

*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

1931

~~104~~
F 10 2 47

*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

1931

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'inspection 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*. »

Le dit rapport traite les questions suivantes :

- I. — *Le Dépôt légal (page 5).*
- II. — *Subventions aux communes pour le matériel d'incendie, l'acquisition et l'entretien des effets d'habillement et d'équipement des sapeurs-pompiers (page 49).*
- III. — *Les emprunts départementaux (page 57).*
- IV. — *Subventions aux œuvres d'assistance maternelle (page 87).*
- V. — *Application de la loi du 22 juillet 1923, sur l'Encouragement national aux familles nombreuses (page 115).*
- VI. — *Patronages pénitentiaires. — Application du décret du 15 janvier 1929, portant règlement d'administration publique, en exécution de l'article 28 de la loi du 30 mars 1928, sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée (page 143).*
- VII. — *Les transfèrements cellulaires (page 161).*

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1930 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1931 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

LE DÉPÔT LÉGAL

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

Par un vœu dirigé contre le « bluff des tirages », la Société des Gens de Lettres vient, au cours de sa séance de rentrée, d'attirer l'attention de l'opinion publique sur la question du dépôt légal.

Dans sa première partie, le vœu précité fait valoir « qu'il existe une loi du dépôt légal dont la Société des Gens de Lettres fut l'initiatrice et dont on ne pourrait valablement « demander la modification qu'après une expérience qui « aurait prouvé que la loi n'est pas suffisante. Or, cette expérience n'a pas eu lieu parce que la loi n'a pas été suffisamment appliquée.

« Un effort énergique sera donc tenté auprès des pouvoirs publics afin d'obtenir, enfin, la mise en vigueur d'une loi « qui avait précisément pour objet de trancher toutes les « difficultés présentes ».

Ce vœu se réfère à la loi du 19 mai 1925. Il évoque, dans sa forme concise, plusieurs problèmes : celui de l'origine de la loi, celui de son but et de sa portée, celui, enfin, de son application.

Autant de questions qui, pour l'Inspection générale des Services administratifs, ne sauraient être posées à un moment plus opportun, puisqu'aussi bien la campagne d'inspection de 1930 comportait, entre autres rubriques, le contrôle des organisations créées dans les diverses préfectures, par application de la loi du 19 mai 1925 et des instructions réglementaires qui l'ont suivie.

L'occasion paraît donc bien choisie de grouper, dans un travail d'ensemble, les enseignements qui se sont dégagés de cette tournée d'inspection dont, au surplus, les résultats de détail ont fait l'objet de rapports particuliers, soumis en leur temps aux administrations intéressées.

A cet effet, le présent rapport, après avoir défini l'obligation du dépôt légal à la faveur d'un rapide aperçu historique et d'une étude succincte de la réglementation en vigueur, comportera l'analyse critique de l'organisation administrative qui répond à cette obligation.

Il comprendra à cet effet :

I^{re} Partie. — Définition et origines du dépôt légal — Exposé historique.

II^e Partie. — La loi du 19 mai 1925 — Ses innovations, sa portée.

III^e Partie. — Organisation administrative de la régie du dépôt légal.

IV^e Partie. — Organisation et fonctionnement des agences départementales.

V^e Partie. — Appréciation et conclusions.

PREMIÈRE PARTIE

Historique du dépôt légal.

« que nul ne soit osé ni hardy de mettre et exposer en vente, soit en public, ne en secret..... aucun livre soit de ancien ou moderne. auteur, de nouveau imprimé, en quelque caractère que ce soit, illustré de annotations, corrections ou autres choses prouffitables à voir, en grand ou petit volume, que premièrement il n'ait baillé un des dits livres..... de quelque science ou profession qu'il soit, es mains de notre amé et féal conseiller et aumosnier ordinaire, l'abbé Melin de Saint Gelais, ayant la charge et garde de notre librairie étant en notre chasteau de Bloys ».

Le 28 décembre 1537, dictant, dans son ordonnance de Montpellier, cette « très expresse » défense à tous imprimeurs et libraires de son royaume, François I^{er} donnait en même temps au dépôt légal sa charte de fondation.

Par cet acte, il obéissait, sans doute, au très « prouffitable » désir de rassembler en sa « librairie » l'œuvre intellectuelle de la Renaissance pour laquelle il avait « tant fait » et si bien et soigneusement travaillé que la pristine

« force, lumière et clarté des bonnes lettres a été en son « entier restituée et réduite » dans son royaume, lequel se pouvait alors « dire sur tous les autres, de quelque règne qu'ils ayent été, le plus décoré et florissant en toutes sciences et vertueuses disciplines..... ».

Il assignait encore à l'institution un double but :

Transmettre cette œuvre à ses successeurs, afin qu'ils soient « induits et persuadés d'entretenir et de continuer « durant leur règne la nourriture des bonnes lettres... ».

Maintenir la pureté des textes primitifs « si, de fortune, « ils étoient cy après perdus de la mémoire des hommes, « ou aucunement immués ou variés de leur vraye et première « publication... ».

Ainsi, le dépôt légal apparaît principalement, à son origine, un impôt en nature, à destination purement scientifique, destiné à enrichir la bibliothèque du Roi. Mais, accessoirement, l'ordonnance de Montpellier laisse percer quelques vellétés politiques puisqu'elle prescrit communication de chaque ouvrage imprimé à l'étranger, non seulement pour permettre au « garde de la librairie ou à son commis » d'apprécier l'intérêt de son acquisition, mais afin de donner lieu, si besoin est, à rapport « au Conseil du Roi ou aux « gens de la justice de dessus les lieux pour sçavoir s'il « sera tolérable d'estre vu, afin d'obvier aux méchantes « œuvres et erreurs..... ».

L'affirmation d'un pouvoir de contrôle de l'État sur les œuvres de la pensée, dans un intérêt de police générale, se manifeste ainsi dès le début. Le dépôt légal vient étendre aux œuvres imprimées à l'étranger, la surveillance déjà exercée sur les imprimés français par l'examen préalable des censeurs.

L'édit d'août 1617 maintient cet esprit. Il prescrit, en outre, « qu'à l'avenir, ne sera octroyé à quelque personne que « ce soit aucun privilège pour faire imprimer ou exposer en « vente aucun livre, sinon à la charge d'en mettre gratuite- « ment deux exemplaires à la bibliothèque publique à présent « gardée au Couvent des Cordeliers ».

Le dépôt légal devient, ainsi, la contrepartie du privilège d'imprimeur : la quotité de la prestation est portée de un à deux exemplaires.

Les lettres patentes de 1658 l'élèveront encore à trois exemplaires.

Par ailleurs, les imprimeurs fournissaient de livres

nouveaux divers fonctionnaires royaux, notamment le Chancelier (Arrêt du Conseil d'État du 21 octobre 1638) et le Censeur (Règlement du 28 février 1723).

Depuis la délibération du 26 mars 1614, la Communauté des libraires et imprimeurs en exigeait également. Divers arrêts et sentences du Parlement de Rouen et du Châtelet de Paris donnèrent à cette disposition privée la sanction légale.

A la fin de l'Ancien Régime, la prestation globale s'élevait à huit exemplaires; cinq pour les bibliothèques et fonctionnaires royaux, trois pour la Communauté des imprimeurs et libraires.

En dépit des mesures prises pour la bonne exécution de ces dépôts: retraits de privilèges, saisies, interdiction de vente avant certificat de dépôt, autorisations d'imprimer délivrées à des tiers après révocation des privilèges, l'histoire montre que les imprimeurs se soumettaient mal à leurs obligations. Elle abonde en doléances présentées à cet égard par les maîtres et gardes des bibliothèques.

Dès 1642, M. de Thou, maître de la bibliothèque du Roi, constate avec amertume, que depuis dix ans, « il n'a été mis en « la dite bibliothèque que fort peu, et des moindres livres qui « se sont imprimez, vendus et distribuez en cette ville de Paris ». Et constamment, depuis, les bibliothécaires présentent leurs réclamations, invitant le Conseil d'État à rappeler les édits, arrêts et règlements; en 1658, l'abbé Colbert et Pierre Blaise; en 1675 Lavaud-Joland; en 1685, Camille le Tellier; de 1720 à 1773, à quatre reprises, l'abbé Bignon et le sieur Joanne.

La Révolution supprime les corporations, maîtrises et jurandes, abolit les privilèges et les impôts. Le dépôt légal, impôt en nature consenti en contre-partie d'un privilège, disparaît naturellement. L'imprimerie et la librairie deviennent des métiers libres que chacun peut exercer sans autorisation ni formalités.

Les inconvénients d'un tel système ne tardèrent pas à se manifester: la contrefaçon s'exerçait sans entraves et les auteurs, privés du moyen de faire reconnaître leurs droits de propriété, étaient injustement frustrés du produit de leur travail. Sur l'intervention de Lakanal, la Convention, par le décret des 19-24 juillet 1793, article 6, prescrivit la mesure suivante:

« Tout citoyen qui mettra au jour un ouvrage, soit de « littérature, soit de gravure, dans quelque genre que ce soit,

« sera obligé d'en déposer deux exemplaires à la Bibliothèque « nationale ou au Cabinet des estampes de la République, dont « il recevra un reçu signé par le bibliothécaire, faute de quoi « il ne pourra être admis en justice pour la poursuite des « contrefacteurs ».

L'obligation change de prestataire. Ce n'est plus l'imprimeur mais l'auteur qui est assujéti au dépôt. Encore cette formalité est-elle purement facultative. Elle n'a plus pour objet, en effet, l'enrichissement des bibliothèques publiques, mais simplement la protection de la propriété littéraire. De son accomplissement dépend la recevabilité de l'action en contrefaçon.

Cette mesure fut loin de répondre aux espérances de ses promoteurs. Seuls, les auteurs résidant à Paris pouvaient en tirer quelque avantage. La lenteur des moyens de communication permettait aux contrefacteurs de devancer aisément les auteurs de province. Les intéressés, en définitive, y recouraient très rarement. Et le plus clair résultat fut de tarir l'approvisionnement de la Bibliothèque nationale en livres nouveaux. Ces livres, il fallait les acheter. « Représentans » disait Villar, député de la Mayenne dans son rapport du 6 vendémiaire an IV sur l'organisation de la Bibliothèque nationale, « je divise « en trois classes les livres qu'on ne peut se dispenser d'acheter: « 1° les livres imprimés chaque année en France; 2° les livres « imprimés chaque année à l'étranger; 3° les livres rares et « considérés comme monumens typographiques..... ».

Dans un mémoire adressé à l'Empereur, en 1807, M. Cholet de Jetphort signale sévèrement ces inconvénients. Le « Décret « contenant règlement sur l'imprimerie et la librairie », du 5 février 1810, rétablit l'obligation du dépôt. On y lit sous le Titre VI, 39: « Le droit de propriété est garanti à l'auteur et « à sa veuve pendant leur vie..... », et, d'autre part, sous le Titre VIII, 48:

« Chaque imprimeur sera tenu de déposer à la préfecture « de son département, et à Paris à la préfecture de police, cinq « exemplaires de chaque ouvrage, savoir: un pour la Biblio- « thèque impériale, un pour le Ministre de l'Intérieur, un « pour la bibliothèque de notre Conseil d'État, un pour le « directeur général de la librairie ».

Un bénéficiaire manque dans l'énumération, qui n'est autre que le censeur. Le dépôt légal remplit désormais trois objets: enrichissement des bibliothèques publiques, protection

de la propriété littéraire, surveillance administrative. L'imprimeur seul est responsable.

Sous la Première Restauration, cette réglementation demeure intacte. La loi du 21 octobre 1814 vient cependant ajouter à l'obligation du dépôt celle de la déclaration préalable à toute impression, sous peine de saisie, mise sous séquestre et fortes amendes. A son retour de l'île d'Elbe, par deux décrets des 24 et 26 mars 1815, Napoléon supprime la censure mais subordonne cette mesure à la mise au point définitive d'une réglementation nouvelle que les événements ne devaient pas lui permettre de réaliser.

La Seconde Restauration tint, néanmoins, la censure pour supprimée. Elle la remplaça par l'examen postérieur à l'impression avec charge, pour les examinateurs, de poursuivre devant les tribunaux les ouvrages contraires aux lois et aux bonnes mœurs. Mais depuis le décret de 1810, et sous bénéfice de diverses modifications dans la répartition des dépôts, la quotité de la prestation n'a pas changé : elle est demeurée fixée à cinq exemplaires.

C'est seulement sous le ministère Martignac qu'elle fut réduite à deux exemplaires. L'ordonnance du 9 janvier 1828 ne laisse plus subsister que le dépôt dans les bibliothèques publiques, le premier exemplaire revenant à la Bibliothèque royale, le second destiné à la bibliothèque du Ministère de l'Intérieur. Par la suite, ce second exemplaire ira à la bibliothèque Sainte-Geneviève (Ordonnance du 27 mars 1828) pour être réparti « entre les bibliothèques publiques du Royaume, « suivant leurs besoins et leur importance ».

Ce régime demeurera en vigueur jusqu'à la loi de 1881, maintenant modifiée par celle de 1925.

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DU 19 MAI 1925 — SES INNOVATIONS — SA PORTÉE

Depuis la loi du 29 juillet 1881, les projets de réforme n'ont pas manqué qui, soit au Parlement, soit dans les assemblées corporatives, se proposèrent d'en rendre les dispositions plus efficaces, du double point de vue de la conservation de la production littéraire et de celle des droits d'auteur.

Tour à tour, furent déposés les projets ou propositions de

loi Mézières (rapport Georges Picot), le 19 mars 1883 ; Emile Raunié (rapport Vachal), en 1884 ; Philipon, les 26 mai et 21 novembre 1889 ;... auxquels manqua l'heureuse fortune de venir en discussion devant le Parlement.

Du côté des auteurs, éditeurs et imprimeurs, un égal souci de réforme se fait jour. Ce sont, notamment, les rapports Lucien Layus et Henri Belin aux Congrès internationaux d'Anvers, de 1894 et 1895 ; le projet Henri Stein, soumis au Congrès des bibliothécaires de 1900 ; le projet Seligmann en 1908 ; le projet Lucien Layus présenté au Congrès international des éditeurs tenu à Madrid, en 1908 ; le projet Maurice Vitrac proposé à l'assemblée générale des bibliothécaires français en 1910.

Tous ces projets aboutissent, en définitive, à mettre en relief l'intérêt d'étendre à l'éditeur l'obligation et la responsabilité du dépôt. Ils font ressortir, d'autre part, les lacunes de la loi de 1881 et notent, en particulier, qu'aucun délai de dépôt n'a été assigné ; que, par suite, le délai de prescription de trois mois imparti à l'action judiciaire contre l'imprimeur défaillant est sans portée pratique, « l'action se trouvant légalement « éteinte avant que le délit ait été légalement commis » ; que les sanctions prévues demeurent inopérantes et inappliquées.

En 1912, la Société des Gens de Lettres se fait, à son tour, l'interprète de ces desirs de réforme. Elle formule un vœu en faveur du double dépôt.

En 1913, le Gouvernement se décida à nommer une commission extra-parlementaire qui, sous la présidence de M. Bienvenu-Martin, sénateur, fut chargée de mettre au point un programme de réorganisation de la Bibliothèque nationale. Les conclusions de cette commission, basées sur un rapport de MM. Pol Neveux et Vidier, Inspecteurs généraux des archives et bibliothèques, firent l'objet d'un projet de loi dont le rapport fut confié à M. Adrien Veber, député. Ce projet supprimait le dépôt d'imprimeur ; il obligeait au dépôt l'auteur et l'éditeur ; il faisait, d'autre part, dépendre du dépôt la propriété littéraire.

Le commentaire de l'article 5 précisait, de ce dernier point de vue : « Quiconque n'aura pas fait le dépôt verra son droit « s'atténuer en laissant du loisir aux contrefacteurs ; quiconque « n'aura pas fait du tout le dépôt se trouvera, faute de récépissé « et d'exemplaire de l'ouvrage, dans l'impossibilité d'engager « ou de soutenir un procès ».

Ces dispositions soulevèrent chez les intéressés les récriminations les plus vives ; ils firent observer, en particulier, que l'article 5 consacrait une véritable « hérésie juridique ». La pro-

priété littéraire et artistique ne saurait dépendre d'un certificat; elle dérive de la création. Le dépôt n'est jamais attributif, mais déclaratif de droit. Dans ces conditions, le projet fut écarté par la Chambre.

En avril 1914, la Société des Gens de Lettres adoptait un nouveau projet qui lui était présenté par M. Eugène Morel.

Mais, la guerre étant survenue, la question demeura en suspens pendant trois ans.

C'est seulement en mars 1917 qu'elle fut reprise à Lyon, à l'occasion d'un Congrès du Livre qui réunit, avec les représentants des imprimeurs et des éditeurs, le Comité du Livre, important groupement comprenant auteurs et compositeurs dramatiques, compositeurs de musique, gens de lettres, bibliothécaires, artistes et jurisconsultes. Le Congrès se rallia unanimement à un vœu de M. Marais lui demandant « de mettre « en première ligne de ses études celle d'une réforme complète « du dépôt légal ».

Le syndicat de la propriété intellectuelle parvint à faire l'accord entre les divers usagers, sur un texte qui fut présenté au début de l'année 1921 au Ministre de l'Instruction publique. Le 30 juin 1921, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Instruction publique déposaient sur le bureau de la Chambre le projet de loi attendu, dont le rapport fut confié par la Commission de l'Enseignement et des Beaux-Arts, à M. Marcel Plaisant, député du Cher. Le vote en fut retardé pendant quatre ans, par suite de l'opposition manifestée par quelques éditeurs et des modifications demandées par le Ministère des Finances et le Sous-Secrétariat d'État des P. T. T., au sujet des transports en franchise.

Entre temps, le Ministre de l'Instruction publique se préoccupait de rendre applicables les dispositions du projet susceptibles d'être réalisées par voie réglementaire. Une conférence était réunie à cet effet en juillet 1923, dont les travaux aboutirent au décret interministériel du 20 février 1924, instituant, notamment, la régie et le comité consultatif du dépôt légal.

Le 19 mai 1925, le projet était voté sans discussion au Sénat.

*
* *

La loi nouvelle, ainsi préparée et votée, apporte dans la réglementation du dépôt légal quatre innovations essentielles.

Sous le régime de la loi du 29 juillet 1881 (art. 3 et 4), l'imprimeur seul était tenu de déposer, soit au Ministère de

l'Intérieur, soit aux services qualifiés des préfectures, sous-préfectures ou mairies, deux exemplaires ou, exceptionnellement, « pour les estampes, la musique et en général les reproductions autres que les imprimés », trois exemplaires des œuvres sorties de ses presses.

La loi du 19 mai 1925, abrogeant les dispositions précédentes (art. 22) étend désormais cette obligation à l'éditeur (art. 1^{er}): La Bibliothèque nationale (Bureau de la Régie) est désignée comme service de dépôt direct à ce nouvel assujéti.

Si la formalité d'un « double dépôt » est ainsi inaugurée, la quantité globale de la prestation reste fixée à deux exemplaires, mais elle se partage entre l'imprimeur et l'éditeur, sauf pour les œuvres musicales, certaines estampes et les ouvrages de luxe dont le dépôt devient la charge exclusive de l'éditeur, et s'effectue en un seul exemplaire.

Telle est la première innovation.

La deuxième consiste dans l'extension très importante des œuvres soumises au dépôt. S'adaptant aux progrès réalisés dans les moyens d'expression de la pensée, la loi de 1925 substitue à l'ancienne notion, devenue trop restrictive, d'imprimé, celle de *production d'art graphique*. Sans doute l'article 4 de la loi de 1881 avait prévu l'obligation du dépôt pour les « reproductions autres que les imprimés ». La circulaire interministérielle du 22 octobre 1921 avait précisé qu'il fallait, par ces termes, entendre: « les cartes, les plans, les héliogravures, les photo-« typies et autres reproductions procédant de la photographie ».

On ne sortait pas, néanmoins, du domaine de l'impression. L'article premier de la nouvelle loi élargit ces limites, englobant, outre « les œuvres photographiques mises publiquement en « vente ou cédées pour la reproduction, les œuvres cinématographiques, phonographiques et généralement toutes les « productions des arts graphiques reproduites en nombre... »

Le *producteur* est assimilé à l'imprimeur.

La troisième innovation réside dans la définition plus précise de la propriété littéraire expressément déclarée indépendante de tout dépôt. A cet effet, l'article 22 de la loi de 1925 abroge l'article 6 de la loi des 19-24 juillet 1793 qui subordonnait à la formalité du dépôt le droit de poursuivre les contrefacteurs. L'article 18 indique, d'autre part: « Le dépôt réglementé par la présente loi n'a qu'une valeur purement déclarative de droits ».

Enfin, le délai de prescription de l'action appartenant à la régie du dépôt légal est porté de trois mois à trois ans. Par ailleurs, la loi transforme en peines correctionnelles, les peines de simple police édictées par la loi du 29 juillet 1881.

Telles sont — abstraction faite des dispositions de détail visant les publications étrangères, les ouvrages de luxe, les estampes artistiques numérotées et tirées à moins de cent exemplaires — les modifications essentielles apportées par la loi de 1925 à la législation jusqu'alors en vigueur.

Elles se proposent un double objet : développer l'enrichissement des bibliothèques nationales et faciliter la protection de la propriété littéraire.

Au premier objet, répondent le double dépôt et le dépôt de producteur qui permettent d'obtenir trois avantages ; une amélioration qualitative des produits déposés, une extension considérable de ces produits, et un contrôle précis de l'obligation légale.

Tant que l'imprimeur ou le graveur d'estampes furent seuls tenus d'effectuer le dépôt, la Bibliothèque nationale, recevant séparément leur prestation respective, se voyait fournir des volumes incomplets, réduits au texte, privés de leurs illustrations, et, parfois même, de leur couverture. Les planches gravées lui parvenaient dans un envoi distinct. Certains ouvrages imprimés, pour des raisons techniques, partie dans une maison, partie dans une autre, arrivaient à l'état de fragments. Il fallait, tant bien que mal, regrouper ces documents épars, et la tâche était parfois impossible, lorsque l'éditeur, par exemple, s'était adressé à un imprimeur étranger.

Les ouvrages édités en France et imprimés à l'étranger échappaient au dépôt légal.

En outre, la loi n'ayant pas précisé l'état dans lequel devaient se trouver les ouvrages déposés, certains imprimeurs remettaient des exemplaires maculés, des épreuves en noir d'illustrations ou de cartes, alors que l'édition définitive devait être en couleurs, rendant ainsi inutilisables certains ouvrages de géographie, de géologie, ou d'art héraldique.

Le dépôt d'éditeur permet désormais de parer à ces multiples inconvénients, car, seul, il assure la réception d'ouvrages complets et dans leur état de venté.

La déclaration qui l'accompagne permet, d'autre part, aux agents de la régie, par rapprochement avec la déclaration d'imprimeur, de surveiller la stricte exécution du dépôt.

Enfin, l'obligation faite au producteur fournit les collections nationales des nouveaux moyens d'expression littéraire et artistique dus aux récentes découvertes de la science et aux perfectionnements de la technique.

En second lieu, la loi de 1925, constitue une charte de garantie du droit de propriété intellectuelle. A ce point de vue, elle apporte moins une innovation qu'une précision : Le dépôt légal, en lui-même, constitue déjà cette garantie et M. Eugène Morel, dans son rapport précité, présenté à la Société des Gens de Lettres, en 1914, avait pu justement en dire : « C'est la forme la plus simple, la moins onéreuse pour donner date certaine à une œuvre, un titre, un sujet, une forme de publication ; il permet la recherche des productions illicites, plagiat, contrefaçons, et donnant date d'impression avant date d'édition, il fait foi contre eux, dispense de faire la preuve, assure la conservation d'un titre incontestable ».

La loi de 1925 répond ainsi à une destination naturelle, de l'institution, couramment admise par la jurisprudence, en dépit de l'atténuation marquée par le législateur de 1793. Mais, par le double dépôt accompagné de la double déclaration ; par les termes précités de son article 18 ; par le droit qu'elle confère, en vertu de l'article 19, à tous les intéressés de consulter librement les déclarations et d'en obtenir copie, elle apporte dans ce domaine des précisions et des garanties jusqu'alors ignorées.

Grâce à la double déclaration des tirages, les contrats d'édition reposent désormais sur une base solide. Cette formalité nouvelle confiée à l'autorité publique, suivant la définition de M. Marcel Plaisant, dans son rapport de 1921, les documents qui servent, à cet égard, « de base, de référence ou de moyen de médiation » exerçant ainsi « les répercussions les plus bien-faisantes sur le mode d'exploitation de la pensée littéraire et artistique ».

Cependant, la portée de la loi de 1925 ne se limite pas seulement à la sauvegarde des œuvres de la pensée et à la protection des droits des auteurs. De tout temps, au surplus, et dès son origine, l'institution du dépôt légal fut pour les gouvernements qui se succédèrent un moyen commode de surveiller les mouvements d'opinion.

C'est ce qu'exprimait le Ministre de l'Intérieur le 8 avril 1851, dans une lettre adressée à son collègue de l'Instruction publique : « Le dépôt légal », disait-il, « a été de tout temps, et avant tout, une institution qui se rapporte à la *Sûreté générale*. Accessoirement, il est vrai, les ordonnances ont voulu que les produits du Dépôt Légal fussent, par l'intermédiaire ministériel, répartis en divers dépôts publics ; mais c'est là un résultat tout secondaire, accidentel en quelque sorte... ».

La loi de 1925, nouvelle charte du Dépôt légal n'a pas dévié de ce sens particulier et essentiel, donné, à toutes les époques, à l'institution. Elle s'adapte à cet égard à l'ensemble de la législation qui la précéda ; elle continue la loi de 1881, répondant à la définition qu'en donnaient les circulaires Constans et Waldeck-Rousseau des 1^{er} août et 30 novembre 1881 : « enrichir les « collections nationales de tous les imprimés nouveaux qui « méritent d'être conservés » ; sans doute, mais encore « tenir l'administration au courant de la presse périodique dont « elle ne peut se désintéresser », car, « plus la presse sera « libre, plus il est indispensable que le Gouvernement soit « promptement avisé de ses manifestations » .

La loi de 1925 constitue donc également une *loi de police*.

C'est en vertu de ce dernier aspect qu'elle a maintenu les dispositions édictées en 1881 à l'égard des « journaux ou des « revues paraissant au moins une fois par mois » notamment l'obligation du *dépôt administratif* par les *gérants* au Ministère de l'Intérieur, au siège des préfectures, sous-préfectures et mairies et celle du *dépôt judiciaire* aux parquets des procureurs de la République.

C'est aussi la raison pour laquelle, à côté de l'obligation du dépôt, la loi de 1925 a maintenu l'obligation connexe, mais néanmoins nettement distincte, qui résulte de ses articles 12 et 16. L'imprimeur doit porter sur l'imprimé son nom et son adresse ; il doit reproduire ces mentions dans une déclaration.

Cette prescription, se substituant à l'article 2 de la loi de 1881, qui, lui-même, avait abrogé les articles 283 à 286 du Code pénal, prolonge, en la précisant, la législation précédente.

La loi de 1881 avait, en effet, fait disparaître toutes les restrictions antérieurement apportées au libre exercice de la profession d'imprimeur. Supprimées la déclaration préalable des écrits dont l'impression est projetée (loi du 22 octobre 1814, art. 14) ; l'obligation du registre spécial contenant les titres de tous les ouvrages produits (décret du 5 février 1810, art. 11 et ordonnance du 24 octobre 1814, art. 2) ; l'autorisation préalable à l'exercice de la profession (décret du 10 septembre 1870, art. 2).

Mais si la profession devenait libre, elle ne cessait pas, cependant, d'être contrôlée. Et c'est dans ce but que la loi de 1881 prescrivait la double obligation des mentions à inscrire sur l'imprimé et du dépôt légal. C'est ce qu'exprimait également le Garde des Sceaux, commentant la loi sur la presse, dans sa circulaire du 9 novembre 1881 : « La loi », disait-il, « a affranchi « de toutes les mesures préventives l'imprimerie et la presse ;

« elle n'a maintenu que quelques formalités dont le but unique « est d'assurer la responsabilité des écrits délictueux » .

Le maintien de ces formalités dans la loi de 1925 répond évidemment au même but. Il n'est, d'ailleurs, pour s'en convaincre, que de se reporter aux travaux préparatoires. On peut lire, en effet, dans le rapport précité que M. Eugène Morel présentait, en 1914, à la Société des Gens de Lettres : « Il y a « peu d'années, on écrivait couramment que le dépôt légal, « conçu, à l'origine, comme simple moyen de police, avait « perdu tout intérêt, de ce chef, avec la liberté de la presse. Il « importe de reconnaître que cette institution d'État — de l'État « qui doit connaître pour gouverner — est nécessaire, que c'est « un instrument de défense nationale, morale et sociale « Si les pouvoirs publics n'ont pas le droit d'inter- « dire, ils ont le devoir d'être renseignés « Loin de penser à restreindre, au nom de la « presse, la liberté de savoir que le dépôt légal assure aux « pouvoirs publics, on peut craindre que ceux-ci ne connaissent « jamais assez le pays qu'ils administrent » .

Aussi bien, M. Grunebaum-Ballin, étudiant, devant le Comité consultatif de la régie du Dépôt légal, le sens de l'article 2 précité de la loi de 1925, pouvait-il justement observer : « Quelle serait la portée d'une prescription telle que celle de « l'article 2 si cette portée n'était pas précisément de « mettre la puissance publique en mesure d'agir rapidement et « sûrement, au moyen d'indications utiles . . . pour réprimer « les actes attentatoires à la sûreté de l'État, à l'ordre public et « aux bonnes mœurs ? »

« Il est de toute évidence qu'on doit dire de l'indication obli- « gatoire du nom et de l'adresse exacte de l'imprimeur sur tout « imprimé ce que, dans une lettre du 8 avril 1851, le Ministre « de l'Intérieur disait à propos du dépôt légal : *C'est une insti- « tution qui se rapporte à la Sûreté générale* »

Unissant étroitement dans un même corps de texte la double formalité des indications et du dépôt obligatoires, la loi de 1925 maintient, comme ses devancières, au profit des pouvoirs publics, un droit de regard sur les manifestations extérieures de la pensée. A ce titre, elle demeure dans la ligne traditionnelle de l'institution.

TROISIÈME PARTIE

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA RÉGIE DU DÉPÔT LÉGAL

Depuis le décret du 20 février 1924, les services du dépôt légal, autrefois répartis entre le bureau spécialisé du Ministère de l'Intérieur, le bureau des bibliothèques du Ministère de l'Instruction publique, et la Bibliothèque nationale, sont groupés en un organisme unique, dénommé « Régie du Dépôt légal »

Le but de cette mesure a été selon l'exposé des motifs du décret, « d'assurer fortement l'unité de direction et d'action administrative » d'un service auquel collaborent un grand nombre de fonctionnaires et agents, relevant non seulement des administrations centrales précitées et des bibliothèques nationales, mais aussi des préfetures, sous-préfetures et mairies.

L'exposé des motifs explique ainsi la dénomination de régie donnée à l'organisation nouvelle. « puisqu'il s'agit, en « fait, de la perception d'un impôt en nature, une assimilation « avec les grandes administrations chargées de la perception « des impôts acquittés pécuniairement a semblé rationnelle ». Pratiquement, cette dénomination a permis de donner aux agents de la régie des pouvoirs de poursuites analogues à ceux qui appartiennent aux agents des régies financières. Ces pouvoirs sont définis par le décret du 9 février 1926.

Cette organisation a été consacrée par la loi de 1925, dont l'article 6 prescrit en effet : « Le dépôt est fait pour le département de la Seine, directement à Paris, à la régie du dépôt « légal et pour les autres départements, dans les bureaux de « cette régie dépendant des préfetures et sous-préfetures ».

Elle a été reprise intégralement par le décret du 21 novembre 1925 qui, dans un but d'harmonie, abrogea le décret de 1924 dont les articles 6 et 7 avaient trouvé place dans la loi nouvelle.

Conformément à ces divers textes, un Agent général de la Régie du Dépôt légal, nommé par arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Instruction publique est installé au Ministère de l'Intérieur ; des arrêtés préfectoraux ont désigné dans chaque préfeture, un « agent départemental de la régie » et des « agents délégués » chargés de la gestion des bureaux

annexes établis dans les sous-préfetures et, le cas échéant, dans les mairies.

A l'égard des désignations d'agents départementaux une circulaire du 2 décembre 1925 est venue préciser qu'elles devaient, dans les termes mêmes du décret du 21 novembre précité, concerner un « fonctionnaire de la préfeture » et ne pouvaient donc plus impliquer le concours des archivistes départementaux qui sont fonctionnaires d'État.

Telle est l'organisation qui répond actuellement à l'obligation de déposer faite à l'imprimeur et au producteur.

A l'obligation nouvelle faite à l'éditeur, répond une organisation spéciale et, d'ailleurs, aussi simple que possible. Le dépôt, de l'éditeur s'effectue à la Bibliothèque nationale (Bureau de la Régie), soit directement, soit par envoi postal bénéficiant de la franchise. La Bibliothèque est seule à recevoir les ouvrages de luxe et les éditions musicales qui font l'objet de dispositions spéciales.

A l'imprimeur d'une part, et à l'éditeur d'autre part, est imposée une déclaration qui accompagne le dépôt. Les mentions à inscrire sur ces déclarations sont précisées par les articles 7 et 9 de la loi :

L'imprimeur est tenu d'indiquer : « 1° le titre de l'ouvrage, « les nom et sujet pour les estampes, les photographies, etc. ; « 2° le chiffre du tirage ; 3° le nom de l'auteur ou la mention de « l'anonymat ; 4° le nom, l'adresse ou la qualité de la personne « pour laquelle est fait le tirage ; 5° la date d'achèvement du « tirage ».

L'éditeur doit mentionner, outre le titre de l'ouvrage et la date d'achèvement du tirage déjà portés sur la déclaration de l'imprimeur, « 2° les noms d'auteur, d'imprimeur ou fabricant et « d'éditeur ; 3° la date de la mise en vente ; 4° le prix de l'ouvrage ; 5° le chiffre du tirage ; 6° pour les livres, le format en « centimètres ; 7° le nombre de pages et de hors textes. . »

Les deux services du Ministère de l'Intérieur et de la Bibliothèque nationale se communiquent réciproquement les déclarations qu'ils reçoivent à l'appui de chaque dépôt. Ainsi, par le rapprochement des déclarations, peuvent apparaître les dépôts manquants en même temps que s'effectue le contrôle de la concordance des déclarations sur les rubriques communes. Ainsi s'établit, d'autre part, la documentation nécessaire à la détermination précise des conventions nées des contrats d'édition. L'article 19 de la loi nouvelle prévoit, à cet effet, que

« les déclarations peuvent être librement consultées par les « déposants eux-mêmes, les auteurs, les producteurs ou leurs « ayants cause respectifs » auxquels il accorde le « droit d'obtenir la délivrance de copies certifiées conformes de ces « déclarations ».

Il faut noter que le Ministère de l'Intérieur ne conserve pas les livres et revues périodiques. Il les transmet à la Bibliothèque nationale, déjà pourvue des livres par le dépôt d'éditeur. Celle-ci les répartit, conformément à l'article 14 de la loi, entre diverses bibliothèques désignées par arrêté du Ministre de l'Instruction publique : bibliothèques Sainte-Geneviève, Mazarine, de l' Arsenal, d'Archéologie et d'Art, du Musée de la Guerre.....

Après de la Régie ainsi organisée, le décret du 21 novembre 1925 a maintenu le Comité consultatif institué par le décret de 1924. Cet organisme comprend, à côté des fonctionnaires représentant les administrations qui prennent part à l'exécution du service, des directeurs ou conservateurs des bibliothèques et des Beaux-Arts, les délégués de tous les groupements professionnels intéressés : syndicats d'éditeurs, de libraires, d'imprimeurs, d'auteurs et compositeurs, etc... Il désigne tous les ans, une commission permanente de 6 membres.

L'exposé des motifs du décret de 1924 définit son double rôle. C'est en premier lieu, un corps consultatif chargé d'étudier les questions qui lui sont soumises par l'Agent général ou par les usagers et d'émettre à cet égard ses avis et ses vœux. C'est, également, un organisme « de contrôle, de liaison et d'intervention » auprès des redevables du dépôt légal.

Telle est à grands traits l'organisation générale de la Régie.

La mission confiée en 1930 à l'Inspection générale n'a pas eu pour effet d'en contrôler tous les rouages. Elle a été limitée simplement, dans le cadre du dépôt d'imprimeur, à l'application, dans les préfectures, des dispositions légales et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement des bureaux départementaux.

Les observations recueillies dans ce domaine limité, forment la dernière partie du présent rapport.

QUATRIÈME PARTIE

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES AGENCES DÉPARTEMENTALES

CHAPITRE PREMIER

PERSONNEL

Aux termes de la loi nouvelle et des instructions précédemment étudiées, les préfets ont reçu mission de nommer, par arrêté, un agent départemental de la régie; de désigner, dans la même forme, des agents délégués dans toutes les localités où se trouvent des imprimeries; de publier par arrêté la liste des bureaux annexes. La circulaire du 2 décembre 1925 a précisé que les attributions de régisseur départemental ne pouvaient plus être désormais confiées à l'archiviste.

Malgré la précision de cette réglementation, les Inspecteurs généraux ont constaté, dans les préfectures, les formules d'application les plus diverses.

Sans parler des cas, d'ailleurs exceptionnels, où aucune désignation d'agent n'a été faite, on constate, très souvent, que la désignation répond mal aux attributions et aux pouvoirs de la fonction. L'agent de la régie n'est pas seulement chargé de recevoir et de constater les dépôts. Il a le contrôle de l'obligation légale dans tout le département. Il est le chef des agents délégués. Il a été pourvu, par l'article 17 de la loi, de pouvoirs de poursuites dont la procédure, fixée par le décret du 9 février 1926, lui permet notamment de recourir à la citation directe.

En de telles conditions, le titre d'agent départemental implique l'exercice d'une autorité qui, au sentiment de l'Inspection générale, réclame de son titulaire la garantie d'un certain grade dans la hiérarchie du personnel.

Pour ces motifs, l'Inspection générale ne saurait approuver les désignations de rédactrices, d'expéditionnaires hommes ou femmes, de dactylographes, relevées dans certains départements. A plus forte raison condamne-t-elle la désignation d'une employée téléphoniste constatée dans un département.

Ces errements tiennent, il faut le reconnaître, à la nécessité

de concilier les exigences du service général avec les effectifs d'un personnel parfois réduit. Il a pu paraître, en certains cas, difficile d'ajouter la régie du dépôt légal aux attributions déjà nombreuses d'un chef de service. Dans certaines préfectures, la difficulté a été pratiquement résolue en ce sens que le régisseur n'apparaît désigné dans le cadre des chefs de division ou des chefs de bureau, que pour conserver le titre d'une fonction dont il n'assure pas lui-même la gestion matérielle, confiée à l'un de ses collaborateurs.

Ce procédé sauvegarde l'autorité attachée à la fonction. Il ne paraît pas à l'Inspection générale incompatible avec les instructions, mais à condition que l'agent nommé exerce sur l'exécution du service le contrôle permanent compatible avec sa responsabilité et que son collaborateur soit, pour la bonne règle, nommément désigné comme son agent délégué. Il n'en va pas, malheureusement, toujours ainsi.

Aussi, après examen des organisations départementales, les préférences de l'Inspection générale vont-elles à la désignation comme agent régisseur d'un fonctionnaire habitué, par son emploi coutumier, à un travail d'archives. Le service a paru, par exemple, tenu avec un soin et une compétence plus marqués dans les rares préfectures où il a été confié au secrétaire-greffier adjoint du Conseil de préfecture.

Cette constatation conduit, d'une façon générale, à regretter la dépossession des archivistes prononcée par le décret du 21 novembre 1925 et la circulaire du 2 décembre suivant. Cette circulaire reconnaît que : « grâce au travail effectué depuis quatre ans par les archivistes départementaux le fonctionnement du Dépôt légal s'est sensiblement amélioré. Des habitudes d'ordre et de régularité ont été prises, tout particulièrement ce qui concerne les périodiques qui sont, maintenant, transmis sans lacunes ».

On n'aperçoit donc pas l'avantage que pouvait présenter le brusque changement d'un système si élogieusement apprécié. Les rapports particuliers n'ont pas constaté, en tout cas, que ce changement ait marqué un progrès, que le service, selon les termes mêmes de la circulaire précitée, ait bénéficié « du même soin et de la même scrupuleuse exactitude » qu'auparavant. De nombreux rapports notent, au contraire, que le nouveau régime a généralement reçu des administrations préfectorales un accueil peu favorable. Les quelques archivistes consultés par les Inspecteurs généraux, dans les cas très rares où a pu être conservé, plus ou moins immédiat, le contact recommandé par l'instruction précédente, ont été les premiers

à marquer leur étonnement et à signaler les faiblesses de l'organisation nouvelle. A la suite d'un de ces entretiens, un rapport particulier signale, avec une particulière insistance, « la négligence dont souffre le service depuis quatre ans et « notamment le relâchement du contrôle exercé antérieurement « par l'archiviste lui-même ».

« Il n'est pas douteux que l'autorité propre à ses fonctions « et leur nature même permettraient à l'archiviste de donner « au dépôt légal un rendement meilleur que celui que peut « obtenir tout autre employé de la préfecture, même ayant une « connaissance parfaite des textes législatifs et réglementaires, « comme des instructions ministérielles.

« Il était en contact personnel avec les membres du Parquet « et pouvait ainsi découvrir les lacunes des dépôts par « recoupements.

« Au cours de ses déplacements dans le département, nécessités par l'inspection des archives locales, il était à même « de contrôler les bureaux locaux de la régie.

« Enfin, l'exercice de ses fonctions l'amenait à contrôler « d'une manière plus aigüe la production des imprimés de « toutes sortes. »

Le même rapport note que dans la préfecture visitée, l'archiviste, bien que régulièrement dessaisi depuis 1925 du service du dépôt légal, était le seul à connaître son fonctionnement réglementaire et fut effectivement le seul à en signaler les difficultés, sur maintes questions qui, « depuis sa dépossession, sont « devenues lettre morte, en même temps que toute attention « vigilante a disparu ».

D'une façon générale, d'ailleurs, les préfets sont unanimes à se rallier à ces observations. Il est évident qu'ils se sont résignés à regret à appliquer une réforme qui, en chargeant les bureaux des préfectures d'une attribution nouvelle, est venue compliquer leur organisation sans apporter aucun avantage apparent.

Certains préfets, semblant ignorer la réglementation nouvelle, ont maintenu en fonctions l'archiviste départemental. Ou bien, la désignation comme agent départemental d'un employé de la préfecture a été en partie théorique, le service continuant à être assuré par l'archiviste.

Rarement le chef de cabinet du préfet s'est vu conférer le titre d'agent départemental. Théoriquement, cette solution peut présenter quelques avantages. Le chef de cabinet est évidemment bien placé pour exercer sur l'ensemble du service, avec toute l'autorité souhaitable, une direction susceptible de s'étendre aux commissaires de police municipale

et aux commissaires spéciaux. En fait, ses fonctions habituelles l'appellent avec une exigence plus immédiate, à porter son activité sur des questions qui sortent du domaine strictement administratif. La multiplicité et la variété de ces questions ne lui permettent pas toujours d'accorder au dépôt légal tout le temps désirable, de même qu'une continuité assez incompatible avec le caractère essentiellement passager de son emploi.

Plus nombreux ont été les préfets qui ont préféré résoudre la difficulté en confiant le dépôt légal à un fonctionnaire du service des archives (chef de bureau, rédacteur, parfois expéditionnaire) pouvant même exercer les fonctions d'archiviste-adjoint.

Cette dernière solution ne saurait être jugée contraire au décret et à la circulaire de 1925. Les employés ainsi désignés, bien qu'affectés au service des Archives, n'appartiennent pas moins au cadre régulier des employés départementaux. Ils rentrent, de toute évidence, dans la catégorie des « fonctionnaires de la préfecture » spécifiée par les textes précités, lesquels au demeurant, n'ont expressément exclu que l'archiviste lui-même.

L'Inspection générale peut, d'ailleurs, se féliciter de ce que son point de vue est également celui de l'Inspecteur général des Archives et Bibliothèques. Dans le département de la Moselle, à la demande de ce haut fonctionnaire, l'archiviste-adjoint, mis à la retraite le 1^{er} janvier 1930, a été maintenu dans ses fonctions d'agent départemental jusqu'à nouvel ordre, à seule fin d'assurer la continuité du service du dépôt légal.

Dans ces conditions, l'Inspection générale persistant à regretter, pour sa part, la réforme survenue en 1925, ne voit actuellement que des avantages à ce qu'à défaut des archivistes, les *chefs de bureau* des services d'archives soient, de préférence à tous autres, désignés comme agents du dépôt légal dans les départements. Cette conception, dans l'état actuel de la réglementation, est celle qui lui paraît, de beaucoup, la plus acceptable et elle souhaiterait qu'une instruction interministérielle en prescrivit la généralisation.

Il serait utile, en attendant, que le fonctionnaire exerçant les pouvoirs d'agent départemental fût partout pourvu d'une commission régulière. Trop nombreuses sont encore les préfectures où les Inspecteurs généraux se sont vu produire des arrêtés périmés, la fonction d'agent départemental ayant plusieurs fois changé de titulaire sans que ces mutations aient été suivies d'un nouvel arrêté de nomination.

Des observations analogues peuvent être faites à l'égard de la désignation des *agents délégués* de l'agent départemental, désignation qui porte le plus souvent sur les secrétaires des sous-préfectures, les secrétaires de mairies, plus rarement sur les commissaires de police.

En de nombreux cas, par suite de la réforme administrative, ces fonctionnaires ont changé de résidence ou d'emploi ; les arrêtés préfectoraux n'ont pas été modifiés en conséquence.

Dans deux départements, les désignations d'agents délégués ont été effectuées par de simples lettres, communiquées au Ministère, contrairement aux termes formels du décret du 21 décembre 1925, articles 3 et 4.

Dans trois départements, aucune désignation n'a été faite. Le dépôt légal vit toujours sous le régime de la loi de 1881. En pareil cas, ou bien l'agent départemental doit s'adresser directement aux sous-préfets et secrétaires de mairies ; ou bien les imprimeurs, établissant eux-mêmes leur déclaration de dépôt, sous la forme qui leur convient, la transmettent directement au cabinet du préfet qui en accuse réception sur récépissés également préparés à l'avance par les assujettis.

Quelques désignations d'agents délégués ont porté sur des personnalités qui, à titres divers, semblent assez peu qualifiées pour la fonction. On peut noter un gardien de bureau de sous-préfecture, un agent de police municipale, un ancien fonctionnaire retraité, un conseiller municipal, etc. . . .

Très souvent aussi la désignation a porté sur « le Maire » considéré comme entité administrative, sans autre précision. Elle apparaît ainsi comme une mesure à effet purement territorial. Ce n'est point, semble-t-il, le seul résultat souhaité par les instructions. La circulaire du 2 décembre 1925 prescrit expressément la désignation nominale d'un fonctionnaire à la préfecture, à la sous-préfecture et dans les mairies des villes où existent des imprimeurs. Il s'agit donc d'une mesure *intuitu personæ*, à laquelle demeurent subordonnés l'exercice de pouvoirs précis et la mise en jeu de responsabilités déterminées.

Au demeurant, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure les maires et les secrétaires de mairie pouvaient être tenus de remplir, sans rétribution, des fonctions d'agents du dépôt légal. Un rapport particulier signale que dans un département du Midi, à l'occasion du remplacement d'un délégué du régisseur départemental, un maire a invoqué, à cet égard, la question écrite posée sur ce point, le 6 juillet 1927, par M. Trémintin, Député (*J. O.* du 4 août 1927, p. 2273 n° 13 151).

M. Trémintin a demandé au Ministre de l'Intérieur « si les « secrétaires de mairie dans le traitement desquels l'État « ne participe pas, peuvent être tenus d'accepter sans rémunération les fonctions d'agent de la Régie du Dépôt légal et, « dans le cas de la négative, quelle est la rémunération qu'il « compte leur attribuer pour effectuer un travail qui ne rentre « ni dans les attributions des maires ni dans celles des « communes ».

Réponse : « Les secrétaires de mairie ne sont pas personnellement tenus de remplir les fonctions d'agents de la Régie du « Dépôt légal. Aucun crédit n'est prévu par la loi du 19 mai « 1925 pour rémunérer ces agents ».

Juridiquement, cette réponse ne paraît pas discutable. L'article 3 de la loi de 1881 désignait expressément les mairies comme lieu de dépôt légal. La loi de 1925 ne parle plus que des préfetures et des sous-préfetures ; elle entend organiser ainsi un véritable service d'État pour le fonctionnement duquel le concours des secrétaires de mairies doit demeurer entièrement bénévole. Cependant, l'article 10 de la loi de 1881 restant toujours en vigueur, les secrétaires de mairie restent les dépositaires désignés du *dépôt administratif* dû par les gérants des journaux et brochurés périodiques.

Pratiquement, ils peuvent se charger en même temps, sans gros surcroît de travail, du *dépôt légal* des imprimés. Au surplus, la question a été tranchée, dans le département visité comme en bien d'autres, par la bonne volonté et la collaboration la plus entière des administrations municipales.

Au demeurant, s'il lui fallait marquer ses préférences, l'Inspection générale tendrait à préconiser la désignation comme agents délégués des *commissaires de police*.

Qu'il s'agisse d'assurer la constitution des archives et collections nationales, ou d'exercer sur les mouvements d'opinion la surveillance compatible avec l'ordre ou la sécurité publique, la loi de 1925 met largement en jeu les intérêts de l'État et constitue, dans une importante mesure, une loi de police. Il apparaît donc assez naturel, quelles que soient les réserves d'opportunité formulées à cet égard, dans un rapport particulier, que la mission d'en assurer la bonne exécution soit confiée au personnel d'État précisément chargé des attributions de police.

Les commissaires de police sont seuls, en fait, munis des pouvoirs nécessaires pour exercer, au besoin, dans les magasins des libraires ou aux presses des imprimeurs, le contrôle désirable, sans compter que leur titre d'officier de police judiciaire les

oblige à se tenir en relations constantes avec les Parquets. Et en définitive, c'est dans tous les départements, à eux seuls que l'agent départemental doit finalement s'adresser pour obtenir les enquêtes ou significations nécessaires au fonctionnement de son service régulier.

CHAPITRE II

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Nous examinerons sous ce chapitre les questions suivantes :

- Rattachement du service ;
- Installation matérielle ;
- Tenue des registres ;
- Bureaux annexes.

Rattachement du service.

Dans toutes les préfetures visitées, l'application de la loi de 1925, qu'il s'agisse de l'organisation des bureaux de régie nouvellement créés, ou de la stricte exécution des formalités imposées aux agents départementaux, s'est heurtée à des difficultés tenant à la nécessité de concilier l'urgence et l'importance des affaires avec les effectifs d'un personnel parfois réduit. Nulle part, l'importance accordée au nouveau service du dépôt légal n'a paru telle qu'elle ait mérité, sinon la constitution d'un bureau autonome, du moins la spécialisation d'un employé. La fonction d'agent départemental vient à titre secondaire et tout à fait accessoire se cumuler avec quantité d'attributions assez hétéroclites.

A vrai dire, la tâche matérielle imposée par la réglementation nouvelle à l'agent départemental ne suffirait pas, il faut en convenir, à absorber, chaque jour tous les instants d'un employé.

S'il est donc normal et souhaitable que, suivant la réflexion maintes fois entendue par les Inspecteurs généraux, l'employé en question « n'ait pas que cela à faire », du moins semble-t-il convenable que son emploi du temps comporte chaque jour une marge suffisante pour lui permettre d'accomplir consciencieusement ses obligations de régisseur. Faut-il encore que son affectation dans les services de la préfeture ne puisse en quelque manière faire obstacle à l'exercice normal de son autorité.

Double raison pour laquelle on hésite à recommander le

rattachement constaté en de nombreuses préfectures (25) de la régie départementale au cabinet du préfet. Plusieurs rapports particuliers signalent qu'en raison de la multiplicité d'attributions confiées en pareil cas à l'agent départemental, le service du dépôt légal ne peut être régulièrement assuré.

« En tant que rédacteur au cabinet, l'agent de la régie », dit un rapport particulier, « est chargé du service des secours, des loteries, des décorations (ce dernier particulièrement chargé), des legs et fondations, des associations, des débits de tabac. Il effectue, en outre, l'ouverture et le timbrage du courrier, travail qui absorbe entièrement son activité, le matin, jusqu'à 10 h. 30; le soir, à partir de 5 heures. Il ne faut donc pas s'étonner si le fonctionnement du service du dépôt légal est « défectueux. . . . »

« Le mal réside dans la multiplicité d'attributions dont ce fonctionnaire est chargé et qui réduisent son rôle de régisseur du dépôt légal à des fonctions plus qu'accessoires. Il lui est impossible de consacrer à ces fonctions le temps matériel qu'elles exigeraient pour être convenablement remplies, d'y accorder, notamment, l'attention, la méthode, l'esprit de suite qu'elles sollicitent et d'en faire l'objet d'un travail quotidien. »

Les citations de ce genre pourraient être multipliées.

Par ailleurs — la remarque en a été faite à un Inspecteur général — les fonctionnaires attachés au cabinet d'un préfet se trouvent dans une situation un peu spéciale, exigeant certains ménagements dans les rapports plus immédiats de l'administration préfectorale avec l'extérieur et un souci plus accusé de la manière, un sens plus nuancé de l'opportunité. La souplesse nécessaire du point de vue politique se concilie difficilement parfois avec la rigidité des principes purement administratifs ou techniques. Et, de ce fait, le régisseur départemental peut n'avoir pas toujours pleine liberté d'adresser aux journaux politiques les observations auxquelles peut donner lieu l'exécution du dépôt légal.

De ces deux inconvénients, le premier ne se constate pas seulement dans les préfectures où le dépôt légal a été rattaché au cabinet du préfet. L'argument tiré des attributions multiples a pu être également opposé aux constatations désavantageuses des Inspecteurs généraux, par des régisseurs demeurés dans le cadre des divisions ou même pourvus de la seule fonction supplémentaire de greffier-adjoint des tribunaux interdépartementaux. L'inconvénient existait, là encore, mais à un moindre degré.

En fait, puisque la fonction d'agent départemental n'exige pas, chaque jour, toute l'activité du fonctionnaire désigné, il eût

été difficile d'admettre la moindre augmentation des effectifs, dans le personnel des préfectures, par le seul effet du changement apporté en 1925 dans l'organisation administrative du dépôt légal. Du moins, eût-il été permis de souhaiter que le cumul d'attributions demeuré de ce fait inévitable, s'accomplît avec la juste mesure et la logique nécessaires à la bonne et stricte exécution du nouveau service. Ces deux conditions commandaient que le dépôt fût confié à un fonctionnaire qualifié à cet effet, par des fonctions connexes et susceptible d'y accorder le temps indispensable sans préjudicier à son service habituel. Ces conditions se trouvaient réalisées avant la réforme de 1925.

Installation matérielle.

L'incorporation du nouveau service dans le cadre des cabinets et des bureaux de préfecture, en même temps qu'elle créait la confusion d'attributions précédemment signalée, devait également avoir sur l'installation matérielle une fâcheuse répercussion.

Bien rares sont les rapports particuliers qui donnent, à cet égard, une impression nettement satisfaisante; encore concernent-ils, et le fait mérite d'être noté, des régies départementales qui furent maintenues au service des archives.

A peu près partout, la place réservée aux pièces du dépôt apparaît extrêmement réduite. Ici, une armoire bien exigüe « dans une pièce où travaillent des employés de la division », dont le chef se plaint de manquer de place pour le classement de ses dossiers; là, un meuble « où les dépôts sont conservés en pile ». Ailleurs, « trois rayons d'un placard situé dans l'antichambre, où, sous la garde de l'huissier, la demi-douzaine de journaux locaux est classée chaque jour, attendant le départ de fin de mois, à proximité de la provision de ficelle et de papier d'emballage ».

Dans quelques départements, ce minimum d'installation n'est même pas réalisé. Un simple « carton vert et un casier », un coin de rayonnage sur une table-bureau, et parfois même aucune place déterminée. Les publications reçues sont mises pêle-mêle dans quelques cartons du bureau du cabinet ou bien elles voisinent, sans séparation, parmi les volumineuses archives d'un greffe.

« Au point de vue matériel », note un rapport particulier, « rien n'est prévu. Les documents encombrant le bureau de l'employé affecté au service. Il n'y a ni placard, ni casiers, ni

« dossiers constitués. Les livres et imprimés traînent sur des chaises en attendant leur départ ».

Comment, en de telles conditions, obtenir une exécution méthodique et soignée du triage et du classement ?

Dans une préfecture importante, « le triage des journaux et publications à l'arrivée se fait dans le vestibule des huissiers par ceux-ci. De là, ces documents passent dans une armoire du bureau qui sert à la fois au personnel affecté à la délivrance des cartes de voyageurs, au service des recherches dans l'intérêt des familles, etc. . . . salle constamment ouverte au public ».

L'administration se doit d'appeler l'attention des préfets sur la nécessité de donner au service du dépôt légal les moyens matériels indispensables à la bonne conservation et au classement commode des imprimés qu'il reçoit. Un placard à casiers, susceptible d'être aménagé sans grande dépense, suffit habituellement à cet usage. Autant que peuvent le permettre les locaux, l'agent départemental devrait disposer d'un bureau indépendant.

Registres et écritures.

Aux termes de la réglementation en vigueur, l'imprimeur qui dépose doit, en même temps que l'objet du dépôt, remettre trois *déclarations*. Deux exemplaires de cette déclaration sont destinés au Ministère de l'Intérieur; le dernier exemplaire, revêtu de l'estampille du service, est rendu à l'imprimeur et lui sert de récépissé.

La plupart du temps, ces déclarations sont établies à l'avance par les imprimeurs, d'après les modèles joints à la circulaire du 26 mai 1925. Les observations auxquelles peut donner lieu le libellé des déclarations, seront reprises dans la suite de cet exposé.

Pour le moment, il a paru utile de signaler l'intérêt que certains rapports particuliers attachent à l'usage constaté, dans trois départements, de carnets à souche à deux volants. Les imprimeurs munis de ces carnets établissent leur déclaration sur les volants et gardent le talon comme récépissé. L'Inspection générale hésite d'autant moins à recommander la généralisation de cet usage qu'il a été expressément toléré en ces termes par la circulaire du 22 octobre 1921 : « Certains imprimeurs, au lieu d'établir les récépissés en double exemplaire font usage du livre à souche. Cette pratique qui offre pour eux des avantages ne présente pas d'inconvénients pour l'administration,

« à la condition que le déposant présente son livre en effectuant le dépôt, en vue de faire apposer sur le talon, qui tient alors lieu de récépissé, le numéro, la date et la signature. La feuille détachée du registre à souche constitue, dans ce cas, l'acte de dépôt qui reste entre les mains du service ».

Depuis la nouvelle organisation de 1925, aucune instruction n'est venue régler la constitution matérielle des registres destinés à l'enregistrement des dépôts. Ou bien les nouveaux régisseurs ont continué les anciens livres tenus par les archivistes, ou bien ils en ont établi de nouveaux sur le modèle des bordereaux qu'ils doivent adresser chaque mois à Paris, avec le produit du dépôt. Dans le premier cas, les Inspecteurs ont constaté une variété de formules assez personnelles et parfois compliquées, telles que le classement entre les journaux dont la parution est régulière et ceux dont l'existence ne semble pas de longue durée. Dans le second cas, il est apparu que certaines prescriptions antérieures non renouvelées avaient été perdues de vue. Il y a aussi le cas très spécial et d'ailleurs unique d'un régisseur départemental qui, depuis 1921, enregistre les dépôts sur de très nombreux petits calepins dont il a établi lui-même le canevas. Il y a le calepin des journaux politiques, celui des journaux de simple information, celui des périodiques imprimés dans le département et publiés ailleurs, celui des périodiques distribués dans le département et imprimés à l'extérieur, celui des catalogues, celui des affiches, etc. . .

Ces constatations démontrent à l'évidence que les régisseurs départementaux se sont sentis livrés à la fantaisie de leur inspiration.

D'une façon générale, les Inspecteurs généraux ont été frappés par la forte proportion de ces fonctionnaires qui ignorent encore leurs obligations. Dans un seul département, celui du Doubs, l'Inspecteur général a eu la satisfaction de se voir présenter un dossier d'instructions vraiment complet et bien classé. Il y a trouvé la collection complète des circulaires qui ont réglementé le dépôt légal depuis le 11 frimaire an II. Sans exiger une telle perfection, il eût été souhaitable de retrouver partout, au moins, les textes intervenus depuis la loi de 1884, dont la plupart des dispositions sont encore d'actualité ou, à la rigueur, les instructions adressées depuis la guerre. Il s'en faut de beaucoup que ce souhait se soit réalisé. Un Inspecteur général a pu même noter : « J'ai bien trouvé la loi elle-même et la circulaire de novembre 1925, mais l'instruction importante du 26 mai 1925 et les deux décrets de novembre 1925 et février 1926, n'avaient pas été conservés. Le chef

« de bureau a pris note des références aux numéros du *Bulletin du Ministère de l'Intérieur* qui ont inséré ces textes et les incorporera dans son dossier de principe ».

Pareillement, il s'est trouvé deux agents départementaux qui ignoraient encore les pouvoirs de poursuite qu'ils tiennent du décret précité de 1926.

Il paraît donc indispensable de donner aux régisseurs départementaux de nouvelles directives. On pourrait utilement leur rappeler, à cette occasion, que la circulaire du 22 octobre 1921 n'a pas été rapportée, et que sur tous les points qui n'ont pas été modifiés ou complétés par la nouvelle réglementation, ses dispositions doivent demeurer en vigueur. Il y aurait intérêt, semble-t-il, à refondre, dans un but de clarté, l'ensemble de ces prescriptions en un texte unique.

Trois registres apparaissent nécessaires :

Un registre pour les écrits non périodiques, portant les mentions de l'état A ;

Un registre pour les périodiques et publications paraissant par livraison conforme au modèle B ;

Un registre pour les affiches, dont la tenue est prescrite par la circulaire de 1921.

La plupart du temps, les registres existent dans les préfectures. Mais les Inspecteurs généraux ont trouvé rarement le cahier spécial doublant le registre B (registre des périodiques) également prescrit en 1921. L'utilité de ce cahier spécial est pourtant très grande. Tandis que le registre est établi par ordre chronologique, le cahier spécial est un relevé nominatif, où chaque périodique possédant son feuillet particulier, dispose d'une sorte de « compte ouvert », dans lequel est inscrit chaque numéro au fur et à mesure du dépôt. Par un simple coup d'œil, il est possible ainsi d'apercevoir les numéros manquants et de les réclamer.

Dans deux départements, ce cahier spécial a été remplacé par des fiches, de couleur différente selon la nature du périodique : politique, non politique, religieux, journal, revue, etc... En exergue sous le titre de l'écrit, divers renseignements, tels que les noms et adresses du propriétaire, de l'imprimeur, les publications créées depuis, la périodicité et le lieu de publication, le tirage, le chiffre des abonnés, etc..., et, au-dessous, des cases où peuvent figurer à la fois, le numéro de l'écrit déposé et la date du dépôt. Ce système a paru si

commode qu'il serait intéressant, semble-t-il, d'en prescrire la généralisation.

Il paraîtrait utile, par la même occasion, d'opérer une certaine classification au registre B, de séparer par exemple, les journaux quotidiens, les publications périodiques, les bulletins paroissiaux qui fournissent, en certaines régions, un contingent considérable.

La circulaire du 26 mai 1925 a instauré un régime particulier à l'égard des impressions faites pour des particuliers ou des sociétés « et n'ayant pas le caractère de volume, de journal ou de revue, tels que prospectus, statuts, actes des sociétés, comptes rendus d'assemblées des sociétés ou d'associations, circulaires, programmes, catalogues, etc... ».

Pour ces impressions, la tolérance d'une déclaration et d'un dépôt collectif par quinzaine, s'est substituée à l'obligation du dépôt immédiat. Les régisseurs ne savent pas toujours au juste où enregistrer ces imprimés : ils hésitent entre le registre des périodiques, celui des non périodiques, ou même celui des affiches. La solution à parfois son importance. Si le régisseur décide que l'ouvrage déposé est un périodique, l'imprimeur ou l'éditeur sera, aux termes de la loi de 1881, qui laissent toujours subsister le dépôt administratif, tenu de faire quatre déclarations et deux dépôts. La prestation peut paraître parfois exagérée. Quatre déclarations seront également nécessaires si, comme il arrive généralement pour ce genre de production, l'imprimeur est également éditeur.

C'est ainsi qu'un régisseur départemental se trouvait assez embarrassé, lors du passage de l'Inspecteur général, pour savoir s'il devait classer à l'état A (livres) ou à celui des affiches, le programme d'une Foire de Printemps. Il s'est prononcé pour la seconde alternative, afin d'éviter à l'imprimeur-éditeur le surcroît de formalités et de prestation précédemment indiqué.

Il semblerait donc utile de décider que les dépôts de cette sorte seront consignés sur un registre spécial, établi conformément au modèle de l'état C, joint à la circulaire de 1925. D'autre part, ils semblent pouvoir sans inconvénient être assimilés, dans tous les cas, aux écrits non périodiques et être dispensés de la formalité du double dépôt, lorsque la qualité d'imprimeur et d'éditeur se trouve réunie dans la même personne. Un des avantages du double dépôt, est de permettre le contrôle des droits d'auteur. Cette question ne se pose pas en l'espèce.

La circulaire de 1921 contenait, à l'égard des écrits non

périodiques et des affiches, une règle commune à ces deux genres d'imprimés qui n'a pas été habituellement suivie.

Le numéro 1 du registre des non périodiques doit, aux termes de cette disposition, être réservé pour l'enregistrement en bloc de la totalité des affiches déposées dans l'année. Par ailleurs, un carnet auxiliaire particulier aux affiches, comporte la numérotation spéciale, affiche par affiche.

Certains régisseurs départementaux ont estimé que l'inscription au registre des non-périodiques pouvait les dispenser de tenir le carnet auxiliaire. Dans ce cas au lieu d'effectuer cette inscription globalement, ils l'ont détaillée, affectant un numéro propre à chaque dépôt d'affiches. Il en est résulté que les numéros des dépôts de non périodiques, livres, brochures, etc..., ne donnaient plus une idée exacte de leur nombre réel, parfois peu important, abstention faite des affiches.

Ce résultat montre l'utilité de l'enregistrement global au registre A.

D'autre part, le maintien du carnet de détail s'impose. Le sous-numérotage qu'il comporte permet, en effet, de connaître immédiatement le nombre des affiches déposées. En second lieu, il doit, aux termes de la circulaire de 1921, contenir certaines indications qui ne figurent pas au registre A.

Parmi ces indications, il en est une que les Inspecteurs généraux n'ont presque jamais retrouvée sur les carnets des affiches qui leur ont été présentés. Il s'agit, pour les affiches politiques, de l'heure du dépôt. Cette indication, en apparence anodine, est pourtant d'une importance considérable, en matière électorale. Elle constitue à l'appui des recours éventuels en Conseil d'État, un moyen dont l'intérêt est évident.

Enfin, dans quelques préfectures, la règle de l'annualité du numérotage prescrite par la circulaire de 1921, n'a pas été respectée. Lorsque se sont produits, par la même occasion, les errements précédemment signalés au sujet de l'inscription des affiches au registre des non périodiques, il n'est plus possible, sans longues recherches, de se faire une idée exacte de l'importance respective des dépôts.

Signalons enfin, que la circulaire de 1921, avait prévu l'éventualité de tenir un registre des estampes dans les départements où la fréquence des dépôts de cette nature « soulignerait l'inconvénient qu'il y aurait à les confondre avec les ouvrages portés au registre A ». Cette prescription conditionnelle n'a été suivie que dans un seul département où le régisseur a ouvert un registre spécial pour les « photographies et gravures ». En fait, les dépôts d'estampes se sont révélés, à la suite de la

tournée de 1930, tellement rares qu'il n'y a pas lieu d'insister pour le maintien de cette disposition.

Bureaux-annexes.

En principe, un bureau-annexe de la régie doit être ouvert dans toute localité du territoire départemental pourvue d'une imprimerie.

Dans l'ensemble, cette règle a paru bien appliquée.

Cependant, sans parler des départements déjà signalés, pour lesquels les instructions nouvelles sont demeurées lettre morte, et qui sont restés sous le régime de la loi de 1881, quelques exceptions regrettables ont pu être signalées.

La réforme administrative de 1926, en supprimant certains arrondissements, a fait parfois disparaître, dans la personne du secrétaire de la sous-préfecture, l'agent-délégué de la régie départementale. Le remplaçant n'a pas toujours été désigné.

La liste des imprimeries est rarement tenue à jour. Or, cette formalité est indispensable à la bonne application de la règle précédemment indiquée. Un Inspecteur général note à ce sujet : « J'ai trouvé une circulaire de l'archiviste départemental précédemment chargé du service, en date du « 31 octobre 1925. Elle contient une liste des imprimeurs. « Cette liste n'a pas été tenue à jour. « Ce sont à peu près les « mêmes », me dit-on. Et il n'y a pas eu, depuis, d'autre circulaire. « En fait, la surveillance voulue par la loi n'existe pas. On « n'a pu me donner aucun détail sur le rôle des six « délégués... ».

Dans une autre préfecture, comme un périodique avait été déposé sans nom d'imprimeur, des recherches ont été faites qui ont permis de découvrir une nouvelle imprimerie. A la demande de l'Inspecteur, la liste des imprimeries établie par le Dépôt légal a été transmise au service des archives, afin d'être vérifiée. Cette vérification a permis d'ajouter plusieurs noms.

Ces constatations montrent l'intérêt qu'il y aurait à opérer un recensement périodique des imprimeurs et à inviter les régisseurs départementaux à exercer, à cet égard, une surveillance plus vigilante et plus suivie de leur service.

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX

La mission du régisseur départemental comporte :

La réception des dépôts et des déclarations ;

Leur enregistrement ;

Leur transmission au Ministère de l'Intérieur ;

Le contrôle et la surveillance de l'exécution, par les imprimeurs, de leurs obligations légales ;

Le pouvoir de mettre éventuellement en œuvre une procédure coercitive spéciale.

Le fonctionnement des services précédemment étudiés, sera successivement examiné sur ces cinq points.

1° Réception des dépôts et des déclarations.

La circulaire du 26 mai 1925 a dit notamment, aux préfets : « Votre attention est tout spécialement attirée sur l'extrême importance de la déclaration en deux exemplaires à faire par le déposant, en vertu de l'article 7 ».

Le premier devoir d'un régisseur départemental est donc, dès qu'il reçoit un dépôt, de vérifier si toutes les mentions prévues par l'article 7 sont exactement portées sur les deux déclarations. Il lui appartient ensuite de vérifier si les indications prescrites par l'article 2 de la loi : nom de l'imprimeur ou du producteur, lieu de sa résidence, millésime de l'année de création, sont bien reproduites sur l'objet du dépôt. Après quoi, il délivre récépissé revêtu de l'estampille de son service.

L'exécution de ces trois obligations : vérification des déclarations, vérification des dépôts, délivrance des récépissés, a motivé de la part de plusieurs Inspecteurs généraux, de sérieuses réserves.

Tout d'abord, les *mentions portées sur les déclarations* sont apparues trop souvent succinctes et incomplètes. Fréquemment l'adresse de l'imprimeur n'est pas indiquée. C'est une lacune grave. L'obligation faite à l'imprimeur d'indiquer son nom et son adresse est une obligation distincte de celle du dépôt légal entraînant des responsabilités pénales particulières. Elle est indispensable pour assurer la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse. Il y a là, hors du dépôt légal, une mesure qui touche à l'ordre public et à la sûreté de l'État.

Parfois, c'est le nom de l'auteur qui fait défaut.

Le régisseur départemental ne devrait pas cependant ignorer que, par son article 16, la loi exige des déclarations exactes et complètes.

Il est arrivé, dans un cas, qu'un Inspecteur général ait pu douter de la remise même de toute déclaration. « Je n'ai pas trouvé », dit-il, « dans le service, de déclaration me permettant de prendre note de la mention des indications réglementaires, tandis que j'ai constaté la présence au nombre des dépôts d'une

« petite brochure portant statuts d'une association, sans nom d'imprimeur, et dont on n'a pu m'indiquer la provenance ».

Sans doute faut-il voir, dans ce fait isolé, un cas probablement accidentel. Il est pourtant l'indice d'un état d'esprit trop répandu : soit indifférence, soit ignorance, les agents départementaux paraissent trop facilement portés à négliger cette partie essentielle de leur mission.

La vérification des *mentions que les imprimeurs doivent porter sur leurs ouvrages*, en particulier l'indication sur la couverture et le corps même des volumes, du millésime, a paru généralement plus sérieuse. Mais, sans doute, faut-il penser que les imprimeurs consentent plus facilement à remplir, sur ce point, leurs obligations. Quelques exceptions : mentions reproduites seulement sur la couverture, absence du nom et de l'adresse de l'imprimeur, absence d'indication du millésime, ont été néanmoins signalées.

En troisième lieu, la *délivrance des récépissés* n'a pas paru indemne de toute critique.

Il existe même deux préfectures où il n'en est délivré aucun. « La plupart des imprimeurs », dit l'un des rapports particuliers, « n'envoient que deux exemplaires de la déclaration, sauf l'imprimerie A.... qui, déférant à l'invitation contenue dans les instructions ministérielles, envoie bien un troisième exemplaire, mais celui-ci, qui devrait être numéroté et daté par la préfecture comme devant servir de récépissé, n'est même pas renvoyé au déposant. »

Dans une troisième préfecture, l'agent départemental « ne connaît que les récépissés qu'il adresse, en fin de mois, à tout déposant venu faire, dans l'intervalle, son dépôt accompagné de la double déclaration. De plus, il ne s'occupe pas des journaux. Il pense que pour ceux-ci, la mission de donner récépissé incombe au cabinet. Le cabinet ne se rappelle pas avoir délivré de semblables récépissés ». Ce cas comporte une double erreur. D'une part, le régisseur oublie que dépôt, déclaration et récépissé doivent être trois opérations concomitantes. Les articles 7 et 8 de la loi disent en effet : « Le dépôt est accompagné d'une déclaration... L'agent de la régie... qui reçoit le dépôt... en délivre récépissé ». D'autre part, le régisseur confond fâcheusement le dépôt légal de l'imprimeur (loi de 1925) et le dépôt administratif du gérant (loi de 1881).

Un exemple du même genre est relevé dans un important département du Midi, par ailleurs bien organisé. Le rapport particulier écrit à ce sujet :

« La seule et importante anomalie que présente le fonction-

« nement du service est la suivante. Ayant demandé à voir les « récépissés du dépôt des journaux quotidiens, on ne peut m'en « présenter aucun, parce qu'un agent de police va chercher à « l'imprimerie même les exemplaires du dépôt légal et les remet « au cabinet du préfet. C'est par l'intermédiaire de cet organisme « que le fonctionnaire chargé du dépôt légal reçoit les journaux. « Il n'y a donc pas « dépôt » dans le sens légal du mot puisque « la formalité essentielle du dépôt, la déclaration, n'est pas « faite. Il faut, sur ce point, rompre avec l'usage établi. »

Ces exemples montrent combien il serait intéressant et utile de revenir sur la circulaire de 1925 afin de souligner davantage l'importance de la déclaration, la différence entre le dépôt légal et le dépôt administratif et la nécessité d'une application plus rigoureuse des articles 2, 7 et 8 de la loi.

2° Enregistrement des dépôts.

Au sujet de l'enregistrement, on trouve notamment dans la circulaire de 1921 les dispositions suivantes :

« Au chef-lieu du département, l'enregistrement à la réception se confond avec l'enregistrement au départ.

« Les dépôts effectués directement par les imprimeurs exerçant dans la ville sont inscrits *au jour le jour*, sur les registres « ou cahiers actuellement en usage. Les dépôts indirects « provenant des sous-préfectures et des mairies seront, à leur « tour, inscrits . . . en fin de quinzaine ou du mois, en groupant « les éléments par ville d'origine ».

Ces dispositions ont conservé toute leur raison d'être. Elles ne sont cependant presque jamais appliquées.

Ordinairement, on constate que les registres sont établis après coup, en fin de quinzaine, en fin de mois, quelquefois même passé ce délai. Dans l'intervalle, l'agent départemental entasse les pièces qu'il reçoit en dépôt, souvent sans le moindre classement. C'est seulement au moment où il constitue les envois destinés au Ministère de l'Intérieur, qu'il classe le tout et établit, en même temps, ses bordereaux d'envoi et son registre.

« Or, fait justement remarquer un rapport particulier, les « récépissés de déclaration n'en sont pas moins remis le jour « même du dépôt à l'imprimeur. Il s'ensuit que s'ils sont bien « revêtus de l'estampille du dépôt, ils ne sont pas numérotés « puisque les numéros sont donnés par l'enregistrement. D'où « nécessité de faire les enregistrements au jour le jour. Il serait

« bien illogique, en effet, d'imposer des obligations à l'im- « primeur si l'administration ne remplit pas les siennes. »

Il est important, par ailleurs, que les récépissés délivrés au moment du dépôt, à l'imprimeur, portent un numéro d'ordre. C'est une formalité à laquelle les auteurs sont légitimement attachés puisqu'elle constitue un moyen de preuve de leur propriété littéraire, susceptible d'établir l'antériorité en cas de contrefaçon.

Les enregistrements tardifs ont, de plus, trois conséquences très regrettables. D'une part, les registres ne sont jamais à jour. Et l'arriéré est parfois considérable. C'est ainsi qu'un Inspecteur général a pu constater que des imprimés déposés depuis cinq mois n'avaient pas encore été enregistrés (Morbihan).

D'autre part, le contrôle de l'exécution matérielle du dépôt ne peut s'exercer que par intermittence. C'est seulement au moment où il établit son classement et son registre que l'agent du dépôt peut s'apercevoir des numéros manquants. Il les réclame donc à l'imprimeur avec un retard important. Sans compter que cette procédure peut exiger parfois de nouveaux délais assez prolongés qui ajournent excessivement la réception des envois par le Ministère de l'Intérieur, l'imprimeur peut également n'avoir plus la possibilité de donner satisfaction à la demande qui lui est présentée.

Cette obligation d'enregistrer au jour le jour les dépôts, si rarement suivie, implique par ailleurs la nécessité d'assurer la continuité du service pendant les périodes de vacances ou de congé accordées à l'agent départemental. Sans doute, en raison des irrégularités précédemment signalées cette question s'est-elle rarement posée, les plus longues vacances, celles du congé annuel, pouvant se placer habituellement entre deux dates d'envoi mensuel. Néanmoins, dans une préfecture où ces envois sont effectués par quinzaine, l'Inspecteur général a pu constater la carence complète du service pendant toute la durée du congé annuel de l'employé. Celui-ci, tout en étant chargé de la régie, n'était d'ailleurs pas l'agent départemental désigné. Bien que cette dernière qualité appartint à son chef de bureau, aucune surveillance, aucun enregistrement des dépôts n'avaient été effectués.

Cette question n'a jamais été envisagée, croyons-nous, par l'Administration centrale. Elle mérite donc de faire l'objet d'instructions complémentaires.

Troisième conséquence de l'enregistrement tardif. Au lieu de porter à son registre, dans la colonne « Date du dépôt »

l'indication d'une date journalière, quantième du mois, le régisseur bloque toutes ces inscriptions sous la seule appellation du mois. Il est impossible, dans ces conditions, de vérifier par rapprochement entre la « date du dépôt » et la « date d'achèvement du tirage » si les imprimeurs se conforment à l'obligation qui leur est faite de déposer avant toute publication.

Cette observation peut se relier également à celles que plusieurs Inspecteurs généraux ont présentées sur la tenue insuffisante des registres. De même que pour les déclarations souscrites par les imprimeurs, il faut constater ici la teneur incomplète et parfois extrêmement succincte des indications portées sur ces documents.

Parfois, le nom et le domicile de l'imprimeur ne sont jamais indiqués pour la presse quotidienne, les livraisons et bulletins périodiques. Ou bien, dans la colonne *ad hoc*, figure simplement le nom de la ville où l'imprimeur a son établissement; ceci sous prétexte qu'en province « tout le monde se connaît plus ou moins ».

Ailleurs, la date de l'écrit n'est jamais portée ce qui prouve que l'obligation faite à l'imprimeur par l'article 2 de la loi, n'est jamais surveillée.

Pour les volumes, le domicile de l'éditeur est désigné simplement par un nom de ville (Ex. Paris) ou même par celui d'un pays d'origine (Ex. Amérique).

Très souvent les dates d'envoi au Ministère de l'Intérieur ne sont pas indiquées.

Toutes ces observations montrent la façon par trop expéditive avec laquelle l'enregistrement est fréquemment accompli.

Transmission du dépôt.

En principe, le produit du dépôt doit, aux termes de la circulaire du 26 mai 1925, être transmis au Ministère de l'Intérieur au début de chaque mois. En raison du nombre important de leurs dépôts, certaines régies départementales ont été invitées à effectuer ces envois tous les quinze jours.

Ces prescriptions ne s'appliquent pas aux affiches qui sont expédiées une fois par an seulement, par le premier envoi mensuel.

Il est arrivé fréquemment que les Inspecteurs généraux n'ont pu contrôler l'exécution de ces prescriptions du fait que certains régisseurs, à défaut d'instructions précises sur

ce point, ont omis de noter sur leurs registres les dates de leurs expéditions.

Lorsque ces dates ont été portées, elles ont permis de constater trop souvent des retards importants arrivant à doubler le délai prescrit et, parfois, dépassant cette limite déjà excessive, jusqu'à atteindre 3 à 5 mois.

Une difficulté s'est produite dans une préfecture à propos des envois d'affiches. Un agent départemental avait pris sur lui d'expédier seulement les affiches qu'il jugeait « devoir être intéressantes ». Il s'est attiré les observations de l'Administration centrale. Dans la circonstance cependant, cet employé appliquait à la lettre une disposition de la circulaire de 1921 qui n'a jamais, semble-t-il, été rapportée et qui est ainsi conçue :

« Il est fait, entre les nombreuses affiches déposées dans « le département, un choix, afin de n'envoyer à Paris, et « en un seul exemplaire, que *celles offrant un intérêt général*. « On comprendra parmi ces dernières, les affiches électo- « rales et celles ayant un caractère politique ».

Le présent rapport a donné trop souvent l'occasion de regretter l'oubli dans lequel est tombé la circulaire de 1921 en ses dispositions demeurées actuelles pour que, de leur application jugée trop stricte par l'Administration, il soit possible de tirer un nouveau grief. L'exemple précité entend simplement signaler un besoin de clarté et montrer une fois de plus que de nouvelles instructions doivent être données afin de préciser les obligations que les agents des régies départementales doivent, en définitive, assumer.

Surveillance et contrôle.

Le régisseur départemental est chargé de surveiller l'exécution régulière et complète de l'obligation du dépôt légal. Cette mission comporte un devoir d'éducation et un droit de contrôle.

Pour exécuter leurs obligations, les imprimeurs doivent d'abord les connaître. A cet effet, il faut que les instructions concernant le dépôt légal soient diffusées, que, selon les termes mêmes de la circulaire de 1925, elles bénéficient « de la publicité la plus étendue dans les journaux du département, notamment dans les organes professionnels spéciaux », qu'à l'ouverture, notamment, de toute nouvelle imprimerie, elles soient individuellement renouvelées et précisées. Les constatations faites sur ce point par les Inspecteurs généraux

montrent que les agents départementaux, d'ailleurs bien secondés par les syndicats professionnels des imprimeurs et libraires, ont, pour la plupart, mieux compris cette partie essentielle de leur rôle. Toutefois, les imprimeurs nouveaux ne sont pas toujours informés quand ils sont connus ; et, quand il y a simple changement de propriétaire, on a tendance à compter trop facilement sur l'imprimeur qui s'en va pour informer son successeur.

Si, néanmoins, l'impression qui se dégage, à cet égard, des rapports particuliers, est plus nettement satisfaisante, par contre, les Inspecteurs généraux s'accordent unanimement à reconnaître que le contrôle est partout inopérant.

Ce contrôle a un double but : obtenir que tout ce qui doit être déposé, le soit effectivement ; obtenir que le dépôt soit effectué en temps voulu, c'est-à-dire, selon l'article 4 de la loi, dès l'achèvement du tirage.

Certains rapports font ressortir la rareté anormale des dépôts de livres et d'impressions eu égard au nombre, et à l'importance des imprimeries, au développement de l'industrie du livre dans certaines villes de province. Un Inspecteur général comparant la situation du service du Dépôt légal dans une préfecture avec celle des archives, signale qu'il a pu trouver, dans ce dernier service, douze volumes achetés par l'archiviste qui n'avaient pas été déposés.

Un autre note : « Les dépôts m'ont été donnés par le service comme régulièrement effectués mais une circonstance fortuite m'a permis de noter que cette appréciation n'était pas exactement conforme aux faits. C'est ainsi que je n'ai pas retrouvé trace de dépôt d'une publication périodique scientifique et littéraire dont on m'avait fait hommage et que j'avais retenue aux fins de vérification par sondages ».

Cette déficience des dépôts est encore plus marquée pour les affiches. L'année 1929, année d'élections municipales, fournit à cet égard une base d'appréciation commode. La plupart du temps, le nombre d'affiches déposées en 1929 est dérisoire, comparé au nombre de communes.

Pas de catalogues. Et autant dire pas de cartes postales ou de photographies.

Pour ces derniers articles, ce ne sont pas cependant les fabricants qui manquent. Les rapports particuliers les signalent. Ils ne déposent pas et même s'y refusent parfois expressément. Dans une ville de l'Ouest, un de ces fabricants a déclaré préférer payer l'amende plutôt que d'effectuer le

dépôt légal « qui l'eût obligé à avoir deux employés de plus ».

Quant à la date du dépôt, il arrive assez fréquemment qu'elle suit de plusieurs mois celle de l'achèvement du tirage.

Dans ces conditions, les Inspecteurs généraux ont été, la plupart du temps, obligés de conclure à l'absence de toute surveillance et de tout contrôle vraiment sérieux. L'impression quasi unanime est que le service du dépôt légal reçoit simplement les dépôts qu'on veut bien lui remettre et ne connaît les volumes parus que par le dépôt qu'il en reçoit.

Certains régisseurs ont d'ailleurs fait observer qu'ils n'avaient ni le temps ni les moyens de faire davantage. C'est ainsi que sont demeurées sans effet les instructions d'un Inspecteur général des Archives et Bibliothèques prescrivant à un agent départemental « de faire des recherches dans les « imprimeries du département afin de découvrir, s'il y a lieu, « les ouvrages pour lesquels le dépôt n'a pas été effectué ».

A l'observation faite à cet égard par l'Inspecteur général des Services administratifs, l'agent a répondu « qu'il ne « disposait ni du temps ni des crédits nécessaires pour effectuer « une tournée de cette nature dans le département ».

Poussant plus loin encore cette argumentation et abordant un point de vue plus juridique, un autre régisseur a posé la question de savoir s'il pouvait, sans sortir de ses attributions légales, exercer un contrôle tel que celui précédemment défini.

« Je ne connais les ouvrages », a-t-il déclaré, « que par leur « dépôt. S'ils ne sont pas déposés, je puis ignorer leur publi- « cation. Le hasard parfois peut faire que je découvre à la « vitrine d'un libraire un volume paru dans le département et « qui n'a pas été déposé. Mais je n'ai pas le droit de pénétrer « dans les librairies ou les imprimeries et de procéder à des « investigations. Lorsque l'archiviste était chargé du service, « la situation était différente parce que par ses fonctions, ses « fréquentations et ses travaux, il était plus à même de connaître « la production littéraire. »

L'Inspection générale ne fait aucune difficulté à le reconnaître, et elle en marque, d'ailleurs, le regret : si la loi de 1925 a bien prévu des sanctions contre le défaut de déclaration et de dépôt, elle a omis de conférer le droit de contrôle à l'Agent général de la régie et à ses délégués. Ce droit ne se présume pas ; il doit être expressément édicté par la loi.

Elle n'en condamne pas moins cette passivité qu'elle a constatée chez un trop grand nombre de régisseurs et qui

consiste à enregistrer purement et simplement les dépôts reçus. Il y a, sinon un droit de contrôle, du moins une possibilité de regard qui peut s'exercer aux étalages et devantures, aux kiosques, aux bibliothèques de gare et en tous autres lieux publics. Il est toujours facile de demander au commissaire de police d'effectuer, de temps en temps, le récolement des affiches placardées sur la voie publique.

Les Inspecteurs généraux auraient aimé reconnaître que ce minimum d'activité avait partout été mis en œuvre.

Mais cette satisfaction leur a été, la plupart du temps, refusée.

Aussi bien, faudrait-il souhaiter voir le Parlement compléter en cette matière la loi de 1925, s'il était permis de penser que l'accueil éventuel des usagers, principaux auteurs de cette loi, ne rendit pas un tel vœu bien illusoire.

Sanctions.

Par son article 16, la loi de 1925 établit, à l'égard des déclarations fausses et incomplètes d'une part, et du défaut de dépôt d'autre part, des sanctions distinctes. Les premières sont frappées d'amendes. Le défaut de dépôt permet à la régie de procéder d'office, au frais de l'imprimeur défaillant, à l'achat, dans le commerce, de la publication non déposée.

L'article 17 attribue la compétence au Tribunal correctionnel et fixe à trois ans le délai de prescription des poursuites. Double innovation par rapport à la loi de 1881 (art. 2). Aux termes de cette loi, les peines encourues étaient celles de simple police et le délai de prescription était seulement de trois mois.

Le décret du 9 février 1926 a réglé « la procédure à suivre en matière de poursuites intentées par la régie ». Il prévoit un procès-verbal préalable, dressé et délivré dans la forme administrative, dans le délai de deux mois; une citation à comparaître devant le Tribunal correctionnel. Le pouvoir de citation directe appartient à l'Agent général pour le département de la Seine, aux agents départementaux pour les autres départements; il n'appartient pas aux agents délégués.

Il a été donné, bien rarement, de constater la mise en jeu de ces pouvoirs de poursuites.

Huit cas sont signalés par les rapports particuliers : un en Dordogne, un dans l'Indre, deux dans la Loire, un dans le Puy-de-Dôme, trois dans le Haut-Rhin. Mais parmi ces huit exemples, un seul, celui de l'Indre, rentre dans le cadre de la loi de 1925 et du décret de 1926. Pour les autres, en effet, l'agent

départemental n'a pas exercé ses pouvoirs de citation directe, il a procédé par voie de plainte au Parquet. Ou bien même, comme dans la Loire, les poursuites se sont engagées en dehors de lui, sur initiatives des commissaires de police, tout à fait indépendantes de la sienne.

Dans ce dernier cas, la préfecture n'est intervenue que pour classer, purement et simplement, les affaires, si-bien que le rapport particulier peut écrire : « Ainsi, il est à retenir que « certains commissaires de police dressent des procès-verbaux « pour infraction à la loi de 1925 et que les procureurs les « transmettent aux préfets, puisqu'il appartient au régisseur du « dépôt légal d'exercer des poursuites en cette matière.

« Ces poursuites n'ont toutefois pas été exercées ».

Parmi les plaintes transmises par les agents départementaux, aux procureurs de la République, une seule a été retournée au préfet, pour attributions, en vertu de l'article 17 : celle de la Dordogne. Elle mérite d'être citée :

« J'ai l'honneur de vous soumettre le procès-verbal joint en « vous informant qu'il ne paraît pas possible d'engager des « poursuites.

« En effet la loi du 19 mai 1925 visée dans les procès-verbaux « de notification ne s'applique pas à la presse ordinaire. L'ar- « ticle 22 de ladite loi n'a abrogé que les articles 3 et 4 de la loi « du 29 juillet 1881 et non l'article 10 qui prévoit le dépôt du « journal à la préfecture.

« Quoi qu'il en soit, d'après l'article 17 de la loi du « 19 mai 1925, il appartiendrait à M. l'Agent départemental de « la régie du dépôt légal d'exercer les poursuites devant le Tri- « bunal correctionnel si tant est que ses notifications soient « régulières.

« Je crois devoir vous informer qu'il si vous me retourniez « le procès-verbal je devrais le classer sans suite ».

Le Procureur de Périgueux ayant ainsi mis en doute la régularité des poursuites directement intentées par l'agent départemental, le Préfet jugea plus opportun de classer l'affaire.

En définitive, sur les huit poursuites, une seule, celle de l'Indre, aboutit à une condamnation de 50 francs en appel et, d'ailleurs, avec sursis.

Partout ailleurs, les préfets ont marqué une appréhension très vive à se servir du décret de 1926. Cette procédure implique trop directement leur initiative et leur intervention pour qu'ils ne puissent, la plupart du temps, hésiter à en faire

usage. Un rapport particulier note à cet égard : « Les préfets qui se sont succédés depuis le décret du 9 février 1926 se sont accordés à reconnaître qu'en raison de la situation politique du département il n'eût pas été opportun de mettre en œuvre la procédure coercitive prévue par ce texte réglementaire. C'est la théorie soutenue sur l'ensemble du territoire. Le décret de 1926 a la réputation, partout, d'un texte dangereux qu'il faut laisser prudemment « dormir » dans les collections « d'archives ».

Au demeurant, les agents départementaux s'accordent généralement à affirmer que les imprimeurs défailants pèchent davantage par ignorance ou négligence que par mauvaise volonté. Une lettre, un simple rappel téléphonique suffisent souvent pour les déterminer à effectuer le dépôt, alors, dit-on, « qu'à vouloir les soumettre à une réglementation trop stricte, à un formalisme et à une surveillance trop étroits, on aboutit à lasser leur bonne volonté et probablement à les conduire à éluder systématiquement leurs obligations ».

Plutôt qu'une lutte stérile à coups de textes et de règlements, on préfère adopter un opportunisme efficace.

Telle est l'opinion couramment professée. Et puis, ajoute-t-on, dans les petites villes, tout le monde se connaît. Aucune publication ne peut passer inaperçue. On en obtient facilement le dépôt à l'amiable.

De tels arguments ont évidemment leur valeur. Mais ils ne laissent pas subsister grand chose de la lettre des textes ni des pouvoirs de sanction donnés aux agents départementaux.

Il est vrai, qu'en effet, les difficultés avec les imprimeurs sont rares, qu'on rencontre chez eux plus de négligence que de mauvaise volonté et que cette situation est due pour une grande part au libéralisme très indulgent apporté dans l'exécution du service. Mais si cette manière de procéder peut s'adapter parfois aux exigences d'un opportunisme souhaitable, il n'est pas moins vrai qu'elle entraîne habituellement une surveillance assez relâchée et risque parfois d'aboutir à une certaine passivité.

Le nombre des rappels adressés aux imprimeurs est la plupart du temps très sensiblement inférieur aux irrégularités qui appellent redressement.

« Si bien qu'au total », suivant l'impression d'un Inspecteur général qui peut se vérifier à peu près partout, la régie du dépôt légal, « est un service assez négligé qui ne paraît pas intéresser beaucoup le personnel et pour lequel on semble estimer que son importance ne justifierait ni un déploiement d'activité

« intense, ni des procédés de contrôle et de correction « énergiques ».

CONCLUSIONS

Si donc, en définitive, l'Inspection générale ne peut qu'incliner en faveur d'une méthode persuasive qui, dans son application, donne de bons résultats, elle doit s'élever contre les interprétations d'une tolérance abusive consistant à abandonner tout contrôle et à considérer le service comme accessoire.

Les observations recueillies au cours de cet exposé montrent que l'importance du dépôt légal, l'une de nos plus anciennes survivances administratives, moyen de surveillance et de renseignements pour l'État, moyen de conservation de l'œuvre nationale, garantie du droit de propriété intellectuelle, n'a pas été pleinement comprise.

Le titre d'agent départemental a été donné à des fonctionnaires habituellement peu qualifiés, qui connaissent mal leurs obligations et leurs pouvoirs ; les installations des bureaux départementaux sont rudimentaires ; l'exécution du service s'exerce de loin, sans continuité, n'impliquant aucun contrôle des assujettis, sous l'empire d'une réglementation imprécise et souvent inopérante.

La Régie du Dépôt légal ne peut donner, dans ces conditions, les avantages que le législateur de 1925 pouvait en attendre en consacrant son institution prononcée par le décret de 1924. Et l'organisation nouvelle n'a pas encore démenti l'observation faite en 1921 par M. Marcel Plaisant, rapporteur du projet en instance devant la Chambre des Députés : « Le dépôt d'imprimerie est mal exécuté. Mais les intermédiaires, tels que sous-préfets et préfets, partagent au moins avec les imprimeurs la responsabilité des négligences et des lacunes ».

Dans le domaine de l'organisation administrative, on est donc fondé à prétendre que le moment n'est pas encore venu de juger la réforme de 1925 à ses résultats. A cet égard, sans aucune retouche législative, des progrès importants sont possibles et par conséquent de nouvelles mesures s'imposent, dont l'Inspection s'est efforcé d'indiquer les grandes lignes. A l'Administration de les réaliser.

II

SUBVENTIONS AUX COMMUNES POUR LE MATÉRIEL D'INCENDIE, L'ACQUISITION ET L'ENTRETIEN DES EFFETS D'HABILLEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DES SAPEURS-POMPIERS

(Application de la loi du 28 juillet 1927.)

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

L'Inspection générale a procédé, dans un certain nombre de départements, au contrôle de l'emploi des subventions accordées à diverses communes, en vertu de la loi du 28 juillet 1927, dont le but est de permettre, dans de meilleures conditions qu'antérieurement, l'acquisition du matériel d'incendie, ainsi que des effets d'habillement et d'équipement destinés aux corps de sapeurs-pompiers régulièrement constitués.

Du point de vue budgétaire, c'est le chapitre 21 de l'exercice 1929 qui est intéressé.

Ce crédit est destiné :

- 1° au paiement des pensions et majorations de pensions ;
- 2° à l'attribution de subventions aux communes pour l'acquisition de matériel de défense contre l'incendie et pour l'acquisition et l'entretien des effets d'habillement et d'équipement ;
- 3° au paiement de subventions à l'œuvre des Pupilles des Sapeurs-pompiers et au Comité de prévention du feu.

Les crédits accordés pour 1929 ont été :

	francs.
Crédit budgétaire primitif.....	900.000
Crédit budgétaire supplémentaire.....	2 500.000
Prélèvement sur le produit des jeux...	800.000
TOTAL.....	4.200.000

En 1922, les fonctionnaires de l'Inspection générale avaient déjà procédé à des investigations analogues et le rapport d'ensemble publié en 1923, contenant le résumé des principales observations formulées, soulignait le médiocre intérêt de subventions le plus souvent inefficaces, parce que trop nombreuses et manifestement trop peu élevées.

L'insuffisance relative de ces subventions était le résultat de l'application régulière de l'article 1 de la loi du 31 juillet 1907, qu'il fut reconnu nécessaire de modifier. Cette modification intervint par le vote de la loi du 28 juillet 1927 qui, tout en maintenant les principes essentiels régissant l'octroi des subventions, simplifia les conditions de leur attribution. La réforme principale apportée par la loi dont il s'agit consiste dans l'abandon du système de répartition employé jusque là, et caractérisé par l'allocation à chaque corps de sapeurs-pompiers, régulièrement organisé, d'une somme fixe, uniforme et infime de 30 francs, puis d'une quotité proportionnelle à l'effectif légal du corps et à la population de la commune.

Actuellement, aucune subvention n'est accordée sans une demande expresse, dans une forme précise et pour un objet nettement défini. L'effort personnel et la part contributive des communes dans la dépense motivant la subvention déterminent le montant de cette dernière.

Le décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 28 juillet 1927, n'est intervenu que le 16 février 1929. Il contient surtout des dispositions se rapportant aux pensions des sapeurs-pompiers et de leurs ayants droit. Son titre I a trait, toutefois, à la composition de la commission chargée de la répartition des subventions, et l'article 3 spécifie que : « les demandes de subventions auxquelles devra être joint « l'avis de l'Inspecteur des services de secours lorsque le devis « ou les dépenses à engager dépasseront 5.000 francs, seront « soumises à la commission de répartition et feront l'objet de « propositions motivées de sa part ».

Mais, sans attendre ce décret, le Ministre de l'Intérieur, par une circulaire du 11 février 1928, avait adressé aux préfets des instructions en vue de l'établissement des dossiers de demandes de subventions et précisé le nombre et la nature des pièces à fournir à l'appui.

A vrai dire, la réforme réalisée par la loi du 28 juillet 1927, aurait été incomplète si elle n'avait été suivie d'une augmentation assez sensible des crédits budgétaires, permettant d'accorder des subventions plus nombreuses, et, partant, plus effi-

caces, destinées à encourager les communes ayant fait preuve d'un effort réel.

Conformément à une pratique de plusieurs années et résultant d'une décision de la commission de répartition, seuls, dans un but d'heureuse simplification, les dossiers comportant des demandes dont le montant dépassait 2.000 francs, furent soumis à la commission. Les autres furent examinés, en vertu d'une délégation de la commission, par les bureaux de l'administration centrale.

Depuis l'application de la nouvelle loi et à la date du 31 décembre 1929, 524 communes avaient reçu des subventions s'élevant de 150 jusqu'à 2.000 francs, et 710 communes des sommes variant de 2.500 à 10.000 francs. Sur le dernier chiffre de 710 communes, 157 avaient reçu des subventions supérieures à 10.000 francs.

Si l'on compare la situation actuelle et celle antérieure à la modification de la loi, on se rend compte d'une amélioration très appréciable. C'est ainsi qu'en 1926, il n'avait pu être distribué que 38.500 francs de subventions exceptionnelles, contre 1.127.015 francs de subventions proportionnelles, réparties dans les conditions indiquées plus haut par application des articles 3 et 4 de la loi du 31 juillet 1907. Par contre, de 1927 à 1929, il a été distribué environ 7 millions, entièrement répartis entre des communes ayant fourni les justifications exigées et donné la preuve d'un effort sérieux.

Sans doute, ne manquera-t-on pas de faire remarquer que le nombre des communes bénéficiaires de subventions inférieures à 2.000 francs constitue la majorité. C'est exact, mais il ne faut pas oublier que, quelle que soit leur modicité, ces subventions ont, comme point de départ, une base précise et que, contrairement aux subventions antérieures, allouées d'après des données statistiques et non pas en raison de besoins nettement définis et exprimés, elles contribuent maintenant à l'acquittement d'une dépense déterminée, correspondant à un but concret, ayant fait l'objet d'un devis produit à l'appui de la demande.

Les instructions de la circulaire du 11 février 1928, énumérant la liste des pièces à fournir à l'appui de toute demande de subvention, spécifient que si la dépense dépasse 5.000 francs, l'avis de l'Inspecteur départemental du service de secours ou de l'Officier en tenant lieu, doit être versé au dossier. Il est certain que cet avis, en raison de la compétence technique de son auteur, présenté, pour la commission de répartition, un précieux élément d'information. Il doit, d'ailleurs, être motivé

et ne pas consister uniquement, ainsi que le fait est cependant encore parfois constaté, dans une signature simplement précédée d'un laconique « avis favorable ».

Mais il est un autre avis, dont les instructions parlent moins, et qui a, cependant, une importance aussi grande, sinon supérieure, que celle de l'avis de l'Inspecteur départemental du service de secours, c'est celui du Préfet.

L'économie principale de la nouvelle loi ne doit pas, en effet, consister seulement, dans une contribution de l'État, permettant à certaines communes d'acquérir plus aisément du matériel moderne ou des fournitures indispensables. Elle a pour but, en outre, d'aider à la création, sur l'ensemble du territoire, d'une organisation cohérente, dans laquelle les améliorations locales doivent être surtout encouragées en fonction de la place qu'elles tiennent dans un programme général de défense. A cet égard, la circulaire du 11 février 1928 indique :

« Il est extrêmement désirable que les sommes importantes qui seront attribuées... sur le budget de l'État ne bénéficient pas seulement aux communes demanderesse et que le matériel ainsi acquis, surtout quand il s'agit de matériel automobile, puisse continuer à secourir les communes environnantes, trop petites ou trop pauvres pour avoir autre chose qu'un service rudimentaire de défense contre l'incendie.

« Les ententes à intervenir à cet égard entre les communes peuvent d'ailleurs revêtir les formes les plus variées allant du syndicat de communes à la création d'un service départemental.

« L'essentiel est que ces ententes existent pour que le plus grand nombre de citoyens soient certains d'être protégés efficacement contre le feu, sans pour cela qu'on soit dans l'obligation d'entretenir ou de créer, dans chaque commune, un service absolument complet de défense, ce qui entraînerait des dépenses considérables, qui peuvent être ainsi facilement évitées. »

Or, si certains départements, comme la Somme, le Pas-de-Calais, le Rhône, la Nièvre, etc..., ont organisé des services départementaux, favorisé la création de centres de secours, approuvé les ententes intervenues entre diverses communes, un plus grand nombre s'est désintéressé de la question. Ayant simplement fait insérer la circulaire ministérielle dans le *Recueil des Actes administratifs*, les préfets de ces départements se sont bornés à appeler sur son contenu l'attention des maires. Par la suite, ils se sont contentés d'appuyer le plus

chaleureusement possible les demandes qui leur ont été présentées, sans poursuivre d'organisation d'ensemble.

Des demandes de subventions elles-mêmes et de leur transmission par les bureaux des préfectures, il n'y a que peu de chose à dire. La précision des termes de la circulaire du 11 février 1928 ne laisse pas place, en effet, à des interprétations disparates. Toutes ont été produites dans les formes réglementaires, faute de quoi elles auraient été rejetées.

Quant au contrôle de l'emploi des subventions accordées, les enquêtes effectuées dans la moitié, à peu près, des départements, ont permis de constater qu'il était en général inexistant. Dans la plupart des cas, les bureaux de la préfecture se bornent à adresser aux municipalités bénéficiaires la copie de la dépêche ministérielle notifiant la subvention. Comme ils n'ont conservé aucune trace des pièces produites, ils ne sont guère en mesure de rappeler les caractéristiques de la demande et de la dépense à engager. Quelques heureuses exceptions sont toutefois à signaler. Dans telle préfecture, il est conservé un double de toutes les pièces essentielles : devis, marchés de fournitures, délibérations des conseils municipaux, etc.... Dans telle autre, les renseignements intéressants sont consignés sur un registre. Mais ce sont là des initiatives isolées et trop rares.

Cette question du contrôle de l'emploi des subventions revêt une importance qui n'a pas échappé au Conseil supérieur des sapeurs-pompiers qui, au cours de l'une de ses sessions de 1929, l'a examinée attentivement. Voici, d'ailleurs, à ce sujet, un extrait du procès-verbal des délibérations.

« Un vœu de l'Union de la Loire... demande que la décision d'attribution d'une subvention à une commune comporte que ladite subvention ne sera mandatée que sur la production d'un certificat du maire constatant que la dépense sur laquelle a été calculée la subvention a bien été effectuée et que ce certificat soit revêtu du visa de l'Inspecteur départemental.

« Exemple : la commune de X... a fait une demande de subvention et fourni un devis de 25.000 francs. La commission de répartition lui alloue une subvention de 7.500 francs sur le devis. Mais la commune, au lieu de réaliser entièrement le projet d'améliorations le réduit à une dépense de 15.000 francs au lieu des 25.000 prévus. »

Le Conseil supérieur estima cependant qu'il n'était pas possible de confier aux inspecteurs départementaux le contrôle des fonds mis à la disposition des communes, d'autant moins qu'ils ne se trouvent pas dans tous les départements. Le contrôle lui a paru ne pouvoir être exercé, pour le

compte du Ministère de l'Intérieur, que par les préfets chargés de veiller sur les budgets communaux.

Par contre, il a été estimé que les inspecteurs départementaux devaient avoir le contrôle du matériel.

Ce qui précède amène à rappeler que l'emploi de certains fonds mis à la disposition des communes, sur le produit des jeux ou du pari mutuel, donne lieu à un contrôle analogue à celui dont il s'agit ici.

D'autre part, les constatations de la tournée ont montré que les préoccupations du Conseil supérieur des sapeurs-pompiers étaient justifiées. Sans doute, dans le plus grand nombre de cas, les sondages effectués dans les mairies, les perceptions, les recettes des finances, ont permis de reconnaître la parfaite régularité des opérations. Mais il y a des constatations en sens contraire. Par exemple, une subvention a été sollicitée pour faire face à une dépense de 25.000 francs. Il est accordé 6.000 francs. Or, au moment du passage de l'inspecteur général, plusieurs mois après le mandatement, il n'avait été effectivement dépensé que 3.653 fr. 30. Une facture de 1.252 fr. 50 devait être présentée, il est vrai, quelques jours plus tard et un projet de marché pour 31 vestes de cuir à 300 francs l'unité, allait être soumis au conseil municipal. Il n'en demeure pas moins que si l'on additionne cet ensemble, on atteint à peine 15.000 francs, soit 10.000 francs de moins que les prévisions ayant servi de base à l'octroi de la subvention.

Ailleurs, une subvention de 4.000 francs a été accordée en vue de l'achat de matériel consécutif à la création d'une section de sapeurs-pompiers. Cette subvention a été mandatée fin mars et dans les derniers jours du mois de juillet suivant, la section envisagée n'était pas encore constituée et rien ne permettait de préciser la date à laquelle elle le serait.

Nombre d'autres cas semblables pourraient être cités, mais il n'est point besoin de multiplier les exemples pour se rendre compte de l'utilité d'un contrôle.

Après la tendance manifestée par le Conseil supérieur des sapeurs-pompiers, l'Inspection générale n'entend pas insister sur l'éventualité de faire appel aux inspecteurs départementaux des services de secours.

A cet égard, on a fait observer que certains d'entre eux ne se sentiraient peut-être pas l'indépendance nécessaire parce qu'ils sont représentants de maisons de vente de matériel et d'effets de sapeurs-pompiers. A vrai dire, cette objection n'est peut-être pas dirimante. En effet, il s'agirait d'établir si une commune a bien acheté ce que comportait le projet base d'une

subvention. Le fait d'être représentant d'une maison de commerce, empêcherait-il donc d'opérer cette vérification, alors que l'intérêt, de la maison et du représentant est justement que tous les achats soient effectués ?

Quoiqu'il en puisse être, puisque le corps des Inspecteurs des services de secours n'a pas paru exactement qualifié, mieux vaut chercher une autre solution.

Nous rappelons que certaines préfectures conservent soit par inscription sur un registre, soit au moyen de doubles, la trace des devis, marchés et délibérations concernant l'ensemble des acquisitions à effectuer, tant avec la subvention de l'État qu'avec les ressources locales — ces deux éléments, devant atteindre le total du projet présenté au Ministère et au Conseil supérieur des sapeurs-pompiers.

C'est là la première garantie à généraliser.

Après quoi, les mandatements ne devraient être effectués que dans la mesure où les préfectures auraient été saisies des mémoires des fournisseurs, et dans la proportion établie entre le total de la dépense et le montant de la subvention.

Ainsi, quand une commune ayant obtenu 10.000 francs de subvention pour un projet global de 30.000 francs (33 %), produirait à la préfecture des justifications de 15.000 francs de dépenses dûment engagées, elle recevrait 5.000 francs sur la subvention. Le total de 10.000 francs ne serait versé que sur justification de 30.000 francs de dépenses effectives.

Dans le cas où l'on rechercherait une solution très bienveillante, on pourrait admettre que si, bien que toutes les fournitures aient été acquises, il y avait un rabais ne dépassant pas, par exemple, 5 ou au maximum 10 %, cette diminution de dépenses profiterait à la commune et qu'il n'y aurait lieu à réduction proportionnelle de la subvention que pour le cas où le rabais excéderait la quotité ci-dessus.

III

LES EMPRUNTS DÉPARTEMENTAUX

(Rapporteur : M. ROUVIER, Inspecteur général)

Il est admis, pour les personnes morales administratives (État, départements, communes, etc.) que le principe de l'emprunt est justifié, lorsqu'il s'agit de l'exécution immédiate et rapide d'importants travaux, et il paraît légitime, en effet, de laisser à la génération suivante la charge de supporter, par les frais d'intérêt et d'amortissement, une partie d'une dépense qui enrichit le patrimoine public. Cependant, l'abus du crédit, la tentation que peut offrir un moyen si aisé de se procurer un capital important sans retard, sans effort, et sans que le contribuable en réalise d'abord tout le poids, peut présenter des dangers tels, que, de tout temps, il a paru nécessaire de prémunir contre eux, par des instructions ministérielles réitérées, les assemblées locales. Un emprunt se paie toujours par l'impôt.

Que ces dangers aient présenté une gravité particulière dans la période qui vient de s'écouler, il suffira, pour le rappeler, de citer les termes des circulaires de 1924.

Le 1^{er} février, le Ministre disait aux Préfets :

« Il y a le plus grand intérêt, dans les circonstances présentes, à ménager les forces contributives du pays et à ne demander à l'impôt que les sommes strictement nécessaires aux besoins les plus indispensables des services publics ». Il leur prescrivait de rechercher, en se concertant soit avec le Président du Conseil général, soit avec la Commission départementale, quelles étaient les réductions qui pourraient être apportées, sans nuire au fonctionnement des services, au nombre des centimes ordinaires pour insuffisance de revenus votés par le Conseil général. Il s'agissait là des ressources instituées pour faire face aux dépenses ordinaires du département ; mais la

recommandation ministérielle ne s'appliquait-elle pas avec plus de force encore à ces dépenses extraordinaires que le vote d'un emprunt accroît avec tant de facilité et de façon si lourde ?

Aussi, une seconde circulaire, datée du lendemain, 2 février 1924, insistait-elle de façon plus précise :

« A l'heure où une politique de stricte économie s'impose, où les efforts de tous doivent tendre à une réduction sensible des dépenses, il importe que les collectivités locales consentent à s'abstenir de toutes dépenses qui ne seraient pas rigoureusement indispensables ni urgentes, et n'aient provisoirement recours à l'emprunt qu'en cas de nécessité absolue... »

« Il serait inadmissible que, du fait de certaines dépenses engagées par les départements ou les communes, les charges du contribuable se trouvassent encore augmentées et que l'effort qui lui sera demandé, dans un intérêt purement local, ne vint diminuer sa force contributive au détriment de l'intérêt général. Vous voudrez bien, dès lors, insister tout particulièrement auprès des assemblées locales de votre département pour qu'elles n'engagent désormais que des dépenses d'une nécessité incontestable, et exercer personnellement sur les budgets qui vous seront soumis un contrôle des plus rigoureux. »

Une difficulté particulière venant à l'appui de ces recommandations pressantes, se manifestait au même moment : l'élévation ininterrompue du loyer de l'argent, partant de la charge nécessitée par les emprunts. Toute opération de crédit devenait de plus en plus coûteuse. En 1923, le Crédit Foncier, par exemple, demandait aux départements 7,75 % d'intérêt (sans l'amortissement), et en 1926 : 10,50 %. A ce dernier taux, un emprunt qui procurait 1.000.000 de francs, faisait peser sur le contribuable, intérêt et amortissement, une charge de 3.303.329 francs (30 annuités de 110 110 fr. 98) Et si, pour se passer d'un établissement prêteur, le département recourait directement, à travers de nombreuses difficultés, à une souscription publique, plus lourde encore était généralement la charge. Voici un exemple. Pour obtenir 5.000.000 de francs, un département fait assumer aux contribuables le paiement — au cours de quarante ans, — de 17 316.177 fr. 50, plus les frais accessoires (119.900 fr.) et l'impôt (1.200.000 fr. environ). Dans des conditions pareilles, il était vraiment nécessaire que fût partout suivi le mot d'ordre du Ministre : « s'abstenir de toutes dépenses qui ne seraient pas rigoureusement indispensables ni urgentes ; n'avoir recours à l'emprunt qu'en cas de nécessité absolue ».

Il est vrai que le taux de l'intérêt s'est abaissé en 1927 à 9,65 et en 1928 à 8,30, puis, en novembre, à 7,40% (Crédit Foncier). Même à ce dernier taux, la charge que fait peser sur le contribuable un emprunt de 1.000.000 de francs est encore de 2.502.926 francs. Le temps n'était pas encore venu de faire appel, au premier besoin, à la commodité trop onéreuse de l'emprunt. La circulaire du 20 septembre 1928 le rappelait dans les termes que voici :

« Il est du plus haut intérêt », écrivait le Ministre aux Préfets, « que les collectivités locales conformément leur attitude à celle de l'État, et stabilisent, en attendant de pouvoir le réduire, l'effort fiscal qu'elles demandent à leurs ressortissants. »

« Il devrait être possible aux administrations locales, en renonçant à toute aggravation fiscale qui ne serait pas commandée par une dépense inéluctable... d'éviter, dans la plupart des cas, la majoration du taux des impôts existants, et en particulier, l'augmentation du nombre des centimes additionnels. »

« D'accord, avec le Président du Conseil, Ministre des Finances, je vous invite donc, de la façon la plus instante, à seconder les intentions formelles du Gouvernement, qui tendent à limiter à leur chiffre actuel, quand leur réduction ne pourra être obtenue, les charges du contribuable... Pour le budget de 1929, maintenir les recettes fiscales aux mêmes chiffres que ceux de 1928. »

L'Inspection générale, a vérifié, sur place, au cours de sa tournée de 1929, les conditions dans lesquelles, pendant cette période critique (1924-1929), les départements avaient cru devoir recourir encore à l'emprunt. On trouvera ici les principales observations d'ordre général qui en découlent, sur le nombre des emprunts départementaux, sur leur objet, et sur divers errements constatés dans l'emploi de leur produit.

(Il ne sera pas question, dans le présent rapport, des emprunts pour établissement de lignes téléphoniques. Leur capital est entièrement remboursable sur le produit des communications, et ils ont plutôt le caractère d'avances à court terme à l'État.

I

Parmi les départements où le régime des emprunts a été étudié au cours de la dernière tournée, un certain nombre avaient entendu l'appel du pouvoir central, soit que, dans

cette période quinquennale, ils se fussent abstenus entièrement de recourir à l'emprunt (comme le Cantal, la Côte-d'Or, la Loire, les Alpes-Maritimes, depuis 1925, etc.), soit qu'ils n'aient contracté qu'un seul, ou deux, ou trois emprunts, comme l'Ain, les Basses-Alpes, la Charente, les Basses-Pyrénées, le Rhône, la Seine-Inférieure, la Vendée, etc. Mais le nombre des emprunts est déjà de quatre, dans les Alpes-Maritimes (les quatre en 1924), Belfort, Deux-Sèvres, Gard, Haute-Savoie, Vaucluse, Vienne, etc., pour s'élever à cinq dans le Doubs et le Loiret, à sept dans la Haute-Vienne, à neuf dans l'Aveyron, la Corrèze, à treize dans la Dordogne, à quatorze dans les Hautes-Alpes, à dix-huit dans les Landes, à vingt-six dans l'Isère, etc.

Bien entendu, la charge nouvelle (intérêt et amortissement) imposée au contribuable du seul fait de ces emprunts contractés en 1924-28, n'est nullement proportionnelle avec le nombre d'emprunts, le capital emprunté variant dans la plus large limite, de 85.460 francs (Hautes-Alpes) à 22.000.000 de francs (Haute-Savoie), pour la somme empruntée en une fois. De même, la durée de l'amortissement va de cinq ans (Dordogne) à quarante-cinq ans (Alpes-Maritimes). Ainsi, le montant de la charge totale imposée par ces nouveaux emprunts varie-t-elle en fonction de ces éléments, pour atteindre les chiffres suivants, donnés à titre d'exemples. (La population du département est indiquée d'après le dernier recensement, 1926).

	habitants.	francs.
Somme (1 emprunt).....	473.916	2.784.000
Hérault — —	500.575	4.221.000
Alpes-Maritimes (4 empr ^{ts} , dont 1 remboursable)...	435.253	9.590.000
Hautes-Alpes (14 emprunts).	87.963	9.745.000
Gard 4 —	402.601	10.255.000
Landes 18 —	263.111	13.228.000
Aveyron 9 —	328.886	17.300.000
Basses-Pyrénées 3 —	414.556	25.780.000
Corrèze 9 —	269.289	25.894.000
Doubs (5 emprunts, dont 1 remboursable).....	296.591	29.830.000
Dordogne (13 emprunts)....	392.489	81.900.000
Hte-Savoie (4 emprunts, estimation)	245.317	85.000.000
Charente-Inférieure (8 emprunts).	417.789	85.280.000
Isère 26 —	558.079	95.000.000

Aussi, bien que, dans tous les départements inspectés, un certain nombre d'emprunts antérieurs soient arrivés à terme

au cours de la période quinquennale examinée, et qu'une partie de la vieille dette ait été ainsi entièrement amortie, presque partout, cependant, il a été constaté qu'entre les deux dates du 31 décembre 1923 et du 31 décembre 1928, la charge du contribuable, pour n'envisager que le fait des départements, non seulement n'a pas été diminuée, mais a été considérablement augmentée. Augmentation, qui atteint, par exemple, les chiffres suivants :

	fr. c.
Corrèze	16.268.407 48
Charente-Inférieure	18.217.744 06
Doubs	21.809.393 88
Isère	23.535.279 71
Dordogne.....	49.202.646 87
Haute-Savoie.....	52.864.000 »

Soit, pour ces départements (en calculant sur une moyenne de 9,8 % d'intérêt et amortissement) une surcharge nouvelle, qui est respectivement, *par an*, d'environ :

	francs.
Corrèze.....	1.594.000
Charente-Inférieure.....	1.784.000
Doubs.....	2.137.000
Isère.....	2.309.000
Dordogne.....	4.821.000
Haute-Savoie.....	5.180.000

Devant de pareilles constatations, il est douteux que les instructions ministérielles plus haut rappelées, aient été suivies dans tous les départements avec la rigueur prescrite, et que, partout, on n'ait eu recours à l'emprunt que dans le cas d'une nécessité et d'une urgence absolues.

Qu'il ait été facile, ou bien, au contraire, trop malaisé de suivre à la lettre ces instructions, c'est sur quoi on ne pourra conclure qu'après avoir procédé à l'analyse des dépenses qui ont été couvertes par l'emprunt. Pour chaque catégorie de dépenses il y aura lieu d'examiner : a) si le travail ou la fourniture pouvaient être laissés de côté; b) s'ils ne pouvaient être retardés, c) s'ils ne pouvaient être payés autrement que par l'emprunt.

II

Voici la répartition, quant à leur objet, des emprunts examinés et l'évaluation approximative qui peut être donnée de l'importance numérique de chaque groupe (étant bien entendu

que l'enquête de l'Inspection générale n'a pu porter sur tous les départements).

Travaux de vicinalité.....	38	%
Tramways et chemins de fer départementaux...	21	—
Électrification.....	14	—
Bâtiments départementaux.....	14	—
Sanatoriums.....	3,5	—
Adductions d'eau potable.....	3,5	—
Divers.....	6	—

Parmi les « Divers », on peut citer des emprunts pour avances à des offices publics d'habitations à bon marché, pour avances afférentes aux constructions scolaires, pour construction d'un canal d'arrosage interdépartemental, pour subventions à des travaux publics maritimes, pour aménagement de lotissements défectueux, pour achat et réfection d'un établissement thermo-médical, pour construction d'un aéroport. De façon générale, les emprunts pour avances remboursables ne souffrent guère d'observations : le département ne supporte que la charge de l'intérêt, parfois même qu'une partie de cette charge, et on ne saurait qu'approuver qu'il fasse bénéficier de son crédit des entreprises d'intérêt public.

Les emprunts pour les travaux de vicinalité, dont il sera d'abord parlé, forment de beaucoup le groupe le plus nombreux : environ 38 % des emprunts examinés. On peut citer, parmi les départements inspectés, dont les finances ont été, en 1924-1928, particulièrement alourdies de ce chef :

	Nombre total des emprunts (1924-1928).	Nombre des emprunts pour vicinalité.	Capital emprunté - francs.
Basses-Alpes.....	3	3	1.470.000
Hautes-Alpes.....	14	8	2.233.000
Alpes-Maritimes...	4	2	2.000.000
Aveyron.....	9	7	6.036.000
Charente-Inférieure.	8	3	14.000.000
Corrèze.....	10	4	1.093.000
Deux-Sèvres.....	4	2	2.163.000
Dordogne.....	13	7	6.438.000
Doubs.....	5	3	8.300.000
Gard.....	4	2	1.600.000
Hérault.....	1	1	1.630.000
Isère.....	26	16	24.340.000
Landes.....	18	14	5.411.000
Basses-Pyrénées....	3	1	7.823.000

Ainsi, nombreux sont les départements où la moitié au moins du nombre total des emprunts contractés pendant les cinq dernières années ont été affectés à des travaux de vicinalité, et il en est où la proportion est des deux tiers et plus encore. Cette situation ne paraît pas sur le point d'être modifiée. Dans les Basses-Pyrénées, où aucun emprunt pour la vicinalité n'avait été contracté en 1924, 1925, 1926, et où un seul avait été voté en 1927 (il est vrai de 7.823.000 fr.) il a été décidé, en 1928, pour cet objet, une dépense de 70.000.000 de fr., répartie sur six ans : vingt millions en 1929, dix pour chacun des cinq exercices suivants.

Pour donner une idée de la charge qu'imposent à certains départements ces emprunts votés pour la vicinalité en 1924-28, voici quelques chiffres :

	Capital emprunté. francs.	Total des annuités (intérêt et amortissement). francs.
Aveyron.....	6.036.000	15.726.020
Charente-Inférieure.	14.050.000	35.387.460
Deux-Sèvres.....	2.163.000	6.884.400
Dordogne.....	6.438.000	17.961.000
Isère.....	24.340.000	57.700.000

Ainsi, par la pratique de l'emprunt, les travaux de vicinalité, déjà si chers, reviennent assez souvent, pour le contribuable, à près de trois fois leur prix.

Pour cette catégorie, ne discutons pas, dans l'ensemble, la nécessité des travaux. L'état de nos chemins après les années de guerre, où force a bien été de négliger leur entretien, et le développement du trafic automobile, ont créé des besoins qui étaient et qui restent trop réels.

Mais autre chose est de demander s'il aurait été vraiment impossible de répondre d'une façon plus satisfaisante aux instructions ministérielles, en retardant du moins, pour diminuer la charge, la date de conclusion de certains de ces emprunts. Lorsqu'on voit, par exemple, que pour des travaux de vicinalité un emprunt a coûté 10,50 % d'intérêts en 1927 et seulement 8,30 et même 7,40 en 1928, on pourrait rechercher s'il y avait vraiment une urgence absolue à assumer, pour un capital emprunté de 1.000.000 de francs, une charge, intérêt et amortissement pendant 30 ans, de 3.300.000 francs (à 10,50) alors que l'année suivante cette charge n'aurait été que de 2.726.000 francs (à 8,30) et même que de 2.502.000 francs (à 7,40). A quoi l'on

pourra peut-être objecter que les travaux et fournitures ont coûté moins cher en 1927 qu'en 1928, et il reste à savoir si l'augmentation des prix, d'une année à l'autre, a été de 800.000 francs pour un chiffre de 1.000.000 de francs, soit de 80 %.

Une troisième question, et à celle-ci les investigations de tournée permettent de répondre, est de savoir si le travail (ou fourniture) pour la vicinalité, dont la nécessité a paru être absolue et l'urgence inéluctable, ne pouvait pas être payé autrement, et moins cher, que par le procédé commode de l'emprunt.

Notamment, quand il s'est agi de travaux inscrits au programme annuel du département, l'usage de l'emprunt, ressource exceptionnelle, pour faire face à une dépense annuelle — procédé à éviter en tout temps — aurait dû, en raison des circonstances, et au vu des instructions ministérielles, être abandonné. Il n'en a pas été ainsi partout. Encore en 1924-28, les subventions annuelles du département ont été couvertes, une ou plusieurs fois, par l'emprunt dans les Hautes-Alpes, les Deux-Sèvres, le Doubs, l'Isère, les Landes, etc... C'était, on l'a vu, faire payer au contribuable près de trois fois le prix des travaux de vicinalité. Et cependant, il a été vérifié dans plusieurs préfectures, qu'il eût été possible de couvrir la dépense par des centimes annuels. On ne donnera ici qu'un exemple, celui d'un emprunt de 300.000 francs réalisé par un département du Sud-Est, en 1927. Voici le bilan de l'opération :

Recettes	}	Reliquat de l'exercice précédent...	122.126 22
		Centimes extraordinaires.....	121.321 68
		Fonds d'emprunts	300.000 »
		Subvention de l'État.....	1.098.213 »
TOTAL.....			1.641.660 90
Dépenses effectuées.....			1.146.720 24
Reliquat en fin d'exercice			494.940 66

Ces chiffres montrent que si l'emprunt de 300.000 francs n'avait pas été réalisé, l'ensemble des ressources constituées eût néanmoins dépassé de 194.940 fr. 66 le montant de la dépense à effectuer. Et pour cette recette de 300.000 francs non nécessaire, on a mis à la charge du contribuable trente annuités de 33.033 fr. 20 chacune, soit 990.996 francs. Le résultat devrait servir d'enseignement.

Quoiqu'il en soit, notons les deux explications données dans plusieurs préfectures, et dont la première est que l'État verserait à une date trop tardive les subventions qu'il consent. Elles ne seraient payées, a-t-on dit, qu'à la fin de l'année, alors que les travaux sont achevés. On sait cependant — voir le rapport de l'Inspection générale pour 1928, (p. 80 et 81) — que dès que les travaux sont en voie d'exécution, le service vicinal peut provoquer le versement d'un acompte susceptible d'aller jusqu'aux deux tiers de la subvention totale. Les deux tiers sont toujours demandés, et toujours accordés. Le solde est versé immédiatement après la réception des travaux, en fait dès la réception provisoire. — On a ajouté cette deuxième explication : qu'on ne pouvait, au préalable, lors du calcul des ressources dont il faut s'assurer pour les travaux projetés, connaître le montant même approximatif de la somme qui sera versée par l'État. Cette observation surprend. On sait aussi que cette subvention est calculée par le service vicinal du département lui-même, d'après les barèmes réglementaires qui sont connus. Les deux explications données sont donc fragiles.

Pour les travaux de vicinalité hors programme, les départements pouvaient bien recourir à l'emprunt, mais, aux termes des instructions ministérielles, seulement dans le cas de « nécessité absolue ». Or, ici encore, ce moyen a été assez souvent employé alors même que la dépense aurait pu être couverte directement, par des centimes. Un exemple significatif est fourni par un département du Midi.

Le Conseil général de ce département a voté, en 1923, un emprunt de 1.630.000 francs pour divers travaux de vicinalité, hors programme. Ce vote était-il nécessaire? Le compte de 1923 laissait un excédent de 8.534.389 fr. 86, dont 3.153.632 fr. 80 provenaient précisément de l'excédent de crédits pour la vicinalité (7.851.501 fr. 55) sur les dépenses de ce service (4.697.868 fr. 75). Aussi, en 1924, les travaux gagés par l'emprunt sont-ils effectués et payés, sans qu'il soit besoin d'encaisser les 1.630.000 francs provenant de cet emprunt. Cet effort avait-il donc épuisé la réserve pour la vicinalité? Loin de là, puisque le compte de 1924 laisse encore un excédent global de 7.063.446 francs (dont 4.909.077 fr. 93 précisément pour le service vicinal). La preuve est faite que les fonds de l'emprunt n'étaient pas nécessaires. Mais si le vote en 1923 avait paru vraiment inéluctable et urgent, en tout cas, il n'était nullement besoin d'encaisser les fonds comme ils l'ont été en 1925. Ils ont donc été employés à des travaux autres que ceux pour lesquels l'emprunt avait été autorisé, à des travaux pour l'exécution desquels ces fonds n'étaient même pas nécessaires,

puisqu'en 1925, à son tour, a laissé un excédent de 5.808.232 fr. 40, dont 2.555.771 fr. 09 précisément pour le service vicinal. Il ne semble pas qu'il puisse y avoir à une pareille pratique d'autre explication que le souci de s'assurer une trésorerie largement à son aise ; il en sera parlé plus loin (utilisation des reliquats sur centimes d'emprunt). Seulement, avec un pareil moyen, la surcharge par laquelle on paye les commodités de trésorerie est vraiment trop lourde. Dans le cas envisagé le contribuable supportera les 1.630.000 francs, dont l'emprunt est si contestable, près de trois fois ; exactement : 4.221.000 francs.

Voici une contre épreuve, si l'on peut dire :

En 1920, le Conseil général de la Charente-Inférieure avait voté, pour travaux d'entretien et de reconstitution des chaussées de grande communication et d'intérêt commun, une série de 6 emprunts de 2.550.000 francs chacun, à réaliser en six ans. Le cinquième a été, en effet, réalisé en 1925. Le sixième n'a pas été effectué, « manque d'établissement prêteur ». On a donc été forcé de gager la dépense directement par des centimes. Un gros emprunt a été évité, et le contribuable, dans cette heureuse aventure, a fait une économie qui peut être ainsi calculée : en 1926, le Crédit Foncier prenait 10, 50 % d'intérêt (sans l'amortissement), l'annuité totale serait donc ressortie à 280.780 francs et la charge, en trente ans, à 8.423.400 francs. Il n'a été dépensé que les 2.550.000 francs, provenant des centimes — soit une économie de 5.873.000 francs. Ces chiffres font regretter que trop de départements aient pu trouver en 1925-26 des possibilités d'emprunt à des conditions singulièrement onéreuses, et n'aient pas été obligés de tenter l'effort dont il vient d'être question.

S'il est des cas où le recours à l'emprunt, pour des travaux de vicinalité, se justifie pleinement, ce sont ceux de destructions ou de dégâts considérables, causés, par exemple, par des inondations. La dépense est bien ici accidentelle. Encore, ne convenait-il pas, même dans ce cas, après les instructions ministérielles si pressantes, d'emprunter lorsqu'on pouvait couvrir la dépense directement par des centimes.

Dans ce sens, un Conseil général vote, en 1925, un emprunt de 1.724.125 francs : 670.000 francs pour la réparation des dégâts causés par les inondations aux chemins vicinaux (ce qui ne soulève aucune objection, on vient de le dire), mais le

restant, la plus grosse partie, pour travaux à des bâtiments départementaux. Les conditions étaient onéreuses : pour les 1.050.000 francs réalisés en 1926, 10, 50 % d'intérêt (sans l'amortissement), durée de trente ans ; pour les 674.125 francs réalisés en 1927 : 9, 65 %. Or, voici le tableau des sommes touchées et dépensées :

Années.	Emprunt réalisé.	Report de l'exercice précédent.	Total disponible.	Dépense totale effectuée.	Restant à la clôture de l'exercice.
1926.....	1.050.000	»	»	375.108 53	674.891 47
1927.....	674.125	674.891 47	1.349.016 47	251.008 47	1.098.008 »
1928.....	»	1.098.008 »	1.098.008 »	167.920 95	930.687 05
	<u>1.724.125</u>			<u>794.037,95</u>	

Il n'a ainsi été dépensé en 3 ans que 794.037 fr. 95: Si donc on a jugé nécessaire, en 1927, de réaliser la deuxième tranche, 674.125 francs, ce ne pouvait être que pour des raisons qui ne se rapportent pas à l'objet de l'emprunt. Mais il y a plus, La partie des sommes dépensées relative à la réparation des dégâts causés par les inondations aux chemins vicinaux, n'a été, pendant ces trois années, au total que de 431.731 fr. 30 (sur une estimation de 670.000 fr.). Qu'on ait voté, en 1925, un emprunt de pareille somme, 431.731 fr. 80, rien n'eût paru plus légitime. Mais la partie de la dépense relative à la réfection de bâtiments départementaux, soit (794.037, 93 — 431.731) 362.306 fr. 93, en 3 ans, aurait pu être prise sur le budget du département, à raison de 120.000 francs par an. On aurait ainsi économisé un emprunt de (1.724.125 — 431.731, 30) 1.292.393 fr. 70, et au contribuable une surcharge (intérêt et amortissement) de 4.140.540 francs. Ici encore on ne trouve d'autre explication, que le désir de s'assurer, même à un prix très élevé, une trésorerie largement dotée.

III

Les emprunts pour le service des *chemins de fer et tramways départementaux* sont, quant au nombre, le deuxième groupe : 21 % environ des emprunts contractés en 1924-28.

Parmi les départements inspectés, où la charge provenant

de ce chef de dépenses est particulièrement lourde, on citera :

	Nombre total des emprunts (1924-28).	Nombre des emprunts pour chemins de fer départementaux.	Capital emprunté. francs.
Ain.....	2	2	1.596.000
Charente.....	3	1 (2 ^e tranche)	1.500.000
Charente-Infér ^e	8	1	4.000.000
Corrèze.....	10	6	1.275.000
Côte-d'Or.....	2	2	3.150.000
Doubs.....	5	2	2.025.000
Isère.....	26	9	7.740.000
B ^{es} -Pyrénées	3	2 (1 ^{res} tranches)	3.152.000
II ^e -Savoie.....	4	3	33.616.000
Vienne.....	4	1	1.100.000

Mais ces chiffres ne donnent pas une idée complète de la réalité. C'est ainsi que les 3.152.000 francs empruntés pendant cette période par les Basses-Pyrénées ne constituent que les deux premières tranches d'un programme de 30.874.000 francs, voté en 1922-23, approuvé par décret en 1926. Pour la Haute-Savoie, où il a été emprunté, en 1924-28, 33.616.000 francs, il convient de noter que, dans les 25 emprunts antérieurs à cette période, 6 déjà étaient relatifs aux chemins de fer départementaux et portaient sur un capital de 18.000.000 de francs. Ce n'est pas ici le lieu d'exposer la gravité que revêt cette question, depuis la guerre, dans nombre de départements. Une longue période pendant laquelle avaient dû être trop souvent interrompus même les travaux de simple entretien, de nouvelles conditions économiques, l'autobus, ne sont que quelques unes des causes de cette véritable crise. Si les solutions adoptées par les Conseils généraux ont été diverses, rachat, électrification, suppression de lignes, etc..., la charge dans tous les départements intéressés a été lourdement ressentie. Elle ne se limite pas aux emprunts. On la relève dans d'autres chapitres des comptes départementaux. On se bornera ici à quelques chiffres. Dans la Charente, en 1927, le déficit d'exploitation a été de 2.447.344 fr. 16, dont 2.261.273 fr. 27 à la charge du département (l'État fournissant une subvention de 374.283 francs, et une allocation exceptionnelle de 802.202 fr. 14). Là, on a adopté comme remède l'exploitation par automotrices électriques; les premières lignes avaient été électrifiées en 1927. En 1928, le déficit a été encore de 2.181.061 fr. 07 (même taux qu'en 1927 des subventions et allocations de l'État). Dans la Vienne,

l'exploitation était déficitaire, en 1927, de 1.283.572 fr. 80; en 1928, de 1.679.634 francs. Dans la Haute-Vienne, en plus du déficit d'exploitation (1.251.227 francs en 1929) il a fallu compter cette même année 6 261.220 francs pour les travaux d'amélioration des lignes. Ailleurs, c'est la solution du rachat du réseau avec exploitation en régie directe qui a été adoptée; c'est notamment, l'objet de l'emprunt de 4.000.000 de francs signalé en Charente-Inférieure.

En pareille matière, on ne peut ici que constater la variété des solutions adoptées par les divers départements, c'est-à-dire des expériences tentées, et la charge vraiment excessive qui résulte pour nombre de départements de ces expériences.

Les emprunts pour l'électrification rurale (14 % environ des emprunts relevés dans les départements inspectés, pour la période examinée), ne se rencontrent que dans un petit nombre de départements. Mais ils portent toujours sur des sommes considérables. On citera :

	Nombre des emprunts.	Capital emprunté. francs.
Charente-Infér ^e ...	3	8.700.000
Corrèze.....	5	5.550.000
Deux-Sèvres.....	1	3.010.000
Dordogne.....	2	13.800.000
Loiret.....	3 (sur 4 au total)	17.300.000
Seine-Inférieure...	1 (sur 2)	13.500.000
Vienne.....	4	2.070.000
Haute-Vienne.....	5 (sur 7)	8.792.000

S'il est parfois question, pour ces emprunts, d'avances remboursables aux communes (la Seine-Inférieure se sert des fonds de trésorerie ainsi mis à sa disposition pour attendre la rentrée des subventions de l'État, le rythme de ces subventions retardant sur celui de l'exécution des travaux), le plus souvent il s'agit d'un effort bénévole du département, de subventions aux communes et aux syndicats de communes pour leur permettre d'étendre leur réseau de distribution d'énergie électrique. Cet effort a été très onéreux. On n'a relevé qu'un petit nombre de ces emprunts contractés auprès de l'Office national du Crédit agricole, au taux réduit de 3 %. Pour les autres, il a fallu passer par les conditions, si lourdes en 1925, 1926, 1927, des établissements prêteurs, et parfois même recourir à la souscription

publique. Voici, par exemple, le tableau pour la Haute-Vienne :

			francs.
Office National.....	3 %	Voté en 1924	958.500
Souscription publique..	7 % plus l'impôt.	— 1925	4.500.000
Caisse Nationale des Retraites	8,15 % d°	— 1926	1.562.000
Crédit foncier.....	10,50 %	— —	500.000
Office National.....	3 %	— 1927	1.272.000

Les trois emprunts votés en 1925 et en 1926 ne pouvaient pas, en effet, être contractés auprès de l'Office national du Crédit agricole (loi du 2 août 1923 et décret du 13 décembre 1923 portant règlement d'administration publique) étant donné leur objet : travaux aux usines électriques des chemins de fer départementaux chargés de l'électrification rurale, remplacement des poteaux en bois par des poteaux en ciment armé, construction de feeders. Dans ces conditions, on peut se demander s'il était bien indiqué de poursuivre un effort aussi onéreux, au moment même où le loyer de l'argent était le plus élevé, et en dépit des instructions ministérielles ? La dépense, certes, était utile ; était-elle d'une nécessité, d'une urgence incontestable ? et n'aurait-on pas dû faire entrer en ligne de compte l'économie considérable qui serait résultée, au bénéfice du contribuable, d'un simple retard d'une ou deux années ?

Les emprunts faits pour l'acquisition, la construction ou même le gros entretien de *bâtiments départementaux* sont sensiblement du même nombre que ceux pour l'électrification rurale : pour la période examinée, et dans les départements inspectés, environ 14 %. Mais ils se rencontrent dans beaucoup plus de départements.

Pour la première catégorie, acquisition ou construction, il s'agit surtout de casernes de gendarmerie (1.090.000 francs d'emprunt dans les Landes, par exemple) ; on relève ensuite des constructions de quartiers d'asiles d'aliénés, de pavillons dans les hôpitaux départementaux, d'écoles normales, etc... Il a paru que c'était d'abord en pareille matière qu'il y aurait eu profit à suivre avec plus de rigueur les instructions ministérielles. Parfois, une location temporaire, même à prix élevé, aurait permis d'attendre des conditions d'emprunt moins lourdes, au bénéfice du contribuable. Ailleurs, un effort un peu plus grand aurait permis de gager directement certaines dépenses sur les centimes. Dans l'Aveyron, par exemple, la construction d'une caserne de gendarmerie (1925) coûte 199.800 francs, mais il faut payer, cette somme étant empruntée, 415.560 francs, intérêts et amortissement. Dans la Charente-Inférieure, une

école normale d'institutrices, dont la construction avait été décidée antérieurement (le premier emprunt est de 1922-23), et qui devait, d'après les premiers devis, coûter au département 950.000 francs, revenait en 1927 (emprunt, produit de l'aliénation de l'ancien immeuble, fonds libres et produit de centimes extraordinaires) à 2.165.663 fr. 65, sans compter la part de l'État, 890.620 francs. En 1927, une dernière note présentée au département double presque sa dépense ; elle était de 1.950.000 francs. Un nouvel emprunt est voté ; 9,65 % d'intérêts et amortissement ; durée de 30 ans ; annuités de 200.000 francs ; coût pour le contribuable : 6.000.000 de francs. La situation financière de ce département aurait permis en tout cas d'amortir cette dépense en un plus petit nombre d'années, partant moins cher. Dans la Dordogne, en effet, on n'a fait porter l'amortissement d'un emprunt de 3.500.000 francs (agrandissement de l'asile) que sur cinq années effectives : la charge totale ne sera que de 4.250.000 francs, tandis que dans la Corrèze (hospice de Rabès), dans la Vendée (achèvement d'un pavillon de chirurgie à l'hôpital départemental), où l'amortissement porte, comme dans la Charente-Inférieure, sur trente années, le remboursement du premier emprunt, 161.000 francs, nécessitera une somme de 416.100 francs, celui du second, 1.000.000 de francs, une somme de 3.077.100 francs.

Pour le gros entretien des bâtiments départementaux, une pratique commode, mais en tout temps coûteuse, a été continuée dans certains départements, même dans la dernière période quinquennale : celle de comprendre dans certains emprunts très importants, à côté de la dépense pour de gros travaux publics, des dépenses de réparations des bâtiments départementaux, ou de fournitures pour ces bâtiments. Dans le Vaucluse, par exemple, en 1926, on englobe dans un emprunt de 2.700.000 francs, à côté de la construction d'un pont, de travaux de vicinalité, etc..., l'installation du chauffage à l'hôtel de la préfecture, la réparation de la toiture du tribunal, des murs de la prison, etc..., travaux qui auraient dû être payés directement sur le budget, à bien meilleur compte pour le contribuable. Cet emprunt, par souscription publique, n'a d'ailleurs produit que 912.500 francs sur les 2.700.000 francs escomptés. Dans la Vienne, en 1927, on réunit de même, dans un seul emprunt, 1.100.000 francs pour les tramways départementaux et 297.600 francs pour l'entretien des bâtiments départementaux. A 8,30 % d'intérêt (plus l'amortissement, pendant trente ans), ces 297.600 francs sont devenus une charge de 922.200 francs. Dans la Corrèze, on va jusqu'à comprendre

dans un emprunt (1927) l'installation d'un logement dans l'école normale d'institutrices : 24.650 francs. Certes, pendant la période qui a précédé 1924, bien des travaux d'entretien ont dû être différés, qui sont devenus par la suite urgents. Il reste que dans tous les départements aurait dû être fait l'effort qui a été heureusement tenté dans nombre de cas, de payer des dépenses d'entretien comme celles qui viennent d'être citées, directement, sur le budget. Du moins, en cas d'impossibilité, aurait-on pu assez souvent attendre, un ou deux ans, des conditions moins lourdes.

Les deux dernières catégories portent sur des objets de la plus grande utilité sociale : *sanatoriums, adduction d'eau potable*. Les emprunts qui s'y réfèrent ne comptent, pour chacune de ces deux catégories, que pour les 3,5 % environ des opérations décidées en 1924-28 dans les départements inspectés.

La loi du 7 septembre 1919 faisait une obligation aux départements qui ne possédaient pas de sanatorium où puissent être hospitalisés par leurs soins les tuberculeux relevant du service départemental de l'assistance médicale gratuite, d'assurer cette hospitalisation, — dans un délai de cinq ans — en passant un traité dans un sanatorium public où, à défaut, avec un établissement privé, et la loi de finances du 31 décembre 1921 (art. 139) étendait ce délai à dix années, donc jusqu'en 1929. L'article 6 de la loi portait que les départements, communes et autres collectivités qui seraient dans l'obligation de recourir à l'emprunt pour participer à la création d'un sanatorium public, bénéficieraient des facilités de crédit prévues pour la construction des habitations à bon marché par la loi du 12 avril 1906, modifiée par celle du 23 décembre 1912. Un petit nombre de départements se sont engagés dans la voie de la construction, où la dépense devait être, en tout état de cause, considérable. Le Gard a voté une première tranche de 2.000.000 de francs, le Rhône, une première tranche de 3.000.000 de francs, le Loiret a consacré un emprunt de 982.000 francs à l'aménagement d'un sanatorium, la Charente a emprunté pour l'achat d'un domaine 500.000 francs et pour la construction 1.700.000 francs. Mais ici encore, il a été relevé que, malgré le coût onéreux, on avait recouru au procédé de l'emprunt, alors qu'on pouvait faire autrement. On donnera un exemple.

En 1927-28, voici un emprunt de 500.000 francs (à 8,30 % d'intérêts sans l'amortissement). La dépense d'acquisition est payée par le département le 20 septembre 1928, il ne touche les fonds d'emprunt que le 25 janvier 1929. Première ques-

tion : la situation financière exigeait-elle absolument que l'emprunt, décidé par la Commission départementale en décembre 1927 fut ratifié par le Conseil général en mai 1928 ? Voici les chiffres relatifs à l'état de la trésorerie à cette époque :

	Montant des recouvrements. fr. c.	Montant des émissions. fr. c.	Fonds départementaux. fr. c.
Mars 1928..	»	»	425.962 36
Avril.....	5.898.257 63	2.185.381 39	4.138.836 60

La dépense, d'ailleurs, n'était pas à couvrir immédiatement, puisque le paiement n'a été fait que le 20 septembre. A cette époque la situation de la trésorerie était tout aussi favorable, et à la seconde question, celle de savoir si le paiement de la dépense sur les fonds départementaux aurait mis la trésorerie dans l'embarras, il convient de répondre par les chiffres suivants :

	Montant des recouvrements. fr. c.	Montant des émissions. fr. c.	Fonds départementaux. fr. c.
Août 1928..	»	»	1.857.939 68
Septembre..	4.144.053 93	2.615.022 53	3.386.971 08
Octobre....	1.530.879 95	2.415.436 23	2.502.414 80
Novembre..	2.670.634 36	2.282.745 96	2.890.303 20
Décembre..	3.795.676 93	2.534.812 14	4.151.167 99

Le 1^{er} janvier 1929, il y avait donc plus de quatre millions de francs disponibles, et la situation qui devait résulter de l'exercice 1928 a été satisfaisante : un reliquat de 2.762.000 francs et un total de restes à recouvrer (au 28 février 1929) de 938.407 fr. 46.

La conclusion paraît incontestable : l'emprunt aurait pu être évité. Le contribuable aurait payé la somme nette de 500.000 francs, alors qu'il payera 1.363.890 francs (à moins de remboursement anticipé, possible après 12 ans).

Pour l'adduction d'eau potable (subvention à des communes), il convient de citer l'effort fait par le département des Hautes-Alpes. Pour chacune des cinq années 1924-28 on relève un emprunt fait pour cet objet, à savoir :

	Montant des annuités. francs.	Taux de l'intérêt.	Total des annuités.
1924....	85.468	10,50 %	} 2.687.400
1925....	152.314	10,50 —	
1926....	212.403	10,50 —	
1927....	193.345	9,65 —	
1928....	187.035	7,40 —	
	<u>830.575</u>		

Depuis cette époque est intervenue la loi de finances du 30 décembre 1928, et le décret du 14 juin 1929 fixant les conditions d'application des articles 142 et 143 de cette loi. Aux termes du décret l'État est autorisé à consentir des prêts (à taux très réduit) destinés à permettre l'exécution des travaux d'eau potable (en dehors de ses subventions). Cette question doit être mise aujourd'hui au premier rang, et il faut signaler l'exemple donné par le Conseil général de l'Yonne, décidant « l'élaboration par le service du génie rural d'un programme d'ensemble des travaux d'adduction d'eau, dont l'exécution permettra de pourvoir d'eau potable toutes les communes du département ».

IV

Au cours de l'examen des questions motivant les observations qui précèdent, et devant la constatation que nombre d'emprunts avaient été, en réalité, considérés comme des moyens propres à dégager la trésorerie du département, l'Inspection générale a été amenée à s'inquiéter de l'emploi qui avait été fait des ressources disponibles provenant de l'emprunt : a) du reliquat des fonds d'emprunt que pouvait laisser disponible l'exécution du travail ou de la fourniture, b) du reliquat que pouvait laisser disponible, annuellement, le produit des centimes extraordinaires affectés à l'emprunt, après prélevement de l'annuité.

On parlera d'abord du *reliquat sur fonds d'emprunt*. Il a été, en effet, relevé assez souvent que le capital emprunté n'a pas été employé entièrement au cours de l'exercice pendant lequel il a été versé au comptable départemental, soit par suite de l'inachèvement des travaux, soit par suite de leur ajournement, soit par suite de l'économie effectuée.

L'article 63, ancien, de la loi du 10 août 1871, disposait que les fonds libres provenant d'emprunts ou de centimes ordinaires ou extraordinaires recouverts ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, seraient cumulés avec les revenus de l'exercice en cours, pour recevoir l'affectation qui pourrait leur être donnée par le Conseil général dans le budget rectificatif, et cette disposition a été reproduite par l'article 63, nouveau, (loi du 29 juin 1899) en ce qui concerne l'affectation à donner à ce produit dans le budget supplémentaire.

La partie du capital d'emprunt non employée dans l'exercice peut-elle être considérée comme « fonds libres » au sens de

l'article 63, et le Conseil général peut-il en faire un emploi quelconque au budget supplémentaire de l'exercice suivant ? L'instruction générale de 1893, § 38, stipulait qu'il n'y a de fonds véritablement libres, susceptibles de recevoir une nouvelle affectation de la part du Conseil général, qu'à lorsque les dépenses en vue desquelles les ressources ont été régulièrement créées, sont intégralement soldées. Les fonds ne sont donc point libres, lorsque ces dépenses ne sont acquittées que pour partie ou qu'elles sont, totalement ou partiellement, abandonnées ou bien ajournées. Ces prescriptions ont été renouvelées par la circulaire du 10 août 1898, § 27. En fait, il a été constaté très généralement que, dans ce cas, lorsqu'il ressort au compte un reliquat de capital d'emprunt non employé, il était repris au budget supplémentaire pour être affecté à la continuation de la dépense autorisée. Mais qu'arrive-t-il lorsque, cette dépense complètement soldée, il reste un reliquat disponible ? L'article 63 de la loi sur les Conseils généraux entre ici en application : dans l'état actuel de la jurisprudence, le reliquat disponible tombe en fonds libres et peut recevoir du Conseil général, dans le budget supplémentaire, une nouvelle affectation aux dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires.

Anomalie véritable, qui consiste à laisser disposer, pour l'acquittement de dépenses ordinaires, de reliquat de recettes extraordinaires, — anomalie qui ne devrait plus être possible, depuis que la loi du 30 juin 1907, par la création des centimes pour insuffisance de revenus, et la distinction qu'elle établissait entre cette imposition et les impositions extraordinaires, a voulu séparer nettement la dotation des deux budgets, ordinaire et extraordinaire.

On voit aujourd'hui les inconvénients de la survivance d'une pareille anomalie, et il serait nécessaire, particulièrement dans les moments difficiles, de faire obstacle à ce que des évaluations exagérées aient pour résultat de permettre à une assemblée départementale d'équilibrer son budget au moyen du produit des emprunts. Aucun procédé ne pourrait être plus onéreux, on l'a vu ci-dessus. Une dépêche ministérielle du 5 novembre 1910 montre que le cas s'était déjà présenté. Les constatations de la tournée en ont relevé de plus récents.

Le remède consisterait dans une modification de l'article 63 de la loi, et dans l'obligation faite aux Conseils généraux d'employer le reliquat disponible des fonds d'emprunt, par exemple, au remboursement anticipé des autres emprunts du département.

V

Reliquat sur le produit des centimes pour emprunts. — On a cité plus haut l'article 63, ancien, de la loi du 10 août 1871, reproduit par la loi du 29 juin 1899, et relatif aux fonds libres provenant d'emprunts ou de centimes ordinaires ou extraordinaires, recouverts ou à recouvrer dans le courant de l'exercice. On a vu qu'ils devaient être cumulés avec les revenus de l'exercice en cours, pour recevoir l'affectation qui pourrait leur être donnée par le Conseil général dans le budget supplémentaire.

La circulaire du 3 décembre 1907 précise l'affectation qui doit être faite, non plus d'un reliquat disponible des fonds provenant de l'emprunt, mais d'un reliquat constaté sur le produit des centimes gageant le paiement de l'annuité.

Pour les centimes extraordinaires réglementaires, perçus en vertu de la loi du 30 juin 1907, dans la limite du maximum fixé par la loi de finances, le produit, sans être grevé d'affectation spéciale, ne peut être appliqué qu'à des dépenses extraordinaires. C'est une limitation assez souvent perdue de vue.

Mais pour les centimes extraordinaires spéciaux, perçus en vertu d'une autorisation spéciale (depuis 1898, décret en Conseil d'État), cette limitation n'est pas maintenue ; le reliquat est laissé à la disposition du Conseil général, en conformité de l'article 63, pour servir, suivant l'affectation donnée par cette assemblée, à la dotation des autres dépenses ordinaires ou extraordinaires du département.

Les constatations faites en cours de tournée permettent de craindre que cette jurisprudence ne puisse, en certains cas, donner lieu à de véritables abus. C'est que, d'une part, l'imposition extraordinaire est calculée, au moment où l'on vote l'emprunt, sur le produit du dernier centime recouvert, (recouvert au cours de l'avant-dernière année par rapport à l'année de la mise en recouvrement de l'imposition extraordinaire) ; c'est que, d'autre part, le mouvement de plus-value des centimes départementaux est assez général, pour qu'il en résulte, presque toujours, un excédent du produit de l'imposition spéciale sur les besoins du service de l'emprunt.

Entre les années 1923 et 1928, ce mouvement de plus-value du centime départemental a été constaté à peu près partout, quelle que soit la valeur du centime, qu'il ne rapportât en 1923 que 9.367 fr. 16, Hautes-Alpes (11.743 fr. 42 en 1928), ou qu'il s'élevât à 144.612 fr. 31, Rhône (195.094 fr. 36 en 1928).

Parmi les départements où la plus-value a été particulièrement considérable, on citera :

	1923	1928
Basses-Alpes.....	10.675 34	14.063 98
Belfort.....	14.200 »	20.940 »
Haute-Vienne.....	26.205 79	33.549 21
Ain.....	26.858 22	34.180 10
Doubs.....	33.220 61	44.084 78
Basses-Pyrénées.....	35.726 42	61.068 49
Dordogne.....	37.785 67	44.028 96
Gard.....	42.444 81	48.491 64
Charente-Inférieure..	52.582 61	61.542 38
Côte-d'Or.....	54.878 22	63.323 46
Isère.....	61.968 »	79.837 37
Alpes-Maritimes....	64.117 26	112.370 30
Somme.....	64.436 85	85.304 25
Loire.....	67.536 91	86.314 28
Rhône.....	144.612 31	195.094 36

Ainsi, pour s'en tenir aux départements cités à titre d'exemple, la plus-value, en cinq ans, de 1923 à 1928, n'a pas été inférieure à 30 % (Isère), 33 % (Doubs, Somme), 35 % (Rhône), 40 % (Basses-Alpes), 43 % (Belfort, Alpes-Maritimes) et jusqu'à 74 % dans les Basses-Pyrénées.

Le résultat a été que, très généralement, et même dans les quelques départements où l'on a pris soin de ne pas mettre en recouvrement chaque année la totalité des centimes votés par le Conseil général ou accordés par décret, le produit de ces centimes a laissé d'importants reliquats. On n'indiquera que quelques chiffres.

Dans le département des Hautes-Alpes, où le centime ne valait en 1928 que 11.743 fr. 42, le reliquat laissé, cette année, par le paiement des annuités, a été de 222.651 fr. 99.

Il a été, cette même année, dans la Loire, de 182.774 fr. 10.

Dans la Charente-Inférieure, (où cependant la plus-value du centime n'a été, de 1923 à 1928, que de 17 %) l'excédent en 1927 du produit constaté des centimes pour le service des emprunts (7.007.713 fr. 74) sur la prévision (6.398.560 fr.) n'a pas été inférieur à 609.153 fr. 74. Il avait été l'année précédente de 504.472 fr. 56.

Voici, pour l'Isère, le bénéfice réalisé par année pour un seul emprunt :

	centimes recouverts.	produit des centimes.	annuité payée.	reliquat.
1924....	1,346	83.844 37	8.821 56	75.022 81
1925....	—	92.106 93	76.418 78	9.902 78
1926....	1,299	99.937 05	86.325 56	12.924 37
1927....	1,082	92.704 75	86.325 56	6.379 11
			TOTAL....	<u>104.229 07</u>

On voit, par cet exemple, combien l'application pure et simple de l'article 63 des lois des 10 août 1871, 29 juin 1899 va à l'encontre du principe de l'affectation spéciale du produit des emprunts. En 1925, dans le département ci-dessus, lorsqu'il s'est agi de fixer le chiffre des centimes à mettre en recouvrement en 1926 pour le service de cet emprunt, on disposait du reliquat de 75.022 fr. 81 laissé par l'exercice 1924. Pour faire face au paiement de l'annuité de 86.325 fr. 56, il suffisait donc de se procurer, par le recouvrement d'une très faible fraction des centimes autorisés, une somme complémentaire de 11.302 fr. 75. Or, on a mis en recouvrement 1 centime 299, dont le produit a été 99.937 fr. 05 et l'on s'est assuré ainsi un boni nouveau de 12.924 fr. 37, le boni précédent de 75.022 fr. 81 ayant disparu dans les fonds libres.

Même constatation dans le Vaucluse. Pour un seul emprunt :

	centimes recouverts.	produit des centimes.	annuité payée.	reliquat.
1926...	4	104.905 43	2.683 26	102.222 17
1927...	7	191.243 01	73.472 16	117.770 25
1928...	6.834	199.000 43	158.991 44	40.000 «
				40.008 99
TOTAL.....				<u>260.001 41</u>

Même constatation dans l'Ain. Pour un seul emprunt :

	centimes recouverts.	produit des centimes.	annuité payée.	reliquat.
1924...	2,837	75.226 32	7.861 64	67.364 6
1925...	—	81.570 61	15.626 67	65.943 9
1926...	2,725	84.280 70	77.606 22	6.674 4
1927...	2,442	81.586 57	75.184 54	6.402 2
1928...	2,34	82.849 62	75.184 34	7.665 2
TOTAL.....				<u>154.050 3</u>

En 1925, lorsqu'il s'est agi de fixer les chiffres des centimes à mettre en recouvrement en 1926, on disposait du reliquat de 67.364 fr. 90 laissé par l'exercice 1924, et on avait à faire face, en 1926, à un paiement de 77.606 fr. 22. Cependant, on a mis en recouvrement une somme de 84.280 fr. 70.

Il paraît inutile de multiplier ces exemples, mais combien d'autres seraient significatifs. Dans la Dordogne, il y avait, à la clôture de l'exercice 1927, sur le produit global des centimes extraordinaires réglementaires un reliquat disponible de 706.208 fr. 27; le paiement à effectuer en 1928 s'élevait à 2.402.401 fr. 27; il suffisait donc d'imposer au contribuable une charge de

1.696.193 francs. On lui fait payer 2.231.947 fr. 40. Soit, à la clôture de l'exercice 1928, un reliquat de 535.754 fr. 40. Pour un seul emprunt, il avait été recouvré pendant cet exercice une somme de 631.743 fr. 84, alors qu'il n'a été payé que 165.890 fr. 59.

Certains départements déclarent qu'ils prennent soin de mettre de côté leurs bonis pour un remboursement anticipé. La Haute-Savoie, par exemple, où le reliquat laissé par les trois emprunts contractés depuis 1924 n'a pas été inférieur à 737.916 fr. 18. Mais les Conseils généraux restent libres de modifier leurs décisions. Dans un plus grand nombre de départements, on fait observer que l'on prend soin de ne pas mettre en recouvrement, s'il n'en est pas besoin, la totalité des centimes. On vient de le voir, en effet, dans les quelques exemples qui ont été donnés, mais on a constaté aussi que les réductions étaient insuffisantes et permettaient de s'assurer un boni considérable. Ailleurs, on a allégué les difficultés de trésorerie; c'était sans doute donner la raison principale des pratiques signalées. Ces difficultés de trésorerie, pour les départements comme pour l'État et les communes, n'ont été que trop réelles pendant trop longtemps; mais, la situation est redevenue presque normale, et il n'est plus besoin de se procurer un peu d'aisance dans la gestion financière par des moyens aussi coûteux.

Cependant, l'Inspection générale ne présenterait pas la question sous son aspect absolument exact, si elle déniait toute valeur à l'argument de trésorerie. Elle n'oublie pas qu'en diverses circonstances, notamment en matière d'assistance obligatoire, les départements sont les banquiers de l'État et qu'ils font des avances parfois gênantes pour eux.

Quoiqu'il en soit, trop de départements utilisent encore l'article 63 de la loi sur les Conseils généraux pour appliquer une partie importante des centimes extraordinaires pour emprunts, soit à d'autres dépenses extraordinaires, soit même à leurs besoins ordinaires, pratique à laquelle les plus-values si considérables constatées ces dernières années, ont donné assez souvent un caractère qui tend à l'abus. La loi du 30 juin 1907, cependant, — on l'a rappelé — par la création des centimes pour insuffisance de revenus, avait voulu séparer la dotation des deux budgets, ordinaire et extraordinaire.

La circulaire si précise du 15 juin 1926 rappelait aux Préfets qu'il devait leur importer de « suivre d'aussi près que possible les variations de valeur du centime départemental », et de se garder de « demander la mise en recouvrement d'un nombre exagéré de centimes additionnels », enfin que les impositions extraordinaires autorisées par décrets spéciaux

en vue de dépenses déterminées « ne sauraient être mises en recouvrement que dans la mesure où elles sont nécessaires au paiement des dépenses déterminées en vue desquelles elles ont été spécialement autorisées ». Le Ministre ajoutait : « Il y a donc lieu de ne prévoir au budget primitif pour chacune d'entre elles que la quotité strictement nécessaire pour assurer le paiement des dépenses prévues par le décret approbatif la concernant et cette quotité doit être calculée de manière à obtenir un produit qui se rapproche d'aussi près que possible du montant de ces dépenses ». Les termes : « d'aussi près que possible » étaient expliqués : « étant donné qu'il n'est généralement pas possible de faire concorder d'une façon rigoureusement précise le produit de l'imposition avec le montant de la dépense, j'estime qu'il y a approximation suffisante du moment que la différence entre le produit de l'imposition spéciale et la dépense à recouvrir à l'aide de cette imposition est inférieure à un centième de centime départemental ». Cette circulaire de 1926, à laquelle, en raison des circonstances, une attention toute particulière aurait dû être apportée, insistait encore dans les termes que voici : « Il vous appartient donc d'adapter exactement les sacrifices extraordinaires demandés aux contribuables aux besoins pour lesquels ils sont établis. Vous ne devez pas perdre de vue que le chiffre de l'imposition autorisée pour un temps déterminé constitue un maximum et que vous devez de vous-même réduire l'imposition extraordinaire à mettre en recouvrement dès lors que son produit excède les besoins du service de la dette correspondante ». Si, cependant, malgré ces précautions, mais après qu'elles auraient été effectivement prises, il restait à la clôture de l'exercice un excédent du produit de l'imposition spéciale sur la dépense à couvrir, ou si une plus-value avait été constatée au cours de l'exercice en raison du développement de la matière imposable, rien ne s'opposait à l'application, quant à l'excédent constaté, de l'article 63 de la loi sur les Conseils généraux.

Cet excédent, si les conditions stipulées par le Ministre, étaient réellement remplies, devait, en effet, être des plus minimes.

Les instructions si précises du 15 juin 1926, n'auraient-elles pas été partout prises en considération suffisante? En fait, on l'a vu, il n'y a pas eu, de façon très générale, « approximation suffisante » entre le produit fixé pour l'imposition et la dépense à couvrir au moyen de cette imposition, et la règle du « centième » a été assez souvent oubliée. On n'a pas, dans un trop grand nombre de départements, résisté suffisamment à la tentation de s'assurer commodément, mais

fort cher, sous le couvert de l'emprunt, des ressources à employer à d'autres besoins extraordinaires, ou même ordinaires. Le moyen indiqué par la circulaire ne paraît pas avoir été pleinement efficace et, sans doute, y a-t-il lieu de mieux fortifier, en pareille matière, l'action de l'administration préfectorale. Comment?

Reprenons la distinction (circulaire du 3 décembre 1907) entre les impositions extraordinaires réglementaires (sans décret) et les spéciales (décret d'autorisation).

Dans le premier cas, il faudrait du moins rappeler une restriction indispensable, trop souvent perdue de vue : les Conseils généraux ne peuvent pas utiliser le boni pour couvrir des dépenses ordinaires. Mais ils peuvent encore l'affecter à des dépenses extraordinaires autres que celles qui ont nécessité l'emprunt. D'où la possibilité des errements constatés. Les reliquats des centimes extraordinaires réglementaires votés par le Conseil général pour le service d'un emprunt devraient être affectés obligatoirement à l'amortissement de cet emprunt par remboursement anticipé. Ce serait là un emploi tout naturel de ces reliquats. Et il serait nécessaire.

Mais dans le deuxième cas, impositions extraordinaires spéciales autorisées par décret, on a accordé aux Conseils généraux (circulaire du 3 décembre 1907) pour l'emploi des reliquats laissés par ces impositions, une latitude qui leur est refusée pour l'emploi des reliquats laissés par les impositions extraordinaires réglementaires. Ici, on peut faire usage du boni pour couvrir même des dépenses ordinaires. L'abus peut donc être plus grand ; il est heureusement plus facile d'y remédier. Une modification législative ne paraît pas être nécessaire. Il suffirait que le Conseil d'État, dans la rédaction du décret qui lui est soumis en exécution de la loi du 12 juillet 1898, introduisit cette condition de l'autorisation : affectation obligatoire du reliquat de l'imposition extraordinaire spéciale, autorisée pour le service de l'emprunt, à l'amortissement par remboursement anticipé.

Une dernière observation sur cette matière est relative à une demande formulée dans diverses préfectures, notamment celle des Alpes-Maritimes. Avant la guerre (loi du 1^{er} août 1913) les Conseils généraux avaient la faculté de voter, sans autorisation spéciale, des centimes extraordinaires jusqu'à concurrence de 12 ; au moment de l'Inspection (loi du 12 juillet 1928), ce maximum était de 50, soit 4 fois plus environ. Or, le produit de ces impositions est le plus souvent affecté, sous forme d'annuités d'emprunts, au paiement de grands travaux, pour lesquels les prix

d'avant-guerre sont à un coefficient bien supérieur à quatre. Il serait donc opportun, conclut-on, de relever le maximum actuel des centimes extraordinaires.

Ainsi, un bien plus grand nombre d'emprunts pourraient être votés par les Conseils généraux sans qu'il fût besoin de décret d'autorisation, les annuités étant gagées non plus sur ces centimes extraordinaires spéciaux, mais sur les centimes extraordinaires réglementaires, compris dans le nouveau maximum autorisé. Une pareille mesure, fondée sur des considérations justes, conforme à l'esprit du décret de décentralisation du 5 novembre 1926, aurait, pour la matière qui nous occupe, deux conséquences, qui méritent attention. La première, c'est que les reliquats d'un plus grand nombre d'emprunts ne pourraient plus être désormais affectés (aux termes de la circulaire du 3 décembre 1907) à couvrir des dépenses ordinaires. Les centimes dont ils proviendraient, étant pris désormais sur les centimes extraordinaires réglementaires, dans la limite du nouveau maximum fixé par la loi de finances, ces reliquats ne pourraient être appliqués qu'à des dépenses extraordinaires. Ce serait une première amélioration de la situation plus haut exposée. Mais la deuxième conséquence serait fâcheuse. C'est que, pour un plus grand nombre d'emprunts, la réforme ne pourrait être complète qu'au prix d'une modification législative, alors qu'aujourd'hui il suffirait d'une modification introduite par le Conseil d'État dans la rédaction des décrets d'autorisation. Tout bien pesé, il peut donc sembler préférable de laisser le maximum des centimes extraordinaires réglementaires à son chiffre actuel, jusqu'à ce que soient prises les mesures qui mettront fin aux errements signalés.

VI

CONCLUSIONS

a) La politique de restriction des emprunts, nécessitée par de dures circonstances, et prescrite par les instructions ministérielles, a été insuffisamment suivie. Les charges qui, de ce chef, ont incombé aux contribuables — et qui s'ajoutaient aux sacrifices que l'État se voyait dans l'obligation de leur demander — ont été, en raison des conditions onéreuses des prêts, particulièrement lourdes.

L'explication — ou l'excuse — le plus souvent donnée dans les préfectures où l'usage commode de l'emprunt n'a pas cessé

d'être en faveur, c'est que l'État, par le décret d'autorisation, a approuvé le recours au crédit et pris pour lui la responsabilité.

L'État qui, jusqu'à la loi du 18 juillet 1866, avait maintenu pour tous les emprunts départementaux, sans exception, le principe de l'autorisation législative — l'emprunt aboutissant toujours à l'impôt, *prérogative essentielle du Parlement*, — ne s'est plus réservé, pour les autoriser (par décret en Conseil d'État, loi du 12 juillet 1898), que les emprunts remboursables dans un délai qui dépasse 30 ans (même loi), ou qui ne sont pas gagés sur les centimes extraordinaires que les départements sont autorisés à voter dans la limite du maximum fixé par la loi de Finances. En fait, dans les départements inspectés, le nombre des emprunts soumis à l'autorisation de l'État n'a pas dépassé de beaucoup la moitié du nombre total. L'explication susvisée ne sera donc, d'abord, qu'à moitié valable.

Quant aux emprunts soumis à autorisation, il n'a pas toujours paru, à l'étude des dossiers examinés dans les divisions des finances, qu'ils comportassent des éléments suffisants pour permettre de répondre, en toute connaissance de cause, aux questions : le travail (ou la fourniture) est-il actuellement indispensable ? ne peut-il être gagé que sur l'emprunt ? la charge qu'il va faire peser sur les contribuables du département est-elle raisonnable ?

b) Une des raisons les plus fréquentes des errements abusifs a été le profit que le département peut retirer, légalement, des reliquats provenant des fonds d'emprunt ou des centimes pour emprunts. On vient d'exposer les mesures, législatives ou autres selon la catégorie de l'emprunt, qu'il y aurait lieu de prendre pour mettre fin aux pratiques qui surchargent inutilement le contribuable.

c) Mais une considération plus importante encore doit dominer l'examen de cette question. Si trop de départements ont adopté avec trop de facilité le moyen coûteux de l'emprunt, il est des cas (et l'effort d'organisation sociale les rendra de plus en plus nombreux) où l'emprunt pour le département (comme pour la commune) est une nécessité. Si l'État, le comprenant, est entré dans la voie d'alléger la charge écrasante qui résulte pour les collectivités locales de la construction et de l'entretien des routes et chemins, on a vu plus haut quelles lourdes préoccupations sont aujourd'hui pour les assemblées départementales ces autres chefs de dépense : chemins de fer départementaux, électrification rurale, sanatoriums, adduction d'eau

potable, devenus les objets ordinaires des emprunts. Or, pour contracter ces derniers, les départements sont trop laissés à leurs propres forces. Pour ne parler que des établissements prêteurs principaux; la Caisse Nationale des Retraites, le Crédit foncier, même aujourd'hui où le taux de l'argent est heureusement diminué, quelles sont les conditions proposées? Au début de 1930 le premier prête à 6 %, plus l'impôt; le second, à 7 fr. 40, mais il prend l'impôt à sa charge. Voici donc (pour l'époque précitée), le tableau de la somme à payer par un département, en trente ans, intérêts et amortissement, pour le remboursement d'une somme de 1.000.000 de francs.

Crédit Foncier : 30 annuités (7,40 %) à 83.432,09 chacune.....	2.502.962 70
Caisse Nationale des Retraites : 30 annuités (6 %) à 72.265,92 chacune.....	2.167.977 60
Impôt.....	210.235 96
TOTAL.....	2.378.213 56

Les conditions les plus favorables font encore supporter aux contribuables plus du double de la somme empruntée. N'est-ce point là un effort inutile? Est-il juste, et sera-t-il longtemps possible, de faire payer aussi cher le complément nécessaire de notre équipement social? L'Etat peut-il laisser les départements se débattre dans de pareilles difficultés?

Déjà, des initiatives extrêmement intéressantes ont été prises par les pouvoirs publics. Elles ont été citées plus haut. Des conditions particulières sont faites, dans certains cas, et sous certaines conditions, aux départements qui empruntent pour participer à la distribution d'énergie électrique (loi du 2 août 1923), à la création d'un sanatorium public (loi du 7 septembre 1919), à des travaux d'adduction d'eau potable (loi du 30 décembre 1928). Sans doute serait-il opportun d'aller plus loin dans cette voie. Car, même dans les conditions particulières dont on vient de parler, le contribuable paye d'abord l'impôt, sur lequel est prélevée la somme qui lui est prêtée, et ensuite l'intérêt de cette somme, réduit, on l'entend bien, et jusqu'à 3 % (et c'est déjà un remarquable progrès), mais intérêt qui est toujours pour lui un nouvel impôt. Et c'est ainsi qu'on est amené à l'idée d'une caisse d'Etat, alimentée naturellement par l'impôt et qui, pour tous les grands travaux de nécessité sociale, mettrait à la disposition des départements (et des communes) la somme nécessitée pour leur exécution, sans intérêt (ou à un taux des plus minimes), la collectivité locale n'étant tenue qu'à rembourser, dans un délai de vingt ans, par annuité du vingtième.

Dans ce sens, notons sans pouvoir entrer dans les longs développements qu'il mériterait, le projet, actuellement soumis au Parlement, d'équipement national et de caisse d'avancés.

A un pareil système, on aperçoit entre autres avantages, celui que l'Etat pourrait subordonner son concours à des conditions plus strictes quant à la nécessité et à l'urgence.

d) En attendant une réforme, les départements ne pourront alléger la dette qu'ils ont contractée au cours des dernières années, à un intérêt qui a été souvent de 10,50 % (sans l'amortissement), que par des opérations de conversion. Elles vont bientôt devenir possibles. Il serait opportun de le rappeler.

IV

SUBVENTIONS AUX ŒUVRES D'ASSISTANCE MATERNELLE

(Rapporteur : M. GRAVEREAUX, Inspecteur général)

L'Inspection générale a, en 1929 et 1930, visité une notable partie des œuvres ou services bénéficiaires de subventions sur le chapitre 78 du Ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, devenu le chapitre 16 du Ministère de la Santé publique.

Ce crédit, de 700.000 francs avant la guerre, qui, en 1928, s'élevait à 5.500.000 francs, a été porté, pour 1929, à 7.500.000 francs et à 11 millions de francs pour 1930. Il est destiné à allouer des subventions aux « œuvres d'assistance maternelle et de protection infantile ».

Commission de répartition. — Bases de répartition. — Généralités.

Conformément à l'article 47 de la loi de finances du 26 décembre 1908, ce crédit est réparti par une Commission spéciale composée :

- de trois sénateurs et de trois députés nommés par décret ;
- du Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques ;
- du Directeur de la Mutualité ;
- du Directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris ;
- du Chef du service central de l'Inspection générale des Services administratifs ;
- du Chef du bureau chargé des Services de l'Enfance au Ministère de la Santé publique ;
- des Inspectrices générales des Services administratifs ;
- du Secrétaire général de la Commission de répartition des fonds provenant du prélèvement sur le Pari-Mutuel ;
- du Président de la Mutualité maternelle de Paris, membres de droit ;
- et six membres, désignés par le Ministre, choisis parmi les personnes ayant acquis une compétence particulière en matière de puériculture.

La Commission spéciale tient en moyenne 10 à 12 réunions par an et les dossiers des demandes de subventions lui sont présentés par des rapporteurs choisis dans son sein. En raison du très grand nombre de demandes, l'Administration centrale éprouve des difficultés pour faire rapporter toutes les demandes, malgré le concours bénévole et dévoué que lui apportent des membres de la Commission.

Les dossiers sont uniformément composés d'une notice spéciale pour chaque œuvre, produite en exemplaire unique, dont il n'est pas, en général, gardé trace dans les préfectures, et comportant :

1° Sous forme de réponse à un questionnaire, des « renseignements généraux » sur les conditions de l'attribution des secours, le personnel, les distributions du lait, l'allaitement maternel, l'enseignement de la puériculture, le service médical pour les femmes enceintes, le Comité de dames patronnesses.

2° Également sous forme de réponse à un questionnaire, des renseignements spéciaux visant : les sociétés de charité maternelle, les crèches, les consultations de nourrissons, les mutualités maternelles, les pouponnières, les maternités, asiles, refuges maternels, maisons maternelles et enfin les œuvres diverses.

3° L'avis motivé de l'Inspecteur départemental.

4° L'avis motivé du Comité départemental.

5° Les propositions motivées du Sous-Préfet.

En raison même de la texture des notices, les renseignements fournis par les œuvres sont des plus brefs et se ramènent à quelques chiffres d'après lesquels il est souvent difficile de se rendre compte exactement des conditions de fonctionnement. Quant à la description des bâtiments et installations, des conditions d'hygiène, on ne peut les trouver, et c'est rarement le cas, que dans l'avis motivé de l'Inspecteur départemental. L'avis du Préfet est toujours « favorable » ou « très favorable ».

On conçoit combien difficile est le rôle de la Commission chargée de répartir un crédit, s'élevant maintenant à 11 millions, entre 1.770 œuvres sur lesquelles elle n'a que des indications dont elle ne peut contrôler l'exactitude, et certainement incomplètes, surtout lorsqu'il s'agit de juger la valeur d'une institution dont les services ne peuvent s'apprécier uniquement par des chiffres.

C'est ainsi, notamment, que pour les crèches, le questionnaire est muet sur les points ci-après, pourtant formellement

visés par le décret du 9 novembre 1923 et l'arrêté du 19 novembre 1923 : garanties présentées par le personnel, nombre réglementaire d'enfants pouvant être admis dans la crèche, représentant de l'œuvre (art. 4 du décret), épidémies survenues dans la crèche, conditions matérielles d'aménagement, dimensions des dortoirs, aération, nombre de lits, objets de toilette des enfants, lavage du linge, tétines, vaccination, agrément de la directrice par le Préfet, tenue des écritures etc...

Malgré les difficultés en présence desquelles elle se trouve pour connaître exactement les œuvres qui sollicitent une subvention, la Commission, avec un grand souci d'équité, a établi un barème pour servir de base à ses répartitions. Ce barème tient compte de la part des dépenses non couvertes par des subventions locales — départements ou communes — ressources propres ou remboursements de prestations, vente du lait des consultations de nourrissons, rétribution des parents pour les crèches, prix de journée dans les maisons maternelles, etc...

Établi en 1929, le barème fixait comme suit le taux des subventions :

1° 15 à 25 % pour les sociétés de charité maternelle (selon que les mères sont ou ne sont pas secourues, sans distinction d'état-civil) ;

2° 14 francs par femme et 10 francs par enfant pour les mutualités maternelles avec consultations de nourrissons ;

3° 14 francs par femme pour les mutualités maternelles sans consultations de nourrissons ;

4° 25 % pour les consultations de nourrissons ;

5° 25 % pour les Gouttes de lait avec consultations de nourrissons ;

6° 10 % pour les Gouttes de lait sans consultations de nourrissons ;

7° 12 à 15 % pour les crèches, avec une majoration de 0 fr. 10 pour chaque journée excédant 5.000 journées de présence ;

8° Maisons maternelles, 35 % de l'insuffisance de recettes ;

9° Maternités rurales, 35 % de la dépense nette ;

10° Écoles d'infirmières, barème spécial.

Aux chiffres obtenus par le jeu du barème s'ajoutait une majoration de 10 %.

Pour 1930, les chiffres obtenus par le jeu du barème, ont été majorés dans leur ensemble d'environ 20 %. Toutefois :

1° les sociétés de charité maternelle ne secourant que les

femmes mariées ont vu leurs subventions ramenées en général à 10 %;

2° les mutualités maternelles avec consultations de nourrissons ont reçu 20 francs par femme et 15 francs par enfant.

Quant aux écoles d'infirmières, précédemment subventionnées, en petit nombre d'ailleurs, l'ouverture d'un crédit spécial les concernant, a permis de les exclure du bénéfice des subventions du chapitre 16.

L'Inspection générale a examiné l'emploi du crédit et recueilli sur place des informations sur les œuvres et services bénéficiaires. Elle s'est en même temps informée de l'ensemble des organisations d'assistance maternelle et de protection infantile.

Ses investigations n'ont toutefois pas porté sur les *Sociétés de secours mutuels* bénéficiant de subventions en raison des secours de maternité qu'elles allouent à leurs participants.

Les œuvres subventionnées sont très diverses, par leur nature juridique et par leur action. Elles sont, soit privées, soit publiques. Privées, elles sont ou isolées, ou rattachées plus ou moins étroitement à une œuvre centralisée, ayant des filiales sur l'ensemble du territoire ou seulement dans un département. Publics, les services bénéficiaires relèvent soit des départements, soit des communes, soit encore d'établissements publics. Leur champ d'action est limité ou bien à une circonscription déterminée ou bien à l'ensemble d'un département.

Les subventions sont allouées pour des services ou œuvres spécialement désignés, et non pas à des organismes centraux qui auraient par la suite la charge de répartir les subventions au second degré entre des filiales ou annexes.

La protection de l'enfance est assurée soit en assistant et conseillant la mère, tant avant qu'après la naissance, soit en entretenant ou gardant l'enfant de façon temporaire ou permanente, soit en hospitalisant la mère et l'enfant pendant un temps plus ou moins long.

Les organismes réalisant cette protection sont, en général :

1° Les consultations prénatales, ayant pour but d'assurer la surveillance médicale des femmes enceintes et leur donnant des conseils et, éventuellement, l'assistance et les soins dont elles peuvent avoir besoin.

2° Les consultations de nourrissons, ayant pour objet de surveiller périodiquement les nourrissons, de conseiller les mères et de favoriser l'allaitement maternel.

3° Les gouttes de lait, organismes se proposant de distribuer régulièrement le lait approprié aux mères qui ne peuvent pas allaiter leurs enfants.

4° Les crèches, destinées à garder, dans la journée, pendant le travail de leur mère, les enfants en bas âge.

5° Les pouponnières, établissements qui entretiennent de façon permanente les enfants en bas âge.

6° Les maisons maternelles, établissements où les femmes sont reçues, accouchées, et demeurent avec leurs enfants après leurs couches.

7° Les centres surveillés, organisations dans lesquelles est réalisée, pour un rayon plus ou moins étendu, une surveillance à domicile assurée par un service médical et, éventuellement, par des infirmières en liaison avec les dispensaires infantiles.

8° Les centres de placements surveillés, organismes analogues aux précédents, mais destinés à des enfants placés en nourrice.

9° Les mutualités maternelles, œuvres qui ont pour but, en échange d'une cotisation modique, de venir en aide aux femmes enceintes et aux mères et, éventuellement, d'assurer le service de gouttes de lait, consultations, etc....

10° Les sociétés de charité maternelle, mêmes organismes que ci-dessus, mais ayant complètement le caractère charitable et ne demandant aucune cotisation aux mères.

11° Les restaurants pour mères-nourrices ou cantines maternelles.

Etc.

Les institutions ci-dessus énumérées constituent la grande majorité des dénominations sous lesquelles se rangent les œuvres ou services ayant en vue l'assistance maternelle et la protection du premier âge. Parmi les œuvres subventionnées, on en trouve d'autres, mais en petit nombre, ayant un objectif analogue quoique envisagé de façon soit plus étroite, soit plus large : fédérations d'œuvres, dispensaires pour enfants malades, maisons de santé confessionnelles, assistance départementale aux enfants jumeaux, etc...

Aucune disposition légale ou réglementaire n'a été spécialement édictée pour les œuvres s'occupant de l'enfance, à l'exception des crèches dont l'ouverture et le fonctionnement sont strictement régis par le décret du 2 mai 1897, modifié par celui du 9 novembre 1923 et l'arrêté du 19 novembre 1923, commentés par la circulaire du 6 décembre 1923.

Le nombre des œuvres subventionnées a été :

de 1.701 en 1928 ;

de 1.708 en 1929 ;

de 1.773 en 1930.

Parmi ces œuvres, on relève pour 1929 :

148 œuvres d'assistance ou de charité maternelle ;

61 mutualités maternelles ;

85 consultations de nourrissons avec goutte de lait ;

15 gouttes de lait ;

685 consultations de nourrissons ;

18 maternités et maisons maternelles ;

6 consultations prénatales.

L'étendue de l'effort en matière d'assistance maternelle et de protection infantile ne doit pas être appréciée d'après les chiffres ci-dessus qui n'ont qu'une valeur relative.

En effet, d'une part, l'importance des œuvres est très variable. Certaines mutualités maternelles, par exemple, ont un rayon d'action très étendu intéressant l'ensemble d'un département peuplé, d'autres, au contraire, ont une action limitée à une circonscription étroite ou à une seule commune. D'autre part, certains organismes ont un caractère mixte et assurent plusieurs services : mutualités maternelles, consultations de nourrissons, gouttes de lait. Du point de vue de la statistique générale et non plus de celui des subventions, elles devraient apparaître à la fois, le cas échéant, comme mutualité maternelle, comme consultation de nourrissons, et comme goutte de lait. Enfin et surtout, il y a lieu de considérer que nombre d'œuvres ne demandent pas de subvention sur le crédit envisagé ici, soit qu'elles vivent de leurs ressources propres, soit que les subventions locales leur suffisent. Il faut aussi noter que, pour les établissements publics importants, hôpitaux par exemple, le fonctionnement d'une consultation prénatale ou de nourrissons, ne représente souvent qu'une dépense relativement réduite.

Il est intéressant de comparer à une même époque les chiffres cités plus haut, concernant les œuvres bénéficiaires de subventions, avec les indications statistiques recueillies sur place par les soins de l'Office national d'hygiène sociale sur les œuvres ou services d'assistance maternelle et de protection du premier âge.

D'après la documentation de l'Office national d'hygiène sociale, les œuvres en question, en 1929 atteignaient :

Consultations de nourrissons (en mai 1928).....	3.715
Consultations prénatales (en mai 1928).....	309
Gouttes de lait (en juin 1929).....	264
Crèches (en juillet 1929).....	458
Pouponnières (en août 1929).....	131

Nombre d'entre elles n'auraient donc pas sollicité de subventions de l'État.

Les œuvres bénéficiaires de subventions sont inégalement réparties sur l'ensemble du territoire.

A ne considérer, par exemple, que celles qui apparaissent comme devant être évidemment les premières créées, parce que faciles à organiser, peu coûteuses et permettant de se rendre compte de l'état et des besoins de la première enfance : les consultations de nourrissons, on constate des différences sensibles, d'un département à l'autre.

Tel département a près de 200 consultations, tel autre n'en a que quelques-unes.

Le service s'occupant des diverses œuvres d'assistance maternelle et de protection infantile est, dans la très grande majorité des départements, l'Inspection départementale de l'Assistance publique, conformément d'ailleurs aux indications ministérielles.

Mais un exemple typique « d'éparpillement » se rencontre dans tel département où existe une maternité, avec quartier de maison maternelle, annexée à l'école de sages-femmes. C'est le Cabinet du Préfet qui est chargé des enquêtes sur la situation des personnes demandant à faire leurs couches à la maternité, tandis que la division d'Assistance prononce les admissions et contrôle les budgets et comptes de l'établissement. De son côté, l'Inspecteur de l'Assistance publique est appelé à intervenir, à l'occasion, par la nature même de ses fonctions, pour assurer aux mères indigentes le maximum d'assistance et veiller à l'utilisation des quartiers de la maison maternelle créée pour éviter les abandons.

Cette absence de cohésion peut donner lieu, en fait, à des erreurs, comme des admissions tardives de femmes mal renseignées à l'assistance aux femmes en couches et aux primes d'allaitement ou des admissions à la maternité, mais à titre payant, de femmes indigentes. Entre autres, une mère de trois enfants est admise à titre demi-payant, alors que, par ailleurs, la muni-

cipalité sollicité pour elle, des secours d'extrême urgence. Ces erreurs sont généralement rectifiées sans difficultés, grâce à de bons rapports de voisinage des divers services, mais elles se produiraient moins facilement si le même organisme centralisait les divers éléments d'appréciation.

L'Inspection générale ne saurait trop insister sur la nécessité de grouper logiquement les services et d'éviter les partages d'attributions analogues à ce qui vient d'être cité. Elle se plaint d'ailleurs à reconnaître que l'exemple ci-dessus a un caractère exceptionnel et que, d'une façon générale, elle a trouvé les services de l'enfance groupés entre les mains de l'Inspecteur de l'Assistance publique, solution logique préconisée par l'Administration, et qui utilise heureusement les aptitudes spéciales des fonctionnaires des Inspections départementales. Du point de vue de l'exécution du budget, cette organisation est d'ailleurs de nature à assurer à la fois une sage gestion et l'impulsion nécessaire aux services, en évitant les doubles emplois, les concurrences d'œuvres, et en répartissant logiquement les bonnes volontés, les efforts et l'argent.

Œuvres de charité maternelle.

Les œuvres de charité maternelle constituent la forme ancienne des groupements s'occupant de la maternité et de l'enfance. Elles distribuent aux mères les objets fabriqués par leurs membres ou achetés dans le commerce.

Dans l'ensemble, maintenant que les lois d'assistance obligatoire viennent au secours de la mère et de la famille nombreuse, et surtout que les assurances sociales vont compenser dans une large mesure les charges familiales, ces sociétés ont perdu une partie de leur intérêt. Leur vitalité aussi a été atteinte par la diminution de leurs ressources, car l'activité et la générosité des personnes charitables ont été plus heureusement attirées vers les œuvres à caractère préventif. Sans méconnaître le but élevé que poursuivent les sociétés de charité maternelle, il est plus immédiatement utile de procurer aux mères les conseils d'hygiène, les soins et, éventuellement, le lait nécessaire à leurs enfants, que de leur donner des layettes dont le bureau de bienfaisance ou les secours publics de maternité peuvent assumer la charge.

En fait, l'Inspection générale n'a pas constaté une vitalité particulièrement digne d'être soulignée dans les œuvres strictement limitées à la charité maternelle.

Une partie importante d'entre elles, renonçant à la simple assistance, assurent le fonctionnement de consultations de nourrissons ou de gouttes de lait et, à ce titre, devraient être rangées dans ces dernières catégories d'œuvres si elles ne conservaient leur appellation charitable.

Les subventions allouées aux sociétés de charité maternelle varient de 100 francs à 3.000 francs et les plus élevées vont à celles qui ont organisé des consultations de nourrissons, en application des décisions de principe de la Commission de répartition.

Les œuvres visitées ont donné lieu aux observations ci-après.

Presque toutes les sociétés subventionnées par l'État le sont également par le département et, souvent, par la commune, mais fréquemment les subventions départementales et communales réunies restent, pour chaque cas, au-dessous du montant de la subvention de l'État.

Quelques unes des œuvres visitées avaient des excédents de recettes supérieurs au montant de la subvention de l'État ou des subventions publiques réunies. En raison du caractère de la subvention, qui est essentiellement une contribution au fonctionnement d'un service de secours, la pratique des excédents de recettes importants n'est pas à recommander. Logiquement, elle devrait entraîner la suppression de la subvention.

Une société de charité, en effet, est florissante dès lors qu'elle remplit sa mission et alloue le plus possible de secours. Elle dévie de son rôle quand elle thésaurise.

Plusieurs sociétés ne viennent en aide qu'aux femmes mariées et écartent de leurs secours les filles-mères. Alors que les lois d'assistance obligatoire et, notamment, la loi sur l'assistance aux femmes en couches, ne considèrent que la mère, sans rechercher le lien juridique qui peut l'attacher au père de son enfant, il y a de la part des œuvres de charité maternelle subventionnées par l'État, qui ne secourent que les femmes mariées, la manifestation d'un ostracisme que sanctionne très justement la Commission de répartition.

Quelques sociétés constituent des groupements trop fermés. C'est dans leur origine ancienne, alors qu'elles représentaient seules l'action sociale en faveur de la mère et de l'enfant, qu'il faut en chercher la cause. Cet isolement présente des inconvénients et il a été relevé que des mères s'adressaient successivement à deux organismes de la même ville pour cumuler leurs secours. Il est bon d'ajouter que les sociétés dont il s'agit se sont aperçu de ce trafic et qu'elles étaient, au moment de

l'inspection, sur le point de conclure un accord, prélude d'une fusion.

Les sociétés de charité maternelle tiennent en général une comptabilité, mais, parfois, à peu près limitée aux indications à produire à l'appui des demandes de subvention. Des comptabilités sont très rudimentaires, non appuyées de pièces justificatives. Il faut alors s'en remettre à la bonne foi, d'ailleurs peu contestable, des administrateurs. Dans de telles conditions, on a le regret de ne pouvoir suivre spécialement l'emploi de la subvention de l'État.

Mutualités maternelles.

Les mutualités maternelles ont pour but d'aider les familles modestes, au moyen d'allocations en argent ou en nature, à l'occasion de la naissance d'un enfant et pendant un délai plus ou moins long.

Du point de vue de leur situation juridique, les mutualités maternelles revêtent des formes les plus diverses : les unes sont des associations reconnues d'utilité publique ou simplement déclarées, d'autres, et ce ne sont pas les moins importantes, n'ont aucune personnalité, ce sont de simples services organisés par une collectivité publique, département par exemple, administrés par des fonctionnaires. Les mutualités maternelles ne demandent aux participantes qu'une cotisation relativement faible eu égard aux avantages procurés dès la naissance d'un enfant ou même avant. Ainsi, ce n'est pas la simple application de la mutualité qui permet, et cet exemple est pris tout à fait au hasard, en échange d'une cotisation annuelle de 3 ou 5 francs, souvent payée depuis très peu de temps, parfois simplement depuis le moment où la participante a constaté qu'elle était enceinte, de donner, au minimum, à la naissance d'un enfant, 10 francs par semaine pendant quatre semaines, d'allouer une prime d'allaitement de 20 francs, d'assurer le fonctionnement d'une ou plusieurs consultations de nourrissons, de consultations prénatales, d'un service de visiteuses à domicile, de récompenser l'assiduité aux consultations par des distributions d'aliments ou d'objets de valeur. Dans tous les budgets des mutualités maternelles, la participation des bénéficiaires sous la forme de cotisations est loin d'être le poste le plus important des recettes, principalement constituées par des cotisations de membres honoraires, des dons et des subventions des collectivités publiques. L'Inspection générale ne blâme pas cette situation, bien au contraire

En effet, les mutualités maternelles, dès lors qu'elles font une large part à la surveillance médicale, à l'hygiène infantile, à la protection de la mère et de l'enfant, jouent un rôle éminemment bienfaisant. Leur titre de mutualité facilite beaucoup la fréquentation des consultations prénatales et de nourrissons, les bénéficiaires considérant qu'elles reçoivent simplement la contrepartie de leurs cotisations, augmentée par l'application des règles mathématiques de la mutualité. Le paiement des allocations de naissance, ou autres, est fait surtout lorsqu'il s'agit de mutualités gérées par des collectivités publiques, à la consultation de nourrissons, autre moyen d'y provoquer l'assiduité des mères.

Ainsi comprise, c'est-à-dire englobant des services de surveillance d'hygiène et de protection infantile, la mutualité maternelle est un organisme qu'il faut favoriser.

Par contre, lorsque la mutualité maternelle se borne à distribuer des allocations et, par conséquent, n'entreprend qu'une action parallèle à celle des lois d'assistance obligatoire ou des services publics d'assistance, plus particulièrement de la loi sur le repos des femmes en couches ou des bureaux de bienfaisance, cet organisme ne rend pas des services d'une nature telle qu'il ne soit préférable de reporter le bénéfice des subventions publiques sur les œuvres s'occupant directement de l'enfant et assurant une mission qui complète celle des lois protectrices de l'enfance.

Les mutualités maternelles ont, dans une large mesure, étendu leur champ d'action dans le sens des observations qui précèdent, puisque les sept dixièmes des œuvres visitées assurent le fonctionnement de services de protection infantile, gouttes de lait, consultations prénatales, consultations de nourrissons, services de visites à domicile.

Les comptabilités examinées ont permis de se rendre compte, en général, d'une façon nette, du fonctionnement des œuvres. Comme pour quelques sociétés de charité maternelle il a été constaté des excédents de recettes établissant une bonne gestion financière, mais tendant à prouver que les œuvres auraient pu, sans gêne, élargir leur action, ou bien encore se passer de la subvention de l'État, inférieure aux excédents de recettes, qui eut été, ainsi, mieux employée pour des œuvres plus entreprenantes.

Consultations de nourrissons.

La consultation de nourrissons est un des moyens les plus efficaces, les plus faciles à organiser et les moins onéreux de la protection du premier âge. Ses avantages n'ont pas échappé

aux œuvres s'occupant de l'enfance, puisque un nombre important de celles dont il vient d'être question, mutualités maternelles et sociétés de charité maternelle, ont organisé des consultations de nourrissons à côté de leurs autres services, pour en augmenter l'action et profiter de leur impulsion.

Les consultations ont pour but d'examiner périodiquement les nourrissons du point de vue médical, de les suivre dans leur croissance, de conseiller les mères et, bien entendu, d'encourager l'allaitement maternel. Elles permettent de relever rapidement et en temps voulu, les erreurs commises dans l'élevage des enfants, de suivre l'état sanitaire du premier âge, d'assurer une application régulière des lois d'assistance et d'hygiène touchant à l'enfance, d'apprendre aux mères inexpérimentées la manière de soigner le nourrisson.

Faciles à installer, elles peuvent, dès lors qu'elles n'ont pas à recevoir une clientèle nombreuse, être aménagées dans des locaux de fortune.

Au minimum, un service de cet ordre doit comprendre trois pièces : une salle d'attente, une salle de consultation et une salle ou, mieux encore, des boxes d'isolement. Le matériel nécessaire est des plus simples : un pèse-bébé, un lavabo, du linge, des thermomètres, un fichier pour noter les caractéristiques de l'état des enfants, un registre de présence.

Nombre de consultations, en effet, fonctionnent dans des locaux, salles de mairie en général, mis à leur disposition par les municipalités pendant la demi-journée ou les quelques heures de chaque séance.

Dans certains départements on a, d'ailleurs organisé non sans succès, des consultations dites ambulantes, avec ou sans le concours des sages-femmes locales. Leur avantage est, d'une part, d'atteindre le maximum d'enfants en leur évitant des déplacements et, d'autre part, de ne pas nécessiter la création de services ou d'œuvres multiples.

Les consultations de nourrissons ne nécessitent pas de grosses dépenses. Celles de matériel sont peu élevées. Les dépenses de fonctionnement consistent en la rémunération du médecin et de son aide, sage-femme ou infirmière et, éventuellement, du secrétaire si la consultation est assez fréquentée et si les écritures, convocations, etc..., auxquelles elle peut donner lieu, en dehors de la tenue des fichiers, présentent quelque importance. En général, les seules écritures sont limitées à la tenue des fiches.

En résumé, les dépenses, à moins qu'il ne s'y ajoute une

distribution de menus objets de vêture ou d'alimentation, doivent être modestes.

Les consultations se présentent soit comme des services particuliers d'une œuvre ayant un but de protection plus général, soit, plus rarement, comme des organismes isolés.

Les œuvres ou services auxquels elles sont rattachées sont très divers : administrations départementales, municipales ou hospitalières, mutualités maternelles, groupements d'hygiène, sections locales de grandes sociétés d'assistance.

L'Inspection générale a examiné les dépenses de nombre de consultations. Elle n'a pas d'observations à faire touchant ces dépenses qui, d'une façon générale n'atteignent pas des chiffres particulièrement élevés.

Elle a été frappée de l'inégale répartition sur l'ensemble du territoire des consultations de nourrissons. En matière d'organisations facultatives, on ne peut s'attendre à voir fonctionner partout, avec une densité égale, des services dont la création dépend uniquement des initiatives.

Néanmoins, dans certains départements, l'effort est insuffisant et on a parfois trop compté sur les initiatives spontanées sans s'attacher à la réalisation d'un plan logique. Dans cet ordre d'idées, à côté de départements à peu près dépourvus de consultations, l'Inspection générale en a constaté d'autres où ces services ont été créés, en petit nombre d'ailleurs, dans les régions agricoles, et où les villes en sont dépourvues.

Le côté financier de la question a préoccupé, notamment, les départements qui, à défaut d'initiatives privées, ont été amenés à assurer eux-mêmes la création de consultations.

A cet égard, l'Inspection générale citera quelques particularités :

Voici un département où les dépenses des consultations ont été rattachées, dans le budget départemental, au chapitre des dépenses des enfants protégés de la loi de 1874. On trouve en recettes une somme de 10.000 francs provenant des fonds départementaux et 2.000 francs de subventions de l'État. En dépenses, on relève les indemnités aux médecins, aux secrétaires, des dépenses diverses et des primes aux mères. En dehors de leurs honoraires, les médecins ont droit à des indemnités kilométriques, non payées sur le crédit des consultations de nourrissons, mais sur les dépenses de la loi de 1874 avec lesquelles elles sont confondues. Ainsi, en définitive, l'État a d'abord la charge de sa subvention, ensuite sa part dans les

dépenses de la loi de 1874 comprenant les frais de transport des médecins, non pas pour l'application de ladite loi, mais pour les consultations de nourrissons.

Outre les primes d'assiduité, les mères qui se présentent aux consultations reçoivent des objets de layette pour leurs enfants, et la dépense est imputée sur l'article vêture des enfants assistés.

Bien qu'il ne s'agisse pas de sommes très importantes, il y a là des confusions auxquelles il importe de mettre fin.

Dans un autre département, sur l'initiative de l'Inspecteur de l'Assistance publique, des consultations de nourrissons ont été créées, mais le Conseil général, par la suite, a décidé la suppression de quelques unes d'entre elles dont il trouvait la dépense trop élevée et a décidé qu'il ne serait créé de consultations que dans les centres importants et, autant que possible là où exerçait un médecin.

On a constaté en effet que les consultations dans ce département, ont occasionné des dépenses hors de proportion des résultats. A la consultation du chef-lieu, pour 24 séances, 215 enfants et 1.085 pesées, la dépense totale (honoraires médicaux, secrétariat, récompenses aux nourrices, frais divers) a été de 2.350 francs. Mais dans les autres consultations de ce département, apparaissent des chiffres qui expliquent le sentiment du Conseil général. Dans un de ces services, notamment, la statistique accuse pour une année : 5 séances, où il n'y a eu, au total, que 4 enfants présentés, 5 pesées effectuées. Et la dépense a été de 402 francs.

Pour une autre consultation, 25 pesées ont donné lieu à 120 francs d'indemnité au secrétaire.

Ces dépenses sont manifestement trop élevées.

✓ Dans plusieurs départements, les consultations organisées dans le cadre départemental fonctionnent avec la collaboration des mairies qui fournissent les locaux et assurent l'entretien du matériel. C'est là une formule particulièrement intéressante lorsque les consultations ne disposent pas, en raison de la faible densité de la population, de locaux spéciaux.

Dans l'ensemble les consultations sont assez régulièrement fréquentées et il n'apparaît pas que les subventions soient mal employées.

Tout au plus, pourrait-on, sauf raisons particulières, notamment l'importance de la localité, ne pas subventionner deux consultations dans une même ville.

Gouttes de lait.

Les Gouttes de lait sont destinées à remédier au défaut d'allaitement maternel.

Comme tous les efforts doivent tendre vers le développement de l'allaitement maternel, la Goutte de lait peut ne pas apparaître immédiatement comme un organisme des plus opportuns. Toutefois, il est des circonstances où l'allaitement maternel ne saurait être pratiqué et, dans ce cas, dans l'intérêt de la santé du nourrisson, il importe que le lait qui lui est donné soit de bonne qualité, bien conservé et convenablement coupé.

Le rôle de la Goutte de lait est d'assurer le contrôle, la préparation et la distribution du lait. Elle est l'auxiliaire de la consultation de nourrissons dont elle doit être, en quelque sorte, une dépendance, puisque c'est la consultation seule qui pourra dire si l'enfant doit être allaité artificiellement et dans quelles conditions. La Goutte de lait comportera une installation assez compliquée en vue du contrôle, de la stérilisation et de la correction du lait, du nettoyage, de la préparation et de la stérilisation des biberons.

Les conditions essentielles du fonctionnement d'une Goutte de lait, corroborées par les constatations faites au cours de la tournée, sont :

1° une liaison étroite avec une consultation de nourrissons

2° l'existence de ressources proportionnées aux dépenses qui sont assez importantes et la nécessité de faire participer les mères aux dépenses suivant leurs moyens. Elles doivent acheter le lait et non le recevoir gratuitement, sinon la Goutte de lait cesse d'être un organisme de protection du premier âge pour devenir un organisme de protection de l'allaitement artificiel ou de lutte contre l'allaitement maternel.

La très grande majorité des Gouttes de lait subventionnées sont fusionnées avec des consultations de nourrissons et l'Inspection générale n'a pas été amenée à constater des abus dans la distribution du lait.

Dans presque toutes les consultations gouttes de lait, il y a plusieurs tarifs pour le lait, qui se ramènent, d'une façon générale, aux modalités ci-après :

- tarif plein pour les familles aisées ;
- tarif réduit (le quart ou le cinquième du prix de revient) ;
- tarifs spéciaux pour les familles nombreuses ;
- ou enfin gratuité pour les familles indigentes.

On ne peut qu'approuver cette souplesse dans la participation demandée aux mères. C'est là un des avantages de l'assistance facultative. Toutefois, il faut se garder d'une générosité exagérée qui irait à l'encontre du but poursuivi, en incitant les mères à pratiquer l'allaitement artificiel. Ce qu'il faut, c'est, quand une mère aura été reconnue ne pouvoir allaiter son enfant, lui fournir le lait nécessaire et approprié à un taux inférieur à celui du commerce.

Les Gouttes de lait bénéficient presque toutes de subventions communales, soit directement, soit comme annexes des bureaux de bienfaisance.

Les subventions de l'État qui leur sont allouées sont justifiées, toutefois à la condition de n'être attribuées qu'à des Gouttes de lait en liaison avec des consultations de nourrissons.

Consultations prénatales.

Les consultations prénatales ont pour but de surveiller la future mère dès le début de sa grossesse. Elles ne nécessitent, en principe, que très peu de dépenses et sont, pour la très grande majorité, organisées en annexes de services hospitaliers, de maternités, de consultations de nourrissons. Elles présentent un double intérêt : d'une part, en ce qui concerne la santé de l'enfant à venir et le dépistage des maladies auxquelles son hérédité peut l'exposer, d'autre part, en ce qui touche l'application des lois d'assistance dont la mère peut bénéficier, notamment la loi du 17 juin 1913 sur le repos des femmes en couches. Le rôle de la consultation prénatale ne doit pas être simplement de donner des conseils, de dépister des maladies, mais de constituer en même temps une prise en charge de la future mère et d'être, en quelque sorte, l'antichambre qui la fera accéder tout naturellement aux autres organismes : maternité, consultation de nourrissons, etc. . . avec lesquels il est de toute nécessité que la consultation soit en liaison. Cette liaison sera assurée par l'infirmière qui, dans la plupart des cas, ne devra pas être spécialement affectée à une consultation prénatale, dont forcément les séances sont peu nombreuses et espacées, mais appartenir à une ou plusieurs des autres institutions de protection : maternité, crèche, consultation de nourrissons, etc. . .

Les dépenses des consultations prénatales sont très modestes : elles se ramènent le plus habituellement aux honoraires du médecin et encore, dans bien des cas, surtout lorsqu'il s'agit de consultations hospitalières, le service en est-il assuré sans honoraires spéciaux.

Les consultations prénatales subventionnées seulement comme telles, et non pas comme annexes ou filiales d'autres organisations, sont peu nombreuses.

L'Inspection générale n'a pas fait de remarques touchant spécialement l'emploi des subventions. Elle ne peut que signaler tout l'intérêt qu'il y a à développer ces œuvres dont le rôle préventif est de nature à éviter, dans nombre de cas, des dépenses ultérieures de soins, d'hospitalisation, d'assistance, etc.

Aussi, leur intérêt n'a-t-il pas échappé aux services de protection de l'enfance, et l'Inspection générale a constaté, dans nombre de départements, des efforts de création. Si les réalisations ne paraissent pas toujours proportionnées aux tentatives, il faut en trouver la cause soit dans une éducation insuffisante du public, qui ne saisit pas toujours toute l'utilité de ces consultations, soit dans une propagande insuffisante, une sorte de défaut de publicité. Une consultation prénatale ne doit pas simplement consister en une affiche, à la porte d'un hôpital, annonçant son existence, mais être en liaison intime avec les divers services comportant des visites à domicile, en vue d'y amener les futures mères.

Maisons maternelles.

Les maisons maternelles sont des établissements recevant les femmes enceintes dès que leur intérêt et celui de leur enfant le commandent et y restant aussi longtemps qu'il est nécessaire.

La Maison maternelle tend donc à remplacer, pour la mère, le foyer où elle attendrait, en se reposant, le moment de son accouchement, et où, au milieu de sa famille et grâce au salaire de son chef, elle élèverait son enfant, l'allaiterait et lui donnerait les soins appropriés.

Nos lois d'assistance obligatoire, venant au secours de la femme dans des conditions d'égalité rigoureuse et bien que ne faisant pas de distinction entre l'épouse légitime et la mère, sont incontestablement insuffisantes dans de trop nombreux cas où, par suite de circonstances particulières, la femme se trouve dépourvue d'aide au moment de sa grossesse : le mari peut être hospitalisé, absent, ou bien encore, la femme est abandonnée.

On ne peut contester que, dans ces cas, les institutions légales d'assistance, secours du bureau de bienfaisance, assistance médicale gratuite, loi sur le repos des femmes en couches, secours temporaires de la loi du 27 juin 1904, même accordés avec toute la libéralité possible, ne peuvent permettre à une femme seule, souvent démoralisée, de s'assurer d'abord une

gestation paisible, à l'abri des fatigues, soutenue par une alimentation appropriée, puis d'accoucher, de prendre le repos consécutif et de pourvoir, enfin, à l'allaitement de son enfant sans être obligée de se procurer par un travail pénible les ressources qui lui sont nécessaires.

Des œuvres se sont bien donné pour mission de venir en aide aux mères abandonnées et, dans cet ordre d'idées, il existe d'intéressantes mais trop rares réalisations. Les secours distribués sont insuffisants et, en tout cas, ne peuvent qu'exceptionnellement mettre en toute sécurité la future mère lorsque le moment de l'accouchement est proche.

La Maison maternelle a pour but de suppléer à cette lacune des organismes d'assistance. Elle recueille les femmes dès qu'il est nécessaire, au besoin sans chercher à connaître leur identité, elle assure l'accouchement et, ensuite, garde la mère et l'enfant jusqu'au jour où, sans danger ni pour l'un ni pour l'autre, ils peuvent rentrer dans la vie normale.

Le séjour des femmes dans les maisons maternelles est, dans certains cas, d'assez longue durée. La mère ne doit quitter l'établissement que redevenue apte au travail, et l'ayant trouvé dans des conditions assurant l'entretien de son enfant.

On conçoit donc que les dépenses d'une maison maternelle soient relativement importantes. Les recettes correspondantes doivent être, pour une large part, créées de toutes pièces. En effet, aucune de nos lois d'assistance ne permet d'assurer l'entretien d'une mère pendant toute la période où elle ne peut travailler. L'assistance médicale gratuite a la charge de la période de l'accouchement proprement dit, mais non la période antérieure. Après l'accouchement, un secours temporaire pourra dédommager la Maison maternelle des frais de l'entretien de l'enfant. Mais qui assurera les dépenses d'entretien de la mère allaitant son nourrisson ? En fait, il y a un enchevêtrement des moyens de paiement, dont le total n'est cependant jamais suffisant pour compenser toutes les dépenses.

Pour ces diverses raisons, les maisons maternelles ne peuvent être créées que par des collectivités disposant de larges ressources. Seuls les départements et les grandes villes sont, pratiquement, en mesure de le faire.

Le sacrifice financier a heureusement cédé le pas devant l'intérêt des mères et des enfants, et il y a à l'heure actuelle une vingtaine de ces établissements.

Ils sont, dans leur ensemble, aménagés dans de bonnes conditions, et rendent les plus grands services. En ce qui touche

spécialement l'objet de ce rapport, on ne saurait contester la nécessité, pour l'État, de venir en aide à ces organismes, et le taux actuel des subventions, 35 % de l'insuffisance des recettes, pourrait utilement être relevé.

Tout en rendant ainsi hommage aux généreuses initiatives, mais en vue d'éviter pour l'avenir des déconvenues, l'Inspection générale rappelle que la question des voies et moyens doit être envisagée avec le plus grand soin. Pour ces organismes dont le budget ne peut être alimenté, en grande partie, que par la collectivité gestionnaire, il faut que celle-ci connaisse exactement l'importance de l'effort annuel qu'elle a à faire, puisqu'elle ne peut compter que pour partie sur le jeu des subventions et des barèmes proportionnels. L'imprévision serait, en cette matière, particulièrement dangereuse.

Cette prudence n'a pas toujours été observée et des maisons maternelles connaissent une existence précaire, non seulement parce qu'on ne s'est pas assez préoccupé de la dépense dans l'avenir, mais encore parce que ces établissements ne rentrant pas rigoureusement dans le cadre des services départementaux on a cru, parfois, pouvoir leur donner une certaine indépendance et ne pas leur imposer un fonctionnement exactement pareil à celui des services publics. C'est ainsi que, dans une maternité départementale, on a noté une absence d'économat et de comptabilité matières qui ont donné lieu aux observations ci-après :

« Une importante lacune peut avoir de graves répercussions sur l'équilibre financier de la maison. Elle a trait à l'absence d'économat et de comptabilité-matières. La directrice a paru gérer cette institution avec compétence et dévouement, tout en reconnaissant que les questions de comptabilité lui étaient absolument étrangères. Et, de fait, cet établissement fonctionne en dehors de toutes les règles de la comptabilité, notamment de celles du règlement de 1899. Pas d'économat, pas de magasin, pas de registre d'entrée, pas de grand livre, pas de récolement... De simples bordereaux journaliers d'entrées de matières et de consommation.

« D'autre part, à la préfecture, l'employée chargée de la mutualité maternelle devrait également tenir une comptabilité récapitulative de la Maison maternelle. Or, cette employée ne quitte pas la préfecture, ne connaît ce qui entre ou sort de la Maison que par les bordereaux ci-dessus. . . . bref n'assume aucune des obligations que comporterait son rôle de comptable.

« Cette situation met en péril les finances départementales. Il n'est passé aucune adjudication... », etc...

Dans un autre département, l'Inspection générale a examiné la situation d'une maison maternelle dont le fonctionnement n'était assuré qu'en y admettant, moyennant un prix de journée arbitraire, des enfants au compte du service des enfants assistés et dont la présence n'était pas justifiée par leur état de santé.

L'Inspection générale ne cite ces exemples que pour mettre les collectivités en garde contre les inconvénients de ne pas avoir suffisamment étudié la question financière et de s'écarter des règles normales de gestion administrative.

Crèches et pouponnières.

Les crèches sont des établissements ayant pour objectif de garder les enfants, le jour, pendant que les parents travaillent; les pouponnières entretiennent les enfants de façon permanente et sont, en quelque sorte, des hospices pour le premier âge.

Les crèches sont la seule catégorie d'établissements, aptes à bénéficier des subventions du chapitre 16 du budget du Ministère de la Santé publique, faisant l'objet de dispositions réglementaires. Toutefois, un arrêt de la Cour de Cassation a étendu l'application de cette réglementation aux pouponnières. Solution logique. Il eut été singulier, en effet, de demander moins aux établissements gardant constamment les enfants qu'à ceux qui ne les gardent que durant la journée.

Les investigations de l'Inspection générale ont porté, surtout, sur l'application du décret du 2 mai 1897 modifié par celui du 9 novembre 1923, et de l'arrêté du 19 novembre 1923, textes réglementaires des crèches, dont les principales dispositions sont les suivantes :

Les crèches ont pour objet de garder les enfants bien portants en bas âge pendant le travail de leur mère.

L'autorisation des préfets est nécessaire pour l'ouverture des crèches et ne peut être donnée que si les locaux satisfont aux conditions indispensables d'hygiène et si les personnes qui y sont préposées présentent les garanties satisfaisantes.

Les préfets peuvent ordonner la fermeture provisoire des crèches défectueuses et, si les améliorations nécessaires ne sont pas effectuées, après trois mises en demeure restées sans effet et sur un avis conforme du conseil départemental d'hygiène, l'autorisation est retirée.

En cas d'épidémie, les dirigeants doivent prendre l'initiative de fermer l'établissement. A défaut, le préfet prononce la fermeture.

L'arrêté du 19 novembre 1923 fixe les conditions d'hygiène que doivent remplir les crèches. Aucun enfant n'est admis à la crèche s'il n'est vacciné. Les garanties exigibles des directrices sont également définies. L'arrêté détermine en outre les écritures à tenir par les directrices :

1° un registre des enfants inscrits ;

2° un registre des présences ;

3° un registre médical ;

4° un registre destiné à constater le passage des représentants des services d'inspection et à recevoir leurs observations.

Les inspections faites dans les crèches de la ville de Paris et du département de la Seine ont montré que les registres sont correctement tenus et qu'un médecin est attaché à chacun des établissements.

Toutefois, malgré l'existence de services médicaux, on s'étonne de rencontrer, quelquefois, au milieu de ceux qu'ils sont susceptibles de contaminer, des enfants à la toux rauque ou au visage plein de gourme que l'on souhaiterait de voir isolés. C'est là, la plupart du temps, l'effet de l'indulgence des médecins qui, pour éviter d'immobiliser la mère au logis, au détriment de son travail et de son salaire, n'interdisent guère l'accès de la crèche qu'aux enfants fiévreux.

Cette constatation serait moins alarmante si les règles d'hygiène étaient fidèlement observées. Or, à l'exception de quelques crèches modèles, la plupart de ces établissements ne possèdent qu'un personnel insuffisant, essayant de simplifier à l'extrême les soins d'hygiène. C'est ainsi qu'il n'est pas rare que des berceuses négligentes emploient une seule et même serviette pour tous les enfants.

Pourtant, dans les crèches de Paris, les épidémies sont peu fréquentes et la mortalité, du moins parmi les enfants fréquentant régulièrement la crèche, paraît infime.

Cette heureuse constatation tient évidemment à la régularité des repas, à l'alimentation rationnelle qui est procurée par la crèche et, aussi, à l'aération des locaux. En effet, sauf quelques établissements anciens, la plupart possèdent des pièces vastes et, parfois, une terrasse ou un jardin.

La mortalité serait plus faible encore si l'enfant trouvait au logis un bien-être suffisant.

Or, il résulte de l'enquête effectuée que, dans la majorité des quartiers, la clientèle habituelle des crèches est constituée par des enfants de filles-mères, dont la modicité du salaire et les médiocres conditions d'habitat nuisent au nourrisson. Même observation quand on envisage les familles de travailleurs sans métier bien précis, attirés de province vers la ville par des gains fallacieux qui, au demeurant, ne permettent pas de faire face aux dépenses de la vie en hôtel meublé.

Les crèches s'adressent donc actuellement, le plus souvent, à une population besogneuse, voire misérable.

Or, la rétribution maternelle journalière qui était, en 1913, de 0 fr. 10, atteint aujourd'hui 1 fr. 50, 2, 3 et même 4 francs, ce qui constitue une lourde charge pour certains foyers. La conséquence de cette élévation des prix est, peut-être, que de nombreux enfants sont laissés à l'abandon et que d'autres sont envoyés en province, séparés de leur famille.

Aussi, nombre de crèches de Paris sont loin, aujourd'hui, d'avoir tous leurs lits ou berceaux occupés. Elles se trouvent dans une situation pécuniaire difficile. Le linge y fait souvent défaut et la nourriture des enfants, bien que suffisante, n'est pas aussi variée ni aussi substantielle qu'elle l'était en 1913.

L'inspection des crèches de la banlieue parisienne a fait apparaître des inégalités sensibles dans la valeur des établissements. Les uns, en majorité, fonctionnent dans des conditions satisfaisantes, les autres laissent à désirer, non sans toutefois que les municipalités ou les œuvres gestionnaires n'aient manifesté l'intention de remédier aux défauts signalés.

Une remarque générale s'impose en ce qui concerne le personnel, question particulièrement délicate. On rencontre presque partout des femmes pourvues de bonne volonté; mais cette qualité est-elle suffisante?

Il est à souhaiter que les municipalités fassent appel, de plus en plus, à des directrices infirmières compétentes, ayant autorité et dévouement.

S'il est possible aux berceuses de faire huit heures de travail journalier et d'avoir un après-midi de repos hebdomadaire, il est plus difficile d'admettre qu'une directrice de crèche puisse exiger ces mêmes avantages sans qu'il s'ensuive des inconvénients certains pour les nourrissons.

C'est ainsi que le jour de l'inspection d'une crèche, en l'absence de la directrice, les enfants de dix-huit mois à trois ans absorbaient uniquement à l'heure du repas de midi, un liquide brunâtre qui était « la soupe de poireaux et de pommes de terre ». Il est à espérer, souligne le rapport particulier,

que les mères de famille aient pu compléter, ce soir-là un dîner par trop sommaire, lequel sans doute, eût été différent en présence de la directrice, attentive à la consistence et à la préparation du repas. La nourriture, dans les crèches, doit être l'objet de soins spéciaux. Notamment pour les bouillies et potages lactés, il convient de préparer ceux-ci avec un soin méticuleux si l'on veut éviter que les enfants ne prennent leur régime en dégoût et n'aient pas, en fin de compte, une alimentation trop peu substantielle.

Dans l'ensemble, les crèches de la banlieue bien que certaines d'entre elles, en petit nombre d'ailleurs, aient donné lieu à des critiques sur l'incommodité des locaux, le faible rendement du personnel et le coût trop élevé du prix de revient, sont apparues comme tout à fait indispensables à l'enfance déshéritée qui les fréquente.

L'inspection des crèches, dans les départements autres que la Seine, a révélé une situation très inégale. Quelques unes des crèches visitées respectaient les prescriptions réglementaires. D'autres s'en écartaient dans des conditions qui ne devraient pas être tolérées.

Pour une crèche d'une ville du Midi, il est signalé que les locaux vétustes (chauffage par poêles, distribution d'eau insuffisante, lits non individuels pour grands enfants..., cuisine de type rural...) ne peuvent que trop difficilement présenter un aspect de bonne tenue. Des enfants y sont admis et gardés en état d'insuffisante propreté. Il n'est tenu qu'un seul des registres réglementaires: celui des inscriptions journalières de présences. Il n'y a qu'une berceuse pour vingt enfants.

Les locaux d'une autre crèche, située dans la même ville, pour être d'édification plus récente, n'en présentent pas moins des lacunes: deux salles sans éclairage électrique; pas de locaux d'isolement, pas d'autre amenée d'eau que celle qui alimente le bassin du lavoir dans la cour, pas de water-closets. Le personnel au jour de la visite ne comportait que la Directrice et une berceuse pour 22 enfants et pour un effectif moyen d'une trentaine de bébés, dont la moitié de plus de deux ans.

Ailleurs, il est signalé qu'une crèche est installée dans des locaux délabrés ne correspondant nullement à leur destination. Pour toute écriture, il est tenu un simple cahier sur lequel sont inscrites les présences journalières. Le même cahier sert pour la Goutte de lait. Les enfants sont reçus sans certificat médical.

Ailleurs encore, une crèche aménagée pour 25 enfants en

abrite plus de cinquante au jour de la visite de l'Inspecteur général. Les grands, âgés de plus de trois ans font partie de la « garderie » et ne sont inscrits nulle part. En 1928, la crèche a été fermée pendant un mois en raison d'une épidémie.

On signale encore une crèche où sont reçus pendant la journée des enfants de 6 mois à 3 ans et dont l'installation ne répond en rien aux prescriptions du décret du 9 novembre 1923 et de l'arrêté ministériel du 10 novembre suivant. Salle de berceaux, dortoir, salle de jeux, tout est mélangé ou communique directement. Il n'y a ni salle d'attente, ni salle de change, pas d'isolement effectivement réalisé. Pire, c'est dans la salle de jeux que fonctionne la consultation de nourrissons organisée par la Goutte de lait et réservée aux mères assistées. A ce moment les enfants sont parqués dans une pièce voisine pendant la durée de la consultation. Les registres réglementaires n'existent pas.

Dans une autre région, l'Inspection générale signale une crèche dépendant d'un bureau de bienfaisance et dont l'existence n'a jamais été officiellement déclarée.

« Cette garderie est installée dans une salle unique, servant à la fois de salle de jeux, de salle de repos, de salle de change, de salle d'attente des mères. Les voitures dans lesquelles sont amenés les bébés sont garées dans cette salle.... Aucun isolement n'est prévu. Les enfants ne changent pas de vêtements. »

Dans une pouponnière où la vaccination antituberculeuse est pratiquée, la Directrice met moins de bonne volonté à la vaccination antivariolique. Elle s'y déclare opposée par principe.

Une crèche municipale est éclairée au pétrole, le chauffage est rudimentaire. L'eau doit être puisée au dehors dans un bac servant à faire la lessive. Les voitures d'enfants ne sont pas protégées contre les intempéries et l'unique water-closet est constitué par un simple trou.

Un rapport signalé une crèche où il n'est absolument tenu aucune écriture.

Sur six crèches d'un département, une seule est mentionnée comme vraiment moderne et satisfaisante.

Les exemples ci-dessus sont évidemment les plus caractéristiques. Malheureusement, leur proportion, par rapport à l'ensemble, est beaucoup trop élevée et, dans les départements autres que la Seine, où un service de contrôle des crèches existe, le fonctionnement de ces établissements n'est, dans l'ensemble, que passable.

L'examen des budgets a montré les difficultés auxquelles les crèches ont à faire face et qui, dans une certaine mesure, expliquent l'insuffisance des locaux, sans excuser les négligences de fonctionnement.

Les crèches s'adressant à une clientèle souvent pauvre et toujours peu aisée, il leur est impossible de demander aux parents une rémunération complète des prestations qu'elles fournissent. Il apparaît donc plus nécessaire que partout ailleurs de comprimer le prix de revient. Or, pour certaines crèches de la région parisienne, notamment, il a été constaté des prix atteignant ou dépassant 17 francs, alors qu'en moyenne, mais pour les grandes villes, la somme devrait se maintenir au voisinage de dix francs.

Ayant donné ci-dessus un aperçu des contributions bien inférieures des mères, on conçoit combien péniblement s'équilibrent les budgets malgré les subventions communales ou de l'État.

Les services rendus par les crèches ne sont cependant pas contestables. A leur défaut, la clientèle infantine resterait dans des taudis presque complètement privée de soins. Sans reprendre ici les discussions sur les mérites et les inconvénients des crèches, on peut affirmer que partout où elles se sont créées, elles répondent à une nécessité. Mais trop souvent on ne demande pas à la mère une participation en rapport avec ses ressources et le service qui lui est rendu. Sans la crèche elle ne pourrait pas se procurer un salaire rémunérateur. Dans ces conditions, il serait plus équitable de proportionner, pour garder à la crèche son caractère charitable, le prix de journée au salaire gagné par la mère, compte tenu, bien entendu, de ses charges de famille. Il semble qu'une liaison avec les services d'infirmières visiteuses permettrait de se rendre un compte exact de la situation sociale et pécuniaire des parents et de leur demander une contribution en rapport avec leurs moyens réels.

En résumé, les crèches ne satisfont pas toutes aux conditions réglementaires qui leur sont applicables et les infractions relevées sont loin de porter sur des points de détail.

La question se pose dès lors de savoir s'il convient de maintenir les errements actuels et de continuer à allouer des subventions aux crèches défectueuses sans les mettre en demeure de se conformer dans un délai à déterminer aux prescriptions réglementaires.

CONCLUSIONS

La répartition du crédit destiné aux œuvres d'assistance maternelle est faite avec un grand soin. Toutefois, compte tenu du très grand nombre de subventions demandées, de la valeur inégale des services rendus, des inconvénients que présentent les décisions prises uniquement sur pièces, l'Inspection générale estime que, tant dans un but de simplification que dans l'intérêt d'une meilleure administration, on pourrait examiner s'il ne serait pas préférable de laisser à l'autorité préfectorale le soin de répartir les subventions, l'Administration supérieure se limitant à une première répartition entre les départements? Une telle méthode aurait l'avantage de substituer à des examens forcément rapides, sans documentation directe, pour des subventions souvent minimes, un examen de la situation de chaque département, de son effort d'ensemble, des organisations réalisées, des besoins à satisfaire etc... toutes choses dont il ne peut qu'être imparfaitement tenu compte dans une répartition sur demandes individuelles des œuvres.

La répartition au second degré, c'est-à-dire entre les œuvres de chaque département, pourrait utilement être confiée à une commission présentant en raison de sa constitution des garanties de compétence et d'impartialité analogues à celles qui sont offertes par la commission ministérielle qui statue actuellement.

Ainsi cette dernière qui deviendrait un organisme supérieur de répartition n'aurait plus à examiner qu'un dossier par département au lieu de 1.800, environ, qui lui sont soumis annuellement. Son étude porterait non plus sur des chiffres, mais sur une situation d'ensemble. Il lui serait possible, alors, d'apprécier l'effort social de chaque département au lieu de donner des encouragements individuels.

Le mode de répartition actuel présente, il est vrai, un avantage moral : celui de faire sentir aux œuvres l'intérêt direct que l'État leur porte.

Si cette considération devait primer toute autre et s'il apparaissait nécessaire de prolonger le régime actuel, l'Inspection générale, en attendant la réforme qu'elle préconise, bornerait ses conclusions aux points ci-après.

1° Le groupement des services d'assistance maternelle et de protection infantile dans un même service des préfectures

est la seule organisation susceptible de donner de bons résultats, notamment en ce qui concerne l'exécution du budget. L'Inspection de l'Assistance publique est le service le plus qualifié pour assurer dans les meilleures conditions d'administration et de compétence la gestion des services de l'enfance.

Cette organisation, qui n'exclut pas la participation si nécessaire de l'Inspection d'hygiène, est réalisée dans la plupart des départements, mais il conviendrait là où elle ne l'est pas, de rappeler les instructions qui l'ont recommandée.

2° Les subventions sont attribuées spécialement à chaque œuvre et non pas à des groupements ou collectivités. Si cette pratique accuse l'intérêt que l'administration supérieure porte aux initiatives de protection de l'enfance, il y aurait néanmoins intérêt à prendre en considération les ensembles d'organisations dans le cadre du département. Tout en attribuant individuellement les subventions, on déciderait de leur montant et de leur opportunité d'après la place et le rôle joué dans l'organisation d'ensemble. Par exemple : deux œuvres concurrentes ou simplement similaires pourraient ne pas être subventionnées dans une même ville. Une société de charité maternelle fonctionnant dans une ville où il n'y a pas de consultation de nourrissons pourrait n'être subventionnée qu'à la condition d'en ouvrir une. En d'autres termes, les subventions seraient utilisées en vue d'éviter les concurrences ou doubles emplois et de combler les lacunes.

3° Le nombre des œuvres non subventionnées est supérieur à celui des œuvres subventionnées. Cela tend à prouver que les subventions ne sont pas absolument nécessaires, du moins aux œuvres dont le but n'entraîne pas de grandes dépenses : consultations de nourrissons, par exemple. Les subventions peuvent donc, dans nombre de cas, être considérées au moins autant comme un encouragement que comme une aide effective et indispensable. De toute façon, elles sont essentiellement destinées au fonctionnement des œuvres et ne doivent pas venir grossir des excédents de recettes. La bonne administration d'une œuvre charitable ne se juge pas uniquement à la balance en crédit du compte de fin d'exercice, mais aux services rendus.

Une œuvre dont les excédents de recettes, provenant d'économies non justifiées par des projets de réalisation prochaine, dépassent la subvention allouée, ne devrait recevoir l'aide et l'encouragement d'une nouvelle subvention que sous la réserve de l'utiliser effectivement et rapidement.

4° Le montant du crédit budgétaire ne permet pas de venir en aide d'une façon suffisante aux maisons maternelles. A cet égard, l'Inspection générale souligne l'intérêt que présentent les divers projets législatifs destinés à assurer aux maisons maternelles des ressources en rapport avec les services qu'elles rendent.

5° Pour les crèches, on se trouve en présence de cette situation paradoxale : des œuvres subventionnées sur le chapitre 16, ce sont les seules dont l'ouverture, les aménagements, le fonctionnement technique et administratif font l'objet d'une réglementation. Cette réglementation, qui est d'autant moins désuète qu'elle a été remaniée en 1923, n'est pas suffisamment appliquée dans l'ensemble. Pourquoi allouer des subventions aux crèches défectueuses ?

L'Inspection générale, dont les rapports particuliers ont signalé nombre d'errements à modifier, attire sur ce point l'attention de l'Administration supérieure, en précisant que les crèches ne disposent pas, dans la majorité des cas, des ressources nécessaires pour se conformer à la réglementation en vigueur, et qu'il faudrait envisager en leur faveur une aide plus effective que les crédits actuels du chapitre 16 si on veut faciliter leur amélioration. A cet égard, les fonds du Pari-Mutuel, répartis au Ministère de la Santé publique, pourraient être mis à plus large contribution, si un nouvel aménagement de ces ressources, actuellement envisagé — mais qui ne rentre pas dans le cadre de cette étude — est réalisé.

V

APPLICATION DE LA LOI DU 22 JUILLET 1923
SUR L'ENCOURAGEMENT NATIONAL
AUX FAMILLES NOMBREUSES

(Rapporteur: M. SARRAZ-BOURNET, Inspecteur général adjoint.)

Pendant que s'effectuait la tournée de 1930 et que le rapport ci-après était préparé, la loi de finances du 17 avril 1930 apportait à la loi de 1923 un certain nombre de modifications.

Le bénéfice de la loi d'Encouragement national a été très sensiblement étendu aux familles nombreuses. Les allocations sont maintenant accordées pour chaque enfant de treize ans au delà du deuxième, soit au troisième enfant. Quand la mère est seule, l'allocation est donnée au deuxième enfant; quand le père et la mère sont décédés tous deux, l'allocation est donnée au premier (art. 174 de la loi de finances).

D'autre part, le montant des allocations, s'il a été réduit pour le premier enfant bénéficiaire, a été relevé pour les autres. Les allocations sont, aujourd'hui, de 120 francs pour le premier, 360 francs pour le deuxième, 540 francs pour le troisième et chacun des suivants, quand le père et la mère sont vivants. Dans les autres cas, elles sont de 360 francs pour le premier enfant bénéficiaire, 540 francs pour le deuxième et les suivants (art. 175 de la loi de finances).

Ces dispositions nouvelles ont une répercussion sur le montant des dépenses. Les crédits, de 132 millions en 1929, sont passés à 242.500.000 francs pour l'année financière 1930-1931; pour l'année 1931-1932, 248 millions sont demandés.

Néanmoins, le fonctionnement de la loi d'Encouragement national aux familles nombreuses reste le même et les remarques présentées par l'Inspection générale, sur l'application de cette loi, conservent leur valeur d'ensemble.

Sur l'intervention du Conseil supérieur de la Natalité et des groupements de familles nombreuses, est intervenue la loi du 22 juillet 1923, accordant aux familles françaises de plus de trois enfants vivants une allocation annuelle pour chaque enfant de moins de treize ans, au-delà du troisième. Cette loi, dite de l'Encouragement national aux familles nombreuses, étendue par un décret du 27 août 1924 aux trois départements recouverts d'Alsace et de Lorraine, n'est pas une loi d'assistance. Pour les formalités, pour les conditions d'admission, pour les recours, pour les répercussions financières, elle déroge aux règles générales posées par les lois ordinaires d'assistance obligatoire (lois de 1893, 1905, 1913). Au budget du Ministère du Travail, ses dépenses d'application pendant l'année 1928 ont atteint 122.500.000 francs ; pour l'année 1929, elles dépassent 132.000.000, et au budget de 1930 elles figurent pour 242.500.000 francs. C'est indiquer que cette loi constitue une assez lourde charge pour les finances publiques.

L'Inspection générale des services administratifs, chargée du contrôle de l'exécution du budget en ce qui concerne les services relevant de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène, au Ministère de la Santé publique, a donc estimé opportun d'examiner les conditions d'application de la loi du 22 juillet 1923 qui a d'ailleurs été complétée ou modifiée par les textes ci-après :

décret du 24 février 1924 portant règlement d'administration publique ;

loi de finances du 13 juillet 1925, élevant le taux des allocations de 90 à 120 francs par an, et étendant les catégories d'attributaires ;

loi de finances du 29 avril 1926 fixant à 360 francs le taux de l'allocation annuelle, par enfant attributaire ;

décret du 10 mars 1928 établissant les modalités du paiement des allocations ;

décret du 10 avril 1928 fixant les conditions de paiement aux nomades.

C'est sur la manière dont sont appliqués ces divers textes, dans les départements, qu'ont porté les investigations de l'Inspection générale. Le présent rapport résume ses constatations ou observations. Il se divise en six chapitres, correspondant aux points principaux sur lesquels il y a lieu d'attirer l'attention des divers services intéressés.

- I. — Organisation du service dans les Préfectures.
- II. — Fonctionnement général du service.
- III. — Retrait des allocations.
- IV. — Cumuls.
- V. — Questions diverses (recours, nomades, contrôle sur pièces et sur place, obligations imposées aux familles bénéficiaires).
- VI. — Questions financières (paiement des allocations, remboursements de trop perçus, aperçu général sur les dépenses).

I. — ORGANISATION DU SERVICE DANS LES PRÉFECTURES

Le service d'encouragement national aux familles nombreuses rentre dans les attributions normales des bureaux de la Préfecture.

Dans la plupart des départements, il est rattaché à la division qui traite des questions d'assistance (Ain, Rhône, Isère, Alpes-Maritimes, Ardèche, Charente-Inférieure, Côte-d'Or, Doubs, Drôme, Loire, Loiret, Haute-Marne, Meuse, Nièvre, Belfort, Seine-Inférieure, Deux-Sèvres etc...).

Dans d'autres, il est rattaché à l'Inspection départementale de l'Assistance publique, chargée par ailleurs de tous les services de l'enfance (Haute-Savoie, Bas-Rhin, Aude, Finistère, Haute-Garonne, Loir-et-Cher, Moselle, Haute-Saône, Tarn, Tarn-et-Garonne etc...).

Rarement, c'est une autre division que celle concentrant les services d'assistance qui traite de l'encouragement national ; mais le fait a été relevé, par exemple dans la Charente, où le service est rattaché à la division de la comptabilité.

Les employés affectés au service font généralement partie du cadre normal des bureaux de la Préfecture ; cependant, quelquefois, ce sont des auxiliaires.

La loi de 1923 et le règlement subséquent ne prévoient, pour la mise en vigueur de ladite loi, aucun crédit d'administration. Les dépenses de personnel ne peuvent donc être couvertes sur le crédit inscrit au budget pour l'application de la loi d'encouragement national. En fait, les dépenses sont assurées soit au titre des lois de 1920 sur le personnel des préfectures, soit au titre de la loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses.

La clientèle de cette dernière loi, depuis que les allocations d'encouragement lui sont sensiblement supérieures, est réduite

dans de très fortes proportions. Aussi, le personnel chargé d'appliquer la loi de 1913 s'est trouvé, presque partout, tout naturellement amené à s'occuper de l'encouragement national. Pour ce dernier service, il n'y a eu que très exceptionnellement création d'emplois nouveaux; mais les employés payés sur le crédit de la loi de 1913 ne consacrent à cette loi qu'une partie minime de leur temps; leurs principales attributions découlent maintenant de la loi de 1923. Il y a là une situation anormale que l'Inspection générale a signalée dans son rapport sur le personnel des préfectures et qui ne peut trouver d'autre solution que dans l'application à tout le personnel des dispositions des lois de 1920, au lieu de payer sur les crédits spéciaux des lois d'assistance le personnel chargé de leur application. Certes, les barèmes de répartition des dépenses entre État et département sont généralement plus avantageux pour les départements en matière des lois d'assistance. Pour l'assistance aux familles nombreuses, l'aide de l'État va fréquemment de 70 % à 80 % des frais d'administration et de contrôle. Mais l'application de la loi d'encouragement national a considérablement réduit l'effort financier demandé aux départements pour l'assistance aux familles nombreuses, puisque l'État seul en assume les frais et que la plupart des assistés de la loi de 1913 sont maintenant sous le régime de la loi de 1923. Les quelques milliers de francs que les départements auraient à couvrir en surplus pour les dépenses de personnel seraient largement compensés. Dès l'instant qu'un même personnel bénéficie du même statut et effectue des travaux administratifs similaires, il n'y a pas de raisons que deux régimes financiers différents lui soient appliqués.

Le nombre des employés affectés à l'encouragement national varie dans les départements suivant le nombre des allocataires. Dans la plupart, un seul employé, expéditionnaire ou rédacteur, assure l'ensemble du service. Très souvent il s'occupe aussi de l'assistance aux familles nombreuses. Le chef de bureau et le chef de la division auxquels il est rattaché donnent les directives et traitent les questions particulièrement importantes.

Dans quelques grands départements (Rhône, Seine-Inférieure, Finistère, etc...) l'organisation est plus étoffée en personnel, mais est rattachée à un bureau ayant dans ses attributions l'application d'autres lois de protection de l'enfance.

Quand les services emploient des auxiliaires, ceux-ci sont payés sur le budget départemental, sans participation de l'État.

II. — FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL DU SERVICE

Pour bénéficier de la loi du 22 juillet 1923, les chefs de famille doivent remplir un certain nombre de conditions qu'il est utile de rappeler :

1° Être de nationalité française et résider en France.

2° Avoir à sa charge plus de trois enfants vivants, légitimes ou légitimés, de moins de 13 ans (Les enfants naturels et les enfants reconnus sont exclus du bénéfice de la loi). La loi de finances du 13 juillet 1925 a décidé que les allocations seraient données au père ou à la mère restant seuls avec des enfants à leur charge dans les mêmes conditions que celles de la loi d'assistance aux familles nombreuses (au 2^e enfant pour une veuve ou assimilée, au 3^e enfant pour un veuf ou assimilé).

Les enfants de plus de 13 ans et de moins de 16 ans ouvrent cependant droit à allocation quand ils restent à la charge de leurs parents et se trouvent dans la situation suivante :

pourvus d'un contrat d'apprentissage ;

en cours de scolarité sans être titulaires d'une bourse d'enseignement public ;

infirmes ou incurables non bénéficiaires de la loi du 15 juillet 1905.

A cet égard, la loi de 1923 est plus libérale que la loi de 1913. Cette dernière pour les enfants de 13 à 16 ans ne prévoyait que la catégorie restreinte de ceux en cours d'apprentissage.

Il faut ajouter que la loi du 20 mars 1928 a récemment étendu la notion de l'apprentissage puisque son article 2 autorise l'apprentissage familial. Elle prescrit : « si le père, la mère ou le représentant d'un mineur entendent l'employer comme apprenti, ils seront obligatoirement tenus de faire la déclaration au secrétariat du Conseil de prud'hommes ou, à défaut, au greffe de la justice de paix de leur résidence ; cette déclaration sera assimilée dans tous ses effets à un contrat écrit d'apprentissage ». Ainsi, les familles remplissant les autres conditions de la loi de 1923 peuvent désormais, dans le cadre des prescriptions sur le décret d'apprentissage et en se conformant aux dispositions de la loi du 20 mars 1928, bénéficier des allocations d'encouragement national pour leurs enfants de 13 à 16 ans gardés chez elles en apprentissage.

3° Enfin, troisième condition, qu'il convient de souligner, il ne faut pas être inscrit au rôle de l'impôt général sur le revenu. Ce n'est pas le taux de base seul qui est à considérer,

mais bien ce taux augmenté des dégrèvements légaux de base. Le caractère distinctif de la loi ressort bien ici. Il ne s'agit nullement d'assistance. Une famille nombreuse dont le chef de famille accusera 30.000 francs, ou même davantage, de ressources annuelles et qui, par le jeu des dégrèvements pour charges de famille ne sera pas inscrit au rôle de l'impôt général sur le revenu, a droit aux allocations d'encouragement national.

Pour obtenir les allocations, un minimum de formalités est exigé. Le chef de famille doit faire à la mairie de sa résidence une déclaration sur papier libre; cette déclaration doit être certifiée exacte par le maire et la signature du déclarant légalisée. A cette déclaration sont jointes un certain nombre de pièces justificatives (bulletin de naissance du déclarant pour justifier de son état civil et de sa nationalité; bulletins de naissance des enfants sur papier libre; certificat du percepteur attestant que le déclarant n'est pas inscrit au rôle de l'impôt général sur le revenu; pour les enfants de plus de 13 ans, soit copie ou extrait du contrat d'apprentissage, soit certificat de scolarité, soit certificat médical).

Le maire délivre récépissé de la déclaration. Il doit la transmettre ensuite sans délai au Préfet avec les pièces justificatives, auxquelles il annexe un certificat de vie des enfants. La date de délivrance du récépissé fixe le point de départ de l'allocation.

Le Préfet prononce l'admission dans le délai d'un mois après réception du dossier, et après vérification de l'existence des conditions légales.

Le mécanisme de mise en vigueur de la loi est des plus simples, autrement moins compliqué que celui des lois d'assistance obligatoire. Comment, en fait, les départements le mettent-ils en mouvement?

Les vérifications de l'Inspection générale permettent d'affirmer que, dans l'ensemble, la loi de 1923 est appliquée, aussi bien dans son esprit que dans sa lettre, comme elle doit l'être.

Des dossiers individuels sont établis pour chaque famille allocataire. Les mairies sont pourvues d'imprimés spéciaux qu'elles n'ont qu'à remplir. Presque tous les départements ont, de plus, des chemises imprimées contenant déclaration et pièces justificatives.

Très souvent même, la chemise contient, au recto et à l'intérieur, un certain nombre d'indications qui permettent de supprimer les écritures inutiles. C'est ainsi que, dans l'Ardèche, la Drôme, les Alpes-Maritimes etc..., figurent à la fois sur la chemise, la déclaration du demandeur, l'attestation du maire tenant lieu de certificat de vie des enfants, l'indication

de la date à laquelle a été délivré récépissé de la déclaration, la situation du chef de famille (ou de sa femme) en ce qui concerne l'impôt sur le revenu.

Les pièces justificatives sont régulièrement fournies par les mairies et, quand il y a une lacune, le contrôle sur pièces effectué à la Préfecture intervient.

Cependant, en ce qui concerne les enfants de 13 à 16 ans, un certain nombre d'anomalies ont été relevées.

a) *Contrats d'apprentissage.* — Pour les contrats d'apprentissage, certains départements se contentent d'une attestation du maire; d'autres d'une copie sur papier libre des extraits principaux du contrat, copie certifiée par le maire ou le commissaire de police; d'autres encore, par contre, demandent une copie intégrale du contrat sur papier timbré avec signatures légalisées; quelques-uns exigent que cette copie soit fournie par le greffe de la Justice de paix.

Dans un département de l'Ouest, les maires ont toute liberté à cet égard et la pièce réclamée aux familles intéressées varie d'une commune à l'autre.

L'Inspection générale souhaite plus d'uniformité. Il est essentiel que la pièce fournie donne toute sécurité quant à la réalité du contrat intervenu. Il semble qu'une copie sur papier libre, certifiée par le maire, des principaux extraits du contrat d'apprentissage soit suffisante, sans qu'il y ait lieu de faire engager des frais de papier timbré ou de copies judiciaires au compte des familles nombreuses. C'est une pseudo-garantie qui n'ajoute rien.

Dans un autre ordre d'idées, il convient de noter que, fréquemment, les contrats d'apprentissage ne renferment aucune indication sur le taux du salaire versé à l'apprenti. Et cependant ce renseignement a de l'importance puisque, dans certains départements, au delà d'un taux maximum, l'enfant n'étant plus considéré comme à charge, l'encouragement national ne joue plus.

On peut d'ailleurs se demander si cette manière de procéder, si cette limitation de l'encouragement national aux apprentis dont la rémunération est trop minime pour être considérée comme un salaire, sont bien régulières. La loi de 1923 n'en prévoit pas; il lui suffit que l'enfant de plus de 13 ans soit pourvu d'un contrat d'apprentissage, pour avoir droit à l'allocation.

L'apprentissage familial, quoique consacré par la loi du 20 mars 1928, n'ouvre pas droit, dans certains départements,

aux allocations d'encouragement national. Cette interprétation restrictive des lois de 1923 et 1928 ne saurait être maintenue quand les formalités prévues à l'article 2 de la loi de 1928 sont observées.

Une question plus controversée est celle de l'apprentissage agricole des enfants de 13 à 16 ans auprès de leurs parents cultivateurs. La loi du 18 janvier 1929 a étendu à l'apprentissage agricole les dispositions du chapitre I livre 1^{er} du Code du travail sur le contrat d'apprentissage industriel. S'ensuit-il que les dispositions de la loi de 1928 autorisant l'apprentissage familial doivent être appliquées à l'apprentissage agricole?

Il est difficile de soutenir que la loi du 18 janvier 1929 a simplement étendu au contrat d'apprentissage agricole une procédure et des sanctions découlant du Code du travail. Si l'apprentissage familial industriel est autorisé, comment s'opposer à la reconnaissance officielle de l'apprentissage familial agricole? Il est juste, toutefois, de reconnaître qu'en matière agricole, l'enfant gardé par son père et travaillant avec lui, est en même temps apprenti et ouvrier, puisqu'il remplace une main-d'œuvre extra familiale en participant aux travaux de la terre, aux soins du bétail, etc.... D'un autre côté, donner l'avantage de l'encouragement national aux familles paysannes pour les enfants de 13 à 16 ans apprentis dans leur famille, reviendrait en pratique à étendre à 16 ans l'âge limite auquel les allocations seront données dans toutes les communes rurales. La famille habitant la ville, ou dont le chef n'est pas agriculteur, sera désavantagée par rapport à la famille rurale et, cependant, cette famille nombreuse n'a-t-elle pas plus de charges que l'autre et ne mérite-t-elle pas autant l'aide financière des pouvoirs publics?

En raison des importantes répercussions financières que soulève la réponse donnée à cette question, posée dans maints départements (Haute-Garonne, Haute-Savoie, etc....), l'Inspection générale estime qu'elle doit faire l'objet d'instructions d'ordre général.

b) *Certificats de scolarité.*

Ces certificats sont délivrés par les chefs des établissements dans lesquels sont placés les enfants et consistent dans une simple attestation. Dans beaucoup de départements, elle est rédigée sur un papier quelconque, sans entête, sans légalisation de signature, sans caractère d'authenticité, quelquefois sur une simple carte de visite. Lorsque l'établissement se trouve dans

la commune de résidence des parents, le maire qui établit le dossier se porte garant des renseignements demandés, et cette manière de procéder n'offre guère d'inconvénients. Mais, fréquemment, les enfants sont placés dans des établissements situés en dehors de la résidence des parents. Pour avoir plus d'autorité, l'attestation du chef d'établissement devrait être renforcée par la légalisation de sa signature, peut-être même par une attestation du maire que la déclaration faite par le directeur d'établissement est exacte.

Ce qui, en général, est exigé des médecins pour la délivrance des certificats médicaux d'incurabilité ou d'infirmités, paraît devoir être exigé des chefs d'établissements.

D'autre part, l'attestation du chef d'établissement doit être faite au présent, elle doit indiquer que l'enfant fréquente l'établissement à la date où l'attestation est délivrée, et non pas certifier que l'enfant « fréquentera » l'établissement à une date ultérieure, ainsi qu'il a été relevé dans un département de l'Est.

Dans un autre ordre d'idées, il peut arriver qu'un enfant placé au début de l'année scolaire dans un établissement d'instruction en soit retiré en cours d'année; et cependant l'attestation du directeur ou de la directrice était exacte au moment où elle a été jointe au dossier. Pour éviter que les retraits ne restent pas ignorés du service intéressé, quelques départements (Savoie notamment) demandent une nouvelle attestation de présence, en cours de scolarité. Cette attestation, portée sur imprimés spéciaux adressés directement par le service à l'établissement en cause, permet de contrôler si les modifications aux conditions d'admission à l'encouragement national sont bien régulièrement portées à la connaissance des municipalités et du service départemental. Cette pratique excellente mériterait d'être généralisée.

c) *Certificat médicaux d'incurabilité ou d'infirmités.*

Ces certificats sont, en général, libellés correctement avec des diagnostics assez complets. Cependant, quelques départements se contentent d'indications trop vagues.

C'est ainsi qu'il a été relevé dans les dossiers de simples mentions telles que : « infirme », « incurable », « tuberculeux », « atteint d'infirmités le rendant une charge pour sa famille », « atteint d'ankylose ». Dans un département du Sud-Ouest, le médecin se borne à constater que « l'enfant X... n'est pas capable à l'heure actuelle de travail quelconque ou d'apprentissage ». Sans exiger un diagnostic détaillé, il semble que le

médecin devrait être invité à apporter un peu plus de précision dans le libellé de son certificat.

Les signatures des médecins sont, en général, légalisées. Il advient même que, dans certaines communes (cas d'un département de l'Ouest), les certificats sont établis sur papier timbré. C'est là une formalité que la loi n'a pas visée. Il est donc inutile d'imposer des dépenses de ce genre aux familles ; le certificat sur papier libre avec signature légalisée paraît suffisant.

Quand il s'agit d'un enfant hospitalisé en préventorium ou en sanatorium, quelques départements se contentent d'une attestation du maire ou du directeur de l'établissement. Il semble que cette attestation doive être considérée comme ayant autant de valeur probante que celle d'un directeur d'établissement d'instruction et qu'il ne soit pas indispensable de réclamer un certificat du médecin traitant ; mais, bien entendu, il importe que le chef de l'établissement hospitalier, signalé la cessation de l'hospitalisation.

Quand le service départemental a examiné le dossier et vérifié que toutes les conditions prescrites par la loi sont remplies, le Préfet prononce l'admission du chef de famille demandeur au bénéfice de la loi.

Cette admission ne donne pas lieu, en général, à un arrêté ; elle résulte implicitement de l'inscription du nom de l'intéressé sur les états collectifs de paiement des allocations, ou sur un registre de comptabilité.

Il semble, cependant, qu'en pareille matière, une véritable décision du Préfet doive intervenir, puisqu'elle fixe éventuellement le point de départ d'un recours gracieux ou contentieux en cas de refus d'admission. La situation est un peu la même que celle envisagée en matière d'admission au bénéfice des secours temporaires de la loi du 27 juin 1904. Dans ce cas, un arrêté préfectoral prononce l'admission au bénéfice de secours. En matière d'allocation d'encouragement national une décision du Préfet visant chaque cas particulier devrait également être prise. Sur la chemise du dossier, une décision brièvement libellée, avec signature du Préfet ou du Secrétaire général, suffirait. C'est ainsi que procèdent actuellement les départements du Finistère, de la Charente, du Puy-de-Dôme etc..., et il n'apparaît pas que le travail de bureau en ait été réellement accru.

Pour être tenu au courant soit des modifications pouvant survenir dans les conditions requises pour obtenir les allocations, soit de la cessation à date fixe des allocations

accordées, les départements ont établi, en plus des dossiers individuels, un registre de comptabilité comportant, par communes, les noms des bénéficiaires, la date du commencement et de la fin des attributions, le montant de chacune des allocations accordées, etc....

D'autres, outre ce document, possèdent un registre matricule. Plus ou moins complets, suivant les départements, ces registres ont une utilité incontestable et leur existence ne saurait trop être recommandée.

Enfin, les modifications dans la situation des allocataires, qui ouvrent droit à nouvelles allocations, doivent être portées directement par les intéressés à la connaissance des maires. Il s'agit soit de la naissance d'un enfant, soit de la mise en apprentissage d'un enfant de plus de 13 ans, ou de son placement dans une institution d'enseignement, etc.... La nouvelle allocation est accordée dans les mêmes conditions et suivant les mêmes formalités que les allocations primitives. Aucune observation n'est à formuler à cet égard.

III. — RETRAIT DES ALLOCATIONS

Il n'en va pas de même des modifications dans la situation des allocataires, qui mettent un terme au droit à l'allocation (âge limite dépassé, décès d'un enfant, retrait d'école ou d'apprentissage, inscription au rôle de l'impôt sur le revenu etc...). Ces modifications emportent retrait du droit à l'allocation et suppression du paiement des allocations.

a) *Dépassement de l'âge limite.*

Quand l'âge limite est dépassé, le droit à l'allocation tombe en quelque sorte automatiquement. Un chef de famille a 4 enfants de moins de 13 ans (ou de 13 à 16 ans remplissant l'une des conditions exceptionnelles indiquées plus haut) ; quand l'aîné de ses enfants atteindra 13 ans ou 16 ans suivant le cas, il n'aura plus droit à toucher l'allocation d'encouragement national. Pour 5 enfants, quand l'un dépasse 13 ans (ou 16 ans) une allocation disparaît, et au lieu de 2, le chef de famille n'en touchera désormais qu'une seule, etc... Toutes les indications touchant l'âge limite des enfants sont, en général, portées sur les dossiers individuels ou sur les registres de comptabilité. Les services départementaux savent ainsi à quel moment exact l'allocation, ou les allocations, cesseront d'être dues ; et à moins de situations nouvelles signalées par les mairies à cette date, ils rayent automatiquement les intéressés des listes d'ayants droit.

b) *Décès d'un enfant.*

Par le jeu même des dispositions légales, le décès d'un enfant modifie la situation de l'allocataire et le retrait de l'allocation peut en être la conséquence.

En fait, les décès sont-ils bien portés à la connaissance des services ?

Dans l'ensemble, les municipalités signalent aussi rapidement que possible à la Préfecture les décès d'enfants allocataires. Dans quelques départements, des instructions strictes ont été adressées aux mairies pour qu'elles ne dépassent pas un délai de 5 jours. En pratique, les décès sont portés à la connaissance du service dans un délai qui n'excède pas un mois, et qui est acceptable puisque le paiement de l'allocation est effectué par mois et à terme échu.

Quand l'avis de décès parvient au service départemental, avant que n'ait été établi l'état collectif de paiement par commune, la radiation de l'allocataire est effectuée au moment de la confection de l'état avec effet du jour du décès.

Quand l'avis parvient trop tard, le maire rectifie l'état collectif de paiement de sa commune ; il en avise en même temps le service départemental et le percepteur qui ne paie pas, ou qui ne paie que la somme due.

Quand le paiement a été effectué à tort, un ordre de remboursement est lancé.

C'est la procédure normalement en vigueur dans la plupart des départements.

Cependant, il arrive que des municipalités négligentes ou des services peu avisés accusent dans les déclarations de décès et les retraits d'allocations des retards inadmissibles. C'est ainsi qu'il a été relevé dans un département de l'Ouest un décès survenu le 12 mars et signalé par la mairie seulement le 3 août, un autre du 8 mars signalé en novembre, etc...

c) *Retrait d'école ou d'apprentissage.*

Ici également, comme pour les décès d'enfants, les retraits sont portés assez rapidement à la connaissance du service. Beaucoup de chefs d'établissement et de patrons avisent directement les services départementaux.

Néanmoins, quelques mairies n'apportent pas à cet égard la diligence désirable ; l'apprentissage est terminé ou les conditions du contrat modifiées (fixation d'un salaire), l'enfant est retiré en cours de scolarité, sans que le service mandatant les allocations se trouve prévenu. Ce n'est que par hasard qu'il se trouve mis au courant et qu'il peut rayer l'enfant du nombre des allocataires.

d) *Inscription au rôle de l'impôt général sur le revenu.*

Un chef de famille est admis au bénéfice de la loi d'encouragement national alors qu'il n'était pas inscrit au rôle de l'impôt général sur le revenu. L'année suivante ses ressources matérielles augmentant, le contrôleur des contributions le porte au rôle. Sa situation étant modifiée, il n'a plus droit à allocation.

Les mairies, quand les intéressés ne font pas connaître d'eux-mêmes qu'ils ne remplissent plus une des conditions exigées par la loi, sont, dans pareil cas, assez embarrassés pour connaître les modifications de situation et les porter à la connaissance du service.

Mais, dans ce domaine, le fait n'est pas irrémédiable, puisque c'est le percepteur qui paye l'allocation mensuelle. Or, comme c'est lui, d'autre part, qui perçoit l'impôt, il peut confronter, en cas de doute, ses divers documents et suspendre le paiement de l'allocation en même temps qu'il avise le service intéressé.

Quand, pour une de ces raisons, une allocation a été versée à tort, elle fait l'objet d'un reversement au Trésor. Il en sera parlé plus loin dans le paragraphe relatif aux questions financières.

e) *Retrait d'office.*

Dans l'intérêt même de l'enfant, une procédure spéciale de retrait d'office des allocations a été prévue par la loi de 1923 (art. 14, 52 et 3). Quand un allocataire est considéré comme indigne de continuer à recevoir l'allocation, soit en raison de sa conduite, soit parce qu'il en fait un usage contraire aux fins qu'elle doit remplir, le juge de paix de la résidence peut être saisi par toute personne qui a à sa charge, ou bien qui compte y prendre, un ou plusieurs enfants. Il n'y a pas, en ce cas, suppression de l'allocation. Le juge de paix désigne un nouveau titulaire de l'allocation (personne ou établissement) ; il en porte le nom à la connaissance du maire et du Préfet. La décision du juge de paix est susceptible d'appel devant le Tribunal civil qui statue en chambre du Conseil.

Dans tous les départements où l'Inspection générale a porté ses investigations, cette procédure minutieusement réglée par la loi de 1923 n'a pas eu à être appliquée. Aucun magistrat n'a été actionné dans les conditions prévues.

IV. — CUMULS

Les allocations d'encouragement national ne se cumulent pas avec les allocations d'assistance aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913), ni avec celles de la loi du 17 juin 1904 (secours temporaires), ni avec celles de la loi du 14 juillet 1905 pour les enfants de 13 à 16 ans infirmes ou incurables, placés dans un établissement hospitalier ou assistés à domicile. De même, elles ne se cumulent pas avec les indemnités allouées pour charges de famille à leur personnel civil ou militaire par l'État, les départements, les communes, les établissements et services publics. Un avis du Conseil d'État du 2 mars 1927 a spécifié que dans « services publics », il fallait englober les « concessionnaires de services publics » soumis envers leur personnel à certaines obligations résultant soit de textes législatifs ou réglementaires, soit de cahiers des charges et conventions annexes approuvées par l'Administration.

Ces diverses prescriptions sont actuellement appliquées de façon satisfaisante dans les départements. Le cumul avec les lois d'assistance n'a été relevé que très exceptionnellement (Ain, Finistère, etc...), et encore ne s'agissait-il que de cas très particuliers, où pour des raisons d'humanité, les textes réglementaires ont été transgressés, en raison du taux minimum des secours temporaires.

Ausurplus, le cumul entre assistance aux familles nombreuses et encouragement national est pratiquement difficile, car, comme il a été indiqué plus haut, c'est, dans la plupart des départements, un même employé qui se trouve chargé des deux services. De même, une liaison existe souvent soit entre l'Inspection de l'Assistance publique et le service de l'encouragement national, soit entre les divers services d'assistance pour se communiquer réciproquement les noms de leurs ayants droit.

Depuis qu'en 1926, les allocations d'encouragement national ont été relevées et portées à un taux supérieur à celui des allocations d'assistance, les familles bénéficiaires de celle-ci ont été mises en demeure d'opter, et elles ont presque toutes choisi l'encouragement national beaucoup plus avantageux financièrement. A l'occasion de cette option un nouvel examen des dossiers a été fait, et les cumuls de ce genre sont en pratique inexistantes.

De même, l'interprétation donnée par le Conseil d'État au mot « services publics » a mis fin aux difficultés qui pouvaient se présenter, et aucune observation spéciale n'a été faite dans cet ordre d'idées. L'adresse et la profession du déclarant étant

connues, il est facile de vérifier la nature de l'entreprise qui l'emploie et de constater quels avantages elle réserve aux familles nombreuses.

Un cas intéressant a toutefois été noté en Charente-Inférieure. Il s'agissait d'un employé auxiliaire des Ponts et Chaussées, affilié à une caisse de compensation qui bénéficiait pour ses enfants de moins de 13 ans des avantages de ladite caisse, et qui demandait, pour un 5^e enfant de plus de 13 ans et en cours d'études, à être admis à l'encouragement national.

Dans la Meuse, l'encouragement national a été refusé, par assimilation aux ouvriers d'une concession de services publics, à ceux d'une entreprise chargée d'exécuter d'importants travaux d'intérêt stratégique et recevant des indemnités pour charges de famille aux termes mêmes du cahier des charges.

Certes, quelquefois, dans une même entreprise, l'interprétation actuelle aboutit à des anomalies. Sur le chantier où l'entreprise travaille pour l'État, le personnel n'a pas droit aux allocations d'encouragement national, et il retrouvera ce droit sur le chantier voisin si celui-ci est ouvert au compte d'un particulier.

La circulaire ministérielle du 7 juin 1924, relative à l'application de la loi du 22 juillet 1923, a indiqué, à propos des enfants de 13 à 16 ans en cours d'études, que ne seront pas admis au bénéfice de l'allocation ceux qui bénéficient d'une bourse de l'État, du département, de la commune ou d'un établissement public.

Si quelques départements appliquent à la lettre ces instructions, se mettent en liaison avec les autorités universitaires en vue de connaître les noms d'enfants titulaires de bourses, beaucoup considèrent que la bourse peut être cumulée. D'autres, estiment que seules les bourses d'État ou les bourses départementales doivent fermer le droit à allocation d'encouragement national; d'autres encore donnent l'allocation quand la bourse est inférieure au taux de l'allocation. Les rapports particuliers relèvent en pareille matière des solutions tout à fait opposées suivant les départements. Il conviendrait de donner à cet égard de nouvelles et précises instructions.

Pareillement, quand des enfants sont aidés dans leurs études, au titre de « pupilles de la nation », doivent-ils, ou non, cumuler leurs bourses d'études versées par les offices départementaux de pupilles avec les allocations d'encouragement national? Certains départements, interprétant largement les textes actuels, ne voient pas d'inconvénients à ce cumul; d'autres, au contraire, l'interdisent. Ici encore une solution générale et uniforme s'impose

Il en est de même pour des enfants hospitalisés en préventorium ou sanatorium : peuvent-ils bénéficier des allocations pendant toute la durée de leur hospitalisation souvent fort longue ? Il semble, en toute justice, que si le cumul doit être toléré en cas d'hospitalisation momentanée (accident ou maladie aiguë), il ne doit pas l'être quand l'hospitalisation est de durée étendue, ceci par assimilation avec la réserve faite pour les infirmes ou incurables hospitalisés. Il y a des solutions contradictoires à unifier.

Dans un autre ordre d'idées, il a été relevé des cas où l'encouragement national était refusé à des ouvriers ou employés touchant le sursalaire familial et des indemnités de charges de famille par l'intermédiaire d'une caisse de compensation. Quand l'employeur n'est pas concessionnaire de service public, il n'est pas douteux que l'encouragement national doive être accordé.

Il est juste, d'ailleurs, d'ajouter que si l'encouragement national a été refusé dans quelques-uns des cas signalés, par contre, les intéressés se trouvant dans une situation particulièrement digne d'intérêt, ont été invités à réclamer le bénéfice de l'assistance aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913) qui, elle, n'interdit aucun cumul et qui se borne à l'appréciation du fait de l'insuffisance des ressources d'un postulant pour élever sa famille.

V. — QUESTIONS DIVERSES

a) *Recours.*

Sauf erreur ou omission de l'Inspection générale, il n'a été relevé aucun recours contentieux contre une décision du Préfet rejetant l'admission au bénéfice de la loi du 22 juillet 1923.

Quelques cas de recours gracieux au Ministre ont seulement été notés, encore s'agit-il moins de demandes de renseignements ou d'interprétations des textes que de recours proprement dits.

b) *Nomades.*

L'option permise au 1^{er} janvier 1927 entre les allocations d'encouragement national et celles de l'assistance aux familles nombreuses a provoqué l'admission au bénéfice de la loi de 1923 d'un certain nombre de chefs de famille sans résidence fixe, tributaires jusque là, au titre d'assistés sans domicile de secours, de la loi du 14 juillet 1913.

Mais, il était à craindre que certains de ces chefs de famille demandassent l'encouragement national dans les départements différents où leurs occupations les appelaient à séjourner. En vue d'éviter des doubles emplois, un fichier central des bénéficiaires sans résidence fixe, a été institué au Ministère du Travail. Une admission ne peut être prononcée sans que les préfets aient vérifié près de l'Administration centrale si une inscription préalable dans un autre département n'a pas été déjà effectuée en faveur du chef de famille postulant (circulaire ministérielle du 11 avril 1928).

A l'usage, il est apparu que ces règles étaient d'une sage administration. Par ce moyen, les admissions dans divers départements d'une même famille sans résidence fixe (forains, marinières etc..) sont évitées.

Pour le paiement de l'allocation, les bénéficiaires de cette catégorie sont rattachés à un département déterminé qui assure les mandatements nécessaires et délivre la carte d'identité avec mention spéciale. En fait, les nomades touchent leur allocation quand ils reviennent dans la commune où ils ont présenté leur demande ; mais nombre d'entre eux ont pris l'habitude de réclamer au percepteur l'envoi par mandat-poste du montant de l'allocation, déduction faite des frais postaux. Cette manière de procéder est adoptée sans objections par bien des percepteurs.

c) *Contrôle.*

Le contrôle sur pièces des demandes est effectué avec beaucoup de soins, presque partout, par les bureaux des préfectures ; et les intérêts financiers de l'État sont ainsi, pour la plupart du temps, sauvegardés. Il convient pour les administrations départementales de suivre de très près les conditions requises pour bénéficier de la loi et d'examiner si elles sont effectivement remplies, non seulement au moment même de la demande, mais encore pour toute la période durant laquelle l'allocataire conserve le bénéfice de l'allocation.

Cependant, il est des constatations que seul un contrôle sur place permet de faire : réalité de l'existence des enfants, de la fréquentation scolaire, de l'apprentissage etc ..

Il a été indiqué que des modifications dans la situation des familles allocataires ne sont pas signalées au service intéressé, ou trop tardivement pour que des remboursements puissent être provoqués.

De ses constatations l'Inspection générale a déduit la néces-

sité d'un contrôle sur place. Quelques sondages effectués soit par des Inspecteurs généraux, soit à leur demande par la police municipale, ont démontré que ce contrôle devrait être rendu obligatoire.

Rares sont les départements où il fonctionne (Meuse, Haute-Saône, Bas-Rhin, Seine-Inférieure, Loir-et-Cher, Haut-Rhin, Ardèche, Savoie, etc...). Parfois, le contrôle de l'apprentissage est effectué par l'Inspecteur du Travail (Bas-Rhin).

Cependant, des contrôleurs d'assistance existent aujourd'hui dans presque tous les départements. Il semble facile d'ajouter à leur mission le contrôle des conditions exigées par la loi et effectivement remplies par les bénéficiaires de l'encouragement national. Ce contrôle ne doit pas se limiter à des visites dans les mairies, comme il a été constaté; les contrôleurs doivent aller dans les familles, chez les patrons, dans les établissements d'instruction etc.

Ce n'est pas brimer les familles nombreuses que de l'instituer; c'est simplement veiller à la stricte application de la loi, et à la bonne utilisation des crédits importants votés par le Parlement.

Le contrôle sur place pourrait d'ailleurs s'assurer qu'un bon usage est fait des allocations. La procédure de retrait d'office en cas de mauvais usage, prévue dans la loi de 1923, n'a sans doute jamais joué, parce qu'aucune constatation n'en a été opérée officiellement. Le contrôleur sur place aurait toute qualité pour le faire et pour proposer au juge de paix les sanctions utiles.

d) Obligations imposées aux familles bénéficiaires.

L'État assurant aux familles nombreuses certains avantages matériels qui leur sont dus légitimement, n'a-t-il pas, en contre partie, le droit d'exiger que soient respectées certaines obligations imposées dans l'intérêt même des enfants?

Elles sont de deux sortes:

1° Surveillance médicale dans le cadre de la protection maternelle et infantile.

Certains départements invitent les familles bénéficiaires à présenter les enfants en bas âge aux consultations de nourrissons organisées dans les communes, à les soumettre à la surveillance d'un médecin inspecteur de la protection du premier âge ou d'une infirmière visiteuse. Les instructions adressées par le Préfet aux municipalités font de cette présentation une

obligation et menacent les familles, en cas de non observation de cette règle, de la suppression des allocations.

En droit strict, pareille sanction est certainement illégale et, en l'état actuel des textes, un pourvoi d'un chef de famille, objet de cette mesure, serait gagné. Néanmoins, il n'apparaît pas à l'Inspection générale que l'exigence de soumettre un enfant bénéficiaire d'une allocation d'encouragement national, payée par l'État, à la surveillance médicale instituée dans un but général de protection maternelle et infantile, soit tellement exorbitante. Elle regrette qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne consacre officiellement les heureuses initiatives prises à cet égard par quelques départements particulièrement avancés en matière sociale (Haut-Rhin, Savoie etc...)

2° Dans un autre ordre d'idées, elle regrette aussi que l'obligation scolaire ne se trouve pas imposée *ipso facto* aux enfants de familles allocataires. Elle a reçu, à cet égard, de municipalités et de services départementaux, un certain nombre de doléances justifiées dans l'intérêt des enfants. A défaut de sanction directe donnée à la loi sur la fréquentation scolaire, l'allocation en pareil cas devrait être supprimée.

En cette matière de fréquentation scolaire, il importe de signaler une anomalie relevée dans les trois départements d'Alsace et de Lorraine. La scolarité y est obligatoire jusqu'à 14 ans et non pas 13 ans. L'enfant, entre 13 et 14 ans, ne peut passer de contrat d'apprentissage, puisque l'âge limite de l'apprentissage est fixé à 14 ans révolus. Il est donc, s'il quitte l'école, exclu en fait du bénéfice de la loi d'encouragement national et il ne peut en bénéficier qu'à l'expiration de sa quatorzième année, quand ses parents ont fait établir pour lui un contrat régulier d'apprentissage.

VI. — QUESTIONS FINANCIÈRES

1° Paiement des allocations.

Les allocations d'encouragement national étaient à l'origine (art. 11 de la loi du 22 juillet 1923) de 90 francs par an et par enfant bénéficiaire. Ce taux a été porté à 120 francs par l'article 192 de la loi de finances du 13 juillet 1926, avec effet du 1^{er} octobre 1925, et à 360 francs par l'article 163 de la loi de finances du 29 avril 1926, avec effet du 1^{er} janvier 1927.

L'allocation est incessible et insaisissable. Pendant les premières années d'application de la loi elle était payable par semestre et à terme échu. La loi de finances du 19 décembre 1926 a substitué l'échéance mensuelle à celle du semestre.

Le paiement à terme échu a une conséquence curieuse, relevée notamment dans une commune industrielle du département du Centre. Les familles indigentes, inscrites à l'assistance de la loi de 1913, ont préféré opter pour cette loi, même depuis le relèvement des allocations de la loi de 1923, car les allocations d'assistance sont payables d'avance et les familles n'ont pas à attendre l'échéance du terme fixé.

Il semble cependant que le secrétariat de la mairie aurait pu, à cet égard, montrer quelque initiative, par exemple, comme le suggère l'inspecteur général qui a fait cette constatation, en demandant au bureau de bienfaisance d'avancer les sommes à toucher. En tout cas, dans cette localité, les familles les plus nécessiteuses, les plus indigentes touchent les allocations les plus faibles. Ce n'est certes pas ce qu'a voulu le législateur, sans compter que la commune en question paraît peu se soucier de ses intérêts financiers, puisque les allocations d'encouragement national sont supportées par l'État seul, alors que celles d'assistance sont réparties entre les communes, le département et l'État.

Pendant les premières années d'application de la loi de 1923, les bénéficiaires de l'allocation d'encouragement national la touchaient sur production d'un mandat individuel. On conçoit facilement le travail considérable qui était demandé aux bureaux des préfectures, surtout quand l'allocation est devenue payable par mois et quand le relèvement des taux a accru dans des proportions importantes la clientèle de l'encouragement national.

Un décret du 10 mars 1928 est intervenu pour modifier le décret du 27 février 1924 et organiser sur des bases différentes le paiement des allocations de la loi du 22 juillet 1923.

Au mode de paiement sur mandat individuel a été substitué le règlement sur états collectifs d'émargement, adopté déjà pour l'assistance aux familles nombreuses (loi de 1913).

Ces états sont préparés par la préfecture à raison d'un par commune (un par bureau de perception dans les villes comportant plusieurs bureaux). Ils sont soumis au visa du trésorier payeur général, transmis ensuite par la préfecture au maire qui en fait l'envoi au percepteur, après visa et indication des allocations dont le paiement doit être suspendu.

Cette procédure a été, en général, très bien accueillie par les divers services intéressés et n'appelle guère d'observations. Les chefs de service se félicitent des simplifications apportées et critiquent l'époque où chaque allocataire devait être pourvu d'un mandat individuel.

Un département a pourtant estimé que le système actuel compliquait le travail. Voici les arguments du chef de service, reproduits *in extenso* :

« Malgré toute la diligence apportée par le service des Finances, les non-paiements ne sont signalés qu'un peu tard au service de l'ordonnancement. Il arrive fréquemment que nous n'ayons connaissance des sommes impayées que trois mois après leur mise en paiement.

« La préfecture a essayé d'y remédier à l'aide de bordereaux de non-paiements qu'elle envoie aux percepteurs avec prière de retour dans le mois qui suit la date de l'émission de l'état de paiement. Système précaire, puisque ces comptables ne sont pas tenus de remplir ces bordereaux.

« Le paiement par mandat individuel obviait à cette difficulté. Son établissement mensuel demandait certainement moins de temps qu'il n'en faut pour procéder aux mutations et aux redressements qu'exige le système actuel. Il avait au surplus l'avantage de pouvoir être visé à nouveau, vu bon à payer, après une clôture d'exercice. »

Ce raisonnement qui peut avoir une certaine valeur pour un département où les allocataires sont rares, ne saurait évidemment s'appliquer à un département comme le Finistère où, en 1927, on a compté 12.688 familles allocataires. En multipliant ce chiffre par 12 (mois de l'année) on se rend compte du nombre de mandats individuels qu'il eût été nécessaire d'établir, et des dépensés de personnel et d'imprimés.

En tout cas, il convient de noter que des allocations sont payées avec beaucoup de retard, les intéressés attendant une occasion pour se rendre dans la commune où siège le percepteur. Celui-ci n'est plus tenu à aller une fois par mois dans toutes les communes de sa circonscription, et les allocataires ne se font payer que très irrégulièrement, ceux du moins habitant des communes éloignées de la résidence du percepteur.

Dans quelques départements de l'Est et du Sud-Ouest quand les bénéficiaires ne se présentent pas dans les délais fixés (le plus souvent 2 mois) il arrive que les versements à la Trésorerie générale sont effectués par les comptables. Il y a alors, sur réclamations des intéressés, à faire des réordonnancements. Il semble que cette difficulté pourrait être évitée, si les comptables, avant de reverser, avisaient les mairies. Le Ministère des Finances pourrait utilement préciser la procédure à adopter en pareil cas.

2° *Remboursements effectués en cas de perception non justifiée de l'allocation.*

Quand un allocataire a perçu à tort une allocation (décès d'un enfant, retrait d'école ou d'apprentissage, cumul etc...), le remboursement de la somme indûment perçue doit être effectué.

Pratiquement, cette procédure joue-t-elle? Les constatations de l'Inspection générale établissent qu'elle est exceptionnelle dans la plupart des départements.

Ain, 2 en 1927, 1 en 1928;

Rhône, 1 en 1926;

Haute-Savoie, 1 en 1926; 1 en 1927;

Savoie, 2 en 1927, 2 en 1928;

Côte-d'Or, 1 seul depuis 1924; etc...

Dans quelques départements Charente-Inférieure, Drôme, etc. aucun remboursement n'a été provoqué depuis la mise en marche du service.

Par contre, dans le territoire de Belfort, 12 remboursements ont été effectués au cours de l'année 1928.

Il est juste d'ajouter que, souvent, les percepteurs effectuent d'eux-mêmes ces remboursements sans tenir au courant le service départemental; c'est ce qui a été signalé par exemple dans le Finistère.

Il advient aussi que les ordres de remboursement ne sont pas exécutés, même quand il s'agit de petites sommes. Les mairies répondent fréquemment que le débiteur est insolvable, qu'il a besoin de délais pour payer; et comme il s'agit de familles nombreuses, il est bien difficile au percepteur de poursuivre par les voies de droit habituelles le recouvrement de la créance de l'État.

3° *Aperçu sur les dépenses.*

Les dépenses de la loi d'encouragement national sont exclusivement prises en charge par l'État et par l'État seul; il n'y a aucune participation financière des communes et des départements.

Les crédits ont été :

En 1927 : 108.000.000 de francs;

En 1928 : 120.000.000 —

En 1929 : 132.000.000 —

En 1930 : 242.500.000 —

Il est intéressant de constater qu'au moment où les allocations d'encouragement national ont été portées à un taux supérieur à celui des allocations d'assistance aux familles nombreuses, les intéressés ont opté en masse pour l'encouragement national. Les dépenses d'assistance ont diminué, tandis que celles de l'encouragement national augmentaient dans de très sensibles proportions.

Dans quelques départements, les chiffres sont particulièrement significatifs.

(Le tableau ci-après, bien que dressé en 1930, n'a pu faire état, pour porter sur une situation complètement apurée, que d'années antérieures à 1929.)

ANNÉES	ENCOURAGEMENT NATIONAL			ASSISTANCE AUX FAMILLES NOMBREUSES		
	FAMILLES	ALLO- CATIONS	DÉPENSES	FAMILLES	ALLO- CATIONS	DÉPENSES
	fr. c.			fr. c.		
<i>AIN</i>						
1924	441	725	40.874 10	1.439	2.680	532.204 95
1927	2.167	3.748	1.126.160 »	228	408	158.180 97
1928	2.392	4.123	1.258.168 70	214	391	112.138 85
<i>ISÈRE</i>						
1924	316	445	28.928 95	2.725	4.166	797.831 16
1927	2.242	3.720	1.196.411 30	318	480	325.004 93
1928	2.610	4.087	1.391.958 70	304	459	143.856 27
<i>HAUTE-SAVOIE</i>						
1924	534	745	50.715 75	1.454	2.525	549.362 70
1927	2.383	3.224	1.149.603 45	142	233	115.603 02
1928	2.556	3.853	1.282.683 30	106	181	55.526 80
<i>ARDÈCHE</i>						
1924	498	781	48.995 80	2.518	4.341	667.476 24
1927	2.754	3.608	1.299.534 08	458	659	112.389 45
1928	3.006	3.974	1.425.102 00	58	98	44.329 74
<i>SAVOIE</i>						
1924	265	379	27.886 08	1.336	2.222	469.405 64
1927	1.366	2.125	793.183 24	252	374	158.621 65
1928	1.678	2.701	895.267 55	219	331	137.757 72
<i>AUDE</i>						
1924	36	46	2.875 25	731	949	206.261 70
1927	574	703	245.489 25	117	166	75.293 33
1928	695	981	282.286 06	71	104	38.391 44

ANNÉES	ENCOURAGEMENT NATIONAL			ASSISTANCE AUX FAMILLES NOMBREUSES		
	FAMILLES	ALLO- CATIONS	DÉPENSES	FAMILLES	ALLO- CATIONS	DÉPENSES
	fr. c.			fr. c.		
<i>FINISTÈRE</i>						
1924	2.358	4.145	214.180 65	9.764	16.307	3.425.545 75
1927	12.688	21.672	7.368.666 »	744	1.121	529.415 66
1928	12.925	22.148	7.914.806 »	} Chiffres non donnés lors du passage de l'Inspecteur général.		
<i>CÔTE D'OR</i>						
1924	275	»	12.686 »	1.553	»	393.101 84
1927	1.518	»	658.669 »	306	»	96.145 42
1928	1.802	»	680.686 »	247	»	71.706 22
<i>HAUTE-GARONNE</i>						
1924	32	59	3.532 25	1.088	1.650	256.353 11
1927	925	1.508	420.710 28	222	330	94.061 09
1928	1.034	1.651	470.700 »	210	324	86.000 »
<i>LOIRE</i>						
1924	252	380	22.442 70	3.342	5.290	407.304 66
1927	2.551	3.999	1.429.827 85	843	1.228	129.341 25
1928	3.102	4.652	1.663.533 90	713	1.016	99.451 25
<i>NIÈVRE</i>						
1924	83	110	7.035 57	1.279	2.143	326.357 10
1927	421	847	361.779 10	864	1.066	178.497 43
1928	1.170	1.689	481.067 »	529	757	92.111 56

etc...

Dans un autre ordre d'idées, il convient aussi de remarquer que le nombre d'enfants de 13 à 16 ans, quoiqu'il aille chaque année en progressant, n'est pas exagéré proportionnellement au nombre total d'enfants allocataires.

Quelques chiffres le démontrent.

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	TOTAL D'ENFANTS allocataires.	ENFANTS DE PLUS DE 13 ANS		
			TITULAIRES d'un contrat d'apprentiss.	EN COURS d'études.	INFIRMES et incurables.
Ain.....	1924	725	6	23	2
	1927	3.748	19	149	7
	1928	4.123	21	154	7
Rhône.....	1924	403	2	51	1
	1927	3.002	44	253	3
	1928	4.092	46	278	5
Isère.....	1924	445	28	41	4
	1927	3.729	37	221	7
	1928	4.087	59	304	6
Charente.....	1924	141	»	3	»
	1927	1.497	19	16	1
	1928	2.145	30	36	3
Ardèche.....	1924	781	2	37	8
	1927	3.608	6	121	7
	1928	3.974	8	134	13
Savoie.....	1924	379	»	30	3
	1927	2.125	8	96	10
	1928	2.703	10	151	12
Aude.....	1924	46	2	17	1
	1927	703	18	58	1
	1928	981	21	69	3
Finistère.....	1924	4.149	49	819	24
	1927	21.672	365	1.025	27
	1928	22.148	Chiffres non donnés lors de la tournée.		

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	TOTAL D'ENFANTS allocataires.	ENFANTS DE PLUS DE 13 ANS		
			TITULAIRES d'un contrat d'apprentiss.	EN COURS d'études.	INFIRMES et incurables.
Haute-Garonne.....	1924	59	1	16	2
	1927	1.508	50	61	7
	1928	1.651	69	107	8
Loire.....	1924	380	6	21	2
	1927	3.999	40	192	3
	1928	4.652	48	136	2
Haute-Marne.....	1924	425	3	17	2
	1927	1.406	32	30	2
	1928	1.738	24	37	6
Nièvre.....	1924	110	4	11	1
	1927	847	42	46	3
	1928	1.689	32	40	4
Haute-Saône.....	1924	236	»	6	»
	1927	1.915	11	50	9
	1928	2.732	23	68	7
Tarn.....	1924	182	2	35	5
	1927	1.849	44	269	9
	1928	1.630	28	162	8
Loir-et-Cher.....	1924	227	2	5	»
	1927	1.897	97	47	7
	1928	2.198	38	33	14

etc...

Il est superflu d'insister. Les enfants de plus de 13 ans sont en majorité des enfants en cours d'études; mais il n'est pas douteux que si l'apprentissage familial agricole était demain assimilé à l'apprentissage industriel, sous réserve d'une simple déclaration au greffe de la justice de paix, la proportion actuelle serait renversée, et le nombre des enfants de plus de 13 ans bénéficiaires de la loi se trouverait très fortement augmenté, ainsi que les dépenses en résultant.

CONCLUSIONS

Sous le bénéfice des observations présentées au cours du présent rapport, la loi de 1923 sur l'encouragement national est appliquée, dans presque tous les départements, dans des conditions satisfaisantes. Les communes ne participant pas aux dépenses, les mairies semblent avoir fait autour de cette loi la propagande nécessaire au profit de toutes les familles qui peuvent y avoir droit.

En plus de sa clientèle particulière, l'encouragement national a pris partout la majeure partie de celle de la loi d'assistance aux familles nombreuses. Les dépenses d'application de cette dernière loi ont diminué très sensiblement, alors qu'augmentaient dans de fortes proportions celles de l'encouragement national. Depuis, surtout, que les allocations atteignent 360 francs par an, la loi de 1923 est en plein rendement.

Sans doute, jusqu'ici, n'a-t-elle pas de répercussion sur le taux de la natalité. Du moins, montre-t-elle aux familles chargées d'enfants que les pouvoirs publics ne se désintéressent pas de leur sort.

VI

PATRONAGES PÉNITENTIAIRES

Application du décret du 15 janvier 1929.

Portant règlement d'administration publique
en exécution de l'article 28 de la loi du 30 mars 1928
sur les tribunaux pour enfants et adolescents
et sur la liberté surveillée.

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

Au cours de ses tournées des deux dernières années l'Inspection générale, poursuivant sa mission de contrôle des services pénitentiaires, a visité un certain nombre d'œuvres autorisées à recevoir des mineurs, conformément aux dispositions de la loi de 1912, modifiée par celles des 26 mars 1927 et 30 mars 1928. Elle a, en particulier, porté ses investigations sur l'application du décret du 15 janvier 1929, pris en exécution de l'article 28 de la loi.

Ce décret a eu pour but, selon les termes mêmes du rapport le préfaçant, d'apporter les modifications et compléments jugés nécessaires au décret du 31 août 1913, relatif aux mesures d'application de la loi du 22 juillet 1912.

Des lacunes, ainsi que le précédent rapport d'ensemble l'a souligné, résidaient principalement dans l'insuffisance du contrôle exercé sur les institutions charitables auxquelles étaient confiés les mineurs, tant à l'égard de ceux dont elles assuraient l'hébergement et surveillaient l'éducation, que de ceux qu'elles plaçaient chez des tierces personnes, à gages ou au pair. Plusieurs mesures s'imposaient, notamment pour que ces sous-placements fussent entourés de garanties certaines et, en général, pour que les autorités administratives et judiciaires, responsables de l'éducation des mineurs, fussent tenues au courant de leur situation et pussent provoquer tous redressements que conseillerait la mise à l'essai des dispositions réglementaires.

En outre, il importait de résoudre la difficulté qu'avaient fait surgir les prix de journée attribués à ces institutions.

Ce fut l'objet du décret de 1929, préparé par le Comité national des Enfants traduits en justice, qui comporte diverses solutions administratives et financières.

Du point de vue administratif, il a réglé les rapports entre les autorités supérieures, administratives et judiciaires et les institutions charitables ou services d'assistance publique, auxquels peuvent être confiés les mineurs. C'est l'objet de ses titres I, II et IV; le premier applicable aux enfants de moins de 13 ans; le second, à la généralité des mineurs; le dernier, aux Pupilles de la Nation.

Du point de vue financier, dans son titre III, articles 23 à 31, a été réglementé le mécanisme des prix de journée.

Celui-ci, pour les mineurs éduqués et entretenus par les patronages, est fixé à 6 francs jusqu'à 13 ans, et à 4 fr. 50 au-dessus de cet âge (au lieu de 2 fr. 50, somme allouée en vertu du décret du 27 mars 1920).

Pour les mineurs placés à gages, ou au pair, il est attribué aux œuvres, pour frais de surveillance, une indemnité décroissante suivant le nombre des enfants confiés, variant de 1 fr. 50 par mineur et par jour, pour les 50 premiers enfants, à 0 fr. 25 par mineur et par jour, pour les œuvres ayant plus de 300 enfants.

Quant au contrôle, il est double :

a) sur pièces, au vu des rapports adressés par les institutions charitables ayant pour but de renseigner les tribunaux sur la situation exacte des pupilles, des points de vue de leur amendement moral, de leur enseignement professionnel, de leur santé;

b) sur place, effectué à la diligence des magistrats et des délégués du préfet, et concernant plus particulièrement les mineurs placés à gages ou au pair.

Le contrôle doit s'exercer de la façon la plus large et porter non seulement sur le fonctionnement administratif des institutions intéressées, mais sur l'ensemble des mesures éducatives prises à l'égard des enfants, c'est-à-dire des conditions matérielles de leur placement et de l'enseignement moral, intellectuel et professionnel.

Il doit se traduire également par des investigations d'ordre financier portant sur la régularité des états trimestriels de

remboursement des prix de journée, adressés par les œuvres à l'Administration pénitentiaire.

Le décret de 1929 a donné lieu à l'envoi d'une double circulaire, l'une aux Préfets, l'autre aux Premiers Présidents et Procureurs généraux des Cours d'appel, contenant le commentaire de ses principales dispositions.

L'Administration a établi une notice destinée à fournir aux œuvres le modèle des renseignements à donner sur les antécédents du mineur, sa situation familiale, son état de santé, son niveau intellectuel et moral.

La liste des documents à adresser, tant par les institutions charitables aux tribunaux que par ceux-ci à l'Administration centrale, y est également dressée.

Pour que les autorités administratives et judiciaires ne se désintéressent pas de l'application de la loi de 1912, de l'orientation et des résultats des mesures dont les mineurs ont paru tributaires, cette précaution constitue un minimum d'immixtion dans le fonctionnement des institutions charitables, et ces instructions devaient avoir pour effet de faciliter les contacts que le décret de 1929 entendait établir entre les œuvres et les pouvoirs publics.

L'Inspection générale constate donc, et souligne, que l'Administration centrale a apporté à l'exécution immédiate du décret de 1929, les initiatives les plus larges et les plus judicieuses.

La suite du présent rapport fera connaître dans quelles mesures les institutions charitables ont répondu aux efforts de l'Administration.

CHAPITRE PREMIER

ART. 1 à 6. — La question du triage et du placement des mineurs de moins de 13 ans, qui a fait l'objet des articles 1 à 6 du décret, n'a pas été examinée d'une façon complète par l'Inspection générale parce qu'un certain nombre de projets destinés à combler la grave lacune de l'absence de centres d'observation et de triage ne sont encore qu'en voie de gestation. Cette question paraît avoir été amorcée pour la ville de Paris, où une importante institution charitable, bénéficiaire d'une donation, a engagé des pourparlers avec l'Administration centrale, à l'effet de recevoir les subventions nécessaires pour aménager un immeuble spécial et mettre ce service sur pied. Il en est de même à Lyon, où un comité

récemment constitué pour le dépistage et l'orientation professionnelle des mineurs, a projeté de transférer dans les locaux de la Faculté de Médecine le siège des opérations de triage qu'on fait actuellement à la prison et intensifier l'effort de ségrégation qui se poursuit à l'égard de ces mineurs.

Ces projets qui, malheureusement, se heurtent toujours à des obstacles financiers, figurent pourtant parmi ceux dont la réalisation est indispensable, si l'on veut donner à la loi de 1912, surtout à l'égard des tous jeunes enfants, sa plénitude d'effets.

L'Inspection générale se réserve donc, au cours d'une tournée ultérieure, d'examiner de plus près ce problème et les solutions qu'on aura pu, ici ou là, lui donner.

Quant aux patronages qui accueillent les mineurs de moins de 13 ans, les conditions de leur hébergement et de leur surveillance n'ont pas donné lieu à remarques importantes, si ce n'est, dans certains d'entre eux, sous le rapport de leur séparation d'avec les mineurs plus âgés, qui n'est pas toujours assurée d'une façon assez rigoureuse.

CHAPITRE II

SECTION I

Désignation des œuvres autorisées à recevoir des mineurs. — Retraits d'autorisation.

ART. 7. — *Désignation des œuvres autorisées.* — Depuis la publication du décret du 15 janvier 1929, la section permanente du Comité national pour la protection des enfants traduits en justice, a été saisie de 20 demandes de désignations. Tous les dossiers, constitués conformément aux prescriptions de la circulaire du 15 février 1929, ont été rapportés par un membre de la section.

Des décisions favorables ont été prises dans la majorité des cas. Toutefois, il y a lieu de noter deux rejets (établissement constituant plutôt un hospice qu'une maison de relèvement, et œuvre sans aucun local pour l'observation préalable des mineurs), et un sursis à statuer, relatif à un établissement dont l'organisation n'avait pas été suffisamment étudiée.

Toutes les désignations ont été accordées sous réserve de l'attribution d'un pécule aux mineurs.

Enfin, certaines décisions ont été ajournées pour supplément d'enquête.

Il a été cependant constaté que des tribunaux ont continué à confier des mineurs délinquants à des œuvres non autorisées :

Refuge Sainte-Marie, à Metz;

Maison d'accueil, à Strasbourg;

Bon Pasteur, à Varennes-les-Nevers.

Il appartiendrait à M. le Garde des Sceaux d'examiner sous quelle forme il y aurait lieu de signaler à l'autorité judiciaire, cependant dûment informée des décisions de rejet d'autorisation, qu'elle ne saurait méconnaître les dispositions légales ou réglementaires en vigueur.

ART. 8. — *Retraits d'autorisation.* — Aucun retrait n'est intervenu depuis la publication du décret. Toutefois, les irrégularités constatées par le contrôle sur pièces et sur place ont donné lieu à de nombreux échanges de correspondance, à des demandes d'explications, à des menaces de sanctions. Deux sanctions ont été prises à l'égard de deux œuvres, conformément à l'avis formulé par la section permanente du Comité national, qui se sont traduites par l'interdiction de recevoir des mineurs durant six mois et un an. Une troisième affaire est en cours. Il est à constater que les œuvres ci-dessus, à la suite de l'avertissement qui leur a été ainsi donné, se sont mises en devoir d'apporter à leur fonctionnement les améliorations jugées nécessaires, ce qui démontre l'efficacité du contrôle exercé par le Comité national des enfants traduits en justice.

Mais une difficulté a surgi en ce qui concerne le retrait d'autorisation pour les institutions qui n'ont pas été désignées par arrêté préfectoral, parce qu'elles constituaient des associations reconnues d'utilité publique.

Si, comme il a été soutenu, l'Administration se trouve désarmée à l'égard de ces institutions, il semble qu'il y aurait intérêt à modifier sur ce point la loi de 1912, afin d'éviter que, à l'abri de leur forme juridique, ces institutions échappent à des dispositions d'ordre général et édictées dans un intérêt public.

SECTION II

Dispositions générales relatives au contrôle et à la comptabilité.

ART. 9. — *Extrait du jugement et notice.* — Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret et aux prescriptions de la circulaire du 15 février 1929, les extraits de jugements

confiant des mineurs à des patronages ainsi que les notices prévues, devaient être envoyés à l'Administration centrale dans les trois mois de la publication de ladite circulaire. Des rappels individuels et une nouvelle circulaire du 10 juillet 1929 ont insisté sur l'exécution de ces prescriptions.

Or, pour 30 % environ des mineurs délinquants, confiés à des patronages, l'Administration centrale ne possède ni notices ni extraits de jugements. (Il convient de regretter à ce sujet la carence du tribunal de la Seine.)

Dans certaines œuvres, les extraits de jugements qu'on put trouver les Inspecteurs généraux, ne contenaient pas les motifs. Lacune que les institutions auraient dû s'efforcer de combler en appelant sur elle l'attention des autorités judiciaires

Pour faciliter dans une plus grande mesure encore le travail des greffiers, un nouveau modèle de notice dans lequel les renseignements demandés ont été classés d'une manière plus méthodique, a été élaboré pour être mis en vigueur au début de l'année 1931. Il est à souhaiter, ici encore, que les autorités judiciaires veuillent bien, conformément aux dispositions du décret, seconder les efforts de l'Administration.

ART. 10. — *Bulletins semestriels de renseignements.* — Malgré de nombreux rappels, notamment une circulaire du 10 juin 1929, quinze patronages seulement sur 116 avaient, à la date du 1^{er} novembre 1930, envoyé au président de la chambre du conseil ou au président du tribunal pour enfants les bulletins semestriels de renseignements prévus par l'article 10 du décret. Et il faut ajouter que, parmi les documents produits, un certain nombre étaient incomplets.

ART. 11. — *Nouvel examen de la situation du mineur par le tribunal.* — Les tribunaux ayant modifié la première décision rendue au sujet de mineurs, ont, le plus souvent, agi jusqu'à présent, à la requête des parents, beaucoup plus rarement à celle du Ministère public. Il s'ensuit que les prescriptions de la loi du 26 mars 1927 sont à peu près inappliquées.

D'ailleurs, l'inobservation, par le plus grand nombre des patronages, des prescriptions de l'article 10 (envoi des bulletins semestriels de renseignements), rend l'article 12 inopérant.

Dans un des patronages les plus importants du département de la Seine, on n'a pensé à recourir à cette mesure qu'au moment de l'inspection, laquelle concluait à l'impossibilité pour ce patronage, d'assurer la surveillance de son effectif

d'enfants et à l'interdiction jusqu'à nouvel ordre d'en recevoir de nouveaux. Alors seulement, on s'est aperçu qu'un certain nombre d'entre eux pouvaient être proposés pour la libérations

ART. 12. — *Modifications de placements de mineurs. — Mauvaise conduite ou amendement.* — En général, les œuvres continuent à ne faire un « incident », pour réclamer du tribunal d'être déchargées de la garde d'un mineur, qu'après de trop nombreux essais de placement. Même observation en ce qui concerne les évasions. Non seulement celles-ci ne sont signalées que quand leur durée dépasse huit jours, mais de nombreux mineurs sont conservés par les patronages bien qu'ils se soient évadés sept ou huit fois de leurs placements successifs.

Il s'ensuit que les pupilles ne sont enlevés aux œuvres qu'après avoir commis un délit grave, ou parfois un crime, qui auraient peut-être été évités si une mesure sévère avait été prise plus tôt.

D'autre part, constatation non moins importante, les œuvres ne se préoccupent pas plus que par le passé de rendre à leurs parents des mineurs ayant donné des gages probants d'amendement.

La perspective de ces remises à leurs familles, quand celles-ci présentent des garanties suffisantes, paraît pourtant le stimulant le meilleur, de nature à inciter les enfants à mériter des notes satisfaisantes de conduite et de travail.

Il va sans dire que ces remises ne doivent être consenties qu'à bon escient et portées à la connaissance du tribunal, par application de l'article 12 du décret. Certains patronages, parmi ceux qui assurent aux mineurs l'hébergement et un apprentissage, les subordonnent à un minimum uniforme de durée qui ne correspond pas nécessairement aux facultés des enfants et à leurs efforts de réadaptation, extrêmement variables.

Une de ces œuvres affirmait à l'Inspecteur général que la proportion des enfants libérables ne saurait s'élever à plus de 5 %.

L'Inspection générale, par contre, en a rencontré une autre qui se faisait une règle de remettre à leur famille; *ipso facto*, tous les mineurs qui lui étaient confiés par les tribunaux, se réservant seulement d'exercer un contrôle de mise en liberté surveillée.

Cette pratique ne correspond nullement aux vœux de la loi de 1912 qui permet aux magistrats de remettre les mineurs à leur famille, mais qui exclut, dans cette hypothèse, le recours

aux patronages. L'institution ci-dessus ne paraît pas remplir les obligations que lui impose la loi.

Mais, à l'inverse, c'est peut-être aller trop loin, comme l'a fait un patronage, ayant recherché et n'ayant découvert un mineur qu'au bout de trois ans, pendant lesquels sa conduite n'avait plus donné lieu à aucun reproche, que de ne l'avoir pas laissé où il était.

ART. 14. — *Interdiction des sous-placements. — Avis de placements à gages ou au pair.* — Les sous-placements, qui avaient donné lieu à toutes sortes d'abus, sont désormais interdits. L'œuvre qui estime ne pouvoir continuer à héberger ou à surveiller un mineur, ne peut confier ce dernier à une autre institution ou œuvre sans une nouvelle décision de l'autorité judiciaire compétente.

Nonobstant cette interdiction formelle, il a été constaté que la pratique des sous-placements était loin d'être complètement abandonnée et d'assez nombreux cas d'infractions à l'article 14 ont été relevés.

L'Inspection générale fait allusion notamment, à une espèce jugée par la Cour de Cassation, le 24 octobre 1930, et qui concernait un placement auprès d'une communauté religieuse, non habilitée à recevoir des enfants, par les soins d'un Comité de défense des Enfants traduits en justice.

Mais, la Cour de Cassation a considéré que ce placement ne constituait pas la sous-délégation envisagée par l'article 14 du décret et n'était pas soumis à l'homologation du tribunal. Cette solution paraît tout imprévue à l'Inspection générale. Elle ne se comprendrait bien que si les comités de défense ne constituaient pas des institutions charitables au sens de l'article 16 de la loi de 1912 et si la remise des mineurs auxdits comités ne figurait pas parmi les mesures pouvant être prises par les tribunaux.

Pour les placements chez des tiers, au pair ou à gages, le paragraphe 2 de l'article 14 impose aux personnes ou aux institutions à qui a été confiée la garde d'un mineur, l'obligation d'aviser dudit placement, dans les huit jours, le président du tribunal ayant rendu la première décision, ainsi que le préfet du département.

L'envoi de ces avis de placement est des plus négligés. Certains sont libellés de telle sorte qu'ils doivent être complétés pour pouvoir être utilisés (par exemple : localité sans indication de rue).

A plusieurs reprises, il est arrivé que les fonctionnaires

chargés du contrôle sur place se sont présentés chez des employeurs d'où les pupilles étaient partis depuis plusieurs mois. D'autre part, les œuvres qui possèdent des locaux d'hébergement et de triage leur permettant de ne les placer qu'après mise en observation, ne la pratiquent, trop souvent, que pendant un temps insuffisant pour aiguiller les mineurs, de façon certaine, sur les formes d'éducation qui leur conviennent le mieux.

ART. 15. — *Modification du placement des mineurs hospitalisés depuis plus de six mois.* — Les enfants hospitalisés depuis plus de six mois, ne bénéficiant plus du régime éducatif de la loi de 1912, ne doivent pas demeurer à la charge de l'Administration pénitentiaire dont les crédits sont afférents à l'éducation des mineurs à amender et non aux soins des enfants malades.

Jusqu'à ce jour, aucun président du Tribunal n'a, d'office, conformément à l'article 15, statué sur un cas de l'espèce. Toutes les mutations de placement de cette nature qui ont été prononcées, l'ont été à la diligence de l'Administration pénitentiaire.

ART. 16. — *Tenue des dossiers des mineurs au siège des œuvres.* — Dès son arrivée chez la personne où à l'institution à qui le mineur a été confié, un dossier doit être ouvert à son nom, dans lequel mention est faite de tous renseignements concernant sa conduite, sa santé, son instruction et son éducation professionnelle, ses rapports avec sa famille, son salaire, les dépenses faites à son intention, ainsi que les sommes versées à son livret de caisse d'épargne.

Pour beaucoup d'œuvres visitées, la non application de cet article a donné lieu à de nombreuses observations. Dans la plupart des cas, les dossiers n'existaient pas. Lorsqu'ils étaient tenus, ils étaient incomplets. Dans une notice, transmise le 10 août 1930, d'une rédaction plus simple que la circulaire du 15 février 1929, l'Administration pénitentiaire, reprenant les prescriptions contenues dans le décret, a rappelé de nouveau l'impérieuse obligation de la tenue d'un dossier individuel pour chaque mineur.

Les visites médicales ne sont pas partout passées avec soin et les résultats ne sont pas transcrits. Au surplus, les Inspecteurs généraux ont relevé maints exemples d'enfants dont l'état de santé eut nécessité des soins qui ne s'accommodaient pas de leur placement.

ART. 17. — *Tenue d'une comptabilité.* — Les personnes ou institutions recevant des allocations de l'État pour la surveil-

lance et l'entretien des mineurs doivent tenir une comptabilité annuelle où sont décrites toutes les opérations effectuées tant en recettes qu'en dépenses.

Certaines œuvres témoignent d'un souci de comptabilité très régulière : malheureusement, il a été constaté que celle de la majorité ne permet guère de suivre l'emploi exact des allocations de l'État.

On objectera, peut-être, qu'un arrêté à concerter entre les Ministères de la Justice et des Finances, déterminant les modalités de cette comptabilité, n'a pas encore été pris. Mais un très grand nombre des institutions et œuvres sont reconnues d'utilité publique, et, de ce fait, expressément obligées, aux termes de leurs statuts, à la tenue d'une comptabilité détaillée. L'Inspection générale n'en souhaite pas moins que l'arrêté ci-dessus intervienne d'urgence.

ART. 18. — *Livret d'épargne du mineur.* — Par analogie avec les pratiques suivies pour les pupilles de l'Assistance publique, le solde de l'avoir des mineurs placés, non affecté à la vêtue, ni attribué comme argent de poche, doit être versé tous les six mois à un livret d'épargne, qui est conservé, par la personne ou l'institution, jusqu'à la libération, la majorité ou le mariage.

Reconnaissons que, dès avant le décret du 15 janvier 1929, des œuvres s'étaient préoccupées de la constitution de pécules et de l'ouverture de livrets d'épargne aux mineurs placés à gages. Par contre, l'Inspection générale a constaté, au cours de ses tournées de 1929 et de 1930, que les prescriptions de la nouvelle réglementation n'avaient que fort peu modifié le point de vue restrictif d'institutions, telles que les Bons Pasteurs et œuvres similaires.

Les suggestions de l'Administration sont, cependant, modérées, puisqu'elles se limitent à un pécule allant d'un minimum de 0 fr. 50 à un maximum de 1 fr. 50 par jour. Cette question du pécule constituant l'un des points essentiels de la réglementation nouvelle, les œuvres se refusant à accepter ces conditions devraient se voir retirer l'autorisation de recevoir des mineurs.

Un assez grand nombre d'infractions aux prescriptions imposées par le paragraphe premier de l'article 18 ont été relevées (absence de remise de l'état détaillé des sommes inscrites au compte d'épargne et des sommes imputées sur le salaire du mineur). Les plus graves ont été constatées chez une œuvre parisienne qui négligeait non seulement d'effectuer les versements semestriels aux livrets d'épargne des mineurs, mais

qui laissent en carence, pendant plusieurs mois, le recouvrement de leurs gages.

ART. 19 et 20. — *Rapport annuel. — Contrôle.* — Le contrôle sur place est, aux termes de l'article 20 du décret, assuré d'une façon permanente par les magistrats et par le préfet du département ou ses délégués et par les Inspecteurs de l'Assistance publique. Ce contrôle doit être effectué :

- 1° au siège de l'établissement ;
- 2° au lieu de placement des mineurs.

Le contrôle des magistrats, à l'exception de ceux du Tribunal pour enfants de la Seine, est à peu près inexistant. Seules quelques visites, assez espacées, au siège de l'établissement, peuvent être signalées. Quant aux visites aux lieux de placement elles ne sont pas normalement effectuées. Ici encore, il appartiendrait à M. le Garde des Sceaux d'apprécier cette abstention.

Un contrôle qui s'est révélé plus efficace, est celui des Inspecteurs de l'Assistance publique. Ces fonctionnaires qui, depuis longtemps déjà, étaient habilités, pour d'autres raisons, à visiter les institutions recevant des mineurs délinquants, étaient particulièrement qualifiés pour être chargés de la mission de contrôle prévue à l'article 20.

Dès les premiers mois de l'application du décret, un certain nombre ont fourni à l'Administration centrale des rapports extrêmement précis et documentés. Malheureusement, dans les départements où le nombre des établissements et des placements est élevé, l'activité des Inspecteurs de l'Assistance publique a été ralentie par le retard apporté à régler la question des frais de tournées.

Le décret préparé à cet effet, dans le courant du premier semestre 1929, par l'Administration pénitentiaire, n'a été contre-signé au Ministère des Finances que le 9 juillet 1930.

Depuis le début d'août, la question des indemnités étant réglée, tous les Inspecteurs de l'Assistance publique ont reçu de la Direction de l'Administration pénitentiaire un memento précis leur indiquant la portée du contrôle qui leur était imparti, la nature de la surveillance à exercer sur les mineurs maintenus au siège des patronages, les conditions dans lesquelles a été assurée celles des mineurs placés, la façon dont doivent être établis leurs comptes rendus.

L'Inspection générale, de même que l'Administration pénitentiaire, attache la plus grande importance à ce contrôle

qui apparaît, d'ores et déjà, comme devant être des plus efficaces.

D'une façon générale, les œuvres s'y sont prêtées avec correction. Il convient de signaler, toutefois, que dans un patronage de premier plan, dont plusieurs inspections ont révélé nombre de pratiques regrettables, le contrôle de l'Inspecteur de l'Assistance publique n'a pu s'exercer par suite de l'opposition du secrétaire général de l'œuvre. De tels faits devraient donner lieu à sanctions.

SECTION III

Dispositions relatives aux mineurs placés.

ART. 21. — *Établissement des contrats de placement.* — L'article 21, relatif aux contrats de placement, est libellé en des termes ne devant donner lieu à aucune controverse.

1° Ces contrats doivent être rédigés en triple exemplaire, sur papier libre et sans frais. Un exemplaire reste à l'institution, l'autre est remis à l'employeur; le troisième est adressé au président du Tribunal.

2° Ils doivent déterminer d'une façon précise le montant du salaire alloué au mineur et le décomposer en trois parties. La première, comprenant la part affectée à la vêture et aux menus frais de l'entretien du mineur; la seconde, les sommes remises toutes les semaines comme argent de poche; la troisième, le solde à verser tous les six mois à la Caisse d'épargne.

Un certain nombre d'œuvres avaient depuis longtemps établi pour leurs mineurs des contrats de placement. Ces derniers n'étaient pas, toutefois, conformes aux indications qui précèdent et ne comportaient pas, en particulier, la division tripartite du salaire. Contrairement aux dispositions de la nouvelle réglementation, le libellé de ces contrats a été le plus souvent maintenu.

Et l'existence même des contrats de placement est loin d'avoir été généralisée.

Peut-être, à cet égard, conviendrait-il de faire une distinction entre les patronages qui placent les mineurs à gages chez des cultivateurs et dans des conditions tout à fait comparables aux placements effectués par l'Assistance publique, et ceux qui, assurant l'hébergement à ces mineurs, les envoient travailler quotidiennement en ville chez des patrons. Pour ceux-ci, l'Inspection générale reconnaît que la formalité des contrats se

heurte à certaines résistances, fondées sur la nouveauté de cet usage et que, au surplus, il peut y être suppléé par la surveillance quotidienne à exercer par les patronages sur ces mineurs.

Il n'en est pas ainsi pour le placement chez les cultivateurs, éloignés du centre du patronage et qui sont, eux, accoutumés à ces pratiques. Ici, c'est avant tout dans les contrats de placement que résident les garanties à prendre dans l'intérêt des mineurs placés.

Cette règle, dans ce dernier cas, ne doit pas souffrir d'exceptions. Il importe également que l'institution surveille l'application des stipulations des contrats. Les Inspecteurs généraux ont relevé des exemples où, malgré les engagements pris, les conditions d'hygiène et de confort auxquelles les mineurs avaient droit étaient loin d'être remplies.

Mêmes observations pour la vêture.

D'autre part, le salaire de ces enfants est trop souvent inférieur à ceux de l'Assistance publique dans la même région et pour des placements analogues.

De plus, les sommes constituant le solde des salaires ne sont pas toujours versées à l'œuvre périodiquement, mais à l'expiration des placements, ce qui entraîne des erreurs et retarde, au préjudice des enfants, dans le versement de ces sommes à la Caisse d'épargne.

L'émargement des pupilles est trop souvent négligé ainsi que la communication de l'état annuel de leur avoir.

ART. 22. — *Carnet individuel des mineurs placés.* — Le décret du 15 janvier 1929 a prévu l'établissement d'un carnet individuel pour chaque mineur placé. Doivent y être consignées, en particulier, les dates des visites médicales ainsi que celles des représentants de l'institution, des délégués du Tribunal ou du Préfet, de l'Inspecteur de l'Assistance publique, avec les observations et remarques auxquelles elles donnent lieu.

Ce qui a été dit de l'inexistence fréquente des contrats de placement, peut être répété à propos des carnets individuels que trop peu d'œuvres ont jugé à propos d'instituer.

En outre, l'utilisation de ces carnets a provoqué, de la part d'œuvres sérieuses et désireuses d'appliquer la nouvelle réglementation, des remarques qui valent la peine d'être reproduites. Voici ce qu'on lit dans le compte-rendu d'une œuvre plaçant une moyenne annuelle de 200 à 300 mineurs :

« Après avoir étudié, avec la plus grande impartialité, les prescriptions édictées concernant non seulement les œuvres,

« mais aussi les employeurs, votre conseiller juridique, exprimait la crainte que leur minutie amène ces derniers, surtout les employeurs ruraux, pour nous les plus nombreux, à se rebuter du contrôle qu'on veut leur imposer et, comme conséquence, à renoncer à l'emploi de nos pupilles.

« Cette crainte ne fait que s'affirmer quand on a sous les yeux le carnet individuel sur lequel doivent être consignés les renseignements concernant chaque pupille, renseignements ayant, d'après le libellé administratif lui-même, un caractère strictement confidentiel, imposant aux employeurs de veiller à ce que ledit carnet demeure entre leurs mains et que les indications qu'il contient ne puissent être divulguées à quiconque, toute divulgation étant susceptible d'engager leur responsabilité.

« Ne faudrait-il pas, après ce préambule officiel, un certain héroïsme aux employeurs pour accepter, en mottant le carnet à jour, la charge de la responsabilité que l'Administration prend soin de leur faire entrevoir et ce soin n'est-il pas la meilleure critique de l'exagération apportée dans la nature et la précision des renseignements demandés ? »

Mais l'Inspecteur général qui a relevé ces déclarations, les a fait suivre de ce commentaire qui met les choses au point : « Ce qui est inquiétant c'est l'exagération de ces craintes. Il est possible de rassurer le patronage en lui faisant remarquer que le carnet incriminé n'est que la reproduction presque intégrale du carnet des pupilles de l'Assistance publique, bien connu des employeurs ruraux et dont la pratique n'a, depuis la mise en vigueur de la loi de 1904, donné lieu au moindre incident. »

Les remarques faites à propos des contrats de placement, s'appliquent naturellement aux carnets d'observation. Les œuvres qui exercent une surveillance quotidienne sur les enfants placés dans leurs villes peuvent dispenser les employeurs de la tenue de ces carnets en l'assumant elles-mêmes.

L'important, l'obligation à laquelle il est impossible de se soustraire si l'on a le souci de surveiller l'évolution morale, intellectuelle et professionnelle des enfants et de fournir aux autorités qualifiées des informations précises, c'est de noter les remarques de toute nature, susceptibles de projeter une lumière sur leur personnalité. Il n'y a que ce moyen d'arriver à les connaître et à les faire connaître, en quelques mains qu'ils aient pu passer successivement, des éducateurs ou des patrons.

D'ailleurs, ceux-ci ne doivent pas être recrutés au hasard, mais présenter des qualités morales et comprendre et accepter — sinon, il faudrait renoncer à leur concours — le rôle qu'on

leur demande de remplir. Plus encore que les pupilles de l'Assistance publique, où le seul problème consiste à la recherche d'un milieu familial, les enfants des tribunaux appellent une direction et une surveillance remédiant aux perversions où les ont conduit leurs lacunes d'éducation. Il faut donc veiller avec soin non seulement au choix du patron, mais aussi de son entourage. Et, ainsi, un gérant d'estaminet, par exemple, ne paraît pas indiqué pour recevoir un mineur.

Les patrons et les institutions charitables doivent se pénétrer de ces idées, sans lesquelles et hors desquelles leur rôle est stérile ou même néfaste.

C'est donc une obligation à laquelle ils ne sauraient se soustraire, sans engager gravement leur responsabilité, que celle de tenir les carnets d'observation dont le caractère confidentiel — qu'il n'est pas besoin de justifier semble-t-il — ne constitue nullement l'exagération précédemment alléguée.

Quant à la surveillance des placements par les œuvres, elle est, dans l'ensemble, insuffisante. Pour l'une d'entre elles, sur trois cents enfants placés, une vingtaine seulement avaient été visités en six mois.

CHAPITRE III

Taux et conditions d'allocation des indemnités.

Les modalités d'attribution des indemnités journalières et allocations n'ont pas motivé de sérieuses difficultés. Un patronage mixte a demandé que les garçons et filles fussent considérés distinctement pour le calcul de l'allocation afférente aux placés, mais sa requête, soumise au Ministère des Finances, a été justement rejetée.

Par contre, les tournées et missions effectuées depuis l'application du nouveau décret, ont amené la constatation de nombreuses et importantes erreurs, presque toujours au détriment de l'État. Pour une seule œuvre, le montant des sommes indûment perçues, à la suite de la vérification qui, pourtant, n'a pu porter sur la situation individuelle de tous les mineurs, a atteint la somme de 11.470 francs. Des « erreurs » inadmissibles ont été relevées :

a) des dates de libération avaient été inexactement rapportées ;

b) des mineurs incarcérés dans des maisons d'arrêt avaient

été portés sur les états de remboursement comme placés à gages et hébergés au siège du patronage ;

c) des allocations avaient été réclamées pour des mineurs hospitalisés, alors que les frais de traitement étaient entièrement remboursés par l'Administration pénitentiaire ;

d) des prix de journée supérieurs à la contribution versée aux asiles ont été demandés pour des mineurs aliénés internés ;

e) un mineur décédé a indûment figuré sur un état de remboursement pendant un mois et demi ;

f) des mineurs confiés au patronage en vertu de la loi du 24 juillet 1889 sur la déchéance de la puissance paternelle, ne donnant pas lieu à indemnité au titre de la loi de 1912, ont été inscrits sur les états ; etc...

*
* *

Tel est, dans leur ensemble, le résumé des principales constatations et observations effectuées par l'Inspection générale au cours de ses tournées de 1929 et 1930. Elle n'a fait, dans le présent rapport, que les résumer sans beaucoup de commentaires ou de détails, ceux-ci se trouvant à la disposition de M. le Garde des Sceaux dans les rapports individuels de tournée et dans les dossiers de l'Administration pénitentiaire.

En dépit du soin apporté par le Comité national des Enfants traduits en justice à élaborer un texte précis ne prévoyant, de la part des institutions charitables, qu'un minimum de garanties, et n'édicant qu'un minimum de contrôle de l'État ; en dépit de la bonne volonté et du doigté de l'Administration pénitentiaire, un trop grand nombre de patronages ont persisté dans la plupart des errements qui avaient amené M. le Garde des Sceaux à instituer ledit Comité et à lui demander l'élaboration du texte ci-dessus.

Une institution qui figure parmi les plus importantes a qualifié les formalités récemment instituées de *paperasses*.

L'Inspection générale signale de pareilles appréciations au Comité national des Enfants traduits en justice, en espérant qu'elles ne reflètent pas une tendance trop générale et qu'elles ne marquent pas un mépris systématique de ce qui porte l'estampille des pouvoirs publics, doublement responsables, des points de vue moral et financier.

Elle estime toujours que la loi de 1912 est un texte de protection sociale qui exige, de tous ceux qui sont associés à son application, une conception très élevée de leurs devoirs. L'Administration et l'Inspection générale en ont leur part.

Il en reste d'autres dont M. le Garde des Sceaux pourrait examiner à qui ils incombent et dans quelle mesure ils sont remplis.

La tâche d'assurer l'éducation des enfants, affligés de tares physiques ou morales, qui constituent l'effectif des pupilles de la loi de 1912, est une chose grave, par ses répercussions individuelles et collectives et, malgré quelques améliorations, il reste encore beaucoup à faire.

Aussi bien, faudrait-il pouvoir compter sur une harmonie de conception et une plénitude d'accord pour son exécution. Les patronages se méprennent trop souvent encore sur les buts de la réglementation qui a été édictée et sur les intentions de ceux qui ont à veiller à son application.

VII

LES TRANSFÈREMENTS CELLULAIRES

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

A la demande du Ministère de la Justice, l'Inspection générale a été appelée, au cours de l'année 1930, à étudier les conditions dans lesquelles fonctionne le service des Transfèrements cellulaires et à formuler des propositions concrètes en vue d'une réorganisation éventuelle.

Il a paru intéressant et utile de condenser en quelques grandes lignes les résultats de cette mission. Après étude schématique de l'organisation actuelle, le présent exposé en appréciera les données et proposera, en conclusion, les réformes qui ont paru souhaitables.

Sous ces trois têtes de chapitres seront successivement et comparativement examinées les questions: d'organisation administrative — de personnel — de matériel — le fonctionnement technique — enfin la gestion budgétaire et comptable.

CHAPITRE I

ORGANISATION ACTUELLE DU SERVICE

Organisation administrative.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1918, le service des Transfèrements cellulaires constituait un service autonome confié à un « Directeur du service des transfèrements ». Rattaché à la Direction des prisons de la Seine, il fut, au moment de la suppression de cette Direction, incorporé dans les services de la Direction de l'Administration pénitentiaire à la date du 7 décembre 1921.

A noter que le service des Transfèrements cellulaires est destiné uniquement aux adultes. Les pupilles des maisons d'éducation et des écoles de préservation voyagent isolément, sous la surveillance d'un moniteur, dans les compartiments de voyageurs.

Personnel.

Cadres et effectifs. — Le personnel est divisé en deux catégories : personnel administratif et personnel de surveillance, dont les cadres et effectifs ont été ainsi fixés par le décret du 26 octobre 1929 :

Personnel administratif...	{	1 greffier-comptable; 1 commis.
Personnel de surveillance	{	1 surveillant principal; 10 surveillants-chefs; 20 premiers surveillants.

L'ensemble de ce personnel est placé sous les ordres directs du greffier-comptable. *Au personnel administratif* sont rattachées trois unités du cadre de surveillance, savoir : le surveillant principal chargé de l'organisation technique, un premier surveillant faisant fonctions de magasinier, un premier surveillant faisant fonctions de planton.

Le *personnel ambulante* ressort ainsi à :
dix surveillants-chefs ;
dix-huit premiers surveillants.

Attributions. — Le *personnel administratif* est chargé de la centralisation des archives et écritures (dossiers de personnel — rapports de tournées des surveillants-chefs), de la gestion budgétaire, de l'engagement et du mandatement des avances nécessaires à l'exécution des tournées, de la vérification de la comptabilité-deniers (traitements, frais de tournées, indemnités de voyage) et de la comptabilité-matières (entretien des wagons, petit matériel, couchage, huile, désinfection, etc...).

Au personnel de surveillance rattaché au personnel administratif incombe l'organisation technique des tournées de transfèrement. Le surveillant principal établit les ordres de service nécessaires ; se tient en liaison constante avec les surveillants-chefs, en cours de tournée ; suit à cet effet, au jour le jour, la marche des wagons et en tient le tableau de marche ; centralise les ordres de transfèrement et règle, en conséquence, les itinéraires ; correspond avec la Préfecture de police et les voituriers de province pour les transports intra-urbains.

Le premier surveillant, adjoint au surveillant principal, est en quelque sorte, le magasinier du service. Son rôle consiste à assurer la vérification, les réparations, l'entretien des voitures et du petit matériel ; à effectuer la répartition des

wagons-cellulaires dans les différentes gares de Paris et à gérer le magasin de Saint-Lazare.

Enfin, comme il est dit ci-dessus, un premier surveillant est détaché au service administratif, en qualité de planton.

Traitements et indemnités. — Outre leur traitement dont les échelles correspondent à celles des agents affectés à un établissement, les agents des transfèrements cellulaires perçoivent des frais de tournée dont le taux journalier est le même que celui de l'indemnité allouée aux agents détachés d'un établissement.

Ce taux journalier, fixé par le décret du 10 juillet 1928, à 21 francs pour les chefs de famille, et à 18 francs pour les autres agents, vient d'être porté respectivement à 35 et 27 francs par le décret du 1^{er} avril 1930.

Ils peuvent être amenés à voyager *en civil*, dans un compartiment de voyageurs de 2^e classe, à l'occasion, par exemple, des transfèrements de détenus politiques, de même que les agents d'établissement. Ils sont alors considérés comme étant *en mission* et perçoivent de ce fait une indemnité dont le taux journalier a été porté de 25 à 40 francs par le décret précité du 1^{er} avril 1930.

Fonctionnement technique.

Pour l'exécution des tournées, le territoire de la France a été divisé en sept circonscriptions, savoir :

1 ^{re} circonscription :	Nord, 9 départements ;
2 ^e —	Est, 13 départements ;
3 ^e —	Centre-Est, 14 départements ;
4 ^e —	Sud-Est, 14 départements ;
5 ^e —	Sud-Ouest, 12 départements ;
6 ^e —	Centre-Ouest, 12 départements ;
7 ^e —	Ouest, 12 départements.

A chaque circonscription est affecté un wagon cellulaire. Il y a donc sept wagons cellulaires dont le point d'attache est fixé dans chaque gare de Paris, tête de réseau, et qui sont mis en route simultanément à l'occasion de chaque tournée.

Six tournées, avec sept voitures, ont lieu ainsi dans le cours d'une année, chaque circonscription étant parcourue au moins une fois tous les deux mois. En outre, une tournée supplémentaire, avec une seule voiture sur l'ensemble des

réseaux, est habituellement nécessaire pour assurer le transfèrement de détenus dont le déplacement est demandé soit par le Ministère des Affaires Étrangères (extradés), soit par les Ministères de la Guerre et de la Marine, soit par le Ministère des Colonies, et, en général, pour le transport de toutes les catégories de détenus dont la gestion administrative et budgétaire ne relève pas directement de l'Administration pénitentiaire.

Pour chaque tournée, chaque surveillant-chef reçoit, avant départ, un ordre de service portant la liste des établissements à visiter, et la destination des détenus qu'il y doit prendre. D'après cet ordre, il organise son itinéraire, puis, en cours de route, il règle son horaire, suivant les possibilités offertes par les compagnies, dans les gares d'arrêt, pour le décrochage de son wagon.

La marche d'un wagon présente ainsi une certaine imprévisibilité à laquelle il est paré par l'obligation faite au surveillant-chef de se tenir en constante liaison avec le service central. A cet effet, il est tenu d'adresser tous les trois jours au surveillant principal une lettre indiquant, avec l'itinéraire qu'il prévoit, les heures d'arrivée et de départ dans les diverses localités qui restent à visiter. L'ordre de marche ainsi fixé ne peut plus être modifié, sauf avis télégraphique adressé au service central ou instructions nouvelles de celui-ci.

La durée moyenne des tournées est d'environ 29 jours. Elle varie suivant les régions, le nombre des transfère-ments à effectuer, la commodité des communications. Elle dépend aussi, pour une grande part, de l'habileté que le surveillant-chef apporte à régler sa marche et à resserrer ses horaires.

En 1929, les moyennes suivantes ont été obtenues :

1 ^{re} circonscription :	28	jours ;
2 ^e —	29	—
3 ^e —	31	—
4 ^e —	32	—
5 ^e —	27	—
6 ^e —	25	—
7 ^e —	29	—

Pendant la même année, 6 tournées ont été effectuées au cours desquelles ont été totalisées :

Pour les surveillants-chefs : 1.295 journées de voyage (24 heures), soit 129 jours 1/2 par unité ;

Pour les premiers surveillants : 2.508 journées de voyage, soit 139 jours 1/2 par unité.

Dans l'intervalle des tournées, les agents des transfère-ments restent en repos, mais demeurent à la disposition de l'Administration. Cette situation n'est sanctionnée que par l'obligation assez légère de répondre à un appel hebdomadaire, le samedi, à 14 h. 30.

FONCTIONNEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Comptabilité-deniers.

Comptabilité sommaire des surveillants-chefs. — Un surveil-
lant-chef est appelé à effectuer, en cours de tournée, certaines dépenses qui comprennent :

1^o *Des frais de locomotion.* — Le transport des surveillants et des détenus escortés sur les réseaux de chemins de fer est subordonné à la délivrance, pour chaque personne, d'un billet de 3^e classe à demi-tarif (tarif de 3^e classe militaire doublé et majoré, soit au total 0 fr. 1238875 par kilomètre parcouru). Le surveillant-chef acquitte le prix de ces billets.

D'autre part, il règle aux voituriers de province, dans les localités traversées, les frais de transport intra-urbains.

2^o *Les frais de nourriture* des transférés. Si le surveillant-chef prend des détenus dans un établissement avant la distri-
bution du déjeuner (9 heures), ou s'il les remet à destination après distribution du diner (16 heures), il est tenu d'assurer la nourriture des transférés. Les rations qu'il doit ainsi fournir par achat sur place, sont fixées à 50 grammes de saucisson et 50 grammes de gruyère.

Le pain n'est dû, à raison d'un kilogramme par personne, qu'aux transférés qui passent une nuit dans le wagon-cellulaire. Pour les autres, il est fourni par les établissements ;

3^o *Des frais de chauffage, d'éclairage et d'entretien* : achats de charbon, pétrole, huile, désinfectants ;

4^o *Des frais d'affranchissement* à raison des communications transmises au service central.

Chacune de ces dépenses, à l'exception des frais d'affranchis-
sement, donne lieu à l'établissement d'un reçu, délivré sur un imprimé spécial par la partie prenante, qui est conservé comme pièce justificative de dépense.

Chaque opération est récapitulée à sa date, dans la 2^e partie du rapport de fin de tournée.

En outre, le surveillant-chef doit tenir un état numérique et un état nominatif des détenus qu'il escorte.

Pour couvrir ses dépenses, il reçoit du service central, avant son départ, une provision en argent. Lorsqu'en cours de route cette provision vient à épuisement, un nouvel acompte lui est expédié sur demande télégraphique, au moyen d'une lettre chargée.

Comptabilité du service central. — Au service central revient, avec la gestion budgétaire, le service des avances nécessaires à l'exécution de chaque tournée et le contrôle des dépenses faites à cette occasion.

Le crédit affecté au service des transfèrements figure au chapitre 15 du budget du Ministère de la Justice, 2^e section, sous la rubrique : « Services Pénitentiaires — Avances ». Toutes les dépenses sont effectuées au comptant. A cet effet, il a fallu instituer le greffier-comptable régisseur d'avances. Mais comme, en vertu de la réglementation générale, le maximum des avances qui peuvent être effectuées par un régisseur-comptable est limité à un chiffre inférieur à celui normalement nécessaire pour l'exécution du service des transfèrements, il a fallu imaginer un système particulier. C'est ainsi que deux commis-greffiers (dont l'un, détaché au service des dépenses engagées au Ministère de la Justice, n'appartient même pas au service des transfèrements), ont été institués régisseurs en même temps que le greffier-comptable.

Grâce à cette exception consentie par le Ministère des Finances, le greffier-comptable qui, évidemment, garde seul la gestion, peut disposer de la somme de 150.000 francs dont il a couramment besoin. Quand le maximum du chiffre d'avances consenties aux régisseurs était fixé à 40.000 francs, il disposait en effet de trois fois cette somme, soit 120.000 francs, et se trouvait un peu à court. Depuis que le maximum a été relevé à 80.000 francs, il peut disposer de 240.000 francs, somme qui dépasse largement ses besoins.

Un projet de décret est actuellement en cours d'instruction au Ministère des Finances, qui, tout en ramenant la qualité de régisseur à la seule personne du greffier-comptable, lui permettra, néanmoins, de dépasser le maximum réglementaire de 80.000 francs et de consentir des avances jusqu'au chiffre de 150.000 francs, adapté aux exigences habituelles d'une tournée.

Pour faciliter l'emploi et le maniement des fonds, le greffier-comptable les reçoit du Ministère des Finances par coupures

de 10.000 francs, ce qui lui permet de limiter ses encaissements à ses besoins immédiats.

En 1929, le fonctionnement du service des transfèrements a nécessité l'avance d'une somme totale de 430.000 francs correspondant à 418.454 francs de dépenses réelles.

Enfin, pour justifier l'emploi de ses avances, le service central exerce le contrôle des dépenses effectuées. A cet effet, il dépouille et vérifie les pièces fournies, au retour de tournée, par chaque surveillant-chef; il en effectue la récapitulation, sous bordereau adressé à la caisse centrale du Trésor public.

Il établit, chaque semestre, les états de recouvrements des sommes dues à l'Administration pénitentiaire et réglées sur ses avances à raison du transport des détenus pour le compte des divers ministères précités : extradés (Ministère des Affaires Étrangères), condamnés militaires et marins (Ministères de la Guerre et de la Marine), forçats et relégués évadés (Ministère des Colonies)

Comptabilité-matières.

Au service central est tenue également la comptabilité-matières.

Au 1^{er} janvier 1929, l'inventaire-mobilier s'élevait à la somme de 602.792 francs et l'inventaire-matières à 20.265 fr. 80.

Sur cet inventaire figurent les 24 wagons-cellulaires, les menottes, les fers, l'appareillage téléphonique, le matériel de couchage et le petit matériel.

CHAPITRE II

APPRÉCIATION DE L'ORGANISATION

Les observations auxquelles peut donner lieu l'organisation précédemment étudiée, seront examinées dans l'ordre d'exposition déjà suivi, savoir :

- Organisation administrative ;
- Personnel ;
- Fonctionnement technique ;
- Fonctionnement budgétaire et comptable.

Organisation administrative.

Le rattachement du service des transfèrements aux bureaux de l'Administration centrale est difficilement explicable, autrement que par une raison d'économie qui permet la suppression d'un directeur.

En pratique, ce rattachement qui entraîne, au surplus, l'occupation de locaux d'Administration centrale par un personnel extérieur dont la fusion avec le personnel administratif n'est pas souhaitable, ne se justifie nullement. Il n'y a, en effet, aucune liaison, aucune dépendance, entre le 2^e bureau de l'Administration pénitentiaire et le service des transfèrements. De près ni de loin le Chef de bureau n'exerce effectivement aucune action sur ce service purement technique, doué, à tous points de vue, d'une complète autonomie.

Il semblerait donc conforme à la logique et aux principes d'une bonne administration de revenir à la formule antérieure, en plaçant le service des transfèrements sous l'autorité directe d'un fonctionnaire des services extérieurs, directeur ou sous-directeur, assimilé à un fonctionnaire d'établissement pénitentiaire du même grade.

En tout état de cause, si une création d'emploi ne pouvait opportunément être envisagée, le rattachement du service des transfèrements à un établissement de Paris ou du département de la Seine, semblerait préférable à la formule hybride et illogique actuellement suivie.

Le service des transfèrements constitue, dans le cadre de l'organisation pénitentiaire, un corps technique aussi complètement homogène que nettement spécialisé. Il est normal que ce corps ait à sa tête un technicien approprié, pourvu de l'autorité et des responsabilités nécessaires à la discipline générale, au contrôle des tournées en province, à la gestion budgétaire et comptable. Un greffier-comptable, comme tel est le cas actuellement, ne paraît pas désigné pour cette tâche multiple ; il est, il faut en convenir, assez difficilement admissible de voir ce fonctionnaire se passer des ordres à lui-même lorsqu'il s'agit d'un achat, d'une adjudication ou d'un marché.

Le service des transfèrements paraît condamné à piétiner dans la routine et à s'interdire tout progrès dans la voie d'une organisation mieux adaptée aux exigences modernes, s'il est maintenu dans la confusion actuelle, où il apparaît tenu à distance obscure de toute autorité précise, suffisante et directe.

Personnel.

Effectifs. — Les effectifs du personnel s'élevant à 10 surveillants-chefs et 20 surveillants, correspondent aux nécessités actuelles du service.

Il y a, en effet, sept wagons. Chacun porte une équipe composée d'un surveillant-chef et de deux premiers surveillants.

Il faut donc, au total : 7 surveillants-chefs et 14 premiers surveillants. D'autre part, comme il est dit ci-dessus, deux premiers surveillants, l'un commis au magasinage, l'autre planton, ne voyagent pas. Reste donc un disponible de trois surveillants-chefs et de quatre premiers surveillants, nécessaire pour parer aux imprévus, aux congés, aux maladies.

D'autant que ces imprévus (événements de famille, état maladif de la femme ou des enfants) s'ajoutant aux congés pour raison de santé, sont assez fréquents. Il y a là une cause quasi chronique de la diminution des effectifs. C'est ainsi, qu'en 1929, 133 journées de congé de maladie ont été accordées à 6 agents. Il n'est pas rare de constater, d'ailleurs, une troublante coïncidence entre le moment où la maladie se déclare et celui d'un départ en tournée. Pendant les périodes de repos, l'Administration n'a enregistré aucune maladie. Il faut donc regretter, en passant, que les agents malades ne soient pas tenus de produire un certificat délivré par un médecin assermenté de l'Administration.

Quoi qu'il en soit, si l'organisation actuelle devait être maintenue, les effectifs pourraient difficilement être réduits. Il serait même à craindre que le rétablissement, d'ores et déjà décidé, des petites prisons ne rendit nécessaire une certaine augmentation de personnel.

La dernière partie de cet exposé montrera qu'une réduction des effectifs doit être cherchée et peut être obtenue par la transformation de l'organisation en vigueur.

Résidences. — La dispersion des résidences est une caractéristique bien particulière au personnel des transfèrements.

Actuellement, sur 30 surveillants-chefs ou premiers surveillants, 9 seulement sont logés à Paris, à peine le tiers.

Treize autres ont leur résidence dans les localités suburbaines du département de la Seine (Malakoff, Montrouge, Antony, Châtillon-sous-Bagneux, Fresnes, Drancy, Villejuif, Gentilly, Arcueil, Ivry-sur-Seine, Saint-Mandé).

Six résident en Seine-et-Oise (Corbeil, Essones, Livry-Gargan, Poissy, Pontoise, Versailles).

Deux en Seine-et-Marne (Melun, Soignolles-en-Brie).

Cette dispersion ne constitue certes pas une commodité. Toutefois, étant donné le caractère intermittent du service, elle ne soulève pas de si grosses difficultés qu'il paraisse indispensable, quant à présent, d'exiger une concentration territoriale plus marquée, au mépris des difficultés de la vie et de la crise

des logements qui affectent plus profondément que toute autre catégorie de personnel, celle des employés et agents.

Temps de service. — Une critique plus grave, et qui appelle de toute nécessité un redressement, réside dans cette constatation que le *personnel ne fournit pas le temps réglementaire de service*, résultant de l'application de la loi de 8 heures. Cette application, certes, est délicate, du fait que l'exécution des tournées implique une présence constante de jour et de nuit. Mais la difficulté n'est pas inconnue ; de nombreux employés ou agents relevant de l'administration de l'État ou d'entreprises privées se trouvent dans une situation analogue, sinon comparable en tous points.

Elle a été résolue, en particulier pour les agents des chemins de fer, par l'obligation de fournir chaque année 2.504 heures de service, soit 313 journées de huit heures, compte tenu de 52 jours de repos hebdomadaire (313 + 52 = 365).

Et encore, parmi ceux de ces employés dont la situation présente le plus d'analogie avec celle des surveillants chargés des transfèrements cellulaires, les employés des wagons-lits, ne compte-t-on pas intégralement comme service effectif, la présence de nuit dans les wagons. Le temps de nuit ne s'impute, suivant la situation (cuisinier, maître d'hôtel, etc...) qu'à concurrence d'un ou de plusieurs dixièmes de sa durée.

Aussi bien, n'est-il pas possible de reconnaître fondée la réclamation des agents des transfèrements, demandant à l'Administration de leur compter, comme service effectif, l'intégrale durée du temps passé hors de leur résidence. On ne peut pas admettre que lorsqu'un surveillant est parti pour une durée d'un mois, il n'a, pendant toute cette période pris aucun repos et, qu'en conséquence, il a droit à 24 heures de services effectifs par journée d'absence. Outre que pareille hypothèse heurte le bon sens, elle suppose une inégalité de situation choquante par rapport à celle d'autres catégories de personnel précédemment envisagées, de même que par comparaison avec les agents détachés d'un établissement pénitentiaire dans un autre établissement.

D'après les statistiques recueillies par l'Administration, il s'en faut encore de beaucoup que les exigences du service de jour et de nuit, aient permis, en raison des effectifs, d'accorder à tous les agents d'établissements le bénéfice de la journée de 8 heures. Les résultats d'ensemble montrent que chaque agent fournit, en moyenne, 9 heures de travail pendant chacune des 294 journées auxquelles s'élève régulièrement la durée annuelle

des services, défalcation faite sur l'année entière de 22 jours de congé annuel et de 49 jours de repos hebdomadaire. C'est donc, en moyenne, 2.646 heures de travail effectif que fournit, chaque année, un agent d'établissement.

En conséquence, sans vouloir donner à la situation des agents de chemins de fer, précédemment signalée, d'autre valeur que celle d'une instructive référence, l'Inspection générale, désireuse de demeurer dans le cadre administratif où cette enquête s'est exercée, est conduite à souhaiter une égalité de condition aussi stricte que possible entre le personnel de surveillance et celui des transfèrements.

Dans cet objet, compte tenu des renseignements fournis par l'Administration, ce serait, à son avis, se tenir dans les limites d'exigences très modérées que :

D'une part, de demander aux agents des transfèrements 294 journées de 8 heures, soit 2.352 heures de service par an ;

D'autre part, de considérer qu'ils ne sont réellement en service que lorsqu'ils ont des détenus à surveiller.

Or, actuellement et depuis plusieurs années, ces limites raisonnables sont loin d'être atteintes. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se référer aux rapports que les surveillants-chefs des transfèrements sont tenus de fournir en fin de tournée.

Sur la demande de l'Inspection générale, un dépouillement minutieux de ces rapports a été effectué, portant sur les années 1924 à 1929 incluse, de façon à comprendre trois années avant et après la réforme administrative de 1926. Ce dépouillement a permis d'obtenir le tableau suivant :

ANNÉES	NOMBRE	NOMBRE	TEMPS	NOMBRE	NOMBRE
	D'AGENTS en service.	D'HEURES de service.	MOYEN de service.	D'HEURES maximum.	D'HEURES minimum.
1924	39	51.286	1.315	1.936	817
1925	39	61.388	1.574	2.115	1.073
1926	29	47.261	1.630	2.257	1.300
1927	29	55.106	1.900	2.528	.072
1928	27	54.468	2.017	2.687	939
1929	27	49.600	1.837	2.439	1 179

On voit que le temps moyen des services est très sensiblement inférieur à la limite légale de 2.352 heures.

Il est arrivé qu'un agent isolément ait pu fournir un nombre d'heures supérieur à cette limite. Tel est du moins le résultat constaté pour les trois dernières années dans la colonne où est relevé le temps de service maximum. Pareille constatation est tout à fait exceptionnelle. Voici, en effet, quel fut le nombre d'heures assuré par chaque intéressé, pour chacune des années envisagées.

AGENTS	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Agent E.....	1.936	1.682	1.961	2.528	1.698	1.294
Agent V.....	1.628	1.400	1.893	1.496	2.627	1.445
Agent Ph.....	1.437	1.999	2.257	2.462	1.383	2.439

On peut donc affirmer que, dans la quasi généralité des cas, la durée annuelle des services est très insuffisante.

Aussi n'est-il pas étonnant qu'en dehors de leurs fonctions administratives, presque tous les surveillants-chefs et premiers surveillants soient pourvus d'emplois extérieurs. On relève parmi eux, un charpentier, un employé d'usine, un comptable dans un grand magasin de nouveautés, etc...

Indemnités. — Enfin, au point de vue des indemnités de déplacement, l'assimilation absolue qui existe entre les surveillants des transfèrements cellulaires et les surveillants détachés d'un établissement dans un autre, semble illogique et inéquitable.

Le décret du 10 juillet 1926, encore actuellement en vigueur, qui fixe ces indemnités, distingue entre les frais de déplacement et les frais de mission. Les agents des transfèrements sont considérés comme étant en *tournée* lorsqu'ils escortent un contingent de prisonniers, en *uniforme*, dans les wagons cellulaires. Ils ont droit, dans ce cas, à l'indemnité de *déplacement*. S'ils accompagnent, en *tenue civile*, un détenu isolé (détenu politique), dans un compartiment de voyageurs de 2^e classe, ils

ne sont plus en tournée, mais en *mission*. Ils ont droit, dans ce cas, à des *frais de mission*.

Les tarifs journaliers de ces indemnités ont été récemment augmentés par le décret du 1^{er} avril 1930, qui n'a pas encore été appliqué au personnel des transfèrements cellulaires. Voici ces tarifs, valables pour tout le personnel pénitentiaire, tels qu'ils résultent des décrets précités des 10 juillet 1926 et 1^{er} avril 1930.

	DÉCRET DU 10 juillet 1926.	DÉCRET DU 1 ^{er} avril 1930.
1 ^o Frais de détachement ou de déplacement :		
	francs.	francs.
a) Chefs de famille.....	21	23
b) Autres agents.....	18	27
2 ^o Frais de mission.....	25	40

L'agent détaché, s'il ne peut être hébergé, et c'est l'hypothèse la plus fréquente, dans l'établissement où il est envoyé en détachement, est obligé de se nourrir et de se loger à ses frais dans la localité. L'agent des transfèrements conserve toujours toutes facilités de prendre ses repas et de coucher dans son wagon et, d'ailleurs, il en use couramment. Les déficiences de l'organisation comptable peuvent lui permettre, d'autre part, comme il sera dit ci-dessous, de réaliser abusivement quelques menus et illicites profits sur les sommes destinées à la nourriture et au transfert des détenus.

En ce qui concerne tout au moins les frais de déplacement, l'agent des transfèrements apparaît donc nettement favorisé, par rapport à son collègue détaché.

Faisant état des diverses observations précédentes, on ne peut manquer, notamment, d'être frappé de la disparité de situation qui existe entre un surveillant-chef de maison d'arrêt et un surveillant-chef du service des transfèrements. Tous deux reçoivent un traitement et des indemnités identiques. Mais le premier fournit au minimum 290 jours de travail par an. Même

la durée de service est couramment plus élevée dans les petites prisons où le surveillant-chef dispose d'un personnel de surveillance limité parfois à un seul agent. S'il reçoit un avancement, il est contraint de faire, sur ses deniers personnels, les frais d'un déménagement souvent onéreux. Rien de tel pour le surveillant-chef des transfèrements qui, fournissant en moyenne, d'après les calculs de l'administration, 130 jours de travail par an, n'a aucun frais de voyage ou de déménagement, peut exercer la plupart du temps une profession d'appoint et se trouve cependant rémunéré exactement de la même façon que son collègue de maison d'arrêt.

Fonctionnement technique.

Matériel. — Le modèle des wagons cellulaires actuels, au nombre de 24, date de 1910. Plusieurs sont extrêmement usagés (5 ou 6) et même en instance de mise en réforme.

Dans chacun de ces wagons, le nombre des places (18 cellules et 1 W.C. qui, siège rabattu, est, le plus souvent utilisé comme cellule supplémentaire) s'affirme, la plupart du temps nettement insuffisant. C'est ainsi que dernièrement, un surveillant-chef chargé de transporter 70 détenus de Marseille à la maison centrale de Nîmes, a dû faire quatre fois le voyage.

D'autre part, l'installation matérielle est archaïque. Le chauffage est encore uniquement assuré par poêles à charbon, l'éclairage par des lampes à pétrole; moyens évidemment nécessaires, en tout état de cause, pour assurer le service matériel du wagon, lorsque celui-ci se trouve isolé, en station sur une voie de garage, mais qui, semble-t-il, ne devraient être conservés qu'à titre de secours éventuel.

L'absence de remises ou de voies de garage réservées est funeste à la bonne conservation des wagons. Lorsqu'ils ne sont pas en service, ils se trouvent, en effet, répartis entre les différentes gares de Paris. Là, chaque jour, à l'occasion de la formation des trains de marchandises, ils sont soumis à des manœuvres inutiles, au cours desquelles ils sont tamponnés plus ou moins violemment. Lorsqu'à la suite de nombreux convois, ils arrivent enfin à se trouver garés contre les butoirs, ils servent à amortir les chocs toutes les fois qu'une manœuvre dirige sur leur voie des wagons appartenant aux réseaux. On a vu des wagons, à peine sortis des ateliers de réparations devoir y être renvoyés, avant remise en service, par suite de déprédations survenues sur les voies de garage.

Les grosses ou petites réparations sont, de ce fait, extrême-

ment fréquentes. Elles sont, d'autre part, uniquement effectuées par le personnel des réseaux, dans les ateliers des compagnies. Le plus souvent, elles ne peuvent être entreprises immédiatement, les compagnies assurant par priorité le service de réparations de leur matériel. C'est ainsi, qu'en 1926, l'Administration pénitentiaire a dû demander le report au budget suivant d'une somme de 150.000 francs, faute d'avoir pu obtenir, avant clôture de l'exercice en cours, l'exécution de réparations urgentes et nécessaires.

Aux pertes de temps ainsi constatées viennent s'ajouter les pertes d'argent. Beaucoup de petites réparations, actuellement effectuées par les ouvriers des réseaux, pourraient être facilement exécutées par le personnel pénitentiaire. La moindre détérioration exige l'envoi d'une voiture en atelier. Ce système est fort onéreux pour le budget de l'État.

Complication des tournées. — La marche d'un wagon cellulaire présente cette double caractéristique d'être extrêmement lente et extrêmement capricieuse.

La lenteur tient à ce que les compagnies de chemins de fer n'acceptent de rattacher les voitures qu'aux trains omnibus. Outre que ces trains, comme chacun sait, s'arrêtent à toutes les gares et marchent à petite allure, ils ont encore des terminus assez rapprochés. Et au terminus, le wagon-cellulaire marque une attente plus ou moins prolongée, avant de pouvoir être accroché à un nouveau train et poursuivre sa route.

Voici, par exemple, sur le trajet direct Paris-Marseille, l'horaire le plus rapide :

Paris	départ: 1 ^{er} mai à 8 h. 38.
Dijon	{ arrivée: 1 ^{er} mai à 17 h. 45.
	{ départ: — à 22 h. 10.
Chalon-sur-Saône...	{ arrivée: 1 ^{er} mai à 24 heures.
	{ départ: 2 mai à 5 h. 20.
Lyon	{ arrivée: 2 mai à 8 h. 55.
	{ départ: — à 13 h. 45.
Avignon.....	{ arrivée: 2 mai à 22 h. 46.
	{ départ: 3 mai à 8 h. 57.
Marseille.....	arrivée: 3 mai à 12 h. 49.

Vingt-quatre heures pour aller à Lyon, quarante-huit heures pour Avignon, cinquante-deux heures pour Marseille. L'aller et retour demandera six jours. Telles sont les conditions de rapidité les meilleures. Et il s'agit d'un trajet direct.

Ordinairement, la marche d'un wagon n'est pas aussi simple.

Quand il parcourt son secteur, il est obligé à quantité de manœuvres d'accrochage et de décrochage, à raison des navettes qu'il doit effectuer sur les lignes d'embranchement, car la plupart des établissements à visiter ne se trouvent pas dans les localités desservies par les grandes lignes. De plus, l'itinéraire, déjà si compliqué, peut se trouver brusquement modifié, sur un ordre venu du Service central, prescrivant, à la requête d'un des Ministères déjà cités (Affaires Étrangères, Guerre, etc..) de nouveaux transferts à effectuer sans délai. Il s'agit la plupart du temps d'extradés qui, s'ils ne sont remis dans le mois aux autorités étrangères qui les réclament, doivent être rendus à la liberté.

Ces modifications imprévues entraînent parfois, d'ailleurs, des conséquences regrettables. C'est ainsi qu'un Inspecteur général a constaté, dans une maison d'arrêt, la présence de 14 passagers, qui, placés en dépôt provisoire par le service des transfèrements, attendaient encore, au bout de dix jours, leur départ pour leur destination définitive. Ces détenus pendant ce laps de temps, sont demeurés privés de leurs effets et menus objets de toilette restés dans les wagons et, au mépris de la circulaire du 27 janvier 1930, n'ont pu disposer de leur pécule pour s'en procurer en cantine.

En dehors des extradés, chaque tournée exige le transport des détenus réclamés par les Parquets (une trentaine en moyenne) et de trois voitures complètes de détenus militaires avec 111 heures de voyage pour un seul trajet aller et retour sur le parcours Marseille-Clairvaux (700 kilomètres) ce qui représente à peine du 7 kilomètres à l'heure.

C'est à raison de toutes ces difficultés qu'il a été nécessaire de partager le territoire français en circonscriptions relativement nombreuses, afin de donner à chaque voiture un secteur assez limité pour lui permettre d'effectuer son parcours et de rentrer à Paris dans un délai moyen.

Ainsi la durée des tournées et les périodes de repos se trouvent-elles déterminées par la répartition des circonscriptions territoriales. Cette répartition est, elle-même, fonction des difficultés techniques. On saisit donc combien ces diverses notions, séparément étudiées dans l'exposé qui précède, sont interdépendantes et forment un ensemble complexe. Et ce trait est à retenir pour éclairer les propositions de réorganisation qui vont suivre.

Un point de détail mérite, en attendant, d'être encore noté. Lorsque, pour une raison ou pour une autre, il est nécessaire de relever un agent en cours de tournée, celui-ci doit prendre

un billet à place entière pour rejoindre Paris isolément. C'est là, sans doute, une nouvelle raison pour laquelle l'Administration a pu être amenée à limiter la durée des tournées de même que leur rayon d'action.

Fonctionnement budgétaire et comptable.

Comptabilité sommaire des surveillants-chefs. — Deux reproches sérieux peuvent être adressés à la comptabilité confiée aux surveillants-chefs. Elle entraîne, d'une part, la confection de pièces trop nombreuses ; d'autre part, des déplacements de fonds trop fréquents et le maniement de sommes trop importantes. En deux mots : complication excessive et sécurité insuffisante.

En premier lieu, en effet, les différentes pièces et justifications comptables que les surveillants-chefs sont tenus de fournir sont nombreuses : états numériques et nominatifs, feuilles de vivres, reçus d'achats de vivres, de voituriers, de télégrammes, de billets, registre des dépôts d'argent et de bijoux, rapport de fin de tournée.

Les opérations constatées par ces pièces sont groupées de telle façon sur le rapport de tournée qu'il est impossible d'en effectuer le contrôle en cours de route et d'établir, à tout instant, l'avoir en caisse.

Chaque surveillant, nous l'avons vu, reçoit au départ une avance. Mais cette avance ne suffit pas à assurer l'exécution complète de sa tournée. Il serait d'ailleurs impossible d'en évaluer même le coût approximatif et, en tout cas, il serait excessif de remettre au surveillant-chef une provision susceptible d'atteindre, en moyenne, environ 10.000 francs.

En conséquence, des envois de fonds sont effectués en cours de tournée, par lettres chargées. Moyen incommode, onéreux, périmé, qui expose à des pertes ou à des retards et n'offre aucune garantie pour le greffier-comptable. Un système de virement sur comptes en banque ou sur comptes chèques-postaux semble, à première vue, plus simple et plus sûr. Il ne saurait cependant être mis en usage à raison des délais de paiement. On ne peut songer, d'autre part, à munir les surveillants-chefs de formules de chèques, en blanc, signées d'avance. Tous ces moyens sont à rejeter. La troisième partie du présent rapport indiquera comment, malgré cette élimination, ces déplacements de fonds peuvent néanmoins être évités.

Quant au maniement d'espèces par les surveillants-chefs, son excès résulte des dépenses trop nombreuses que ces agents

sont obligés d'effectuer de la main à la main. Qu'ils soient tenus encore de prendre des billets pour le personnel et les prisonniers, c'est un fait qui ne s'explique pas ; pareille incommodité pouvant être résolue par un système de réquisitions ou d'abonnement à débattre avec les compagnies.

Les achats de vivres en cours de route, pour le compte des détenus, présentent de nombreux inconvénients.

Les surveillants-chefs, tout d'abord, sont tenus de se fournir aux abords des gares où les prix sont ordinairement plus élevés.

Il est impossible, d'autre part, de contrôler la matérialité des dépenses effectuées et, par suite, d'affirmer l'exactitude des prix portés sur les factures par les fournisseurs.

Les surveillants-chefs sont tenus d'assurer la fourniture des vivres quand ils prennent des transférés dans un établissement avant 9 heures du matin, heure de distribution du déjeuner. Cependant, il arriverait assez fréquemment qu'à cette heure la soupe est déjà donnée. En pareil cas, aucun achat de vivres ne devrait figurer dans la comptabilité des surveillants-chefs — L'Administration n'a jamais eu l'occasion de constater cette préterition régulière.

De même, il arrive que le surveillant-chef, en raison de la faible distance qui sépare la gare de l'établissement où il vient prendre son contingent de transférés, fait effectuer le trajet à pied. Un Inspecteur général, croisant par hasard un de ces cortèges dans une grande ville du Midi, a même été très fâcheusement impressionné par la tenue négligée des agents chargés de l'escorte.

Cependant, là encore, l'Administration ne se souvient pas avoir aperçu en écriture, la moindre omission de frais de voiture.

Il faut donc admettre qu'une comptabilité susceptible de prêter à de tels abus est une comptabilité défectueuse qui réclame une modification immédiate.

Comptabilité du Service central. — Étant donné qu'un projet de réforme est actuellement en cours, qui a pour but de reconstituer la régie d'avances au seul nom du greffier-comptable, en portant à 150.000 francs le maximum dont il peut disposer, il n'y a pas lieu de s'attarder à formuler sur l'organisation précédemment indiquée des critiques évidentes qui n'auront bientôt plus leur raison d'être.

En ce qui concerne la tenue de la comptabilité, elle résulte d'instructions réglementaires et répond aux justifications exigées par le Ministère des Finances. Elle est d'ailleurs d'un mécanisme très simple. Elle ne prête donc à aucune observation,

CHAPITRE III

PROPOSITIONS DE RÉFORMES ET CONCLUSIONS

Les observations précédemment indiquées et reprises ici dans l'ordre de leur exposition, appellent les réformes suivantes :

Organisation administrative du service.

Détachement des cadres d'administration centrale et nomination d'un chef de service, directeur ou sous-directeur, appartenant au personnel actif (V. ci-dessus).

Personnel.

Effectifs. — Une réduction importante des effectifs peut résulter d'un meilleur aménagement des tournées. La question sera reprise ci-après.

Temps de service effectif : Il serait désirable de voir fixer par un texte réglementaire le temps de service dû chaque année par les agents des transfèrements.

Compteraient comme services effectifs : le temps pendant lequel la surveillance est nécessaire à raison de la présence d'un ou de plusieurs détenus dans le wagon ; la durée des voyages effectués pour se rendre dans un établissement afin d'y prendre des détenus ; les heures employées à l'exécution, à Paris, des travaux divers demandés par l'Administration. Le décompte de ces services devrait être établi pour chaque agent et totalisé en fin de mois.

A chaque retour à Paris, une période de détente, analogue aux périodes de grand repos accordées aux agents des chemins de fer, pourrait intervenir, avec durée égale au quart du temps passé en tournée. Ce délai terminé, il demeurerait entendu que les agents doivent tout leur temps à l'Administration jusqu'à concurrence de 2 352 heures de service par an.

Ce chiffre de 2.352 heures correspond à 294 journées de 8 heures après déduction, sur l'année entière, de 22 jours de congé annuel et de 49 jours de repos hebdomadaire.

Tel est du moins le résultat auquel il conviendrait d'aboutir si l'on voulait obtenir égalité de situation entre les surveillants ordinaires et ceux des transfèrements. Sans doute, observera-t-on, qu'outre leur congé annuel et leurs journées de repos hebdomadaire, les agents des établissements reçoivent un repos de descente de garde environ tous les cinq jours. Mais ce repos est la compensation d'un service effectivement

accompli pendant la nuit. Il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux agents des transfèrements qui, en principe, ne doivent, la nuit, aucun service d'escorte et de surveillance et placent en dépôt les détenus dont ils ont la garde. Au cas exceptionnel où un service de nuit est néanmoins assuré, la durée s'en impute intégralement sur celle du repos compensateur accordé en fin de tournée.

Au point de vue pratique, une difficulté se présente après examen du tableau des heures de service effectivement fournies jusqu'à ce jour, tableau dont il ressort que la durée moyenne a été sensiblement inférieure à la durée minima de 2 352 heures exigée par la réglementation proposée. Comment occuper les agents si les tournées ne suffisent pas habituellement à leur valoir les 2.352 heures nécessaires ?

On ne saurait songer à multiplier les tournées, les nécessités du service ne s'y prêtent pas. Le nombre des détenus à transférer est resté, en effet, sensiblement constant depuis de nombreuses années, et il a plutôt tendance à diminuer, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Avant la réforme :

1924 : 5.750 ;

1925 : 5.881 ;

1926 : 6.001.

Après la réforme :

1927 : 5.516 ;

1928 : 5.671 ;

1929 : 4.901.

L'organisation de tournées plus longues dans des circonscriptions moins nombreuses et plus étendues grâce au système de points de concentration et de relèves qui sera proposé ci-après, permettrait sans doute, de pallier dans une certaine mesure à cette difficulté.

Néanmoins, il faut s'attendre à ce que cette organisation laisse encore apparaître dans le temps annuel de service obtenu une certaine marge de disponibilité. L'intention de l'Administration centrale serait, dans ce cas, de pourvoir les agents disponibles de certains emplois dans ses bureaux (services de comptabilité, contrôle des patronages). Cette affectation ne paraît pas souhaitable. Outre que l'emploi d'agents des transfèrements comporterait, de ce fait, des attributions hétérogènes et sans aucune fixité, elle entraînerait une fusion des cadres actifs et des cadres sédentaires que l'expérience, en

d'autres administrations, ne permet pas de recommander. Il n'y a que des inconvénients à ce que, de près ou de loin, les agents de services extérieurs soient au courant des moindres détails d'un service administratif, vivent dans l'atmosphère des organismes de direction, connaissent les mouvements de personnel, etc....

Il semblerait préférable de confier aux disponibles un emploi de leur grade dans les prisons de la Seine ; service de surveillance pour les premiers surveillants, service de greffe pour les surveillants-chefs. Et ce serait une raison qui militerait en faveur du rattachement du service des transfèrements à l'un des établissements de la Seine, sous l'autorité du directeur de cet établissement, ou d'un sous-directeur spécialisé.

Indemnités : Un régime spécial d'indemnités de déplacement, serait à étudier pour les agents des transfèrements dans l'exécution de leurs tournées.

Le tarif des *frais de mission* serait maintenu. Toutefois, la mission doit être tout à fait exceptionnelle, et, dans tous les cas, où elle incombe normalement soit à la gendarmerie, soit au service de la Sûreté générale, elle ne devrait plus être confiée à des agents des services pénitentiaires.

L'Inspection générale a été saisie par l'Administration pénitentiaire de cas nombreux où l'intervention de son personnel n'était aucunement justifiée. De tels errements gênent le service et compliquent inutilement la comptabilité. L'Inspection générale souligne donc l'intérêt d'établir et de respecter, sur ce point, une délimitation précise des attributions.

Fonctionnement technique.

Matériel. — La nécessité semble s'imposer de moderniser les wagons cellulaires actuellement en service, en augmentant le nombre de places, de façon à éviter la multiplicité des voyages pour un même objet (Voir ci-dessus transports Marseille-Nîmes), et en apportant les aménagements nouveaux que réclament à la fois l'économie, la commodité et l'esprit d'adaptation au progrès.

Au point de vue des *aménagements*, il serait utile de doubler le chauffage au charbon par le chauffage à la vapeur et l'éclairage au pétrole par l'éclairage électrique. Le charbon et le pétrole seraient simplement conservés comme approvisionnements de secours.

Pour éviter les détériorations résultant des manœuvres et des tamponnements dans les gares de Paris, l'acquisition de *voies de garage* semble également nécessaire.

Trois cents mètres de voie de garage suffiraient. Cette voie pourrait être située dans une localité des environs immédiats de Paris. La gare de Massy-Palaiseau, par exemple, en raison de la proximité de Fresnes, paraîtrait, heureusement choisi.

Il est inutile de souligner que la dépense à prévoir de ce chef serait rapidement couverte par d'appréciables économies.

Pour les *réparations*, l'Inspection générale n'a pas hésité à marquer ses préférences pour un système d'abonnement qui mettrait les compagnies dans l'obligation de fournir, de façon permanente, un certain nombre de wagons en état de marche.

L'Administration a déclaré que ses demandes, à cet effet, s'étaient toujours heurtées, auprès des compagnies, à une fin de non-recevoir absolue.

L'Inspection générale ne peut donc que se rallier avec regret au maintien du système actuellement en vigueur, attendant du rajeunissement du matériel et de l'acquisition de voies de garage, une diminution notable des détériorations trop souvent constatées jusqu'ici.

Il semble, par ailleurs, qu'il y aurait intérêt à faire exécuter les *petites réparations* par le personnel pénitentiaire au lieu de continuer à les confier, intégralement, dans des conditions beaucoup plus onéreuses pour l'État, aux ateliers des compagnies de chemins de fer. Un agent possédant les aptitudes nécessaires et pourvu du grade de sous-chef d'atelier, serait désigné pour effectuer ces réparations lui-même et ou en diriger l'exécution par le personnel (travaux de serrurerie, menuiserie, peinture, etc...)

Enfin, l'organisation ci-après proposée implique l'acquisition de 25 *automobiles cellulaires*, à répartir dans 25 centres de concentration.

Organisation des tournées. — Pour parer aux lenteurs qui résultent des innombrables navettes sur les petits raccourcissements et des manœuvres trop fréquentes de décrochage et de raccrochage des wagons, le seul moyen pratique qui se présente à l'esprit semble être l'*organisation de centres de concentration* en des points judicieusement choisis sur les grandes lignes.

Il appartiendrait, dès lors, aux directeurs de circonscriptions de faire amener par automobiles cellulaires, au point choisi et à l'heure indiquée, les transférés recueillis par ce moyen dans

les différents établissements relevant de leur autorité. Le surveillant-chef des transfèrements n'aurait donc qu'à prendre le contingent de détenus ainsi rassemblés, à signer sur place le registre des transferts et le wagon, poursuivant une route directe, n'aurait plus à être dérivé sur les petites lignes d'embranchement.

Les centres de concentration, à prévoir au nombre de vingt-cinq, pourraient être établis à :

Paris, Lille, Rouen, Reims, Nancy, Caen, Chaumont, Belfort, Dijon, Bourges, Saumur, Rennes, Lorient, Niort, Tulle, Clermont, Lyon, Grenoble, Bordeaux, Toulouse, Nîmes, Toulon, Pau, Carcassonne, Strasbourg.

L'*achat de vingt-cinq automobiles cellulaires* serait donc nécessaire.

L'ensemble de ce matériel serait pris en charge et entretenu dans chaque circonscription pénitentiaire, sous la responsabilité du directeur, chargé en outre, de faire assurer la concentration, par son personnel de surveillance, dans les meilleures conditions.

Une telle organisation permettrait de ramener de 7 à 4 le nombre des circonscriptions. Deux conséquences peuvent, après étude poursuivie d'accord avec l'Administration pénitentiaire, être, dès maintenant, envisagées.

Réduction, tout d'abord, du *nombre des wagons*. Considération prise des besoins courants du service, 7 wagons au lieu de 24, seraient désormais utiles, soit : 5 wagons de 25 places et 2 wagons de 50 places, ces derniers destinés à assurer les transports massifs habituellement nécessaires entre Toulon, Marseille et Clairvaux, à l'usage des condamnés militaires et marins.

On aurait habituellement en service un wagon de 50 places (tournée du Midi) et 3 wagons de 25 places. Les trois autres, 1 de 50 places et deux de 25, seraient tenus en réserve à Paris.

Au moment de la concentration annuelle des relégués et forçats à Saint-Martin-de-Ré, le nombre de voitures en marche serait augmenté.

Cette réduction du nombre des voitures entraîne une *réduction correspondante de l'effectif des agents*. L'Administration estime que cette réduction pourrait facilement être de moitié. On aurait ainsi un cadre de 5 surveillants-chefs et de 10 premiers-surveillants qui peut être estimé suffisant, sous réserve d'un contrôle plus rigoureux des indisponibilités.

L'économie annuelle qui résulterait de cette seule réduction

de personnel peut être évaluée dès maintenant à 310.000 francs en chiffres ronds (à raison de 190.000 francs pour les traitements et 116.000 francs pour les indemnités diverses).

L'organisation nouvelle permettrait d'y ajouter une économie sur les frais de transport par chemin de fer qui serait actuellement de l'ordre de 200.000 francs, mais qui s'affirmerait de trois fois environ supérieure à ce chiffre au moment du rétablissement des prisons supprimées en 1926.

La dépense à envisager pour l'achat des nouveaux wagons et des automobiles cellulaires s'élèverait, suivant les évaluations fournies par l'Administration, à 3.320.000 francs. Les chiffres indiqués précédemment montrent que les économies annuelles à attendre de la réforme permettraient d'amortir cette dépense initiale en quelques années.

L'Inspection générale ne peut donc que souhaiter voir l'Administration poursuivre l'exécution de ce programme et présenter au Parlement les demandes de crédits nécessaires. Mais elle tient à marquer la nécessité, au cas où ces demandes seraient approuvées, d'un contrôle très précis des dépenses de fonctionnement.

Normalement, l'organisation nouvelle implique, comme par le passé, le retour des wagons à Paris, en fin de tournée, mais la nécessité peut survenir de faire relever un agent en cours de route. En pareil cas, jusqu'à présent, l'agent de relève et l'agent relevé ont été obligés d'effectuer leur parcours à place entière. On comprend mal pareille exigence des Compagnies. Les déplacements de ce genre sont effectués pour raison de service et cette raison suffit à valoir la gratuité du parcours en d'autres administrations. C'est ainsi que la gratuité est actuellement accordée en 1^{re} classe, aux Commissaires et Inspecteurs de la Sûreté générale sur présentation d'une carte anonyme.

Il paraît difficilement admissible, dans ces conditions, que l'Administration pénitentiaire ne puisse obtenir pour son personnel, sinon la gratuité complète, du moins le bénéfice du demi-tarif en 3^e classe.

Enfin, afin d'éviter les *modifications d'itinéraire* qui résultent des demandes de transfèrements formulées en cours de tournées par les Administrations des Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine et des Colonies, il paraîtrait nécessaire de stipuler, d'accord avec ces Administrations, que ces demandes ne seront acceptées, par l'Administration pénitentiaire, qu'autant qu'elles auront été présentées dans un délai permettant de les concilier avec un itinéraire déjà fixé.

Il semblerait, d'autre part, opportun de rajeunir les disposi-

tions de la circulaire du 20 mars 1874, aux termes de laquelle « les agents du service cellulaire exécutent les transfèrements « des condamnés, dans toutes les directions, en vertu d'ordres « spéciaux émanant de l'Administration centrale et qui ne « peuvent être modifiés en cours de route par aucune autorité ».

Des difficultés ont pu naître, en effet, d'une interprétation trop rigoureuse de ce texte. C'est ainsi que quatre agents des transfèrements ont pu refuser, à la réquisition d'un Préfet, d'exécuter un ordre qui venait d'être téléphoné par l'Administration centrale.

Rien ne s'opposerait, par exemple, à ce que les directeurs de circonscriptions, appelés à participer à la concentration des transférés, fussent chargés, par l'Administration centrale de transmettre aux agents du service cellulaire des messages téléphonés.

Comptabilité des surveillants-chefs.

Les deux défauts actuellement constatés dans l'organisation : complication des écritures et pièces justificatives, déplacements et manèvements d'espèces trop importants, peuvent se résoudre en confiant aux caisses des maisons centrales, sièges des circonscriptions de concentration, le soin d'opérer la plupart des achats effectués par les surveillants-chefs.

Déjà se trouvent supprimés par l'organisation nouvelle ci-dessus définie (transports par automobiles) les paiements aux voituriers.

En ce qui concerne la fourniture des vivres aux détenus transférés, rien de plus simple, semble-t-il, que d'en charger les établissements, avisés par le directeur de la circonscription, du passage de l'automobile cellulaire. Tous ces établissements sont maintenant organisés en régie ; il leur est facile de préparer le nombre de repas froids nécessaires et de remettre à chaque détenu les rations de pain, de saucisson et de gruyère actuellement achetés par les surveillants-chefs des transfèrements. Ceux-ci n'auraient plus à effectuer d'achats de vivres que dans des cas tout à fait exceptionnels : retards importants des trains, ou changements d'itinéraire.

Reste le paiement des billets de chemin de fer, qui constitue de beaucoup la dépense la plus importante. Il serait évidemment fort désirable de voir les compagnies accepter le règlement des frais de transfert au moyen de *réquisitions*. Mais les compagnies n'ont cessé de résister à l'adoption de cette réforme qu'elles ont toujours jugée susceptible d'entraîner des compli-

cations dans leurs écritures, et de les exposer à supporter des délais de remboursement parfois très longs. On comprend difficilement, d'ailleurs, qu'en pareille matière, les intérêts de l'État, qui doivent également entrer en ligne de compte, n'aient pu finalement prévaloir. L'Inspection générale aimerait être certaine qu'ils ont été soutenus avec toute l'autorité désirable.

Quoi qu'il en soit, à défaut des réquisitions, les billets pourraient être pris, du moins en province, par les agents des établissements chargés d'assurer les transports par automobile et le prix en serait, alors, supporté par la maison centrale, siège de circonscription.

Il est évident qu'un tel système, qui fait reposer sur les caisses des maisons centrales la charge des frais divers réglés jusqu'à présent par les surveillants-chefs, entraîne et une diminution considérable de la provision en espèces remise à ces derniers, et la suppression des pièces justificatives qu'ils étaient tenus de fournir.

Il est peu probable, dans ces conditions, que les surveillants-chefs aient besoin, désormais, de reconstituer, en cours de voyage, l'avance reçue au départ qui, d'après les évaluations du service central, pourrait être ramenée à 7 ou 800 francs.

Si, néanmoins, il faut prévoir, à titre exceptionnel, cette éventualité, il conviendrait de proscrire, en tout cas, l'usage désuet, incommode et dangereux de la lettre chargée. L'exposé précédent a montré l'impossibilité pratique d'avoir recours à des paiements par virements sur comptes bancaires ou comptes de chèques postaux. Mais rien ne s'oppose à ce que les caisses des établissements sièges de circonscriptions consentent aux surveillants-chefs, en cours de route, les avances nécessaires. Il appartiendrait ensuite au greffier-comptable du service des transfèrements de verser au compte chèques postaux de son collègue de maison centrale le remboursement dû à ce dernier.

Cet ensemble de mesures ayant pour effet de supprimer bon nombre de pièces comptables tenues par les surveillants-chefs des transfèrements cellulaires, on ne saurait avoir scrupules à en ajouter une qui paraît d'une utilité primordiale. Il s'agit du livre-journal, de modèle courant, ramené à des proportions commodes. On aurait ainsi le moyen de contrôler, en cours de route, à tout moment, la caisse du surveillant-chef, moyen qui, actuellement, fait encore défaut.

Réduction du personnel; détermination réglementaire de

son statut et, notamment, des indemnités, des heures de service et des congés.

Modernisation du matériel, comportant acquisition de wagons mieux adaptés en nombre plus limité; de trois cents mètres de voie de garage et de vingt-cinq automobiles cellulaires.

Amélioration du fonctionnement des tournées par un système de points de concentration sur les grandes lignes.

Refonte de la comptabilité.

Tel est, en résumé, le programme de réorganisation auquel l'Inspection générale a pensé pouvoir se rallier.

Il implique, dans l'exécution des tournées, le concours des directions de circonscriptions appelées à intervenir soit dans le fonctionnement technique (rassemblement des transférés aux points de concentration choisis), soit dans le fonctionnement comptable (virements d'avances).

Il importe donc à la bonne harmonie de l'ensemble que le service central dominant l'organisation nouvelle soit rattaché à un établissement de la Seine, sous les ordres d'un fonctionnaire spécialisé.

En préconisant ces diverses réformes, l'Inspection générale a conscience d'apporter à l'organisation d'un service, régi, jusqu'à ce jour, par des instructions trop anciennes, plus de précision dans la discipline, plus d'ordre et de simplicité dans les moyens d'exécution, avec l'avantage, en fin de compte, d'appréciables économies.