements de Polonais paraissent suspendus partout, sauf dans le Bas-Rhin. Or, on ne voit pas bien pourquoi les asiles des autres départements ne rapatrient pas leurs aliénés polonais, comme le fait le département du Bas-Rhin.

L'asile de Hœrdt a reconduit jusqu'en Pologne, en 1928, huit malades polonais. En 1929, à la date de l'inspection, il avait ramené en Pologne, trois Polonais. Ceux-ci sont acheminés sur Sbazyn, à travers l'Allemagne. Pour un aliéné isolé accompagné de deux infirmiers, le rapatriement revient à 2.500 ou 2.600 francs.

Sans doute, le régime des aliénés est un peu spécial dans les trois départements d'Alsace et de Lorraine, et il appelle quelques indications que nous allons donner en ce qui concerne les aliénés à la charge de l'État, avant de terminer nos observations sur les rapatriements.

Moselle, Haut-Rhin, Bas-Rhin. — En vertu de la législation locale, la catégorie des aliénés à la charge de l'État ne comprend pas, en Alsace et en Lorraine, d'autres Français que ceux qui sont transférés de départements autres que la Moselle, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin. Ne figurent sur les états A et B que les transférés, français ou étrangers. Quand un Français tombe malade dans un de ces trois départements, et que cet aliéné remplit les conditions qui, dans un autre département,

le feraient classer comme « sans domicile de secours », il est, ici, en vertu de la législation locale, à la charge du département et non pas de l'État. En dehors des Français et des étrangers transférés qui figurent sur les états A et B, et dont les frais d'entretien sont payés sur le crédit de l'article 103, exercice 1929, du budget du Ministère du Travail, il y a les malades de nationalité étrangère tombés malades et internés en Alsace et en Lorraine. Ceux-ci font l'objet d'états trimestriels spéciaux, et leurs frais d'entretien et de rapatriement sont imputés sur le crédit de l'article 106, exercice 1929, du budget du Ministère du Travail, crédit spécial à l'Alsace et à la Lorraine.

On trouve aussi, sur cette question des aliénés, à côté de la législation locale antérieure à 1914 et de la législation générale applicable à toute la France, les restes d'une troisième réglementation, postérieure à l'armistice. En vertu d'une circulaire du Commissariat général en date du 16 février 1920, les Français, habitants de l'Alsace et de la Lorraine et qui y ont un domicile de secours, le perdent du seul fait qu'ils passent dans un département autre que la Moselle, le Haut-Rhin ou le Bas-Rhin. S'ils tombent malades et qu'ils soient internés dans ce nouveau département, ils sont considérés comme « sans domicile de secours » et leurs frais d'entretien sont à la charge de l'État. Le cas a été constaté non seulement à l'asile de Rouffach (Haut-Rhin), mais aussi, par exemple, à l'asile de Braqueville (Haute-Garonne). La coexistence de toutes ces réglementations différentes est bien compliquée. Il y aurait un intérêt de simplification, si l'on ne peut pas les ramener à l'unité, à renoncer tout au moins à la troisième réglementation, celle qui a pris naissance après l'armistice.

Aux étrangers tombés malades et internés dans les trois départements, les conventions générales d'assistance réciproque passées avec la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne, sont considérées comme n'étant pas applicables. De sorte que, dans les états trimestriels, présentés en vue du remboursement sur le crédit de l'article 106, il n'est fait, pour aucun des étrangers, de distinction entre ceux qui ont plus ou moins de cinq ans de résidence en France. Il n'est question, pour aucun d'eux, de prise en charge de leurs frais d'entretien par leur pays d'origine. Pour tous les étrangers, sans distinction, tombés malades et internés en Alsace et en Lorraine, le rapatriement est, en principe, systématiquement demandé

La procédure se distingue de celle qui est suivie dans les autres départements en ce sens que la demande de rapatriement passe toujours par le Ministère des Affaires étrangères.

La préfecture du département où l'étranger est tombé malade et a été interné, s'adresse au Ministère du Travail (Direction des Services d'assistance publique d'Alsace et de Lorraine) à Strasbourg. Elle envoie à cette annexe du Ministère du Travail, les pièces et renseignements nécessaires pour justifier la demande de rapatriement. Le Ministère du Travail à Strasbourg s'adresse alors au Ministère des Affaires étrangères à Paris, qui formule la demande de rapatriement par la voie diplomatique.

Il a été constaté à Strasbourg, tant au service des aliénés à la préfecture qu'à l'annexe du Ministère du Travail, qu'un réel effort est fait dans le département du Bas-Rhin pour obtenir le rapatriement des aliénés étrangers. Cet effort a paru couronné de plus de succès que dans la plupart des autres départements. L'asile de Hœrdt, dont la population au 31 décembre 1926 était inférieure à 400 aliénés, a rapatrié 26 étrangers au cours de l'année 1926 (16 Allemands, 3 Belges, 1 Hollandais, 1 Luxembourgeois, 2 Tchéco-Slovaques, 2 Polonais, 1 Italien). En 1928, cet asile a rapatrié 10 étrangers (7 Polonais, 2 Allemands, 1 Suisse), et dans le premier semestre de 1929, six étrangers (3 Polonais, 2 Allemands, 1 Tchéco-Slovaque). Ces chiffres rapportés à une population d'environ 400 aliénés et même en tenant compte du fait qu'il y a eu une proportion assez grande d'étrangers à l'asile de Hœrdt, restent beaucoup plus élevés que ceux que nous avons recueillis pour une population analogue dans les autres asiles visités.

Il y aurait lieu, semble-t-il, d'examiner si les rapatriements de Polonais ne pourraient pas être repris dans un certain nombre de départements. Il serait bon, aussi, par un examen concerté du Ministère du Travail et du Ministère des Affaires étrangères, d'étudier si le rythme des rapatriements qui paraît si lent en dehors de l'Alsace et de la Lorraine, ne pourrait pas être accéléré par un effort analogue à celui qui est fait dans le Bas-Rhin. Car, même pour les pays qui ont passé avec la France des conventions générales d'assistance réciproque, un rapatriement effectué dans un délai normal, avec les frais élevés qu'il peut entraîner, vaut mieux, dans bien des cas, que l'espérance lointaine d'un remboursement des frais d'entretien.

Frais de transfert et de rapatriement. — L'examen détaillé des frais de transfert et de rapatriement n'a pas paru, dans l'ensemble, donner lieu à observations. Les frais de rapatriements sont élevés quand on raccompagne l'aliéné jusque dans un pays qui n'a pas avec le nôtre, de frontière commune.

Ils sont relativement modérés quand l'aliéné est remis à la frontière française à des infirmiers de son pays, comme la chose se passe non seulement pour les pays limitrophes, mais pour la Tchéco-Slovaquie, par exemple, qui envoie chercher ses nationaux à la gare de Kehl. D'une façon générale, les états de frais présentés par les asiles n'ont pas semblé exagérés, compte tenu dans chaque cas de la longueur du trajet et des conditions du rapatriement.

Aliénés étrangers — Prise en charge des frais. — Les aliénés dont les frais d'entretien figurent dans la seconde partie de l'état B sont ceux des pays à convention générale d'assistance réciproque qui avaient *moins de cinq ans de résidence en France* au moment de leur internement. Les dépenses qu'ils occasionnent sont récupérables sur leur pays d'origine quand les formalités prescrites ont été remplies. Il a été noté, au cours de la tournée, qu'en général on ne fait pas figurer dans cette seconde partie de l'état B les Belges, les Italiens, les Luxembourgeois et les Italiens entrés dans les asiles avant la mise en vigueur des conventions générales d'assistance réciproque, et qui avaient, lors de leur internement, moins de cinq ans de résidence en France. Leurs dépenses sont laissées définitivement à la charge de l'État français. Il ne saurait être question, bien évidemment, de demander aux pays d'origine de prendre à leur charge les frais de ces aliénés pour la période antérieure aux conventions. Mais on peut se poser la question de savoir si, par application même des conventions, leurs frais d'entretien ne seraient pas récupérables à partir de l'accomplissement des formalités prévues par les conventions. Il y aurait lieu, si la question était résolue par l'affirmative, de faire pour ces malades les notifications nécessaires et d'inscrire leurs dépenses d'entretien dans la seconde partie de l'état B.

Une question voisine vise les aliénés internés avant la mise en vigueur des conventions, et qui, lors de leur internement, avaient *plus de cinq ans de résidence* en France.

Rien que dans les deux asiles des Bouches-du-Rhône, 44 malades sont dans ce cas. Il est entendu que leurs dépenses ne sont pas récupérables sur leurs pays d'origine puisqu'ils avaient plus de cinq ans de résidence quand ils ont été internés et qu'ils sont assimilés à des Français. Mais il semble bien, si on se place en présence du texte des conventions, que ces aliénés pouvaient avoir acquis un domicile de secours en France. Il a été vérifié que, dans cette interprétation des conventions, les 44 malades des Bouches-du-Rhône avaient tous, au moment de leur internement, plus d'un an de résidence dans une commune française. Il semble donc qu'ils auraient dû cesser d'être à la charge de l'État. Or, leur situation n'a pas été révisée depuis que les conventions sont entrées en vigueur et leurs frais d'entretien continuent à peser sur le budget du Ministère du Travail.

Il est regrettable que la révision de ces situations n'ait pas été faite en temps opportun dans les Bouches-du-Rhône, alors qu'elle a été effectuée dans d'autres départements, l'Isère, par exemple, pour des malades se trouvant dans le cas qui vient d'être indiqué. Il en serait résulté une économie pour le budget de l'État.

Prix de journée. — Dans un nombre trop grand encore de départements, le prix de journée fixé pour les malades à la charge de l'État est supérieur à celui qui est fixé pour les malades ayant dans le département un domicile de secours communal ou départemental. Comme le remarquait avec force la circulaire du 4 avril 1927, cette situation ne se justifie ni en droit, ni en fait. Elle fait peser indûment sur le budget de l'État une charge supplémentaire qui, normalement, ne devrait pas lui incomber. Il est admissible, sans doute, qu'un département fasse payer pour les aliénés qu'un autre département lui demande le service de recevoir dans son asile, un prix de journée un peu supérieur à celui qui est fixé pour les malades du département. Dans ce cas, en effet, le département tient compte des sacrifices qu'il a pu s'imposer pour son asile départemental, et que l'autre département aurait pu, en principe, s'imposer lui-même pour construire ou agrandir un asile. Mais pour les malades sans domicile de secours dont l'État a assumé la charge, la situation n'est pas la même. L'État n'a pas d'asiles pour les aliénés qu'il a pris à sa charge, ou, en d'autres termes, que le Parlement a mis à la charge du contribuable général. On a le tort, dans la plupart des départements où le prix de la journée est supérieur pour les aliénés sans domicile de secours, de considérer ces aliénés comme des aliénés des autres départements, sous prétexte que souvent ils sont transférés des asiles de la Seine. Or, le fait qu'ils peuvent venir de la Seine ne change pas leur caractère d'aliénés à la charge de l'État, et aucune raison ne peut conduire à admettre pour eux un prix de journée supérieur à celui qui est fixé pour les malades du département. L'attention des Préfets serait utilement attirée de nouveau sur ce point, car l'égalisation des deux prix de journée là où elle n'est pas encore réalisée se traduirait par une économie appréciable et tout à fait justifiée pour le budget de l'État, alors que la situation actuelle est anormalement dispendieuse.

Contribution des malades ou de leur famille. — Lorsque les malades ou leur famille contribuent aux frais d'entretien, les déductions sont en général correctement faites sur les états de frais adressés à l'administration centrale. Pour les malades qui ne participent pas aux dépenses qu'ils occasionnent, les rapports particuliers ont indiqué de nombreux cas individuels, où une contribution pourrait être demandée à la famille. L'examen des écritures de la recette dans les asiles a montré que des malades dont les frais sont intégralement supportés par l'État ont quelques ressources sur lesquelles, d'accord avec l'administration provisoire, un prélèvement pourrait être effectué, qui viendrait en atténuation des charges de l'État. Voici, à ce sujet, quelques exemples donnés par nos rapports particuliers : « C...., veuve S...., était titulaire à l'entrée le 23 septembre 1927 d'une pension de veuve de guerre de 1.440 francs. Elle a quitté l'asile, en sortie d'essai, le 18 juin 1928, sans qu'aucune contribution partielle aux frais de séjour ait été envisagée. »

« B..., interné le 7 décembre 1924, venant de Tunisie, ancien sous-officier, est titulaire de deux pensions, l'une de retraite proportionnelle, l'autre au titre de la loi de 1919, dont le montant annuel s'élève à 4.812 francs. Aucune trace de déduction au bénéfice de l'État n'est retrouvée, bien que ce malade possède en outre 2.308 francs d'espèces en dépôt, 302 francs de titres de rente et 4.927 francs à la caisse d'épargne. »

Autre rapport : « Je relève un certain avoir en regard du nom de D... L..., qui possède un livret de caisse d'épargne de 1.500 francs, 212 francs de rente 3 %, deux actions raffineries d'Égypte, dix Huelva Cooper et deux Pena Cooper. En plus, un dépôt de 415 francs. Or, je n'ai trouvé à la préfecture aucune récupération. Il semble que le cas de D. serait de ceux dans lesquels l'administration provisoire pourrait examiner si une partie des revenus de l'aliéné, compte tenu d'une amélioration de son régime que commandent des considérations d'humanité, ne devrait pas donner lieu à une atténuation des frais de séjour ». Dans un autre département, un rapport particulier remarque : « La malade F... possède une pension d'ascendant de 848 francs dont les intérêts aujourd'hui disponibles s'élèvent à 1.696 fr. 22, J... a une pension militaire de 1.272 francs. Intérêts : 9.272 fr. 50. R... a une rente viagère de 750 francs. Intérêts : 3.239 fr. 37. M... a une pension de veuve de 1.696 francs. Intérêts : 10.489 fr. 73. J... possède des valeurs dont le disponible atteint 7.570 fr. 66. Or, aucune de ces sommes n'est jamais portée en

déduction des frais d'hospitalisation des malades, qui sont toujours demandés à l'État dans leur intégralité ».

En donnant ces quelques exemples de cas relevés dans ses rapports, l'Inspection générale n'a pas besoin d'ajouter que les récupérations à opérer devraient être faites dans les conditions modérées indiquées dans son rapport général sur la tournée de 1910 (*Journal officiel* du 21 juillet 1911).

Dans un certain nombre de cas, il a été relevé qu'un parent ou ami de l'aliéné verse à l'asile une somme constituant la différence entre le prix de journée du régime commun et celui d'une classe supérieure. Un rapport s'exprime ainsi : « X... reçoit de son frère, banquier à ..., des mensualités de 200 francs, qui servent non pas à payer sa pension proprement dite, car celle-ci reste à la charge de l'État, mais à lui faire donner le régime de la 4e classe. C'est un aliéné indigent à la charge de l'État, qui jouit d'un supplément de classe ». Autre rapport : « A..., russe, ne semble avoir été placé au compte de l'État que sur enquête insuffisante. La correspondance de sa mère est parfois écrite sur papier à en-tête de grands hôtels de la Côte d'Azur. Elle a manifesté (lettre du 26 novembre 1927) l'intention de placer son fils dans la clinique du professeur Z... à Zurich, qui viendrait lui-même l'attendre à la frontière. En attendant (lettre du 31 janvier) elle a demandé et obtenu de faire passer son fils comme pensionnaire de 3e classe. Elle paie de ce fait un supplément de un franc par jour, l'État continuant à payer les 8 fr. 35 du régime commun. Le régime des suppléments, depuis longtemps admis ici pour d'autres malades au compte des collectivités, que les ressources ainsi avérées n'ont pas pour résultat de décharger, n'est pas absolument exceptionnel, puisque j'en ai retrouvé un autre cas, à l'asile de ... ». Autre rapport : « L... est divorcée de G... Son fils, verse à l'asile la différence entre le prix de la 3e classe et celui des indigents. R..., épouse A..., a été abandonnée par son mari. Son frère, verse le supplément de prix de journée pour qu'elle puisse bénéficier de la 3e classe ».

Dans un département qui a donné lieu à de multiples observations, le rapport particulier s'exprime ainsi : « Les nommés H... et J... pour lesquels l'État est invité à payer le prix de pension normal, sont en réalité à la 3e classe. Une tierce personne sans lien de parenté avec ces malades paie ainsi à titre permanent bénévole la différence permettant de les faire passer à la classe supérieure. Cette situation est très fréquente pour les aliénés au compte du département et l'asile n'hésite pas à accepter cette combinaison en vue d'accroître ainsi ses recettes. Est-elle

régulière, et l'État doit-il ainsi accepter de considérer comme indigents des personnes qui ont en fait des ressources, dont on peut se demander si elles ne proviennent pas de parents se servant du truchement d'un tiers pour éviter d'être contraints à acquitter cette dette normalement ?».

Enfin, nous citerons un dernier cas, dans un autre département : « Présentement C..., qui était ecclésiastique, se trouve pensionnaire de 3e classe grâce à un supplément versé par l'Archevêché de ... Par un engagement du 8 février 1905, l'Archevêché promettait de payer la somme de 1 fr. 50 par jour qui représentait alors la différence entre la 4e classe, dite du régime commun, et la 3e. Cette différence, qui est actuellement de 4 fr. 15 est toujours régulièrement acquittée par l'Archevêché. Aucune déduction ne semble cependant possible, de ce fait, sur les charges d'assistance, car le concours des autorités ecclésiastiques est ici bénévole et n'a aucun caractère obligatoire au regard de nos lois sur la dette alimentaire. Toute revendication sur cette pension risquerait de n'avoir d'autre effet que de la faire supprimer au détriment du malade».

Ces quelques exemples permettent de voir que tous les cas ne sont pas assimilables. Toutes les fois qu'un membre de la famille de l'aliéné ou qu'une personne qui s'intéresse à lui propose le versement d'un supplément, il devrait y avoir, en quelque sorte, présomption de ressources de la famille et, dans ce cas, une enquête très serrée devrait être faite sur ces ressources, en vue d'empêcher les abus.

ALIÉNÉS A LA CHARGE DU BUDGET DE LA JUSTICE

Suivant une circulaire du 25 janvier 1914 (Ministère de la Justice - Direction de l'Administration pénitentiaire) :

1° Sont considérés comme frais de justice et, par conséquent, réglés par la Direction des Affaires criminelles et des Grâces, les frais occasionnés par l'examen mental ou le placement dans un asile réclamé par l'autorité judiciaire dans le but de fixer le degré de responsabilité d'un prévenu ou d'un accusé ;

2° Sont réglés par l'Administration pénitentiaire :

a) les frais relatifs au transfèrement, à la mise en observation ou au placement des détenus dans un asile demandé par l'Administration pénitentiaire locale ;

b) les dépenses relatives à l'examen médical par un spécialiste ou, à son défaut, par un autre médecin désigné par le Préfet, des détenus relevant exclusivement de l'Administration pénitentiaire.

Les malades traités dans les asiles aux frais du Ministère de la Justice sont relativement peu nombreux. Dans nombre d'asiles il n'y en avait pas au moment de l'inspection.

Le contrôle des dépenses que ces malades occasionnent a été fait dans un certain nombre de départements dans la mesure où les renseignements trouvés à la préfecture et à l'asile permettaient de l'exercer. Dans bien des cas, il eût fallu, pour compléter ce contrôle, aller au Parquet, dans les prisons, à la Direction de la circonscription pénitentiaire. On s'est alors limité, dans les préfectures et dans les asiles, à prendre note des aliénés en provenance des prisons et à dégager les observations auxquelles l'imputation de leurs frais d'entretien ou toutes autres questions pouvaient donner lieu.

Dans les asiles d'un département du Midi, plusieurs erreurs d'imputation ont été relevées. Un condamné à cinq ans de prison a été mis à la charge de son département d'origine, alors que les frais d'entretien, jusqu'à l'expiration de la peine, auraient dû être à la charge du Ministère de la Justice. Un autre malade, condamné à huit ans de réclusion, a été mis au compte du Ministère du Travail, alors qu'il aurait dû être au compte du Ministère de la Justice (Administration pénitentiaire). Ces erreurs sont, en somme, exceptionnelles.

Dans un asile d'un département de l'Est, on a remarqué que deux femmes venant d'une maison centrale n'avaient aucun dossier. L'asile où elles se trouvaient ne savait ni la peine à laquelle elles avaient été condamnées, ni la date d'expiration de cette peine. Même observation dans un département de l'Ouest où, pour un détenu venant d'une maison centrale, la préfecture ne savait pas la date d'expiration de la peine. Or, il importerait, toutes les fois qu'il s'agit d'un condamné, que la préfecture et l'asile fussent informés de la date où la peine prendra fin, afin de pouvoir faire passer l'aliéné, en temps voulu, du compte du Ministère de la Justice à celui du Ministère du Travail.

Il a été relevé que des aliénés en provenance des prisons avaient été examinés en prison par des médecins non spécialistes, alors qu'il y avait dans les départements intéressés des spécialistes auxquels il aurait été facile d'avoir recours dans tous les cas.

On a remarqué que, pour les malades condamnés avant leur

maladie, à une peine de prison, la guérison et la sortie de l'asile coïncide assez souvent avec la date d'expiration de la peine. Si l'on examine, d'autre part, le cas des aliénés en provenance des prisons qui n'ont pas été condamnés, mais qui, placés à l'asile au cours de l'instruction ont bénéficié d'un non-lieu, on constate que ceux-ci, le plus souvent, sortent de l'asile au bout d'un temps inférieur à la durée de la peine à laquelle ils auraient été condamnés s'ils avaient été reconnus responsables.

L'examen détaillé de ces situations dans quelques départements amène l'Inspection générale à se référer à cet égard aux observations qu'elles a présentées dans son rapport sur la tournée de 1922, spécialement au paragraphe consacré aux « Aliénés dits criminels ».

Telles sont les quelques remarques auxquelles ont donné lieu les aliénés à la charge du budget de la Justice ou en provenance des prisons.

CONCLUSIONS

La tournée de 1929 a montré que la visite des asiles, avec l'objectif spécial qui était assigné à l'Inspection générale, n'était pas inutile. Par le seul fait de l'inspection, l'attention des préfectures a été appelée sur la nécessité, dans certains départements, de rendre plus efficace le contrôle des états trimestriels généraux des asiles. Les investigations poursuivies successivement dans les préfectures et dans les asiles ont fait ressortir qu'un nombre élevé de situations de malades à la charge de l'État pourraient être revisées ou tout au moins faire l'objet d'une enquête complémentaire dont le résultat serait, dans un nombre appréciable de cas, de changer la collectivité débitrice des frais d'entretien ou de provoquer des contributions en atténuation des dépenses de l'État. Ces investigations ont montré l'utilité, en ce qui concerne les transférés, de les faire suivre de leurs dossiers dans les départements où ils sont envoyés, et pour tous les aliénés à la charge de l'État, de procéder périodiquement à une révision des dossiers dans le sens qui a été indiqué. Sur la question des rapatriements, qui présente son intérêt tant au point de vue des malades qu'au point de vue budgétaire, les constatations faites donnent lieu de souhaiter qu'un nouvel effort soit tenté pour rendre les rapatriements plus fréquents. Une autre source d'économies très appréciable serait l'égalisation des prix de journée des malades à la charge de l'État avec ceux des malades à la charge du département, là où

elle n'a pas encore été réalisée. Il faut y ajouter le passage dans les hospices de certains aliénés à la charge de l'État, dans le cas où ce transfert est possible.

En ce qui concerne les malades à la charge du Ministère de la Justice, il n'a guère été relevé que des erreurs d'imputation, très peu nombreuses d'ailleurs. Les autres remarques faites au cours de tournée sur les malades en provenance des prisons, soulèvent des questions qui s'écartent trop du contrôle de l'exécution du budget pour trouver place dans le présent rapport.

1930. — MELUN IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — 556