~~18339~~
F 10 D 49
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
Médiathèque Gabriel Tarde
MINISTÈRE de la JUSTICE - Dom. de l'Adm^on Pre et des Services de l'Éd. Sur.

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 1907, prescrit :

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

Ledit rapport traite les questions suivantes :

I. — *Les conseils interdépartementaux de préfecture et l'apurement des comptes de gestion* (page 3).

II. — *Service de la vicinalité. — Contrôle de l'attribution et de l'emploi des subventions de l'État au titre de la loi du 12 mars 1880* (page 59).

III. — *Maisons centrales* (page 87).

IV. — *Assistance aux étrangers* (page 121).

V. — *Mortalité des enfants assistés* (page 169).

VI. — *Établissements thermaux de l'État* (page 213).

VII. — *Contrôle administratif et financier des laboratoires d'hygiène publique* (page 251).

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1928 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1929 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

[1229]

I

LES CONSEILS INTERDÉPARTEMENTAUX DE PRÉFECTURE ET L'APUREMENT DES COMPTES DE GESTION

(Rapporteur : M. Mossé, Inspecteur général.)

Au cours de sa tournée de 1928, l'Inspection générale a pris contact, pour la seconde fois, avec les Conseils de préfecture. Déjà, peu de temps après la guerre, elle avait reçu la mission d'examiner l'état des affaires restées en souffrance, dans les greffes de ces juridictions, et d'envisager les moyens de hâter la solution des litiges contentieux et l'apurement des comptes de gestion qui se trouvaient en retard.

Cette enquête aurait pu s'étendre au fonctionnement intérieur des Conseils de préfecture, si, dès cette époque, l'ordre du jour des travaux parlementaires n'avait comporté la question même de leur survivance, ou tout au moins de leur réorganisation profonde.

On n'a pas oublié qu'au cours des années 1920 à 1926, des rapports très étudiés ont été élaborés sur cet objet et que des débats se sont institués, notamment au Sénat, où la question du maintien de la juridiction administrative s'est trouvée elle-même agitée.

Rapports et débats ont été clos par la procédure instaurée à la fin de l'année 1926, par laquelle les Conseils de préfecture, ainsi que d'autres rouages de notre administration, ont été compris dans un ensemble de réformes.

Aussi bien, l'Inspection générale s'est-elle bornée, à ce point de vue, à s'enquérir des conditions dans lesquelles les textes en vigueur ont reçu exécution, à noter les écarts ou les lacunes, à recueillir, çà et là, les observations ou les desiderata. Le présent rapport en reproduira un certain nombre.

Par ailleurs, il va sans dire que l'Inspection générale ne pouvait, de par la nature même du contrôle qu'elle est appelée

à exercer, s'immiscer dans les questions ayant trait à la compétence contentieuse. Tout ce qui est jugement proprement dit, tout ce qui met aux prises des intérêts contradictoires, qu'il s'agisse du contentieux fiscal, domanial, de litiges à l'occasion de travaux publics, de marchés ou de dommages, tout ce qui ressortit, en un mot, au domaine juridictionnel et ne comporte d'autre procédure de redressement que l'appel à une juridiction supérieure, échappait manifestement à son contrôle.

Il est toutefois une attribution des Conseils de préfecture dont le caractère peut être considéré comme mixte, en quelque sorte, et, à tout prendre, à plus courte distance de l'administration que de la justice, c'est leur rôle en matière d'apurement des comptes de gestion. Non seulement la nature juridictionnelle de cette attribution prête à controverse, puisque les Conseils de préfecture, en cette matière, n'ont hérité qu'assez tard des administrations préfectorales, mais on ne saurait nier qu'il existe une démarcation très profonde entre les contestations portant sur des conflits d'intérêts que le juge est appelé à départager en pleine indépendance, sous la seule réserve du droit de recours des parties, et les opérations de vérification d'une comptabilité.

Les conditions dans lesquelles les comptes de certains comptables sont soumis à l'apurement des Conseils de préfecture, et celles dans lesquelles cet apurement est effectué, méritaient donc d'être examinées, et l'Inspection générale ne pouvait demeurer indifférente aux errements suivis en cette matière.

C'est leur constatation qui a fait l'objet principal de sa tournée. C'est leur exposé et leur critique qui constitueront la partie essentielle de ce rapport.

Le Conseil de préfecture de la Seine et le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine sont restés en dehors de l'enquête.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES CONSEILS INTERDÉPARTEMENTAUX DE PRÉFECTURE

La réglementation actuelle des Conseils interdépartementaux de préfecture est contenue dans les décrets des 6 et 26 septembre 1926 (et pour le Conseil de préfecture de la Seine, dans

le décret du 26 novembre) pris en exécution de la loi du 3 août 1926, et complétés : 1° par un décret du 21 septembre 1927 relatif au statut des membres de ces Conseils ; 2° par deux décrets du 23 février 1928, l'un précisant certains points de leur fonctionnement, l'autre relatif à la composition de leurs greffes.

Conseillers titulaires — Attributions — Résidence.

Au point de vue du personnel, la réforme opérée, ainsi que l'indique l'exposé des motifs du décret du 6 septembre 1926, doit ne maintenir dans les 23 Conseils interdépartementaux substitués aux 86 Conseils antérieurs, que 110 postes de conseillers au lieu des 258 qu'ils en comportaient précédemment.

Les nouveaux Conseils, hormis celui de la Seine, se composent indistinctement d'un président et de quatre conseillers, dont l'un est chargé des fonctions de Commissaire du gouvernement.

Il va sans dire que les dispositions de l'article 5, relatives au recrutement des conseillers de troisième classe par voie de concours, de même que celles résultant du décret du 21 septembre 1927, concernant les nominations des conseillers de première classe, n'ont pas encore pu être mises en application, et ne sauraient l'être avant l'extinction des droits individuels maintenus aux conseillers dont le poste a été supprimé et qui, conformément à l'article 12 § 2 du décret, ont été rattachés en surnombre et à titre temporaire aux Conseils interdépartementaux nouvellement créés.

La situation individuelle des conseillers de préfecture, non plus que la répartition des Conseils interdépartementaux quant à leur siège et à leur ressort, n'ont fait l'objet d'investigations de la part des Inspecteurs généraux.

Toutefois, quelques-uns d'entre eux n'ont pas été sans recueillir les doléances de certains préfets touchant le manque de personnel qui résulte de la disparition de leurs anciens conseillers, tant pour la collaboration à des services de la préfecture ou pour les fonctions de représentation, que pour la besogne contentieuse qui demeure dans les attributions du conseiller délégué et des bureaux annexes. La situation, à cet égard, a été déplorée notamment dans des départements de première classe où l'activité administrative est intense. Ainsi dans le Pas-de-Calais, où la population atteint 1.200.000 habitants, les affaires contentieuses excèdent manifestement l'activité d'un seul fonctionnaire, au point qu'il restait en instance, à l'époque de l'ins-

pection, plus de 1.200 affaires à juger, sans parler de 1.500 comptes de gestion à apurer.

De même, dans la Loire, la préfecture s'est déclarée hors d'état d'assurer à elle seule la besogne de notification des arrêtés du Conseil, comme le prescrit l'article 51 de la loi de 1889, sans le concours du greffe du Conseil interdépartemental de Lyon.

Enfin, l'insuffisance du nombre légal des conseillers du Conseil interdépartemental de Lille a été signalée à M. le Ministre de l'Intérieur par rapport annuel du président.

Il n'entrait pas dans le cadre de la tournée de l'Inspection générale d'examiner les conséquences de la réforme de 1926, en ce qui concerne le nombre et le siège des Conseils interdépartementaux, celui des membres appelés à les composer, non plus que la répartition territoriale des départements rattachés. Elle ne pouvait, en pareille matière, ni se livrer à un essai de péréquation, ni proposer des solutions qui ne fussent pas rigoureusement conformes aux textes nouvellement entrés en vigueur. Si la réforme judiciaire elle-même, effectuée, comme la réforme administrative, en 1926, est susceptible de subir certaines retouches, il appartiendrait au Gouvernement d'apprécier si la réorganisation des Conseils de préfecture doit demeurer intangible ou s'il ne conviendrait pas d'apporter quelques remaniements au système inauguré en 1926.

C'est ainsi que, sans s'étendre sur la contexture même des circonscriptions ou sur le nombre et l'importance des départements rattachés, la réglementation actuelle (art. 7 du décret du 23 février 1928) limite aux départements sièges de la circonscription la faculté de confier aux conseillers interdépartementaux les attributions antérieurement dévolues aux conseillers de préfecture, ainsi que de les désigner comme membres ou présidents de commissions ou titulaires de missions administratives. Il se peut que cette faculté demande à être élargie, sous réserve de combiner cette nouvelle tolérance avec les dispositions contenues dans l'article 8 § 10 du décret du 6 septembre 1926, visant la prohibition de résidence fixe des conseillers délégués dans les départements rattachés, ailleurs qu'en Corse.

Quant aux conseillers rattachés, l'Inspection n'a pas cru devoir examiner leur utilisation. Mais certains présidents ont déploré de n'en plus avoir à leur disposition. Par contre, l'Inspecteur général chargé des Hautes-Pyrénées a constaté la présence à Tarbes de trois conseillers rattachés du Conseil interdépartemental de Pau. Il a paru y avoir là quelque pléthore.

Dans les départements sièges de Conseils interdépartementaux, il a été, en général, fait usage de la faculté susvisée, ouverte par l'article 7 du décret de 1928 et c'est normal. Mais l'Inspection générale a constaté que, nonobstant la limitation prévue, il y a également été recouru dans certains départements dépourvus de Conseils interdépartementaux, ce qui, à l'heure actuelle, est contraire à la réglementation. C'est ainsi que, dans l'Yonne, on a maintenu sur place un conseiller (lequel n'est même qu'un conseiller rattaché et n'est pas délégué officiellement dans ce département par le Conseil interdépartemental de Dijon) qui continue à résider à Auxerre et collabore aux services de la préfecture. Pareille situation a été maintenue de 1926 à 1928 à Nevers pour un membre du même Conseil.

La prohibition de la résidence fixe n'a pas été méconnue dans ces seuls départements. Dans la Somme, le conseiller, délégué de Rouen, continue à demeurer à Amiens. En résidence fixe dans le Var, il y avait encore, au passage de l'Inspecteur, un membre du Conseil interdépartemental de Nice, et, comme dans l'Yonne, ce n'était qu'un conseiller rattaché.

Dans la Charente, le conseiller délégué de Poitiers n'avait pas quitté Angoulême. L'Inspecteur général a remarqué, au surplus, que, sur ses états de frais, il libelle comme suit ses déplacements : « Poitiers à Angoulême et retour ». C'est l'inverse qu'il faut lire.

Conseillers délégués. — Désignation.

La faculté ouverte par les articles 8 du décret du 6 septembre et 19 du décret du 26 septembre 1926 a été mise en pratique dans tous les Conseils interdépartementaux. Chacun des départements rattachés a gardé contact avec un conseiller délégué désigné par le président pour le jugement des affaires à juge unique et aussi, à de rares exceptions près, pour l'apurement des comptes de gestion. Toutefois, ces désignations n'ont pas toujours été faites suivant une méthode uniforme.

Dans la plupart des Conseils interdépartementaux, il a été fait choix d'un conseiller titulaire affecté, à titre de délégué, dans un département rattaché, et tous les membres du Conseil, y compris le président, ont été ainsi délégués, chacun dans un département respectif. A l'exception de la circonscription de Toulouse, qui comprend sept départements rattachés, le nombre des conseillers titulaires fixé à cinq, y compris le président, a été partout suffisant, puisque les circonscrip-

tions de Lyon, Clermont-Ferrand et Grenoble comprennent cinq départements, celles de Châlons-sur-Marne, Dijon, Besançon, Pau, Bordeaux, Limoges, Poitiers, Nantes, Rennes, Orléans, Rouen et Caen en comprennent quatre, celles de Nice, Nancy, Marseille, trois, celles de Versailles et Lille, deux.

Cette méthode est celle du Rhône, des Alpes-Maritimes, du Calvados, des Basses-Pyrénées, de la Haute-Vienne, etc...

A côté de ce procédé, évidemment le plus simple, et qui n'exclut pas le système des suppléances, certains présidents en ont imaginé d'autres. Au Conseil de Poitiers, tous les conseillers sont désignés à la fois pour tous les départements rattachés, par l'effet d'une combinaison qui assigne, à deux d'entre eux pour la Vienne, et à trois d'entre eux pour les départements de la Charente, de l'Indre-et-Loire et des Deux-Sèvres, une sorte de liste de présence par roulement.

Au Conseil interdépartemental de Bordeaux, c'est tout le contraire. Aucun conseiller n'est plus particulièrement désigné pour aucun des départements rattachés, et chacun d'eux s'y rend à tour de rôle. A Rouen, on trouve un même conseiller délégué à la fois pour deux départements : l'Oise et la Somme. Mais un exemple saillant d'exagération de cette pratique nous est donné par le Conseil de Châlons-sur-Marne, où le président s'est délégué pour assumer, seul, la charge des trois départements de l'Aisne, des Ardennes et de l'Aube.

A Rennes, le président a adopté la même manière de faire, mais il l'a tempérée à l'aide de suppléances permanentes, confiées aux membres de son Conseil, sur lesquels il est appelé, du fait de sa délégation théorique, à exercer un contrôle qu'il estime ainsi plus étroit.

Sans doute, les articles 8 et 19 ci-dessus, ne contiennent pas la prohibition de désigner plusieurs conseillers pour le même département rattaché, de même qu'à l'inverse, de déléguer le même conseiller dans plusieurs départements. Mais on ne saisit pas l'avantage de cet émiettement d'attributions dans le premier cas, et de ce cumul dans le second, alors qu'ils ne doivent pas être toujours sans inconvénients.

Le paragraphe 8 de l'article 8 précité, dispose qu'au début de chaque année judiciaire, un arrêté du président du Conseil interdépartemental établit la liste des conseillers appelés à statuer par délégation du Conseil et fixe les règles relatives à leur remplacement en cas d'empêchement. On peut donc admettre la confection d'une liste annuelle contenant le nom du titulaire et, éventuellement, celui du suppléant, mais à la condition que celui-ci ne remplisse les fonctions de celui-là qu'en cas d'empê-

chement. Il est clair, comme il n'y a que quatre conseillers en dehors du président, que cette liste comprendra dans un ordre alterné, pour la majorité des départements, tous les membres du Conseil interdépartemental. Ainsi, des listes analogues sont-elles établies dans la Haute-Vienne, les Basses-Pyrénées, le Calvados, etc.. Au contraire, la désignation à tour de rôle d'un conseiller délégué pour chaque audience, au hasard des convenances personnelles, semble bien annihiler les avantages à escompter de l'expérience que chacun d'eux pourrait acquérir de certaines catégories d'affaires au sein d'un même département, où l'on sait qu'elles peuvent présenter, ici ou là, de notables particularités. Le contentieux fiscal, par exemple, offre un contingent assez diversifié de litiges, suivant qu'un département, est plus ou moins industriel ou agricole, que la population y est concentrée dans les villes ou répartie dans les bourgs. Le contentieux des affaires de travaux publics et de dommages varie d'un département à l'autre. Même observation pour les affouages, dont l'usage n'est pas général. L'apurement même des comptes de gestion offre plus ou moins de singularités suivant qu'il existe, à côté des comptes de communes, un plus ou moins grand nombre d'organismes tels que bureaux de bienfaisance, associations syndicales, offices d'habitations à bon marché, etc.., tributaires du Conseil de préfecture.

A l'opposé, la désignation d'un conseiller unique pour l'ensemble des départements rattachés, ce conseiller fut-il le président, ne paraît pas être entrée dans les intentions des rédacteurs du décret de 1926. L'article précité fait allusion à une liste. Or, le même nom répété trois ou quatre fois ne constitue pas une liste. De plus, on peut se demander si la besogne d'un président de Conseil interdépartemental laisse à son titulaire assez de loisirs pour lui permettre de tenir un nombre satisfaisant d'audiences, outre celles du siège du Conseil, dans tous les départements de son ressort. On va d'ailleurs revenir sur la question de la fréquence des audiences.

Voilà, sous bénéfice d'un examen plus approfondi auquel l'Inspection générale n'avait pas à se livrer, ce que suggèrent, à première vue, les modalités que certains présidents ont cru devoir apporter au mécanisme, pourtant fort simple, de la désignation des délégués.

Dans la plupart des Conseils interdépartementaux il a été procédé à la désignation d'un conseiller délégué au siège même dudit Conseil.

Bien que, pour les enquêtes et autres mesures d'instruction, cette faculté, aux termes de l'article 9 du décret, soit formelle-

ment écartée dans lesdits départements, peut-être pour les affaires à juge unique, envisagées par l'article 8, n'est-elle pas contraire à cet article, puisqu'il l'a expressément admise pour la Seine, qui n'a pas de département rattaché. Encore que les dispositions contenues aux paragraphes 3 et 4 de cet article soient inapplicables aux départements sièges de ces Conseils.

Sans doute le motif de l'institution des conseillers délégués a été d'éviter surtout l'éloignement de la juridiction administrative du premier degré des justiciables, particularité qui ne s'appliquait qu'aux départements rattachés. C'est pourquoi, ainsi qu'il l'expliquait dans son rapport annuel au Ministre, le président du Conseil interdépartemental de Nantes n'a pas jugé utile d'y recourir.

La plupart des autres présidents ont considéré que cette faculté, bien que l'exposé des motifs n'en fasse pas mention, a eu également pour but de simplifier l'administration de la justice et qu'on ne verrait pas pourquoi, dès lors, cette mesure ne serait pas générale.

Ce qu'on peut se demander, c'est si la même faculté subsiste en ce qui concerne l'apurement des comptes de gestion, où, à l'exception de rares Conseils, il en a été tout de même fait usage.

Il est vrai que l'article 19 du décret de novembre 1926 renvoie purement et simplement aux dispositions de l'article 8 du décret du 6 septembre : « Le conseiller délégué « peut également statuer dans les conditions prévues à l'ar- « ticle 8 du décret du 6 septembre 1926, mais sauf recours « à la Cour des comptes, sur les comptes soumis à la juridiction « du Conseil de préfecture. Toutefois, s'il s'agit de gestions « occultes, le Conseil de préfecture seul peut statuer. »

Cependant, si l'on se reporte à l'exposé des motifs relatifs à l'insertion de cet article 19, on a quelque raison de douter. Cet exposé indique : « Il convient manifestement quant à présent d'éviter dans tous les cas où elle n'est point vraiment nécessaire, la transmission, des diverses préfectures au siège du Conseil interdépartemental, de volumineuses liasses de pièces comptables. C'est pour cette raison que l'article 19 prévoit la possibilité de confier également au conseiller délégué le jugement des comptes de gestion ».

Il est facile de voir que cette raison n'existe plus, s'il s'agit des comptes à apurer dans le département siège du Conseil.

On n'est peut être pas frappé outre mesure des inconvénients que peut présenter le transfert des pièces comptables, d'un département à l'autre, quand il s'agit des comptes des communes

de faible importance, alors que, pour les communes à gros revenus, s'opère couramment l'acheminement de volumineux dossiers vers la Cour des comptes.

Quoi qu'il en soit, n'en doit-on pas moins considérer, toujours pour des raisons de simplification, qu'il y a avantage à assimiler le département du siège à ceux du ressort, et admettre que les comptes, ici comme là, pourront être apurés par un juge unique ?

En réalité, les conditions dans lesquelles s'effectue l'apurement des comptes de gestion — la suite de ce rapport y jettera quelque lumière — sont telles, qu'on ne sait pas toujours si la signature dont les revêt le plus souvent le président, pour les comptes du département siège du Conseil, est donnée en tant que président ou en tant que conseiller délégué. On reviendra sur ce point. Mais, si, nonobstant l'observation ci-dessus, la faculté de désignation d'un conseiller délégué pour l'apurement des comptes de gestion est légalement limitée à ceux des départements rattachés, on retombe, pour ceux du département siège du Conseil, dans le droit commun, c'est-à-dire dans les dispositions du décret du 31 mai 1862, et notamment de l'article 429, qui subordonne ces sortes de jugement à la formalité d'un quorum de trois membres.

Or, à cet égard, comme en matière contentieuse proprement dite, l'article 6 de la loi du 21 juin 1865, envisageant l'hypothèse d'une insuffisance de membres (pour cause d'empêchement, de maladie ou congé) renvoyait aux dispositions de l'arrêté du 12 fructidor an IX et du décret du 16 juin 1808. Ces textes prévoyaient qu'il serait fait appel à un membre du Conseil général, soit qu'il faille compléter le nombre nécessaire ou vider un partage, sans que ce choix puisse tomber sur un magistrat de l'ordre judiciaire.

D'autre part, l'article 139 de la loi du 29 avril 1926 et le décret du 17 juillet 1926 envisageant l'hypothèse de la vacance d'un ou deux postes, prévoyaient que les Conseils de préfecture, alors départementaux, pourraient se compléter par l'adjonction des membres d'un Conseil de préfecture d'un département voisin.

Il est douteux que le second de ces textes, en présence de la réforme intervenue, soit encore en vigueur, mais il est certain que les dispositions de l'arrêté de fructidor ou du décret de 1808 sont abrogées, notamment comme inconciliables avec les nouvelles conditions de recrutement des conseillers de préfecture.

Or, les textes actuellement en vigueur, notamment l'article 4 du décret du 23 février 1928, n'ont prévu que l'hypothèse inverse, où, à l'ouverture de l'audience, le nombre des conseillers aptes à siéger serait de quatre et, dans ce cas, décidé que le moins ancien dans l'ordre du tableau des conseillers autres que le rapporteur, s'abstiendrait de siéger.

Il est possible que l'insuffisance numérique des conseillers en fonctions, étant donnée la présence de conseillers rattachés, soit une hypothèse irréalisable à l'heure actuelle, bien que tel ne paraisse pas être l'avis, à la lecture des rapports annuels, de quelques présidents de Conseils interdépartementaux.

Mais, sans étendre au domaine contentieux proprement dit la question du quorum des Conseils interdépartementaux, pour l'avenir, soit en cas d'empêchement de leurs membres, soit en cas de vacances, il faut convenir qu'elle se pose d'ores et déjà, notamment en matière de comptes de gestion, pour autant qu'elle est liée, dans les départements sièges de ces Conseils, à la validité des arrêtés rendus par un juge unique.

Il n'est pas douteux qu'il subsiste à cet égard une fâcheuse ambiguité dans les textes, alors qu'en pareille matière la plus grande précision s'imposait. Et cette situation à une telle importance, que l'Inspection générale demande instamment à MM. les Ministres de l'Intérieur et des Finances de lui donner une solution aussi rapide que possible.

Fréquence des audiences. — Déplacements.

La fréquence des audiences que tiennent les conseillers délégués dans les départements rattachés est des plus variable. Ceux qui s'y rendent le plus souvent y tiennent une audience par mois. On trouve exceptionnellement des conseillers dont les déplacements sont plus fréquents. Ainsi, dans la Corrèze, le conseiller vient une fois par semaine de Limoges; dans l'Oise, où il en est de même de la part du conseiller de Rouen qui, il est vrai, habite Amiens.

Dans d'autres départements, on ne trouve plus que six ou sept audiences par an. C'est le cas de l'Aisne, du Jura, du Gers, etc... Ailleurs, le chiffre des audiences n'a pas dépassé cinq en 1928 (Var, Landes, Pas-de-Calais). Des audiences trimestrielles sont tenues dans la Drôme, la Haute-Loire, l'Allier, dans tous les départements dépendant du Conseil interdépartemental de Grenoble.

Dans la Haute-Marne, on note aussi trois jours d'audience. On n'en trouve plus que deux dans les Basses et les Hautes-Alpes; un seul dans l'Aveyron et le Tarn-et-Garonne; un et demi dans l'Indre-et-Loire.

Il est facile de se rendre compte que, dans plusieurs des exemples ci-dessus, la fréquence comparative des audiences n'est nullement proportionnelle à l'importance des départements et certainement pas, non plus, au nombre des affaires. Le Pas-de-Calais, par exemple, requiert des audiences plus répétées que le Var. Toutefois, dans le Var, il a été noté que le conseiller habitait le département, mais non pas, il est vrai, au chef-lieu. On peut s'étonner que dans la Corrèze le conseiller se déplace une fois par semaine, alors qu'il ne siège pas plus d'un jour et demi par an dans l'Indre-et-Loire. On verra d'ailleurs, ultérieurement, que, ne fût-ce que dans le domaine limité de l'apurement des comptes de gestion, la négligence qu'apportent un certain nombre de conseillers à tenir audience dans les départements rattachés est une grave cause de retard et d'embouteillage des affaires.

Cette intermitence plus ou moins accusée dans les déplacements des conseillers délégués a été d'ailleurs assez diversement appréciée par les intéressés eux-mêmes.

« Dans la Vienne, écrit l'Inspecteur général, le président s'en réjouit. Il fait remarquer que, s'il en était autrement, si les conseillers délégués devaient séjourner plus souvent et plus longuement dans les autres préfectures, la tenue des audiences du Conseil interdépartemental en serait très sérieusement gênée. »

Ailleurs, on argue des difficultés de voyage : ainsi, pour les Hautes-Alpes, où le conseiller délégué de Grenoble est obligé de passer la nuit; pour le Jura, où le conseiller de Besançon, par le fait des horaires des chemins de fer, ne peut consacrer que cinq heures à la préfecture sauf, lui aussi, à passer la nuit.

Dans la Mayenne, où le conseiller délégué ne se rend que « de temps en temps », on craindrait d'exagérer les frais de déplacement. Cette objection vaudrait d'être examinée de très près par la direction du Personnel.

En général, les états de frais de déplacement, établis sur les bases fixées par le décret du 29 septembre 1926, qui ont été communiqués aux Inspecteurs généraux n'ont pas appelé d'observations de leur part dans le sens de l'exagération. Mais il leur était difficile de faire de leur modération l'objet d'une critique et surtout de rechercher, autrement que par les comparaisons qui résultent des sondages ci-dessus, si elle était la

conséquence d'un excès de scrupules ou d'autres motifs. Encore une fois, l'Inspection générale, sans se prononcer sur les conséquences de la réforme de 1926, serait amenée néanmoins à faire toutes réserves si l'insuffisance des crédits mis à la disposition des conseillers délégués était une cause de ralentissement et parfois d'embouteillage dans le jugement des affaires.

Elle signale à l'attention de l'Administration supérieure les réponses qui lui ont été faites à cet égard, ainsi que l'urgence de leur mise au point.

Cette question des frais de déplacement a fait l'objet, dans un rapport de tournée, d'une observation d'un Inspecteur général, non plus en ce qui touche les conseillers délégués, mais les experts. Elle avait été d'ailleurs signalée au Ministère de l'Intérieur dans les rapports de certains présidents de Conseils interdépartementaux, notamment celui de Meurthe-et-Moselle. Le principe du non remboursement des dépenses de parcours effectués en dehors du département, prescrit par le décret du 28 mars 1921, article 6, est applicable, et lorsque l'expert se déplace en vue de procéder aux opérations d'expertise, et lorsqu'il est appelé à comparaître devant le Conseil de préfecture. Or, on fait observer qu'un grand nombre de réclamations en matière fiscale sont portées devant le Conseil interdépartemental dont le siège se trouve situé en dehors du département intéressé.

Ne serait-il pas logique, dans ce cas, de permettre le remboursement des frais de voyage exposés par les experts pour comparaître devant le Conseil interdépartemental et même d'étendre, d'une façon générale, en matière fiscale, le remboursement du parcours effectué en dehors des limites du département ? En effet, fait-on remarquer, les impositions donnent lieu à des litiges dont l'importance s'est accrue de façon telle qu'il est parfois difficile de trouver dans le cadre d'un département un expert spécialisé, possédant les titres requis, et capable de remplir sa mission avec toute l'autorité et la compétence voulues. Le choix d'un expert en matière de contributions directes ou de taxes assimilées est d'autant plus important que le Conseil se trouve plus limité quant aux mesures d'instruction qu'il lui est permis d'ordonner et qu'il ne peut avoir recours ni à une visite de lieux, ni à une enquête. Enfin, il pourrait y avoir intérêt, dans certains cas, à faire porter les investigations des experts sur l'examen de documents comptables se trouvant hors du département du lieu de l'imposition.

Pour éviter cette difficulté, en même temps qu'une injustice, on charge, paraît-il, les honoraires. L'Inspection générale préférerait qu'une solution régulière et équitable intervint à cet égard.

Greffes et bureaux annexes.

Aux termes de l'article premier du décret du 26 septembre, les greffes des Conseils interdépartementaux comprennent, à la préfecture du siège, un bureau central et, dans chaque préfecture de la circonscription, un bureau annexe.

Aux termes du décret du 23 février 1928, les secrétaires greffiers doivent avoir au moins le grade de chef de bureau, et les secrétaires greffiers adjoints, celui de rédacteurs.

Ces dispositions sont presque partout observées. Mais il convient de souligner que si, fréquemment, le personnel des greffes interdépartementaux a été renforcé, à la suite de la réforme, il est rare que le personnel des bureaux annexes ait diminué en nombre ou en grade. Si bien qu'aux augmentations de dépenses qui, du chef de la réforme, ont incombé aux départements sièges de Conseils interdépartementaux, n'ont presque jamais correspondu des diminutions au profit des départements de leur ressort.

Dans certains départements, ont été adjoints au greffier, à titre auxiliaire, des collaborateurs qui ne font pas partie du cadre du personnel de la préfecture. Ainsi, la Loire, où le greffier, chef de bureau affecté en même temps à la division de la comptabilité, est aidé par un ancien notaire qui a dépassé l'âge où les fonctionnaires sont admis à la retraite ; la Sarthe, où une employée de la mairie se rend chaque jour au bureau annexe et y passe quelques heures.

Ces pratiques ne sont-elles pas incompatibles avec les articles 6 du décret du 6 septembre 1926 et 2 du décret du 23 février 1928, dont le premier énumère le personnel des greffes et bureaux annexes, et le second précise qu'ils doivent appartenir au cadre de la préfecture ?

Ailleurs, comme dans les Hautes-Pyrénées, on trouve encore à la tête du greffe un employé qui n'a pas le grade de rédacteur. Ici c'est l'article 2 § 3 du décret de 1928 qui est nettement méconnu.

La question des conditions d'avancement du personnel des greffes et bureaux annexes mérite d'être soulevée. Dans certains départements, ce personnel paraît assez défavorisé par rapport aux autres employés de la préfecture, en dépit de l'article 2

§ 1 du décret ci-dessus, qui les assimile à eux à cet égard. La question est douteuse de savoir si ceux de ces fonctionnaires qui possèdent le grade de chef de bureau peuvent être promus à celui de chef de division, tout en conservant leur emploi au greffe. Le décret de 1928 dispose bien que les greffiers doivent avoir *au moins* le grade de chefs de bureau, mais les prescriptions de la loi d'avril 1920 sur le personnel des préfectures paraissent mettre obstacle à ce qu'il y ait des chefs de division sans division. Un rapport d'inspection cite le cas du greffier du Conseil interdépartemental de Toulouse, qui aurait été promu chef de division, mais à titre personnel.

La solution qui consisterait à investir ces fonctionnaires à la fois des fonctions de chef de division et de greffier adjoint (car, pour le greffier titulaire, l'application de l'article 3 du décret de 1928 y met nettement obstacle) ne parait pas à préconiser.

Le travail d'une division parait largement suffire au fonctionnaire mis à sa tête s'il veut y consacrer tous ses soins et, d'autre part, il y aurait quelque chose de choquant à placer un chef de division en qualité de greffier adjoint dans un bureau annexe sous les ordres du greffier titulaire qui, nous l'avons vu, ne peut jamais être que chef de bureau.

Aussi bien, peut-on s'étonner, à la lecture du rapport annuel du président du Conseil interdépartemental d'Orléans, que le greffier de ce Conseil n'ait que le grade de rédacteur, alors que les greffiers adjoints de Bourges, de Chartres et de Blois ont tous les trois le grade de chef de bureau.

La question de l'avancement d'un chef de bureau au grade de chef de division a été soulevée dans le Puy-de-Dôme, et l'Inspecteur général a été d'avis de ne pas limiter en deçà de ce grade, la carrière d'un fonctionnaire méritant. Dans ce cas, l'Inspection générale ne voit d'autre solution que celle qui consiste à lui faire abandonner son emploi de greffier adjoint.

Pour le greffier de Tarbes, un rapport d'Inspection générale signale :

« Cet employé se trouve dans une situation irrégulière. Le secrétaire greffier doit avoir le grade de chef de bureau ou de rédacteur. M. ... était expéditionnaire lorsqu'il a été attaché, avant la guerre, au greffe du Conseil de préfecture. C'est dans ce grade qu'il a reçu ses avancements successifs. Lorsque le secrétaire greffier en titre a disparu, il a été désigné officiellement pour le remplacer, mais il n'a bénéficié d'aucune promotion de grade. Espérant toujours que le Conseil général régulariserait sa situation, il n'a pas formulé en temps voulu de pourvoi contre son classement. Il n'en reste pas moins vrai qu'il y a là une réparation qui semble s'imposer. »

Une situation analogue a été relevée dans le Jura, où un rédacteur principal, en fonctions au greffe depuis 1919, a, au total, vingt ans de ce grade. Un retard analogue d'avancement est signalé par le président de la Meurthe-et-Moselle pour le greffier adjoint d'Épinal. Pareillement, le président du Conseil interdépartemental du Nord, dans son rapport au Ministre, a jugé insuffisante la situation du greffier de Lille et du greffier adjoint d'Arras.

En se plaçant au point de vue général, un rapport de tournée signale que le président d'un Conseil interdépartemental a posé cette question d'avancement qui a été soulevée, d'ailleurs, par nombre de ses collègues. « Lorsqu'il s'agit de statuer sur leur inscription au tableau d'avancement, le président du Conseil de préfecture interdépartemental, qui est aujourd'hui un chef de service, devrait faire partie de la commission d'avancement, au même titre que l'archiviste départemental, les chefs des services d'inspection ou de contrôle de l'assistance et de l'hygiène publiques, et du service vétérinaire, dont l'assistance à cette commission a été prévue par l'article premier du décret du 14 janvier 1922. Sans doute, a-t-on perdu de vue qu'à cette époque le préfet étant président du Conseil de préfecture, et le secrétaire général remplissant les fonctions de Commissaire du Gouvernement, le vice-président ne pouvait en aucune façon être considéré comme un chef de service. Aujourd'hui, au contraire, (décret du 23 février 1928, art. 2) les secrétaires greffiers et secrétaires greffiers adjoints relèvent exclusivement du président pour tout ce qui regarde l'ensemble des attributions exercées par eux dans le greffe et sont notés par le président. Celui-ci parait donc seul avoir qualité pour apprécier la valeur des services qu'ils rendent. »

Le Comité des Inspecteurs généraux a été unanime à se rallier à cette manière de voir.

La faculté de confier d'autres fonctions au secrétaire greffier adjoint a été utilisée dans un assez grand nombre de départements, notamment dans l'Aube, où il s'occupe des sociétés de secours mutuels et des caisses d'épargne ; dans l'Aveyron, le Lot et les Hautes-Alpes, où il est affecté à la division de la comptabilité ; dans la Haute-Marne, où il délivre les cartes d'automobiles ; dans la Dordogne, où il collabore au service de l'enseignement technique ; dans la Haute-Loire, où il s'emploie à celui des monuments historiques et bibliothèques ; dans le Tarn-et-Garonne, où il est affecté aux affaires départementales ;

dans la Vienne, où il exerce un emploi auprès du vétérinaire départemental, etc..

Dans l'ensemble, ce cumul de fonctions n'a pas occasionné d'inconvénients. Toutefois, parmi les départements ci-dessus, il en est au moins deux, les Hautes-Alpes et le Tarn-et-Garonne, où il coïncide fâcheusement avec la carence quasi complète du conseiller délégué, et cette situation n'a pas eu pour effet d'activer la marche des affaires. Il est vrai d'ajouter qu'en matière d'apurement des comptes de gestion, le véritable responsable n'est pas le secrétaire greffier-adjoint.

D'autre part, si dans les exemples précédents, les emplois cumulés par les greffiers adjoints le sont tous dans le cadre de la préfecture, il a été noté qu'en Lozère, le greffier adjoint de ce bureau annexe cumule avec ses fonctions celle assez inattendue de surveillant de collège.

Enfin, il convient de signaler que le président de Toulouse a élevé, dans son rapport au Ministre, certaines protestations contre le cumul de fonctions des greffiers adjoints de son ressort qui inclinent à s'y consacrer de préférence aux travaux du greffe. Pareillement, celui de Rennes, pour le greffe de Quimper, qui doit, ajoute-t-il, être prochainement réorganisé par arrêté préfectoral.

D'une façon générale, les locaux des greffes interdépartementaux ou des bureaux annexes, qui sont restés ce qu'ils étaient avant la réforme, sont acceptables. La question ne pouvait se poser que pour les greffes devenus interdépartementaux. Or, ils occupaient avant la réforme des locaux satisfaisants à raison de l'importance qu'avaient déjà les préfectures où ils ont leur siège.

Dans les bureaux annexes, on a signalé des défectuosités d'installation. Ainsi, un greffier-adjoint, celui du Tarn-et-Garonne, n'a pas de bureau personnel, mais est logé dans le bureau d'une division avec trois autres employés. C'est encore une infraction à l'article 3 § 3 du décret de 1926.

En ce qui concerne le matériel, payé sur les crédits des départements intéressés, tantôt attribués à titre particulier au greffier des bureaux annexes, tantôt fusionnés avec ceux de la préfecture, il n'a été nulle part constaté d'abus.

A l'inverse, l'Inspecteur général chargé de la Côte-d'Or a noté la difficulté ci-après :

« Le président m'a renouvelé ses doléances en me présentant l'extrait d'une délibération du Conseil général de la dernière session ordinaire de 1927, refusant un crédit supplémentaire

de 500 francs (2.000 francs au lieu de 1.500 francs). Je crois qu'il y a là un malentendu et que ce que ne veut pas le Conseil général de la Côte-d'Or, c'est payer à lui seul toutes les dépenses du Conseil interdépartemental, sans contributions aucunes des départements intéressés. Mais la solution est donnée par la stricte application de la circulaire du 31 mars 1927, qui indique expressément que les dépenses d'imprimés seront acquittées par chaque département. C'est au président du Conseil interdépartemental à déterminer dans quelles proportions les départements rattachés devront contribuer à ces dépenses. Si cette répartition est judicieusement faite, et c'est là où l'action personnelle du président auprès du préfet pourra être intéressante, le crédit alloué sera vraisemblablement suffisant. »

Compétence. — Procédure.

Pour les raisons ci-dessus exposées, le contrôle de l'Inspection générale n'avait pas à porter sur le fonctionnement contentieux des Conseils de préfecture et, en particulier, sur les questions relatives à leur compétence ou à leur procédure.

Toutefois, comme au cours des échanges de vues, soit avec les présidents ou les conseillers de ces juridictions, soit avec les greffiers et greffiers-adjoints, il a été fait maintes fois allusion à diverses suggestions, dont la plupart ont été d'ailleurs soumises au Ministère de l'Intérieur dans les rapports annuels, le présent rapport, sans en discuter le bien-fondé, rappellera les plus essentielles

Il convient de noter, tout d'abord, qu'il a été donné satisfaction, par la loi du 27 décembre 1927, a une préoccupation d'allégement depuis pas mal de temps formulée, en confiant au directeur des contributions directes l'examen de toutes les réclamations fiscales, sauf recours au Conseil de préfecture, statuant en premier ressort.

Dans le même ordre d'idées, le décret du 28 décembre 1926 a réduit notablement le contentieux des contraventions de grande voirie.

A cet égard, le président du Conseil de Rennes souhaiterait qu'on allât plus loin et qu'on unifiât la compétence éparse aujourd'hui, en matière d'infractions aux règlements sur les voies publiques, en demandant que, comme pour les voies terrestres, la compétence judiciaire s'étendit sur le domaine public, fluvial, maritime et ferroviaire.

A l'inverse, un certain nombre de présidents ont émis le vœu que la compétence des Conseils de préfecture fut étendue en matière électorale (pour le contentieux des élections au Conseil général), en matière de marchés de fournitures, de commandement et saisie au point de vue fiscal, voire même en matière de responsabilité communale et d'excès de pouvoirs à l'égard des autorités décentralisées.

D'autre part, il a été suggéré d'étendre la compétence des conseillers délégués, telle qu'elle découle de l'article 8 du décret de 1926 au règlement des cotes irrécouvrables et même à toutes affaires litigieuses, à la demande des parties.

Toutefois, l'unanimité des présidents n'est pas complète sur ce point, si l'on en juge par la lecture des rapports annuels de ceux de Toulouse et de Nantes, dont le premier estime que l'activité des conseillers délégués étant insignifiante, leur institution pourrait disparaître, et dont le second n'est pas loin de partager cette manière de voir.

On a insisté pour que les pouvoirs des présidents des Conseils interdépartementaux, statuant en matière de référé, s'étendissent aux mesures d'urgence.

En ce qui concerne la procédure, presque tous les présidents se sont préoccupés de la brièveté des délais de 2 mois impartis par l'article 38 de la loi du 5 avril 1884 en matière municipale et l'article 51 de celle du 22 juin 1833 pour les Conseils d'arrondissement, qu'il parait difficile de respecter pour des juridictions s'étendant désormais à plusieurs départements.

On a enfin noté le vœu tendant à l'obtention pour les Conseils interdépartementaux du bénéfice de la franchise postale avec les maires des départements de leur ressort et non pas seulement avec ceux du département du siège.

Tels sont les principaux points qui ont été signalés par les présidents des Conseils interdépartementaux à l'attention de l'Administration supérieure en matière contentieuse.

Au point de vue administratif, le décret de décentralisation (du 5 novembre 1926, articles 19 et 28) ayant supprimé la formalité de l'avis du Conseil de préfecture dans les cas prévus par les articles 65 et 66 de la loi de 1884, a rendu leur rôle des plus réduits. Certains présidents se sont d'ailleurs demandé pourquoi avait été maintenue la formalité, découlant de l'arrêté du 11 thermidor an XII, en matière d'autorisation aux receveurs d'établissements charitables, de donner main-levée d'inscriptions hypothécaires.

Enfin, pour ce qui est des attributions conservées aux

Conseils interdépartementaux par l'article 10 du décret du 6 septembre 1926, les rapports n'ont signalé que de très rares exemples d'avis donnés aux préfets par application dudit article.

DEUXIÈME PARTIE

APUREMENT DES COMPTES DE GESTION

I. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Compétence. — Portée.

La compétence des Conseils de préfecture en matière d'apurement des comptes de gestion n'est pas concomittante à leur institution.

A l'origine, l'apurement des comptes des comptables communaux, comme le règlement des comptes administratifs des ordonnateurs, rentrait dans les attributions des préfets. C'est seulement par la loi du 18 juillet 1837, article 66, qu'à leur compétence a été substituée celle des Conseils de préfecture :

« Les comptes des receveurs municipaux sont définitivement apurés par les Conseils de préfecture dans les communes dont le revenu n'excède pas 30.000 francs, sauf recours à la Cour des comptes. Les comptes des receveurs des communes dont le revenu excède 30.000 francs sont apurés par la Cour des comptes. Les dispositions ci-dessus concernant la juridiction des Conseils de préfecture et de la Cour des comptes, sur la comptabilité des receveurs municipaux, sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance. »

C'est ce que confirme l'article 427 du décret du 31 mai 1862.

Pour les communes et établissements de bienfaisance, ces dispositions sont reproduites par la loi du 5 avril 1884 (art. 157) qui y ajoute les syndicats communaux (art. 161 à 163).

Parmi les établissements d'assistance, sont spécialement désignés les hôpitaux et hospices (loi du 5 avril 1884, art. 157), les bureaux d'assistance (15 janvier 1893, art. 11), les monts-de-piété (loi du 24 juin 1851).

Sont encore justiciables des Conseils de préfecture, les comptes des associations syndicales (loi du 25 juin 1865, décret du 26 janvier 1866, art. 66) et des syndicats ruraux (20 août 1881, art. 31).

Enfin, si la comptabilité des écoles normales primaires leur échappe depuis 1890 et si, depuis la loi du 9 décembre 1905, la disparition des fabriques a rendu caduques les attributions qu'ils tenaient de la loi du 26 janvier 1892 et du décret du 27 mars 1893, par contre, leur compétence s'est vue étendue, par une série de textes nouveaux, à tout un ensemble d'organismes gravitant dans la sphère des départements ou des communes, tels que les offices d'habitations à bon marché (loi du 23 décembre 1912), les sanatoriums publics (décret du 10 août 1920), les stations climatiques (décret du 4 mars 1920 et instruction du 3 janvier 1922), les écoles communales d'agriculture (décret du 31 janvier 1923) les régies municipales (décret du 22 décembre 1926).

Cette compétence a, d'autre part, été élargie en ce qui touche la limite maximum des revenus, d'abord par une loi du 31 avril 1921, article 56 qui a porté à 100.000 francs le chiffre de 30.000 de la loi de 1837 et du décret de 1862 et, récemment, par le décret du 5 novembre 1926 (de décentralisation) dans son article 36, qui porte : « L'article 157 de la loi du 5 avril 1884 est modifié ainsi qu'il suit :

« Les comptes du receveur municipal sont apurés par le Conseil de préfecture interdépartemental, sauf recours à la Cour des comptes, pour les communes dont les revenus ordinaires, dans les trois dernières années, n'excèdent pas 250.000 francs. Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur. Ces dispositions sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance. »

Toutefois, le décret du 13 décembre 1926 ajoute : « L'article 36 du décret du 5 novembre 1926 sera appliqué aux comptes des exercices 1926 et suivants ; les comptes des exercices précédents restent soumis aux prescriptions antérieures.

« Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, les comptes qui, par application de l'article 36 de la loi du 20 avril 1921, sont actuellement déférés ou susceptibles d'être déférés à la Cour des comptes par les préfets, resteront soumis au jugement des Conseils de préfecture tant que les revenus ordinaires des communes et établissements publics n'auront pas atteint 250.000 francs pendant trois années consécutives. »

L'Inspection générale a été amenée à constater tout d'abord que des hésitations se sont produites sur le caractère et la portée du rôle des Conseils de préfecture en matière d'apurement des comptes de gestion, que certains de ceux-ci ont cru pouvoir

considérer comme une attribution assez notablement différente de celle qu'exerce la Cour des comptes à l'égard des comptables soumis à sa juridiction.

Cette question a été soulevée dans le rapport de tournée du département de l'Aisne où l'Inspecteur général s'exprime ainsi: « La théorie du président du Conseil interdépartemental est qu'un Conseil de préfecture n'a pas à refaire les additions des comptables, que l'examen des chiffres ne lui incombe pas mais appartient aux comptables supérieurs — receveurs des finances et trésoriers payeurs généraux — par l'intermédiaire desquels sont transmises les pièces des comptables au Conseil de préfecture. Le président estime que le Conseil de préfecture n'a qu'à tenir compte des erreurs signalées par les comptables supérieurs. Si ceux-ci ont couvert un subordonné par l'apposition de leur signature, le Conseil n'a qu'à apurer.

« Son contrôle consisterait dès lors à vérifier l'exactitude des pièces jointes en recettes ou dépenses, et si satisfaction a été donnée aux remarques des comptables supérieurs. Si le greffe s'aperçoit, par hasard, d'erreurs ayant échappé à cette première vérification, il renvoie le dossier pour que le comptable soit invité à fournir les explications et rectifie son travail. Ce n'est qu'en cas d'insuccès de cette manière de procéder que l'arrêté d'injonction interviendrait ».

Cette manière de voir s'est traduite dans des instructions adressées aux greffiers-adjoints de son ressort par le président du Conseil interdépartemental de Châlons-sur-Marne, dans la forme suivante :

« Vous aurez à vérifier si les comptes de gestion reçus en dépôt à votre greffe sont accompagnés d'un visa soit du trésorier général, soit des receveurs des finances, mentionnant que les comptes n'ont donné lieu à aucune observation de la part des services de vérification. Je tiens essentiellement à l'observation de cette formalité.

« Il appartient, en effet, aux receveurs des finances, en vertu de l'instruction générale et de la circulaire sur la comptabilité publique, de procéder, préalablement à leur envoi à la préfecture, à la vérification sur pièces des comptes de gestion. C'est d'eux que les comptables doivent recevoir les observations jugées utiles à la présentation régulière des comptes, ce sont eux qui doivent provoquer les redressements. Il leur incombe encore d'effectuer les renvois en vue de la régularisation des pièces. Les receveurs des finances doivent, enfin, s'assurer de la suite donnée à leurs observations. Dans ce cas, le dépôt des

comptes à la préfecture est fait par les soins du receveur des finances. Si, par contre, le comptable n'a pas satisfait aux observations dans le délai imparti par le receveur des finances, celui-ci transmet les comptes en cet état à la préfecture. C'est alors à l'occasion de ceux-ci que le Conseil statue en faisant, s'il y a lieu, toutes les injonctions qui lui paraissent nécessaires.

« Ainsi donc, le Conseil ne pouvant ni ne devant se substituer au droit de vérification des comptes qui appartient seul au trésorier général et aux receveurs des finances, je vous invite à examiner très attentivement l'état dans lequel les comptes ont été ou seront déposés à votre greffe.

« Il va sans dire que je me verrais dans l'obligation de vous retourner pour les transmettre par mon ordre au trésorier général ou aux receveurs des finances les comptes dépourvus de toute attestation de contrôle par les fonctionnaires chargés du service de vérification. »

En tant que cette note rappelle qu'il appartient aux receveurs des finances de procéder, préalablement à leur envoi à la préfecture, à la vérification des comptes de gestion et enjoint aux greffiers adjoints de veiller à cette formalité, elle n'offre rien à reprendre.

Toutefois, le commentaire que le président a pensé pouvoir en donner à l'Inspecteur général va sensiblement plus loin.

« J'estime », écrit ce magistrat, « que les Conseils de préfecture ne peuvent être tenus de procéder à la vérification des comptes soumis à leur juridiction, et que l'article 407 du décret du 31 mai 1862 aux termes duquel les référendaires sont tenus de vérifier par eux-mêmes tous les comptes qui leur sont distribués, ne saurait être applicable aux Conseils de préfecture, en dépit du principe posé à l'article 433 du même décret, qui précise que les règles de procédure déterminées pour la Cour des comptes sont suivies par les Conseils de préfecture, en tant qu'elles n'ont rien d'inconciliable avec l'organisation de ces Conseils. »

« Or, si l'on rapproche les règles de procédure de la Cour des comptes de celles des Conseils de préfecture, instituées par le décret du 31 mai 1862, on s'aperçoit que ceux-ci sont uniquement chargés de l'*apurement* des comptes soumis à leur juridiction, tandis que la procédure du *jugement* des comptes par la Cour comporte à la fois la vérification et le jugement des comptes ; que les conseillers référendaires doivent présenter sur chaque compte pour la vérification duquel ils sont désignés deux cahiers d'observations relatives, les unes à la ligne du compte les autres à la comparaison entre les recettes régulières

et les dépenses en rapport avec les crédits ouverts ; et que les référendaires, qui seuls ont la charge de faire les rapports, n'ont point voix délibérative (art. 4, loi du 16 septembre 1807 et art. 415 du décret du 31 mai 1862). De ces dispositions législatives et réglementaires, il semble résulter que la constitution même des Conseils de préfecture, dont les membres en nombre impair sont appelés à statuer sur les comptes, s'oppose à ce que l'un d'eux soit chargé de la vérification des comptes, qui empêcherait par elle-même les Conseils de statuer, puisqu'ils seraient privés par suite de l'un de leurs membres — rapporteur aux comptes — qui, aux termes des articles ci-dessus visés, n'aurait que voix consultative et non délibérative (voir aussi le décret du 28 septembre 1807 dans son article 31).

« Au surplus, l'instruction générale du 20 juin 1859 précise, dans ses articles 1302 à 1304, les conditions dans lesquelles devra se faire la vérification sur pièces par le receveur des finances. Il y est notamment prescrit que celui-ci consignera, sur les expéditions du compte, les observations résultant de son examen ; qu'il tiendra un carnet où seront inscrits les dates de dépôt et de visa des comptes, les résultats de sa vérification, ses observations, la date de renvoi au comptable et de la transmission au Conseil de préfecture ; qu'il devra renvoyer au comptable avec l'expédition du compte revêtue des observations, les pièces justificatives à régulariser, etc... ; qu'il s'assurera, de plus, s'il a été fait droit à ses observations et fera sans délai le dépôt de l'envoi des comptes à la préfecture.

« Enfin, la circulaire sur la comptabilité publique du 30 janvier 1866 § 8 recommande en ces termes aux receveurs des finances de favoriser par la vérification qui leur incombe la rapidité des jugements des comptes : « Il importe beaucoup, « pour que les comptes soient promptement jugés, d'une part, « que leur vérification soit faite avec un grand soin par les « receveurs des finances, et, d'autre part, qu'il en arrive une « partie à la préfecture avant qu'on ait à s'occuper du « règlement des budgets. »

« C'est pourquoi j'ai tenu à rappeler aux secrétaires greffiers des départements de notre juridiction interdépartementale, qu'ils devraient retourner aux trésoriers généraux ou aux receveurs des finances tous comptes de gestion qui seraient déposés dans les greffes sans porter mention précise de la vérification dont ceux-ci ont la charge, et sans quoi le Conseil ne pourrait valablement examiner les comptes sur lesquels il doit être appelé à statuer.

« Ceci exposé, il est entendu que les Conseils de préfecture

ne sont nullement affranchis de l'examen des comptes soumis à leur juridiction, qu'ils ont un contrôle judiciaire à exercer, et que toute erreur, omission ou irrégularité constatée lors de l'établissement de la minute des comptes devrait donner lieu de leur part à toutes observations utiles et au retour immédiat de ces comptes, pour redressement ou rectification, aux trésoriers généraux ou aux receveurs des finances. »

Cette distinction que l'opinion ci-dessus entend établir entre l apurement donné par les Conseils de préfecture en matière de comptes de gestion et le jugement émanant de la Cour des comptes, semble difficilement soutenable en présence des textes, de la terminologie et de la logique.

Pour ce qui est de l'emploi du mot apurement, qu'on voudrait distinguer du terme jugement, mais qui signifie, dans son sens littéral, jugement d'un compte, on semble oublier que le législateur l'abandonne à maintes reprises pour celui du mot jugement, même à l'égard des Conseils de préfecture; c'est le cas des articles 430 du décret de 1862 et 10 de la loi du 21 juin 1865 (qui prévoient que ces comptes ne sont pas *jugés* en séances publiques). A l'inverse, la loi de 1837 emploie indistinctement le mot apurement dans les deux cas, et il serait illogique que la même loi qui donne compétence aux Conseils de préfecture pour l'apurement de certains comptes communaux et à la Cour des comptes pour les autres (car c'est de la loi de 1837 que la Cour tire sa compétence à l'égard des comptes des communes dont les revenus sont supérieurs à 30.000 fr.) ait sous-entendu introduire des nuances dans la portée ou l'efficacité de ce contrôle. Il suffirait qu'un compte atteignit ou non la limite légale, qui est chose variable, pour que le caractère du contrôle exercé sur lui vint à se modifier. Or, ces changements de compétence sont très fréquents. Depuis le décret de 1926, la Cour renvoie incessament aux Conseils de préfecture des comptes sur lesquels il ne lui appartient plus de se prononcer. Le jugement qu'ils comportent cesserait, *ipso facto*, de résulter d'un contrôle effectif et personnel, pour ne plus devenir qu'un simple visa, sorte de cachet mis sur les vérifications des receveurs des finances. Où est-ce écrit?

Mais il y a plus. Les textes eux-mêmes semblent bien ne pas pouvoir se prêter à la subtilité d'interprétation dont il est fait preuve. En réalité, et c'est ce qui semble avoir échappé au président du Conseil interdépartemental de la Marne, l'article 427 du décret du 31 mai 1862 rappelle le principe de l' « apurement » des comptes par le Conseil de préfecture et fixe les limites de sa compétence, et l'article 433 indique les

règles de procédure à appliquer pour arriver à cet apurement.

Ces règles qui sont celles « déterminées par la Cour des comptes en tant qu'elles n'ont rien d'inconciliable avec l'organisation spéciale des Conseils de préfecture » s'appliquent 1° à la vérification des comptes ; 2° à leur jugement.

La vérification comporte l'établissement de la ligne de compte et la comparaison de la nature des recettes avec les lois, et de la nature des dépenses avec les crédits.

C'est là une opération tout à fait distincte — et qui porte sur d'autres points — de celle à laquelle doivent obligatoirement procéder les receveurs des finances en vertu des articles 1302 à 1304 de l'Instruction générale du 20 juin 1859 et des circulaires sur la comptabilité publique du 30 janvier 1866 et du 18 mars 1921.

D'autre part, ce n'est qu'à la suite de la vérification par le Conseil que s'engage l'action dite « contentieuse », au cours de laquelle le comptable est appelé à se défendre conformément aux principes posés par la loi du 28 pluviôse an VIII et par l'arrêté consulaire du 29 frimaire an IX.

Or, pour engager une telle action, il semble que le Conseil de préfecture ne saurait se contenter de la vérification toute particulière du receveur des finances. Aussi bien, l'obligation pour le Conseil de préfecture de se soumettre à la règle de procédure de l'article 408 entraîne-t-elle pour le conseiller rapporteur — ou le conseiller délégué — l'exécution du travail confié au conseiller référendaire.

Mais lorsque le conseiller rapporteur siégera au sein du Conseil, il le fera dans toute la plénitude de ses droits et avec toutes les prérogatives qu'il tient de la loi, et sans qu'il puisse être question de lui conférer un rôle purement consultatif. Dans ce cas, il pourra être assimilé au conseiller-maître de la Cour des comptes par application des dispositions de l'article 414 du décret du 31 mai 1862.

Faut-il ajouter, pour apporter un dernier argument à cette thèse que l'article 412 du décret du 31 mai 1862 prescrit au conseiller-maître de contrôler si le conseiller référendaire a fait *lui-même* le travail et d'examiner les pièces ou soutiens de quelques chapitres du compte, pour s'assurer que le référendaire en a soigneusement vérifié toutes les parties ?

Et cette dernière observation prendra toute sa valeur lorsque on aura rappelé que la vérification, imposée par les textes aux receveurs des finances, s'applique aussi bien aux comptes soumis au jugement de la Cour des comptes qu'à ceux apurés par le Conseil de préfecture.

En résumé, l'absence de conseillers référendaires au sein des Conseils de préfecture ne parait pas devoir dispenser le conseiller rapporteur de vérifier les comptes, par lui-même, pour établir la ligne de compte et comparer la nature des recettes avec les lois et la nature des dépenses avec les crédits.

Et l'Inspection générale estime que rien, ni dans les principes généraux de notre droit, ni dans les textes, ne corrobore la distinction ci-dessus entre le rôle de la Cour et des Conseils de préfecture en matière d'apurement de comptes.

Rôle personnel du conseiller.

Plus facile encore à trancher est la question de savoir si la besogne de vérification ci-dessus décrite doit incomber légalement au conseiller lui-même, ou s'il peut s'en décharger sur le greffe. A l'occasion de l'examen des comptes du département de la Marne, la Cour des comptes, le 10 décembre 1925, a nettement critiqué l'octroi d'une indemnité trimestrielle de 75 francs à un chef de bureau de ce département, secrétaire greffier du Conseil de préfecture, pour vérification des comptes de gestion, et rappelé qu'aux termes d'une instruction du Ministère de l'Intérieur du 17 mai 1890, les conseillers de préfecture sont tenus de vérifier par eux-mêmes la comptabilité des comptables.

La question, dont la solution ne saurait faire de doute, a revêtu quelque acuité dans l'Ardèche, où le greffier adjoint s'est récusé pour une besogne qu'il estimait à bon droit rentrer dans les attributions du conseiller délégué. Le président du Conseil interdépartemental de Lyon a dû s'incliner et désigner pour ce département un conseiller qui voulut bien se pénétrer de cette nécessité.

Aussi, l'Inspection générale n'a-t-elle pas vu avec défaveur dans quelques rapports de tournée, notamment celui de l'Aveyron, que certains greffiers, suivant l'exemple de leur collègue de l'Ardèche, ont décidé de réclamer sur ce point la stricte application de la loi.

Il convient, en effet, d'exposer quel est à l'heure actuelle, dans la presque totalité des départements, le rôle personnel des conseillers délégués en matière d'apurement des comptes de gestion.

L'Inspection générale est, tout d'abord, assurée de n'étonner personne, ni au sein de l'Administration supérieure, ni les membres des Conseils de préfecture, ni les comptables

soumis à leur vérification, en constatant que cette attribution n'est exercée, d'une façon suffisante, à peu près nulle part.

Que la raison doive en être cherchée dans la multiplicité des comptes soumis à leur vérification (un président — celui de Seine-et-Oise — évalue à un millier par an les comptes de son seul département, comportant en moyenne 80 pièces, soit 80.000 pièces comptables à dépouiller), ou dans le manque de temps des conseillers depuis qu'ils ont été diminués en nombre; qu'on constate de plus que c'est un travail difficile qui demande un apprentissage laborieux et, par la suite, une attention soutenue, ou bien qu'on se contente d'observer que c'est là une besogne qui peut apparaître ingrate et n'offrir qu'un attrait médiocre, c'est assurément de toutes les attributions dont sont investis les conseillers de préfecture, la seule qui soit aussi généralement et aussi manifestement délaissée. A ce point que le président du Conseil interdépartemental susvisé, dans un rapport adressé au Ministre de l'Intérieur en 1927, écrivait : « Il n'y a pas à se dissimuler que, dans les conditions où les Conseils de préfecture doivent l'exercer, cette vérification des comptes de gestion ne peut rendre les services qu'elle comporte ».

Compétence des conseillers délégués.

On a vu que, dans presque tous les conseils interdépartementaux, il a été fait usage de l'article 19 du décret du 26 septembre et désigné des conseillers délégués pour l'apurement des comptes de gestion, comme pour le jugement des quatre catégories d'affaires énumérées par l'article 8 du décret du 6 septembre.

Il a été noté quelques exceptions à cette règle pour des Conseils interdépartementaux tels que ceux de la Vienne, de la Côte-d'Or et de l'Hérault. Toutefois, s'il est exact, pour ces deux derniers, que les comptes des départements rattachés ne sont pas apurés sur place, mais sont envoyés au greffe du bureau central, c'est-à-dire à Dijon et à Montpellier, il ne semble pas que l'ensemble des membres du Conseil interdépartemental soit appelé à délibérer sur leur jugement. Ce sont encore les conseillers délégués au siège des Conseils interdépartementaux qui en sont chargés.

« Le secrétariat-greffe installé à Nimes » écrit un Inspecteur général « sert de simple boîte aux lettres. Il reçoit bien de la Trésorerie générale les divers comptes des receveurs rele-

vant de sa circonscription, mais il ne les examine pas. Il se contente de les enregistrer et de les transmettre à Montpellier. Le président du Conseil interdépartemental n'a donc pas estimé opportun d'user de la faculté qui lui a été laissée par l'article 19 du décret du 26 septembre 1926, ni devoir s'arrêter aux inconvénients pratiques signalés dans l'exposé des motifs dudit décret.

« Si le Président du Conseil interdépartemental avait entendu se maintenir dans les anciennes règles de compétence fixées par la loi du 21 juin 1865 et le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, il eut usé de son droit strict. Mais telle n'a pas été son intention, puisque les comptes ne sont pas jugés par le Conseil siégeant au complet et que l'arrêté d'apurement est pris par le seul conseiller délégué. En tous cas, la triple transmission des comptes de la recette à la trésorerie générale, de la trésorerie au greffe de la préfecture et de ce greffe annexe au greffe central de Montpellier, constitue une complication inutile. »

L'Inspection générale a soulevé dans la première partie de ce rapport, la question de la légalité de la procédure consistant à déléguer un conseiller pour l'apurement des comptes de gestion du département siège du Conseil. L'hypothèse actuellement envisagée n'est pas tout à fait la même. Il s'agit des comptes des départements rattachés, envoyés au département du siège et qui, là, y sont apurés par un conseiller délégué.

Alors même que cette pratique serait légale, il est vraiment difficile d'en saisir les avantages et d'en approuver la combinaison.

Elle aboutit à annihiler du même coup et les garanties de l'ancien système et les avantages du nouveau. Ainsi, on effectue des transports de dossiers alors que le recours au conseiller délégué en matière de comptes de gestion n'avait d'autre but que de les éviter, et on méconnait, au siège central, les dispositions qui n'ont pas cessé de régir le fonctionnement des Conseils de préfecture en matière d'apurement de comptes, notamment celles relatives au quorum.

D'ailleurs, si l'Inspecteur général qui a inspecté les départements rattachés à la Côte-d'Or a constaté que ces transferts de dossiers s'y effectuent dans des conditions satisfaisantes, il n'en a pas été de même autour du Conseil de Montpellier où, dans le Gard notamment, l'Inspecteur général a constaté des expéditions, faites en désordre, de dossiers dans lesquels il manquait nombre de pièces.

A côté de ces particularités, le président du Conseil interdépartemental de Châlons-sur-Marne a employé une troisième méthode, qui consiste à soumettre à l'apurement du Conseil interdépartemental les comptes qui font l'objet d'injonctions, alors que ceux qui n'en comportent pas restent soumis à la compétence des conseillers délégués. Ici encore, il a été introduit une nuance de procédure qui n'est pas prévue par les textes.

Dans un autre Conseil, il semble, à la lecture du rapport annuel du président, que celui-ci a hésité sur l'opportunité de l'article 19 du décret de 1926 et considère qu'en tous cas il ne lui paraissait applicable qu'à la condition que chaque conseiller délégué s'installât pendant plusieurs mois au chef-lieu du département. Ce magistrat ajoute qu'en l'absence des crédits adequats, et aussi d'instructions ministérielles, il n'a pas cru devoir faire apurer jusqu'ici les comptes de gestion par les conseillers délégués.

De son côté, bien qu'ayant adopté la même procédure que la plupart de ses collègues, le président du Conseil interdépartemental de Lyon, estime lui aussi que cet examen supposerait l'installation pendant de longs mois des conseillers délégués hors du département siège du Conseil.

L'Inspection générale considère que ces opinions posent très nettement une question sur laquelle elle reviendra et dont elle ne retient pour l'instant, que la critique, d'ailleurs déjà formulée à l'égard de l'imprécision des textes en vigueur.

Rôle du greffier.

Que l'apurement des comptes soit réservé aux Conseils interdépartementaux, ou, ce qui est plus fréquent, soumis aux conseillers délégués, le travail matériel que suppose cet apurement n'est en fait, presque nulle part assumé. Nous disons « presque nulle part », car l'Inspection générale n'a pu traiter la question des comptes pour tous les Conseils de préfecture, et ceux qu'elle n'a pas vus sont peut-être parmi les plus actifs. Mais elle a relevé d'heureuses exceptions. C'est ainsi, notamment, que dans les départements rattachés à la Côte-d'Or, de même que dans la Dordogne, il a été signalé que les conseillers de préfecture se livraient personnellement à cette besogne, sans la collaboration du greffier. En outre, au premier rang de ces exceptions, il importe de citer le département de l'Ardèche, dont il sera parlé ultérieurement.

Il n'en reste pas moins que, dans le cadre de son enquête, l'Inspection doit conclure que les arrêtés d'apurement sont, d'une façon générale, préparés par le greffe et soumis simplement à la signature des conseillers.

Dans les greffes interdépartementaux, ce n'est presque jamais le greffier qui les prépare lui-même (l'un d'eux a avoué n'y rien connaître) mais un secrétaire adjoint, un expéditionnaire, ou même un employé auxiliaire. Dans les bureaux annexes, ce n'est même pas toujours le greffier adjoint quand celui-ci possède un collaborateur.

Sur cette abstention quasi complète des conseillers délégués, il suffit de citer quelques exemples saillants extraits des rapports d'inspection.

« En Haute-Savoie «, écrit l'Inspecteur général, » ce travail n'est pas effectué par le juge lui-même. C'est le greffier qui prépare l'arrêté après avoir examiné rapidement le dossier; quand le conseiller vient au chef-lieu du département, il le lui présente à sa signature et le conseiller signe en bloc, après les avoir parcourus, les arrêtés préparés par le greffier. Une fois l'arrêté d'apurement signé par le conseiller délégué, le greffe en établit une copie et la transmet à la trésorerie générale. Le greffier la signe au préalable pour copie conforme. »

« Dans la Drôme, ce n'est pas davantage le juge des comptes qui procède à l'examen des dossiers. Le greffier les dépouille sommairement, et prépare l'arrêté d'apurement qu'il soumet, ensuite, à la signature du conseiller délégué.

« Le greffier remplit la formule, note les chiffres indiqués aux comptes, les excédents de recettes ou de dépenses ; il en fait en même temps la copie conforme. Quand le conseiller vient, celui-ci se borne à signer. »

D'une manière générale, on peut dire que l'apurement des comptes et l'examen des dossiers présentés par les comptables, sont pour le greffe un travail qui est fait à moments perdus, et pour le conseiller délégué la simple apposition d'une signature.

Quand le conseiller délégué, en effet, vient au greffe annexe, il est absorbé par d'autres occupations (audiences, examens de dossiers de contributions, de contentieux, etc) pour lesquels le greffier ne saurait le remplacer. Et l'apurement des comptes tend à n'être plus qu'une simple formalité ; le contrôle sérieux étant effectué au préalable par l'administration des finances.

Dans la Haute-Loire, en fait, les dossiers de comptes sont vus uniquement par le greffier. C'est lui qui examine

rapidement les pièces, et prépare l'arrêté portant jugement des comptes. Le conseiller se borne à signer l'arrêté qui lui est présenté.

D'autres rapports de tournée constatent : « Pour les départements des Deux-Sèvres et d'Indre-et-Loire, le travail est fait par le secrétaire greffier adjoint, au témoignage même du conseiller délégué. Celui-ci « a confiance », il se contente parfois de faire « quelques sondages » et de signer. Pour la Vienne, siège du Conseil interdépartemental, le secrétaire greffier examine le compte. S'il ne relève pas d'erreur, il prépare l'arrêté et celui-ci est signé tantôt par le conseiller délégué, tantôt par le président du Conseil interdépartemental et un conseiller rapporteur. Si une erreur est relevée, le secrétaire greffier la signale au président, et celui-ci en saisit le trésorier payeur général, à qui il renvoie le compte. J'ai alors demandé au secrétaire greffier de me présenter un compte ayant donné lieu à difficultés ; il n'a pu m'en produire et m'a donné cette explication : « C'est le greffier adjoint qui examine les comptes ; moi, je m'occupe d'autre chose. »

« Ainsi, le travail délicat d'apurement des comptes n'est même pas effectué par le secrétaire greffier, mais par les adjoints, dans la préfecture chef-lieu, comme dans celles des autres départements du ressort. On peut juger si l'opération légale de l'apurement présente ici des garanties suffisantes. »

« Dans le Gard, où le rôle du conseiller délégué n'implique pas l'examen et le jugement de ces documents, tous les comptes provenant du département siège du Conseil interdépartemental et des départements rattachés (Gard et Pyrénées-Orientales) sont centralisés à Montpellier. Leur examen et leur contrôle sont effectués par les employés du greffe central qui préparent les arrêtés d'apurement. Le rôle des conseillers en cette matière se borne à l'accomplissement d'un geste machinal : celui de la signature. Il serait illusoire de penser que la réforme des Conseils de préfecture ait pu apporter en cette matière quelque changement à la tradition solidement installée, de l'examen des comptes par les greffiers et de la signature des arrêtés par les conseillers. »

Dans le Rhône, on n'est même pas nettement fixé sur le point de savoir si le président du Conseil interdépartemental, qui signe, agit en qualité de conseiller délégué. C'est une employée du greffe, qui prépare les arrêtés d'apurement et les soumet à la signature du président sans plus de formalités. Aussi, on ne sait pas très bien si cette signature est donnée par lui en tant que président du Conseil interdépartemental, ou en tant que conseiller délégué.

Il y a mieux : dans certains départements, le conseiller délégué ne vient même pas signer ses arrêtés au siège du bureau annexe, mais seles fait envoyer au siège du Conseil interdépartemental.

L'Inspecteur général chargé du Pas-de-Calais mentionne : « C'est la préparation au bureau annexe d'Arras qui demande le plus de temps et le rôle du conseiller délégué est extrêmement limité. Il consiste presque exclusivement à donner des signatures. Le procédé employé consiste à lui envoyer à Lille la grande majorité des affaires, sous la forme d'arrêtés préparés, accompagnés d'une sélection très réduite de documents. Spécialement pour l'apurement des comptes de gestion, l'envoi à Lille ne comprend que le compte lui-même, sans le dossier annexe, ni aucune pièce justificative ; le conseiller signe, se reposant sur le greffe qui lui a préparé l'arrêté. »

Pour les Hautes-Pyrénées, les arrêtés sont préparés par le greffe et envoyés avec le compte lui-même à la signature du conseiller délégué à Pau. Ce magistrat ne voit, par conséquent, ni le dossier annexe, ni les pièces justificatives des recettes et des dépenses.

Dans les Basses-Alpes, l'Inspecteur général note que le secrétaire greffier ne voit en fait ni les comptes ni les pièces justificatives. Il ajoute : « Quant au conseiller.... les comptes sont emportés aux archives, avant qu'il ait signé ses arrêtés d'apurement. »

Enfin, comme cela devait fatalement se produire, il y a l'exemple inévitable du conseiller qui donne ses signatures en blanc, à l'avance.

« Bien que le secrétaire greffier », écrit l'Inspecteur général, « ait commencé par me dire que le conseiller délégué examinait et vérifiait « tous les comptes », je n'ai pas tardé à constater de quelle manière un peu trop rapide cet examen et cette vérification étaient effectués. En effet, dans un coin du bureau, en examinant le paquet des imprimés en blanc d'arrêtés de comptes, je me suis aperçu qu'une trentaine de ces derniers étaient signés par avance. Cette constatation qui se passe évidemment de commentaires, doit couper court à toute discussion. »

Quant à la façon dont les secrétaires greffiers et leurs adjoints s'acquittent d'une besogne qui ne leur incombe pas, elle est évidemment très variable. Sans doute, il en est qui font preuve de zèle et de compétence.

« Dans la Somme », écrit l'Inspecteur général, « l'apurement des comptes de gestion est préparé avec beaucoup de conscience par le secrétaire greffier, qui reçoit tous les comptes, refait les opérations, constate les concordances de chiffres et la présence des pièces justificatives. Ce contrôle sérieux lui permet de retrouver souvent des lacunes importantes ayant échappé aux receveurs des finances, jusqu'à des erreurs d'addition. Il constitue un travail très absorbant qui prend la majeure partie du temps de cet employé. »

Ailleurs, et beaucoup trop souvent, on lit dans les rapports d'inspection des observations comme celle-ci : « Il faut ajouter que suivant le même système, le greffe se repose sur les receveurs des finances ou le trésorier payeur général qui ont opéré une première vérification. »

La suite de ce rapport entrera dans le détail du mécanisme de la préparation des arrêtés d'apurement par les greffiers des Conseils de préfecture, et notera les principales constatations relevées.

II. — Conditions d'application des textes légaux

Présentation et jugement des comptes. — Délais.

Aux termes des dispositions du décret du 31 mai 1862 et de celui du 27 janvier 1866, les comptes doivent être déposés au greffe des Conseils de préfecture avant le 1er septembre de l'année pendant laquelle ils sont rendus, ou deux mois après l'examen des conseils municipaux, et être jugés avant l'époque fixée pour la présentation du compte de l'année suivante (décret du 31 mai 1862, art. 430).

L'Inspection générale a constaté au cours de sa tournée de nombreux retards, soit dans la présentation des comptes, soit dans leur jugement. S'il est juste de reconnaître que, dans certains départements, il a été fait diligence pour liquider tantôt l'arriéré résultant de la période de guerre, tantôt la situation qu'ont rencontrée certains conseillers au lendemain de la réforme, dans d'autres, les Inspecteurs généraux ont constaté des retards qu'un peu plus de diligence, soit de la part des receveurs des finances, soit de la part des greffes, soit enfin des conseillers de préfecture, aurait évités.

Pour la présentation des comptes par les comptables voici des exemples : « Dans l'Aisne », écrit l'Inspecteur général, « l'exemple le plus remarquable que j'ai recueilli est celui de la commune de Villequier-Aumont. Les comptes de 1920 et 1921 n'ont été fournis qu'en décembre 1927, et ceux de 1922 à 1926

qu'en janvier dernier. La situation d'après guerre dans cette commune dévastée n'explique cependant pas un tel retard. Aucune sanction ne parait avoir été prise ; on m'a parlé de circonstances exceptionnelles, mais sans précision. »

Dans la Corrèze, aucun compte n'a été soumis à l'apurement dans les délais légaux ; au 31 août 1927, aucun compte n'avait été déposé au greffe. Ils ont commencé d'arriver à partir du mois d'octobre 1927 et, à la date du 21 mai 1928, les comptes du canton d'Uzerches n'étaient pas encore parvenus. Dans ces conditions, le travail d'apurement se fait dans un délai de quatre ou cinq mois, au lieu d'être échelonné sur toute l'année.

Ces exemples pourraient être multipliés.

Nonobstant ces retards, dont quelques uns remontent à plusieurs années, il est rare que les comptables se voient infliger les amendes prévues par les articles 159 de la loi du 5 avril 1884 et 126 de celle du 30 janvier 1923.

Au cours de leur tournée de 1928, les Inspecteurs généraux n'en ont recueilli que bien peu de cas.

A côté de ces retards, visant la production des comptes de gestion, l'Inspection générale en a constaté d'aussi nombreux en ce qui concerne leur jugement.

Dans les Basses-Alpes, il restait à apurer les comptes de trois perceptions pour 1925. L'apurement de cette même année n'était pas achevé dans l'Eure-et-Loir, le Gard, la Sarthe, l'Aube et la Haute-Marne (30 perceptions).

Dans le Pas-de-Calais, il n'y avait que 772 comptes d'apurés sur 1.477 produits.

« L'état de l'apurement des comptes », lit-on dans un rapport sur le Calvados, « est le suivant. En tablant sur le nombre d'arrondissements qui existaient avant la réforme, il reste à juger, pour 1924 deux arrondissements sur six ; quatre arrondissements sur six pour 1925 ; et tout pour 1926. Pour ces arrondissements il y a quelques comptes d'apurés, mais la très grande partie reste à juger. C'est un retard évident. Le secrétaire greffier argue qu'il a deux fois et demi plus de travail qu'autrefois et que, par la force des choses, il a dû laisser des comptes en arrière. Le président du Conseil de préfecture a tenu à me donner lui-même l'assurance qu'au 1er octobre tout serait à jour dans le Calvados. »

Dans un rapport sur les Hautes-Alpes, l'Inspecteur général expose : « Sur les exercices antérieurs à 1926, j'ai trouvé les retards ci-après, exercice 1924 : toute une série de dossiers intéressant un comptable auquel cinq injonctions avaient été notifiées. J'ai prié le greffe, qui se trouvait depuis plus de

trois mois sans nouvelle de ce comptable, de lancer sans délai un rappel comminatoire et de ne pas manquer de poursuivre l'affaire. Ce compte avait été reçu, incorrect, le 6 janvier 1926, l'arrêté provisoire contenant les injonctions, est daté du 22 novembre 1927. Une astreinte aurait dû être appliquée en l'espèce. Exercice 1925 : sept comptables sur trente et un, se trouvaient sous le coup d'injonctions prononcées par arrêtés provisoires, dont le premier est du 20 novembre 1927 et tous les autres du jour même de l'inspection, 29 juin 1928.

« Je remarque qu'il s'agit de dossiers que le greffe annexe de Gap avait en sa possession depuis janvier, août et décembre 1926. Il est vraiment regrettable qu'on ait mis en moyenne 18 mois pour présenter au conseiller délégué un arrêté d'apurement à signer. Le greffe n'avait d'ailleurs fait porter ses injonctions que sur les points notés précédemment par la trésorerie, tout simplement reproduits sur l'arrêté.

« Le chef de bureau croit donner une justification suffisante de ces retards, en faisant valoir les autres occupations administratives dont il est chargé à la préfecture. La vérité est, qu'ici comme ailleurs, dans la majorité des greffes, on se repose sur la première vérification faite par les services financiers, ce qui rend l'intervention ainsi comprise des Conseils de préfecture tout à fait inutile. »

Dans certains départements, c'est non seulement l'apurement des comptes qui est tardif, mais encore la notification aux comptables, qui doit cependant intervenir dans le délai de quinze jours (décret du 12 juillet 1887, circulaire ministérielle du 27 février 1888). On lit dans un rapport de tournée : « La moyenne des comptes de 1925 arrivés en août 1926, n'a été l'objet d'arrêtés d'apurement qu'en mars-avril 1927 et la notification n'en a été effectuée qu'en octobre suivant. Il faut compter en fait que les dossiers font au greffe un séjour de douze à quinze mois. La notification devrait suivre l'arrêté de plus près. Les comptes de gestion coupée sont au contraire plus rapidement examinés et évacués. Il est vrai qu'ils sont souvent établis par les commis de la Trésorerie générale et qu'ils présentent beaucoup plus rarement les lacunes et omissions relevées dans les comptes des percepteurs ».

Il semble qu'une précaution qui serait de nature à éviter ces retards consisterait à tenir dans tous les greffes et bureaux annexes un registre constatant la date de présentation des comptes, celle de leur apurement, celle de la notification des arrêtés. Ces registres existent, en vérité, dans un assez grand

nombre de greffes et ceux qui n'en font pas usage devraient l'instaurer. Mais il ne suffit pas de posséder ni même de tenir à jour ce registre. Encore faut-il le consulter périodiquement afin de mettre en demeure les comptables de produire les comptes dans les délais. Quant aux conseillers, pour l'apurement, et aux greffiers et greffiers adjoints, pour la notification, en temps voulu, ils auraient à tenir exactement compte de ce registre.

Préparation des arrêtés. — Formules.

Nous avons dit que le travail d'apurement des comptes de gestion consiste, de la part des greffiers (ou à de trop rares exceptions, des conseillers) à remplir une formule. Il est curieux de noter que la plus grande diversité règne en ce qui concerne les formules sur lesquelles sont libellés les arrêtés d'apurement. Non pas que certains Conseils interdépartementaux n'aient, au lendemain du nouveau régime, établi des modèles uniformes pour les départements de leur ressort, mais, d'une part, bien des bureaux annexes n'en ont pas été approvisionnés ou continuent à épuiser leur stock d'arrêtés antérieurs, dans lesquels se manifeste la plus grande disparité, et, d'autre part, on peut s'étonner des très grandes divergences qui continuent à régner entre les formules employées par les Conseils interdépartementaux les uns par rapport aux autres. Le fait est d'autant plus notable qu'il existe un modèle type, le modèle 7, de la circulaire sur la comptabilité publique, du 30 janvier 1866, dont on ne parait se soucier presque nulle part.

Dans certains départements, comme la Loire, les formules sont conformes au type et contiennent en haut du verso de la première page le rappel de cette circulaire.

La Loire est toutefois rattachée au Conseil interdépartemental du Rhône qui emploie des formules tout à fait différentes, lesquelles ne sont même pas imprimées, mais polycopiées.

Cette disparité se décèle non seulement dans le type des formules, dans leurs dimensions, mais encore dans leur nombre et dans leur contenu, et ces deux dernières particularités se traduisent, pour ceux qui sont chargés de les rédiger, soit par un notable allègement, soit par un appréciable surcroît de travail.

La dimension des formules employées est chose secondaire. Toutefois, les imprimés trop grands, comme ceux du Rhône, et du Pas-de-Calais, sont malaisément maniables; ceux trop

petits, comme en Haute-Savoie, offrent aussi des inconvénients.

Quant à leur nombre, la majorité des départements se borne à un seul modèle d'imprimé, qu'il s'agisse d'apurement des comptes des perceptions ou simplement d'une commune ou d'un établissement public, qu'il s'agisse de gestion annuelle ou de gestion scindée. D'autres croient devoir employer des modèles différents.

Mais c'est surtout quant à leur contenu que la disparité est prodigieuse et difficilement explicable. Ainsi, on trouve à côté de formules comme celles usitées dans le département des Bouches-du-Rhône, qui supposent pour chaque compte le remplissage de vingt-deux colonnes, celles du Nord qui en contiennent quinze, du Calvados et de l'Isère qui en ont douze. Et l'on aboutit progressivement à certains départements qui se contentent de deux colonnes plus ou moins subdivisées (Pas-de-Calais : admission de la recette totale — de la dépense totale). Dans les formules employées en Maine-et-Loire, dans la Vienne, dans la Seine-Inférieure, dans la Seine-et-Oise, ces deux colonnes sont verticalement superposées, alors qu'ailleurs, sur les imprimés comportant un grand nombre de colonnes, celles-ci sont juxtaposées horizontalement.

Le Conseil interdépartemental de Châlons-sur-Marne se sert d'imprimés à colonnes superposées, mais dont les mentions sont reproduites une douzaine de fois au cours de quatre pages.

Certains de ces imprimés portent l'en-tête du Conseil interdépartemental, d'autres celui du Conseil de préfecture, comme par le passé; d'autres enfin, celui du conseiller délégué.

Pour le Puy-de-Dôme ou l'Aisne, on ne voit pas, à la suite d'un intitulé portant « Le conseiller délégué », pourquoi ils sont suivi de la formule « Ouï le conseiller délégué ».

Un grand nombre de ces imprimés porte la mention de l'audition du Commissaire du Gouvernement, alors qu'il n'y a pas lieu d'entendre le Commissaire du Gouvernement en matière d'apurement de comptes. Ils ne sont pas tous revêtus de la formule exécutoire.

Mais la plus grande variété, encore une fois, et celle qui comporte des conséquences au point de vue du travail des greffes — nous ne pouvons dire : des conseillers — tient à la différence du nombre des colonnes à remplir.

Dans l'imprimé le plus chargé à cet égard, celui des Bouches-du-Rhône, les 22 colonnes comportent les intitulés suivant :

1. — Désignation de la commune ou de l'établissement.

2, 3, 4. — Situation du comptable au 31 décembre; services budgétaires, services hors budget, total.

5, 6, 7, 8. — Recettes effectuées : sur l'exercice précédent, sur l'exercice courant, sur services hors budget, total.

9, 10, 11, 12. — Dépenses effectuées : sur l'exercice précédent, sur l'exercice courant, sur services hors budget, total.

13, 14, 15. — Situation du comptable au 31 décembre : services budgétaires, services hors budget, total.

16, 17, 18, 19. — Gestion des trois mois complémentaires : recettes effectuées, dépenses acquittées, excédent de recettes, excédent de dépenses.

20. — Montant des titres de perception.

21. — Totaux des recouvrements effectués.

22. — Restes à recouvrer au 31 mars.

L'Inspecteur général qui a vu un des départements où ces formules sont en usage, celui des Basses-Alpes, écrit :

« La préparation d'un arrêté suppose, de la part du greffier, le remplissage des 22 colonnes qui s'opère de la façon suivante : le travail consiste à recopier 19 chiffres pris, soit dans les comptes de gestion, soit dans l'arrêté d'apurement précédent, et à faire trois opérations arithmétiques qui doivent donner des résultats correspondant à ceux indiqués par le comptable. »

La préparation d'un arrêté d'apurement, dans les départements qui emploient des formules à 10 ou 12 colonnes, est légèrement simplifiée, bien qu'encore assez confuse.

Il est des formules d'arrêtés d'apurement dans lesquelles le comptable est dispensé de toute addition. C'est le cas en Saône-et-Loire où le travail de préparation de ces arrêtés (neuf colonnes), fait par le greffier, comporte la copie de tous les chiffres sur le compte de gestion du comptable.

Les arrêtés qui, comme ceux de la Loire-Inférieure, comportent un cadre à deux colonnes superposées, contiennent seulement les chiffres suivants :

1° admission de la recette totale de l'exercice en cours, de l'exercice expiré, et, s'il y a lieu, des comptes hors budget ;

2° indication de l'excédent des recettes et de la somme totale dont le comptable avait à justifier l'emploi ;

3° mêmes indications pour les dépenses et fixation de la somme dont le comptable est déclaré reliquataire au 31 décembre.

Plus simple est encore l'imprimé de l'Isère, qui ne comprend qu'une colonne, en regard du nom de la commune : excédent de recettes au 31 mars.

Mais le maximum de la simplicité est peut-être obtenu par le modèle usité dans le Calvados dont l'Inspecteur général écrit ceci : « On notera qu'il ne comporte pas de chiffre. L'arrêté se contente en effet :

« 1° de déclarer que le comptable a exactement reporté aux comptes de sa gestion, le reliquat constaté au 31 décembre précédent ; les excédents de recettes constatés par l'arrêté provisoire ; les recettes et dépenses totales de sa gestion ; l'excédent des recettes au 31 décembre suivant... ;

« 2° de statuer à titre provisoire sur les opérations complémentaires, et de déclarer que les recettes et les dépenses admises seront reprises dans l'arrêté ultérieur à intervenir sur l'ensemble de sa gestion. »

Quoiqu'il en soit de ces divergences, dont on ne peut évidemment souhaiter que l'abandon et la mise en usage de formules qui soient, ou bien celles prévues par l'instruction de 1866, ou toute autre plus simplifiée s'il y a lieu, ce qui se dégage des observations ci-dessus, c'est que le travail de préparation des arrêtés d'apurement des comptes de gestion consiste à copier, sur des formules plus ou moins détaillées, un ensemble de chiffres pris sur les colonnes ad hoc du compte de gestion des comptables, et, pour certains d'entre eux, à y ajouter deux ou trois opérations arithmétiques qui n'ont, le plus souvent, d'autre portée que de faire apparaître des totaux ou des restes qu'on retrouve et qu'on peut collationner sur les comptes de gestion eux-mêmes, ou dont l'utilité n'est pas absolue, puisqu'ailleurs on s'en dispense.

Examen des comptes.

A) *En la forme :* ce travail purement mécanique est le seul, dans la plupart des départements, auquel se livre le greffier aux lieu et place du conseiller. Une fois le cadre d'apurement rempli, l'arrêté n'a plus qu'à être revêtu de la signature de celui-ci.

Il y a, toutefois, une double précaution que, généralement, on prend encore : c'est de s'assurer, d'une part, de la présence des pièces qui doivent accompagner les comptes de gestion ; d'autre part, dans le cas où des injonctions auraient été adressées au comptable par les services financiers, qu'il y a été donné satisfaction.

L'inventaire des pièces accompagnant le compte de gestion est en général contrôlé par le greffier.

On sait qu'aux termes de l'instruction générale, article 1551, les comptes doivent être accompagnés des documents suivants :

1° Inventaire des pièces générales produites (mod. N° 4) certifié par le receveur ;

2° Expédition du budget primitif de l'exercice et décret ou arrêté approbatif ;

3° Expédition du budget supplémentaire du même exercice avec le décret ou l'arrêté approbatif ;

4° Tableau des autorisations spéciales, certifié par le receveur ;

5° Copie du compte administratif approuvé par l'autorité compétente ;

6° Expédition certifiée de la délibération du conseil municipal, de la commission administrative etc... ;

7° État de l'actif (mod. 223) à la fin de l'exercice, certifié par le receveur et visé par le maire ou l'ordonnateur ;

8° Annexe audit état (mod. 223 *bis*) expliquant les causes des différences entre les produits de l'exercice courant et ceux de l'exercice qui précède ;

9° État du passif (mod. 223 *ter*) ;

10° Procès-verbal de situation de caisse et de clôture des registres du 31 décembre (mod. 311) ;

11° Lorsqu'il a été émis des obligations d'emprunt : certificat du maire attestant la présence, dans la caisse municipale, de tous les titres mentionnés au sommier et au compte obligations en dépôt ;

12° Dans le même cas, compte d'emploi des formules imprimées pour les titres d'obligations (mod. 6) ;

12° *bis* Procès-verbal, dressé au 31 décembre, faisant ressortir :

a) la valeur des tickets encaissés à la recette municipale pour droits de place, de stationnement, etc... ;

b) celle des tickets demeurés entre les mains des agents préposés au recouvrement ;

13° Bordereau de situation sommaire (ou balance des comptes du grand livre pour les receveurs spéciaux) ;

14° État annexe présentant le développement des comptes relatifs aux services hors budget (mod. 310) ;

15° Déclaration (mod. 5) relative au cautionnement à fournir par les receveurs spéciaux des établissements de bienfaisance ;

16°, 17°, 18°, 19° En cas d'empêchement du comptable ou d'intérim, copie du procès-verbal de remise du service. Décision de l'Administration centrale. Expédition de la procuration. Actes établissant les qualités d'héritier.

Il va sans dire qu'un très grand nombre de comptes présentés par les communes de faible importance ne comportent pas (aussi ne figurent-ils pas aux annexes) l'ensemble des pièces de l'énumération ci-dessus (11 à 15 notamment).

Les comptes doivent présenter d'autre part :

1° La situation du comptable au commencement de la gestion ;

2° Les recettes et dépenses effectuées au cours de sa gestion ;

3° La situation du comptable à la fin de sa gestion, avec indication des valeurs encaissées et en portefeuille, composant le reliquat du compte (D. 31 mai 1862, art. 23, 523. Instruction générale, art. 1441).

Les comptes, établis sur une expédition destinée au juge, doivent être affirmés sincères et véritables, datés et signés par le comptable, paraphés sur chaque feuille, sans interlignes ; renvois et ratures approuvés et signés.

Ils se terminent par la déclaration du comptable qu'il n'existe pas, à sa connaissance, d'autres recettes et dépenses que celles portées au compte. Sinon, il doit signaler les opérations occultes (Instruction générale art. 812).

Enfin, précaution essentielle et dont nous avons vu qu'un président de Conseil interdépartemental a tenu à préciser l'obligation et même à étendre la portée, ces comptes doivent avoir préalablement été vérifiés par les receveurs des finances. A cet égard, on lit dans un rapport de tournée, mais l'observation est exceptionnelle : « Je note ici que certains receveurs des finances, lors de leur contrôle, ne transcrivent pas toujours sur la dernière page des comptes leurs observations ; dans ce cas, le juge des comptes qui tiendrait à assurer un contrôle plus complet, serait privé d'un renseignement souvent intéressant. »

De même, il a été noté que certains comptes, après renvoi au comptable pour production de justifications, ne portent pas la deuxième signature du trésorier attestant que ses réponses ont été vues et appréciées.

En général, les greffes s'assurent que ces formalités sont remplies et que, notamment, les pièces sus-énumérées, dont les comptes doivent être accompagnés, sont dûment jointes, et il est rare, dans l'hypothèse où quelques unes de celles-ci viennent à manquer, que le greffier ne mette le comptable en demeure de les produire. Les Inspecteurs généraux ont toutefois relevé quelques lacunes. On note dans un rapport :

« De ces divers comptes, j'ai aperçu quelques dossiers, empaquétés en colis postaux au secrétariat greffe. Pendant l'absence du greffier, ils attendaient leur enregistrement et leur acheminement sur Montpellier. J'ai voulu profiter de l'occasion pour examiner quelques dossiers. Mais cet examen ne m'a permis d'aboutir à aucune conclusion pratique. Les paquets de comptes avaient été, en effet, constitués sans méthode. Certains de ces documents n'étaient pas accompagnés de leurs pièces justificatives, alors que ces pièces figuraient pour d'autres comptes, probablement enfermés dans d'autres paquets. Ou bien, seules les pièces de dépenses figuraient à l'appui d'un compte alors que les pièces de recettes manquaient. »

Ailleurs : « J'ai examiné avec le conseiller délégué et son greffier le compte de deux perceptions. D'une manière générale, j'ai constaté que les percepteurs préféraient transmettre des dossiers incomplets que d'attendre la production de toutes les pièces réglementaires. Ainsi, les dossiers annexés aux derniers comptes reçus ne comprenaient ni les comptes administratifs des maires, ni l'exemplaire de la délibération du conseil municipal, ni le relevé des autorisations spéciales. »

De même : « J'ai noté l'absence assez fréquente de l'expédition certifiée des délibérations d'assemblées portant approbation du compte ; dans certains cas, manquaient également l'état du passif, ainsi que le procès-verbal de la situation de caisse et de clôture des registres au 31 décembre. »

Et encore : « Les comptes (de diverses communes) étaient arrivés depuis quelques jours seulement En défaisant la liasse des pièces justificatives, nous n'avons pas trouvé les recettes. Peut-être étaient-elles restées par erreur à la Trésorerie générale. »

Dernier extrait : « Une seule commune dont le compte est soumis à la juridiction du conseiller délégué perçoit des droits de place. Le procès-verbal, établissant la ventilation entre la valeur des tickets encaissés à la recette municipale et celle des tickets demeurés entre les mains des agents du recouvrement, n'était pas joint au dossier. »

Toutefois, il est juste de reconnaître que la plupart des greffiers font avec soin ce collationnement. La statistique des injonctions adressées par eux aux comptables, établie dans certains départements, fait même ressortir que des injonctions portent assez fréquemment sur ces oublis.

De même, il est d'usage courant que les greffiers s'assurent que les comptables ont satisfait aux injonctions qui ont pu leur être adressées par les services financiers lors de leur travail de vérification préparatoire, et qu'en cas de négative, ils les invitent à obtempérer.

Ceci dit, l'examen du compte en la forme va rarement plus loin et l'on peut s'étonner de l'oubli, qui a été constaté dans divers départements de vérifier une question de forme secondaire, peut-être, mais d'un contrôle facile : la signature du comptable en tête de chaque feuillet du compte.

B) *Examen du fond* : il comporte, d'une part, l'examen du compte lui-même, dans les conditions qui ont été définies et sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir, et l'examen des pièces justificatives. Aucun des deux n'est presque jamais effectué avec une suffisante rigueur.

Les départements où les Inspecteurs généraux ont noté que des injonctions ont été adressées aux comptables à cet égard, notamment pour absence ou irrégularité des pièces justificatives, sont trop rares.

En réalité, il est exceptionnel que les pièces justificatives soient extraites des dossiers, où elles sont, comme le veut l'instruction, liées à l'aide d'un poinçon et d'une ficelle, et qu'elles soient soumises à un examen quelconque.

Dans un très grand nombre de départements, les Inspecteurs généraux ont noté qu'elles étaient envoyées aux archives dès leur arrivée. Ainsi, le greffier se borne à conserver tout au plus les pièces produites à l'inventaire, sans même, bien souvent, s'y reporter. Ailleurs, les pièces justificatives restent bien gardées au greffe, mais pas toujours l'espace de temps qui sépare deux apparitions du conseiller délégué.

Au surplus, presque partout, dès que l'arrêté d'apurement est signé par ce dernier, le reste du dossier rejoint aux archives les pièces justificatives, si bien qu'on peut se demander, en présence de telles pratiques, comment, tout au moins dans l'avenir, feront les conseillers ou leurs greffiers pour s'assurer par eux-mêmes de leur compétence. Celle-ci se détermine, en effet, au vu des revenus ordinaires des communes au cours des trois dernières années. Si les conseillers se

souciaient de cette particularité, il leur faudrait, en cas de doute, faire redescendre des archives les liasses des comptes déjà jugés. Inutile de dire qu'il en est bien rarement ainsi. A l'heure actuelle, aucune difficulté n'est à craindre de ce côté, en raison des dispositions du décret du 13 décembre 1926 sur les nouvelles limites de la compétence fixées par le précédent décret du 6 novembre, puisque le délai de trois ans qui sert de base au calcul n'est pas expiré. De plus, c'est là un point sur lequel se porte certainement très consciencieusement l'attention des services financiers. Il serait fâcheux qu'il en fut autrement, car si les exemples abondent, depuis 1926, de comptes renvoyés par la Cour des comptes aux Conseils de préfecture en raison du changement de compétence, le cas inverse n'a pas été relevé.

L'examen du compte proprement dit, sans aborder encore la question des pièces justificatives, devrait comporter, de la part des juges, le contrôle de quelques points essentiels dont l'Inspection générale a constaté que ceux-ci se préoccupent assez rarement. C'est tout d'abord de *l'état des restes à recouvrer.*

Le juge des comptes doit s'assurer si ces restes, à la clôture de l'exercice précédent, ont bien été repris au compte suivant pour leur totalité et, dans la négative, réclamer une justification à la décharge du comptable.

Si les restes à recouvrer ont bien été repris au compte suivant, mais s'ils n'ont pas été recouvrés en totalité, il doit réclamer un certificat faisant connaître les diligences du comptable, soit pour assurer le recouvrement desdits restes, soit pour provoquer leur admission en non-valeur. Enfin, il doit s'assurer que le comptable présente, dans chaque compte, la prise en charge des restes à recouvrer de l'exercice clos en autant d'articles distincts qu'ils en comportaient dans les comptes des exercices auxquels ces restes se rattachent.

Il a été constaté dans certains départements que ce contrôle nécessaire avait été négligé.

Voici, à cet égard, un exemple qu'on pourrait multiplier. Un compte de gestion 1925, indique pour la taxe vicinale, un reste à recouvrer de 1 863 francs au 31 mars 1926, à reporter à l'exercice 1926 (la somme primitive à recouvrer était de 11.470 francs d'après le budget, 11.165 fr. d'après les titres et actes justificatifs, déduction faite des réductions). Ces restes à recouvrer, 1.863 francs, figurent au compte de gestion 1926-1927 pour une somme de 1 735 fr. 24, tenu compte de réductions (127 fr. 70 dont les ordonnances de

dégrèvement figurent aux pièces justificatives). Mais aucun recouvrement n'a été effectué sur le solde et aucune justification n'est produite concernant le non recouvrement ; il est indiqué seulement qu'ils sont reportés à l'exercice suivant.

On trouve d'ailleurs dans ces comptes l'arriéré suivant de restes à recouvrer sur ladite taxe vicinale : 1922 : 39 fr. 91 ; 1923 : 89 fr. 24 ; 1924 : 29 fr. 92 à ajouter aux 1.735 fr. 24 de l'exercice 1925.

De même, il advient que la reprise de la situation du comptable au 31 décembre est inexactement faite.

Quant aux constatations visant l'omission ou l'irrégularité des pièces justificatives, tant en matière de recettes que de dépenses, elles sont nombreuses dans les rapports de l'Inspection générale.

Il ne parait pas utile dans le présent rapport, d'en donner une énumération détaillée. On se bornera à relever les plus saillantes.

L'absence ou l'insuffisance de fiches roses pour les recettes, jaunes pour les dépenses, est chose très fréquente. Il est entendu que cette formalité n'est pas exigée dans toute sa rigueur. Pour les recettes ou dépenses dont la justification comporte une pluralité de pièces, on admet même que la totalisation de ces recettes ou de ces dépenses puisse être faite par le comptable sur le premier document afférent auxdites opérations. Mais, outre que certains comptables ne font plus de fiches que très exceptionnellement, ils oublient parfois d'effectuer ces totalisations elles-mêmes. Si bien que les comparaisons de ces pièces avec les résultats du compte n'offrent plus la moindre clarté.

Il n'est pas rare de constater des erreurs quant aux chiffres inscrits sur les mandats, notamment en ce qui concerne l'article sur lequel ils sont imputables. Les rapports de l'Inspection générale en donnent maints exemples.

Les erreurs d'inscription sur les mandats portent parfois sur la non conformité des sommes inscrites en lettres et en chiffres, le plus souvent sur le montant de la dotation du crédit. C'est ainsi que de nombreux chapitres insuffisamment dotés dans le budget primitif sont augmentés en cours d'exercice par le mécanisme des budgets additionnels ou des autorisations spéciales. Or, quand le comptable continue à n'inscrire en tête des mandats que la somme originelle, il faut se reporter à ces budgets additionnels ou à ces autorisations spéciales pour constater que les crédits n'ont pas été dépassés comme il le semblerait à la simple lecture des mandats.

A l'égard de ces autorisations spéciales de dépenses, il est rare que leur justification soit accompagnée d'autre chose que d'un simple tableau, si bien qu'on ignore si les articles 144 et suivants de la loi municipale qui exigent une délibération du conseil municipal, ont été bien observés.

En matière de *recettes*, il manque souvent les états de répartition relatifs aux produits attribués aux communes par décision de l'autorité supérieure, ou ceux-ci sont mal libellés. Un rapport indique : « Certaines communes énumèrent les produits encaissés sur des bordereaux de certificats, tirés à la machine, et dont les épreuves sont tout à fait illisibles. Il en est qui n'en produisent pas, alors qu'elles perçoivent... » (suit une énumération relative, pour diverses communes, à la taxe des chiens, à l'affouage, aux patentes, aux permis de chasse, au fonds commun : cultes, chiffre d'affaires).

L'absence complète de pièces justificatives telles que baux, délibérations du conseil municipal ou certificats du maire, a été constatée dans un très grand nombre de comptes. Exemples : une location de 4.708 francs est bien justifiée par un arrêté du maire rappelant une délibération du conseil municipal, mais cette délibération n'est pas jointe.

On ne trouve aucune pièce justificative concernant la perception d'une rente de 150 francs d'un hospice et de 20.200 fr. de location de propriétés. Aucun bail ou certificat du maire.

Simple bulletin de recettes pour le produit des pompes funèbres (1.290 francs).

Pour une location verbale de presbytère, qui fait suite à un bail expiré, il n'est pas produit de délibération du conseil municipal. Même observation pour la location d'un terrain indivis.

Pour un legs de 36.265 fr. 35, la délibération acceptant le legs n'est pas jointe.

Pour une souscription volontaire de 2.700 francs pour électrification, et de 7.500 francs pour égouts, il n'est pas produit l'état sur timbre rendu exécutoire par le préfet.

Pour un emprunt de 150.000 francs, le comptable ne produit qu'une copie de l'acte d'emprunt sur papier libre. Il devrait produire : 1° l'original sur timbre ; 2° la délibération du conseil municipal ; 3° l'arrêté du préfet.

Etc..., etc... .

Les *produits des inhumations* ne sont pas toujours revêtus de la formule exécutoire, ni établis sur timbre, et l'Inspection générale a trouvé des cas où les tarifs avaient été arbitrairement majorés.

Dans le même ordre d'idées, pour les *concessions dans les cimetières*, le numéro des inscriptions au répertoire, qui est obligatoire, est parfois omis.

Le non encaissement, par le comptable, de recettes qu'il aurait dû recouvrer, ne donne pas toujours lieu à explications de sa part. On peut passer sur celles qui proviennent d'une répartition de l'autorité supérieure, mais non pas sur celles dont l'encaissement dépendait de l'autorité municipale. Exemple: 150 francs de subvention à un bureau de bienfaisance. Cette recette n'a pas été recouvrée et il est indiqué sur la fiche : « Il n'a pas été émis de titre de recettes ». Le receveur municipal, n'aurait-il pas dû veiller à ce recouvrement et fournir une explication ?

Ailleurs, une somme de 15.600 francs indiquée comme à recouvrer pour remboursement d'avance sur emprunt de 150.000 francs, n'est pas portée sur l'état des restes à recouvrer.

En matière de *dépenses*, l'apposition de timbres fiscaux sur les mandats, dans tous les cas où les paiements n'en sont pas exonérés, est une formalité sur laquelle se porte assez volontiers l'attention du juge des comptes. A cet égard, l'Inspection générale n'a relevé que de rares omissions.

Quant aux omissions de timbres des retraites ouvrières pour les employés et ouvriers municipaux qui ne sont affiliés à une caisse de retraités, elles sont fréquentes.

Le *traitement des employés* municipaux est très souvent augmenté, ainsi qu'en témoignent les sommes inscrites sur les mandats touchés, sans qu'aucune délibération du conseil municipal soit jointe à l'appui.

Un traitement de secrétaire de mairie est augmenté de 975 francs par an plus 200 francs d'indemnité et il n'est pas produit de délibération du conseil municipal. Pour un traitement de receveur municipal, majoré lui aussi (janvier 254 fr. 33 — février 331 fr. 33), pas de délibération du conseil municipal. Un garde-champêtre touche 416 francs par mois ; en juin 466 fr. 65 ; pas de justifications. Le crédit annuel est de 5.600 francs. Il a été employé 5.133 fr. 32, mais le mois de février n'a pas été mandaté. Pourquoi ?

Il ne suffit pas d'inscrire une dépense à un article budgétaire. Les articles budgétaires ne sont que des prévisions de dépenses qui ne sauraient dispenser de produire les autorisations régulières, les délibérations approuvées des conseils municipaux.

Pour 187 francs de supplément de traitement à un secrétaire de mairie, ouvert au budget additionnel, il y a bien en marge : « délibération du conseil municipal jointe », mais elle n'a jamais

été produite, ni au juge des comptes, ni (recherches faites) à la division de la préfecture qui a approuvé le budget.

Une indemnité de résidence de 1.500 francs est accordée à des instituteurs. Il faudrait un état établi par le conseil départemental de l'Enseignement primaire.

Etc..., etc....

En ce qui concerne le *matériel*, l'indication que le matériel acheté a été pris en charge à l'inventaire est très souvent omise.

De même, il arrive que les mandats pour achat de matériel sont libellés au nom du secrétaire de mairie et non à celui du véritable fournisseur. Ailleurs, on se contente d'attribuer une somme forfaitaire au secrétaire de mairie comme indemnité de frais de bureau. Cette façon de procéder est inadmissible, toute dépense de matériel ne pouvant être acquittée qu'au fournisseur et contre facture. Il est également fréquent que les sommes mandatées pour remboursement de timbres et frais de correspondance ne soient pas accompagnées de décomptes.

Les paiements des *primes d'assurances* ont donné lieu, pour les comptes de certaines communes, à l'observation ci-après : il est payé par le comptable, en sus de la prime perçue par la compagnie, un droit d'agence de 1 franc qui est ajouté au montant de la prime. Ceci a été spécialement relevé dans le Rhône. Au sujet des sapeurs-pompiers, les quittances d'une compagnie d'assurances font mention d'une taxe d'un franc, au profit de l'agence, qui a été ajoutée manuscritement à la police. Le receveur ne doit pas acquitter une dépense non comprise dans la police d'assurance.

En matière d'*éclairage*, il a été constaté des défauts de justifications. Ainsi, dans la Somme, sur des mémoires afférents à l'éclairage public, l'hectowatt passé en cours d'année de 0 fr. 78 à 0 fr. 83 et 0 fr. 99, sans que rien en précise la raison.

Dans l'Aisne, le coût de l'éclairage a varié au cours d'une gestion. Le comptable aurait dû joindre à ses pièces justificatives un exemplaire de l'avenant qui a modifié le contrat passé entre la commune et le concessionnaire.

L'absence de *mémoires* de la part des fournisseurs, bien qu'assez rare, a néanmoins été relevée : éclairage d'écoles dans le Rhône (mandats de 202 fr. 16, 152 fr. 08, 139 fr. 79, 206 fr. 45).

Un mandat est établi au nom du secrétaire de mairie, pour achat de terrain nécessaire à une adduction d'eau. Il est payé sur le chapitre des dépenses imprévues, sans aucune justification.

L'imputation sur le crédit des *dépenses imprévues* donne

lieu à bien des observations. D'abord, dans ces imprévus figurent presque toujours des dépenses prévisibles, telles qu'abonnement au gaz, au téléphone, ou à diverses publications. De plus, il couvre couramment l'insuffisance de dotation de certains chapitres.

Toutefois, il n'est pas rare de voir le crédit en question comporter l'imputation de dépenses qui devraient faire l'objet d'une délibération régulière du conseil municipal, à raison de l'objet auquel elles s'appliquent. Ainsi, deux mandats de 25 fr. 65 et 39 fr. 70 sont sémi sur le crédit des dépenses imprévues pour « dépenses d'établissement d'un réseau d'égouts ». Aucune délibération du conseil municipal n'approuve cette imputation.

Les dépenses de *vicinalité* sont en général correctement acquittées et visées préalablement par l'agent-voyer.

Il a été relevé, cependant, une irrégularité consistant à mentionner le produit d'une subvention de l'État de 26.892 francs, afférente à la construction d'un pont et non dépensée en 1926, donc reportée à l'année suivante, non pas au même article budgétaire, mais à l'article de l'entretien des chemins vicinaux. Ainsi, une subvention extraordinaire pour construction d'un chemin vicinal se trouve reportée à un article budgétaire d'entretien, alors que l'entretien des chemins vicinaux ne saurait donner lieu à une subvention de l'État.

Les comptes des *établissements publics*, tels que les hospices et bureaux de bienfaisance, sont en général assez bien présentés et d'un contrôle plus facile. Notons, toutefois, quelques unes des observations auxquelles ils ont donné lieu.

Un mandat, pour versement à la commune de ressources affectées à l'assistance médicale gratuite, a été inscrit au compte sans autorisation de la commission administrative.

On trouve aux recettes d'un bureau de bienfaisance deux articles :

Article 4 : concessions du cimetière.. 4/5 = 2.830 fr. 07
— 9 : — — ... 1/5 = 707 fr. 09

Pourquoi ces deux articles, alors qu'il n'est dressé qu'un seul état de recouvrement de 3.537 fr. 16 ?

Au sujet d'une attribution de secours de 1.000 francs, pas de délibération de la commission. L'état de distribution n'est pas revêtu de la signature de l'ordonnateur

Pour les comptes d'un bureau de bienfaisance, le mandat de traitement du receveur n'énonce pas le chapitre et l'article.

Etc..., etc....

Gestions occultes.

La règle d'après laquelle les gestions occultes restent soumises à la compétence des Conseils interdépartementaux paraît n'avoir été méconnue nulle part. L'Inspection, après avoir constaté que les cas relevés sont rares, n'a pas de remarques spéciales à formuler sur cette question.

Conclusions.

Les exemples ci-dessus, qu'il aurait été facile de multiplier, montrent surabondamment qu'en dépit du soin qu'apportent les comptables dans la présentation de leurs comptes, et les services financiers dans leur mission de contrôle, l'examen attentif des comptes de gestion et des pièces justificatives, constituerait de la part du juge des comptes un travail de nature à porter ses fruits.

Cette situation n'est évidemment pas la conséquence de la réforme de 1926. L'Inspection générale est convaincue qu'elle lui préexistait. Quelles excuses sont en général invoquées ? On laissera de côté la question des déplacements parce que les départements sièges de Conseils interdépartementaux n'échappent pas à cette critique, et que, si cette raison était la seule, l'Inspection générale estimerait possible de la résoudre. D'autre part, la difficulté technique de cette tâche n'est pas, il faut l'espérer, hors de la portée des conseillers de préfecture au lendemain d'une réforme qui a nettement élevé le niveau de leur situation et donné à ce corps des garanties sérieuses de recrutement.

La question de savoir s'ils ont le temps matériel de mener à bien cette besogne est plus délicate. Sans doute, il ne faut pas se dissimuler qu'elle demande du temps. Un Inspecteur général indique : « Je n'ai examiné à fond que le compte d'une seule commune assez importante puisqu'autrefois ses comptes étaient jugés par la Cour des comptes et ce travail m'a pris un jour entier ». Un autre, notant qu'il avait examiné les comptes de cinq communes de faible importance, évaluait avoir passé environ deux heures à l'examen de chacun d'eux. Il est clair que dans les départements où l'on a à apurer un millier de comptes par an, c'est une somme notable de travail qu'il s'agit de fournir.

Convient-il de la considérer comme excédant manifestement l'effort qu'il est légitime de demander ? C'est peut-être ici le lieu d'évoquer l'exemple qu'un Inspecteur général a rapporté de sa tournée, et que le présent rapport se fait un devoir de mettre en lumière, d'un conseiller de préfecture appartenant à un Conseil interdépartemental des plus importants, celui du Rhône, et qui, délégué dans le département de l'Ardèche, n'a cessé depuis d'apporter à l'examen des comptes de gestion le zèle et la vigilance les plus féconds, sans que sa collaboration au Conseil de Lyon se soit ralentie. Il faut dire que son examen aboutit à l'envoi aux comptables d'un nombre d'injonctions qui s'est traduit par 2.537 en 1927.

Ce fonctionnaire a saisi son président d'une série de rapports dont les extraits ci-dessous, non seulement illustreront les observations qui se dégagent de la tournée de l'Inspection générale, mais répondront à la question de savoir si l'apurement consciencieux des comptes de gestion par les conseillers de préfecture est chose possible.

« . . . . . .

« *Présentation :* Certaines gestions dont j'ai eu à connaître ont été transmises sans que les pièces de recettes ou de dépenses eussent été placées sous chemises spéciales. En dehors de la violation des instructions sur ce point, il résulte de ce fait une impression de désordre qui doit être évitée.

« . . . . . .

« *Injonctions :* L'examen des dossiers m'a amené à faire de nombreuses injonctions : 23 pour une seule commune, 137 pour une seule réunion.

« Ces chiffres prouvent, sans commentaires, que les comptables doivent apporter plus de soins et la plus grande attention, tant à l'établissement des comptes qu'à la production des pièces justificatives des recettes et des dépenses... »

« J'ai dû ajourner l'apurement des comptes en attendant le versement au dossier des « pièces générales » des budgets primitifs et additionnels dont j'ai dû réclamer la production.

« Il serait nécessaire de rappeler aux receveurs municipaux les termes de l'article 1551 de l'Instruction générale qui énumèrent les pièces devant accompagner les comptes.

« . . . . . .

« Je signale, notamment, qu'il serait opportun — quoique l'instruction précitée n'en fasse pas une obligation — de joindre

au tableau des autorisations spéciales les délibérations approuvées par l'autorité compétente, portant vote de crédits supplémentaires.

« Le tableau des autorisations spéciales n'est, par lui-même, qu'une récapitulation des actes de l'autorité supérieure qu'il y a lieu de justifier par pièces ; dès lors, il y a avantage à ce que le juge des comptes ait sous les yeux les documents qui lui fournissent la preuve que les crédits ont été régulièrement ouverts, le travail de rapprochement auquel se livre le juge pour comparer les allocations définitives des budgets avec les sommes inscrites à la colonne 4 du compte se poursuivra tout naturellement avec le tableau des autorisations spéciales dûment justifiées.

« J'ai été amené à constater que les comptables, toutes les fois qu'ils se trouvent en présence d'un dépassement de crédit, inscrivent le crédit complémentaire à la gauche du compte et le reportent au tableau des autorisations spéciales avec la mention d' « office ».

« Cette façon de procéder, essentiellement irrégulière, viole le principe général — d'ailleurs inscrit dans l'article 146 de la loi du 5 avril 1884 et dans l'article 547 du décret du 31 mai 1862 sur les établissements de bienfaisance — qui veut que les comptables n'acquittent les dépenses ordonnancées par le maire ou par l'ordonnateur que jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. J'ajouterai que l'Instruction générale, dans son article 811, prescrit que les recettes et les dépenses des communes ne peuvent être faites que, conformément au budget de chaque exercice et aux autorisations extraordinaires — *données par qui de droit et sous les mêmes formes* (art. 68 et 145 de la loi du 4 avril 1884).

« . . . . . .

« En ce qui concerne les pièces des recettes, j'ai remarqué que lorsqu'il s'agit de recettes effectuées par des employés communaux, pour des droits de pesage, de place, etc..., les justifications nécessaires ne sont pas produites: . . . .

« Je dois signaler aussi que le produit des concessions de terrain dans les cimetières est porté, par certains receveurs, intégralement au compte des communes, alors qu'il existe un bureau de bienfaisance ou d'assistance et que ce dernier doit recevoir le tiers de ce produit . . . . .

« J'ai constaté aussi que des rôles de taxes ont été mis en recouvrement sans avoir été rendus exécutoires par le préfet ; l'accomplissement de cette formalité essentielle est cependant prescrite par l'article 154 de la loi du 5 avril 1884.

« Dépenses : J'ai relevé des paiements faits :

« 1° A des agents communaux entrés en service au cours de l'année 1926 sans qu'eût été produit à l'appui des mandats l'arrêté de nomination . . . . .

« 2° A titre d'abonnement forfaitaire, pour faire face à la dépense de certaines fournitures de matériel, au moyen d'une allocation fixe au secrétaire de mairie : cette pratique irrégulière est condamnée par la Cour des comptes, les mandatements doivent être faits au nom du fournisseur réel . . . . .

« Même observation en ce qui concerne les paiements faits à l'occasion des fêtes publiques ; un secrétaire de mairie a reçu à titre d'abonnement forfaitaire une somme de 1.200 francs . . . . .

« Dépenses imprévues : Il convient de rappeler aux comptables qu'ils doivent joindre aux justifications produites à l'appui des mandats pour dépenses imprévues, les délibérations du conseil municipal statuant sur l'emploi du crédit . . . . .

« Série unique de numéros : Certains comptables ne font pas usage de la série unique des numéros qui désignent les articles du compte. Il en résulte des causes d'erreur . . . . .

« Hospices. — Bureaux de bienfaisance ou d'assistance : Les mêmes observations doivent être faites au sujet des comptes . . . . .

« Dons : En général, les certificats délivrés pour l'encaissement des dons ne sont pas accompagnés de la délibération de la commission administrative acceptant ces dons.

« Distribution de secours en argent : les états de distribution des secours en argent aux indigents ne sont pas visés par deux administrateurs.

« Les mandats portant paiement du montant de ces secours doivent porter les timbres de quittance réglementaires, à moins que l'ordonnateur n'atteste l'indigence dans les formes prescrites . . . . .

« Inventaire : les comptables doivent veiller à ce que les mémoires comportent les prises en charge à l'inventaire. Les mandats relatifs à ces fournitures et ceux relatifs aux fournitures de denrées doivent être visés par l'économe. »

Ces citations ont été reproduites non seulement pour donner un aperçu, pris à bonne source, du nombre et de la nature des constatations que peut suggérer aux conseillers de préfecture l'examen attentif des comptes de gestion, mais encore pour

établir, tout au moins pour les départements de l'importance de l'Ardèche, que la besogne que suppose cedit examen n'est pas à proprement parler inexécutable.

L'Inspection générale a recueilli l'opinion, qui vaut qu'on s'y arrête, de certains présidents de Conseils interdépartementaux qui n'estiment possible l'apurement consciencieux des comptes de gestion par les conseillers délégués, qu'à la condition que ceux ci s'installent plusieurs mois au siège des départements de leur ressort. Or, en l'état actuel des textes, non seulement cette combinaison se heurte à la prohibition du détachement avec résidence fixe, mais elle serait de nature à paralyser au siège des Conseils interdépartementaux le fonctionnement normal de la juridiction contentieuse.

Cette difficulté serait naturellement évitée par un système radicalement opposé, consistant à concentrer au chef-lieu du département siège du Conseil l'apurement des comptes de gestion des départements du ressort, au rebours de la faculté ouverte par l'article 19 du décret de 1926.

Mais cette solution, de pure forme, ne laisserait-elle pas planer sur la matière envisagée l'obstacle de fond tiré de la multiplicité et de la complexité des comptes à apurer ?

Certains présidents ont émis d'autres suggestions qui visent, cette fois, le fond.

Y a-t-il lieu d'y ranger l'avis du président du Conseil interdépartemental de Lille, qui parait considérer que le maintien du statu quo serait chose acceptable, à condition qu'on augmentât le nombre des conseillers? Ceci est tout à fait logique, mais supposerait qu'on revint sur les compressions d'effectif qui découlent de la réforme ; sans compter qu'on pourrait objecter qu'antérieurement à 1926, avec des conseillers en nombre suffisant, les comptes de gestion n'étaient pas mieux apurés qu'aujourd'hui.

La plus radicale des propositions envisageant un changement au statu quo est celle qui a été exposée par le président du Conseil interdépartemental de Rouen, dont le dernier rapport annuel au Ministre, s'exprime ainsi : « On peut soutenir à bon droit que l'apurement des comptes de gestion par les conseillers de préfecture doit être supprimé comme ne répondant à aucune utilité. Le contrôle a posteriori exercé par cette juridiction — même s'il est fait très sérieusement — est dépourvu de toute valeur pratique, puisqu'il se borne nécessairement à la régularisation d'actes déjà anciens, et aboutit uniquement à la production de nouvelles pièces que les maires et les conseils municipaux ne refusent jamais d'établir à la requête des

comptables communaux. Il résulte de là un simple accroissement des paperasses et rien de plus. Ajouterai-je que si le Conseil de préfecture s'en tenait à l'application rigoureuse de toutes les règles de la comptabilité publique, il ne pourrait que soulever de nombreuses protestations de la part des maires ruraux, fort excusables de ne pas connaître le droit public, ni le droit financier, et agissant d'après les conseils qu'ils reçoivent de leur guide légal, sans se préoccuper d'une réglementation plus complexe. »

On ne saurait s'appesantir sur les motifs assez particuliers de cet exposé.

Le président du Conseil interdépartemental de Lyon s'exprime plus sobrement en écrivant : « Peut-être serait-il désirable qu'on pût envisager un contrôle des comptes de gestion qui serait fait administrativement et, en tout cas, hors de la compétence des Conseils de préfecture, quitte à étendre la compétence de ces tribunaux à d'autres matières administratives comme il a été question à plusieurs reprises. »

A vrai dire, on ne trouve ni dans l'une ni dans l'autre de ces propositions des éléments suffisants pour dégager le domaine et surtout les conditions d'application d'une réforme.

Le président de Marseille va légèrement plus loin en avançant qu'on pourrait confier l'apurement des comptes de gestion aux trésoriers généraux et aux receveurs des finances, tout en laissant aux présidents des Conseils interdépartementaux le soin de la signature des comptes et de l'envoi des injonctions aux comptables.

Plus poussée est la suggestion formulée par le président de Versailles dont le dernier rapport s'exprime ainsi :

« J'estime que l'apurement des comptes de gestion devrait être, soit restitué aux préfets à qui il a été retiré en 1837, soit, de préférence, attribué aux trésoriers payeurs généraux. Toutefois, les Conseils de préfecture resteraient compétents en premier ressort : 1° pour prononcer contre les comptables les amendes et peines édictées contre ceux-ci par les lois et règlements (loi du 16 septembre 1807, art. 12 — Décret du 31 mai 1867, art. 38 et 376) ; 2° pour rendre toutes décisions emportant hypothèque sur les biens des comptables ; 3° pour statuer sur les cas de gestion occulte. La réforme envisagée consisterait donc à faire une discrimination entre les diverses opérations que comporte actuellement l'apurement des comptes et à séparer des opérations simplement comptables — dont la vérification serait confiée à un haut représentant de l'adminis-

tration particulièrement qualifié — les questions d'ordre purement contentieux et d'ordre répressif, qui, seules, relèvent normalement de la compétence d'un tribunal. »

De cet ensemble de propositions, il faut retenir pour le signaler à l'attention du Ministre de l'Intérieur, l'appel qui lui est adressé d'envisager l'opportunité d'une réforme.

D'ailleurs, l'exposé des motifs du décret du 6 septembre 1926 en signalait la nécessité : « En attendant », y lit-on, « une réforme plus profonde et qui semble indispensable.... »

Il va sans dire qu'une réforme quelconque, dans le sens, notamment, de la dernière suggestion ci-dessus, ou comportant dans son intégralité le maintien du principe quasi-juridictionnel qui domine la législation financière en matière de contrôle, ne saurait s'élaborer sans le concours de l'Administration des Finances et, vraisemblablement aussi, de la Cour des comptes. Il appartiendrait au Ministre de l'Intérieur, après examen des observations du présent rapport, de décider si le moment lui paraît venu d'amorcer la réforme annoncée dans l'exposé des motifs du décret du 6 septembre 1926.

II

SERVICE DE LA VICINALITÉ

Contrôle de l'attribution et de l'emploi des subventions de l'État au titre de la loi du 12 mars 1880.

(M. Rouvier, Inspecteur général, rapporteur.)

Les chemins vicinaux (ordinaires, d'intérêt commun, de grande communication) relèvent du Ministère de l'Intérieur, et c'est à son budget que sont inscrits les crédits votés par le Parlement, à titre de subventions, pour leur construction.

La répartition de ces crédits et la vérification sur pièces de leur emploi entrent dans les attributions de la Direction de l'Administration départementale et communale et dans celles du Comité consultatif de la Vicinalité dont les membres sont chargés de missions de contrôle technique. En 1928, l'Inspection générale des Services administratifs, qui a mission d'assurer le contrôle de l'exécution du budget en ce qui concerne tous les services relevant du Ministère de l'Intérieur, a vu comprendre au programme de sa tournée la vérification sur place de l'attribution et de l'emploi des subventions de l'État en cette matière.

Le présent rapport réunit les principales constatations faites dans un certain nombre de Préfectures, auprès des Ingénieurs en chef de la vicinalité.

Les subventions de l'État sont ordinaires, extraordinaires ou exceptionnelles.

Les premières intéressent tous les départements ; elles ont un caractère régulier ; elles sont les plus anciennes. Un historique de la question ne présenterait aucune utilité et il suffira de rappeler que l'organisation actuelle remonte à la loi du 12 mars 1880, qui ouvrit au Ministère de l'Intérieur, sur l'exercice 1879, un crédit de 80 millions de francs, pour subventions aux chemins vicinaux. La loi précisait ainsi l'objet du concours : « venir en aide aux communes et aux départements pour

l'achèvement de leur vicinalité ». La dotation de 80 millions fut successivement accrue par les lois de finances des années 1881 à 1887. Lorsque ce fonds fut épuisé, la loi de 1880 continua à fonctionner par l'inscription au budget du Ministère de l'Intérieur d'un crédit annuel de subvention. La répartition est opérée suivant les règles tracées par le décret, portant règlement d'administration publique, du 3 juin 1880. Toutefois, les barèmes ont été modifiés à plusieurs reprises et, en dernier lieu, par le décret du 10 avril 1914. (On se contentera de citer parmi les autres textes les plus importants relatifs à la matière, l'Instruction spéciale du 25 juillet 1898). Ces subventions, dont l'objet est resté « l'achèvement de la vicinalité » — et qui, en conséquence, ne peuvent être employées qu'à la construction, au premier établissement d'un chemin, et non à l'entretien, — sont accordées :

a) à la commune, pour les chemins vicinaux ordinaires (avec participation du département) ;

b) au département, pour les chemins vicinaux d'intérêt commun et les chemins vicinaux de grande communication.

Les subventions extraordinaires en sont le plus souvent un complément, qui peut être accordé, au titre de la même loi du 12 mars 1880 (art. 9), lorsqu'il s'agit de travaux d'art d'une certaine importance, ou bien encore de circonstances ou de besoins exceptionnels, et que, tout en faisant le maximum d'effort possible, le département et la commune ne peuvent atteindre le sacrifice nécessaire. Une circulaire du 11 avril 1921 a décidé que pourraient être admis au bénéfice de la subvention extraordinaire les projets destinés à relier à une voie publique déjà existante des communes qui étaient restées dépourvues de voies de communication.

Les subventions exceptionnelles, enfin, doivent être mises à part. Elles sont, pour le plus grand nombre, une conséquence de la guerre. Accordées, depuis 1919, en exécution des lois de finances, aux départements, pour « la remise en état des routes départementales et des chemins vicinaux », ou bien encore pour revêtements spéciaux, elles peuvent, contrairement aux subventions précédentes, être consenties non seulement pour les chemins vicinaux, mais encore pour les routes départementales. (On peut leur rattacher certains crédits spéciaux, par exemple pour chemins stratégiques, ou bien encore pour réparations des dégâts causés aux chemins par des inondations ou par des exercices militaires, etc...).

Voici, pour ces diverses catégories, le montant global des subventions accordées pour chacun des quatre derniers exercices :

SUBVENTIONS	1924 (CHAPITRE 30)	1925 (CHAPITRE 31)	1926 (CHAPITRE 31)	1927 (CHAPITRE 30)
	francs.	francs.	francs.	francs.
ORDINAIRES.....	17.000.000	17.500.000	22.000.000	22.000.000
EXTRAORDINAIRES	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
ENSEMBLE :	20.000.000	20.500.000	25.000.000	25.000.000
	(CHAPITRE E)	(CHAPITRE E-4)	(CHAPITRE E-5)	(CHAPITRE E-5)
EXCEPTIONNELLES	6 000.000	4.613.430	2.083.885	22.450.707

Bien que, pour 1927, le montant des subventions exceptionnelles accordées, 22.450 707 francs, ait dépassé celui des subventions ordinaires, 22.000.000 francs, et presque atteint le montant cumulé des ordinaires et des extraordinaires, 25.000.000 fr. la répartition et l'emploi du crédit pour ces subventions exceptionnelles ont été laissés en dehors des investigations de l'Inspection générale pour trois raisons ; la première est que l'importance du chapitre E-5 est toute récente (1927), et qu'en conséquence il n'eût pas toujours été possible, en 1928, de vérifier l'emploi de ce crédit ; la deuxième raison est que ces subventions exceptionnelles s'appliquent à la remise en état, revêtements spéciaux etc... et non à la construction ; la troisième, qu'elles peuvent, on l'a dit, être appliquées aux routes départementales aussi bien qu'aux chemins vicinaux, et que c'étaient seulement ces derniers qui étaient portés au programme de la dernière tournée.

De ce programme, découle le plan suivi.

I. — Des travaux subventionnés. — De leur nature.
II. — Des travaux subventionnés. — De leur nécessité.

III. — Calcul de la dépense à subventionner.
IV. — Calcul de la subvention de l'État.
V. — Versement et emploi de la subvention.
VI. — Observations relatives aux subventions extraordinaires.

I. — DES TRAVAUX SUBVENTIONNÉS. — DE LEUR NATURE.

Ne sont capables d'être subventionnés que les travaux « de construction » d'un chemin ou d'une section de chemin nouveau, c'est-à-dire les travaux de « premier établissement ». Mais l'Instruction spéciale du 25 juillet 1898 (art. 2) a compris dans cette définition certains travaux dont il est nécessaire de rappeler la liste limitative :

a) la construction d'une chaussée sur des chemins qui, bien que livrés à la circulation et réputés à l'état de viabilité, n'ont jamais été empierrés ;

b) les rectifications ayant pour objet d'adoucir les déclivités supérieures à celles généralement admises dans la région, lorsque leur existence constitue un obstacle réel pour le roulage ;

c) l'élargissement sur les points où il est impérieusement commandé pour la sécurité de la circulation ;

d) la transformation des tabliers des ponts ;

e) la reconstruction des ponts détruits par une cause accidentelle ou parvenus à l'extrême limite de leur durée.

Restriction expresse : les travaux définis aux alinéas *b*, *c*, et *d*, ne peuvent être subventionnés que si l'État n'a pas déjà contribué aux dépenses de premier établissement.

Enfin, parmi les travaux d'entretien, c'est-à-dire ceux qui ne doivent pas être subventionnés par l'État, l'Instruction spéciale de 1898 (art. 12) range expressément :

a) les rechargements des chaussées ;

b) l'établissement de trottoirs et de caniveaux pavés ;

c) la substitution d'une chaussée pavée à une chaussée d'empierrement et réciproquement ;

d) la construction d'égouts ;

e) les rescindements dans les traverses des villes, bourgs et villages, quand ils ne rentrent pas dans le cas visé par l'alinéa *c*, de l'article 2 (voir ci-dessus), et constituent en fait une opération de voirie urbaine.

Il est considéré que la conversion de cassis en aqueducs rentre dans la catégorie des travaux de grosses réparations et doit rester en dehors de la subvention de l'État.

1° La première question qui se posait, pour un contrôle budgétaire, était donc de savoir si les travaux subventionnés au titre de la loi du 12 mars 1880 étaient bien des constructions de chemin nouveau ou rentraient réellement dans la nomenclature de l'article 2, ci-dessus rappelée. Il a paru que dans les départements où le programme de la tournée comprenait la vicinalité, la réponse pouvait être affirmative, sous la réserve des observations suivantes. Il convient d'ailleurs de remarquer que les travaux à subventionner ne sont admis que sur le rapport de l'Ingénieur du service vicinal, sur la proposition de l'Ingénieur principal, sur le rapport de l'Ingénieur en chef au Conseil général. C'est à ce dernier qui, par le fait même de le comprendre dans ses propositions affirme, sous sa responsabilité, que le travail est subventionnable par l'État — il procède lui-même quand il le juge utile aux opérations prescrites par le règlement à ses subordonnés — que le Préfet aurait à demander compte si des travaux d'entretien y étaient inscrits.

2° La construction d'égouts, l'établissement de caniveaux pavés sont rangés expressément (art. 12) parmi les travaux d'entretien, non susceptibles de la subvention de l'État, et il est considéré, avons-nous rappelé, que la conversion de cassis en aqueducs rentre dans la même catégorie. Or, les dossiers de travaux subventionnés examinés comportent un nombre assez élevé de « construction d'aqueducs ». Un Ingénieur en chef a expliqué « que les aqueducs en question (fosses maçonnées) servaient au déversement des eaux pluviales et figuraient à ce titre parmi les travaux subventionnables ». Il n'est pas contestable que ces travaux peuvent avoir une utilité majeure pour la conservation des chemins, mais certaines espèces sont, néanmoins, des plus douteuses.

3° Il a été rappelé que les travaux définis aux alinéas : *b*, *c*, et *d*, de l'article 2 (Instruction spéciale de 1898) rectifications du profil, élargissements, transformation des tabliers des ponts, ne peuvent être subventionnés que si l'État n'a pas déjà contri-

bué aux dépenses de premier établissement. En fait, un très grand nombre de travaux examinés (en dehors de la construction proprement dite d'un chemin ou d'une section de chemin nouveau) se rangeaient parmi les travaux dont il est question ici. Or, il a été noté que les services départementaux n'ont pu toujours répondre catégoriquement à la question : l'État n'a-t-il point déjà contribué aux dépenses de premier établissement ? La réponse ne figurait pas dans le dossier, et il a été parfois objecté, comme explication, que le premier établissement remontait à une date assez éloignée, qu'il fallait faire des recherches etc... Il était ainsi établi que la condition expresse qu'on vient de rappeler a été parfois perdue de vue. C'est un second point, où l'Inspection générale est fondée à craindre une possibilité d'abus.

4° Un troisième peut être relevé. C'est à propos des travaux exécutés dans les traverses. Ils comportent souvent un élargissement avec achat de terrains. L'article 12 de l'Instruction spéciale de 1898 définit comme non subventionnables les rescindements dans les traverses des villes, bourgs et villages, à moins qu'il ne s'agisse d'un élargissement « impérieusement commandé pour la sécurité de la circulation » (art. 2) ; si cette condition n'est pas remplie, ces travaux constituent « en fait une opération de voirie urbaine », ils ne sont pas subventionnables. Les projets nécessitent donc, avant leur inscription au programme annuel, un examen particulier. Or, il n'a pas toujours été trouvé dans les dossiers des renseignements suffisants, ni auprès des services départementaux les éclaircissements nécessaires. C'est là, il est vrai, une question technique ; mais le contrôle devrait pouvoir établir qu'elle a été posée rigoureusement ; on ne saurait l'affirmer pour tous les cas.

5° D'une façon plus générale, d'ailleurs, les dossiers ne renferment pas toujours une justification suffisante du caractère subventionnable des travaux admis. Assez souvent des éclaircissements auraient été nécessaires qui n'ont pas été fournis. Par exemple, un chemin vicinal a été construit avec une dépense de 111.796 francs sur lesquels l'État a versé, à titre de subvention, 41.362 francs (la commune a payé une grosse partie de la part du département). Il s'agissait de l'ouverture d'un accès aux carrières nécessaires aux briquetteries de S..., et rien dans le dossier ne montrait que le caractère d'intérêt public était assez établi pour justifier, au titre de la loi du 12 mars 1880, une dépense aussi élevée de la part de l'État.

Ailleurs, à une demande de l'Inspecteur général sur la nécessité d'un chemin neuf construit avec subvention, il est répondu que « ce chemin est utile pour le transport du bois et du charbon fait sur place » ; la part de l'État a été de 21.272 francs sur une dépense de 27.989 fr. 45.

6° Une dernière question est relative au minimum de dépense totale nécessaire pour qu'une subvention puisse être accordée. Les Inspecteurs ont relevé que la dépense totale du travail subventionné était assez souvent minime ; moins de 20.000 francs, moins de 10.000 francs, et jusqu'à 5.795, 5.500, 5.000 francs. On n'a pas eu connaissance de chiffre inférieur à ce dernier. Il n'y aurait donc pas lieu à observation, la règle ayant été fixée de n'admettre que les projets s'élevant au minimum à 5.000 francs, si cette règle n'avait été établie avant la guerre. Aujourd'hui, un travail de 5.000 francs est bien peu de chose, et il est permis de se demander s'il peut encore nécessiter l'effort commun de plusieurs collectivités, dont l'État. Ce serait ménager les ressources de ce dernier pour des travaux qui mériteraient mieux, par leur importance, sa participation que relever de 5.000 à 25.000 francs, par exemple, la limite inférieure des travaux à subventionner.

II. — DES TRAVAUX SUBVENTIONNÉS. — DE LEUR URGENCE

L'examen des dossiers a conduit l'Inspection générale à une considération d'un autre ordre. Il ne s'agit plus de se demander si les travaux admis à subvention de l'État étaient vraiment des travaux de construction, ou assimilés, tels qu'ils sont définis par les textes réglementaires, mais si leur construction était toujours vraiment nécessaire.

A cette deuxième question, il ne semble pas que de la présente enquête doive résulter une réponse affirmative.

Après l'effort systématique réalisé depuis 1880 « pour l'achèvement de la vicinalité », on peut dire qu'aujourd'hui, dans beaucoup de départements, ce qui était incontestablement nécessaire, en matière de construction de chemins proprement dite, de premier établissement, a été réalisé. (On ne parle pas ici de leur état d'entretien, ni des transformations auxquelles oblige souvent la circulation des automobiles.) Que dans certains autres départements, surtout en pays de montagnes, il y ait encore des endroits insuffisamment desservis, c'est un

fait reconnu ; mais est-il fondé d'allouer chaque année à presque tous les départements des subventions importantes pour la construction de chemins nouveaux ? En 1928 et en 1929, il n'y a que quatre départements, en dehors de la Seine, qui n'aient pas été compris dans la répartition du crédit, à savoir : l'Eure, le Nord, Belfort et le Rhône.

Ne pas négliger une recette de l'État, même si elle est insuffisamment justifiée, c'est une pratique dont on a relevé des exemples. Elle paraît contraire non seulement à l'intérêt public, mais même à la loi qui a stipulé que la subvention serait attribuée en ayant égard d'abord aux « besoins » des départements et des communes, et non que les besoins seraient déterminés d'après le chiffre des subventions escomptables. Il semble à cet égard que le texte de la circulaire annuelle envoyée aux préfets en exécution de l'Instruction spéciale de 1818 (art. 3) ait été parfois mal compris. Circulaire du 8 janvier 1927 : « Je me propose de demander l'insertion dans la loi de finances de 1928 d'une disposition prévoyant, pour l'année 1928, un crédit d'engagement de 25 millions de francs destiné à subventionner les travaux de vicinalité à comprendre dans le programme de 1928. Si le crédit est voté par le Parlement, votre département pourra bénéficier d'une subvention de..... C'est cette somme qui formera la base des propositions que vous aurez à soumettre au Conseil général pour l'établissement, dans sa première session du programme de 1928 ». Certains services vicinaux ayant argué de cette formule : « formera la base », pour expliquer les errements qui viennent d'être dits, sans doute conviendrait-il de leur rappeler le dernier alinéa de la circulaire. « Vous voudrez bien me faire savoir, aussitôt après la session du Conseil général, si un programme préparatoire a été établi et, dans l'affirmative s'il absorbera la totalité de la subvention de l'État. « Il faudrait rappeler expressément qu'un chiffre n'est indiqué que comme maximum d'une subvention éventuelle dont la totalité peut ne pas être absorbée, que le programme ne doit pas être établi de façon à utiliser ce maximum en tout état de cause et quel que soit le degré d'utilité des projets présentés, mais que la nécessité et l'urgence de ces projets doivent d'abord être affirmées et vérifiées, et que ce n'est qu'à ceux de ces projets dont la construction immédiate serait ainsi justifiée que peut s'appliquer, dans la limite du maximum indiqué dans la circulaire, la subvention de l'État. Cela paraît d'autant nécessaire que si, pendant longtemps, les besoins étaient tels qu'ils excédaient partout la capacité de l'État en matière de subventions, et que force était donc de

régler l'allure des travaux de construction sur celle même de la subvention, la situation, dans un grand nombre de départements, même avec l'élévation des prix, s'est retournée. Alors que l'œuvre de construction était poussée de plus en plus loin (1867 : 239.000 km. de chemins des trois catégories ; 1921 : 536.000 km. ; 1928 : 639.446 km. ; le chiffre a presque triplé en cinquante ans), et qu'ainsi les besoins réels auraient dû diminuer d'année en année, les subventions de l'État (sans parler ici des exceptionnelles, 22.450.707, accordées en 1927) augmentent sans cesse.

TOTAL DES SUBVENTIONS ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES ACCORDÉES

	francs.
1924	20.000.000
1925	20.500.000
1926	25.000.000
1927	25.000.000
1928	30.000.000
1929	35.000.000

Voici, à titre d'exemple, les chiffres pour un de nos départements les moins peuplés qui a reçu au titre de subventions pour la construction de ses chemins vicinaux (subventions ordinaires et extraordinaires) :

	francs.
1924	675.548
1925	784.179
1926	960.475
1927	762.116

Extrait du rapport relatif à ce département :

« En présence de ces programmes, il est difficile d'apprécier, d'une part, s'il s'agit bien toujours de dépenses limitées à des travaux de construction, d'autre part, et plus encore, si ces travaux de construction répondent à une utilité bien réelle. Sans doute, tous les dossiers de chemin comportent des libellés de travaux rentrant, en principe, dans l'énumération des travaux subventionnables. Mais n'exagère-t-on pas ces travaux neufs eux-mêmes sur certains points, tels que ponts, tournants, traverses, pour procéder, aux abords notamment, à des travaux d'entretien ? L'Ingénieur en chef déclare que ceux-ci sont négligeables. De plus, l'urgence de certaines ouvertures de chemins est-elle bien démontrée dans un dépar-

tement d'aussi faibles ressources ? L'Ingénieur en chef, à cet égard, ne m'a pas caché qu'il était sollicité de toutes parts... d'inscrire des chemins nouveaux dans les programmes. On a l'impression que, dans ce département, les subventions vicinales de l'État sont des ressources essentielles et qu'il importe d'y faire appel dans la mesure la plus large. Je me borne à signaler cette tendance, sans que, encore une fois, il m'ait paru possible, à la lecture des programmes, de critiquer nommément tel travail comme n'ayant pas dû figurer parmi ceux pour lesquels il est fait appel à des subventions. Un tel contrôle serait surtout technique. Mais du point de vue financier, il apparaît a priori qu'on construit beaucoup, probablement trop. On répond que c'est le dépérissement même du département et sa dépopulation qui appellent ce remède. Il s'agirait d'assurer aux habitants qui demeurent des conditions de viabilité sans cesse améliorées, et d'en fixer un certain nombre précisément par l'accomplissement desdits travaux. C'est une question de savoir si l'on fait obstacle au dépeuplement en facilitant la circulation et le contraire a été soutenu. Mais cette question dépasse alors la portée d'un contrôle vicinal. Elle devient économique et sociale et, à cet égard, il est évidemment permis de souhaiter que le département de....., si riche en beautés touristiques élabore et mène à bien un programme d'exploitation de ces richesses. Mais suffit-il pour cela de construire des chemins, dont l'entretien donnera lieu ensuite à d'appréciables difficultés financières ? »

Devant de telles constatations, il peut paraître nécessaire de reparler désormais de cet « achèvement de la vicinalité des communes et des départements » visé par la loi du 12 mars 1880, et de prévoir les mesures propres à l'assurer enfin. L'extrait qu'on vient de citer se termine par une allusion à l'entretien des chemins. N'est-il pas vrai que les dépenses pour la réfection, la remise en état, peuvent sembler aujourd'hui en beaucoup d'endroits, et avec raison, plus urgentes encore que les dépenses de construction ?

Les Ingénieurs en chef doivent adresser chaque année au Ministre un compte-rendu (tableau N° 3) indiquant l'état d'avancement des travaux et donnant, par catégorie de chemins, le total des kilomètres entretenus et celui des lacunes encore existantes. Outre que l'Inspection générale a eu occasion, dans certains départements, de relever que les chiffres portés au compte-rendu ne correspondent pas tous à la réalité (par exemple 2.909 km. donnés comme en état d'entretien au lieu de 2.709 km. chiffre réel) les renseignements fournis ne

concernent, pour l'avenir, que les seules lacunes. A côté de celles-ci, chaque année, on inscrit dans les programmes départementaux, au gré des communes et des départements, de nouveaux chemins à construire dont la nécessité est brusquement préconisée.

Dernière constatation relative à la nécessité des projets subventionnés. En fait, dans beaucoup de départements, nombreux sont les cas où la commune offre, ou accepte, de prendre à sa charge une fraction, le tiers, la moitié, et jusqu'à la totalité de la part que le département devrait assumer dans la dépense. Il est permis de croire que le Conseil général n'en inscrit que plus aisément le projet dans son programme. Lorsqu'il sait que la dépense projetée n'augmentera que de peu la charge financière du département, lorsque même, dans certains cas, il n'est en réalité appelé qu'à donner un avis favorable sans conséquence budgétaire, on pense bien que cet avis n'est jamais refusé. On reviendra plus loin sur ces pratiques, dont la régularité est parfois contestable, et qui peuvent avoir pour l'État des conséquences. Il suffit ici de signaler que la latitude laissée aux communes riches, ou pressées, d'acquérir par un sacrifice complémentaire, le consentement du département, est parfois une raison de l'état de fait qu'on vient de signaler, l'inscription dans les programmes de projets dont la nécessité apparaît comme douteuse. « Souvent », a déclaré un Ingénieur en chef, » l'intérêt, même local, du projet admis est contestable. »

III. — CALCUL DE LA DÉPENSE A SUBVENTIONNER

I. — OBSERVATIONS RELATIVES AUX TERRAINS

La valeur des terrains à acquérir est comprise dans la dépense subventionnable. Mais alors que la dépense faite pour l'acquisition à titre onéreux est payée comme les dépenses de construction proprement dite, par la commune, le département et l'État, selon un barème dont il sera parlé plus loin, la valeur des cessions gratuites est, après l'application de ce barème, retirée de la part qui incombe à la commune (art. 7 de l'Instruction spéciale de 1898). Ces libéralités de particuliers sont en effet, considérées comme un sacrifice de la commune, afin de ne pas décourager les donateurs locaux éventuels. On donnera un exemple théorique. La dépense subventionnable d'un projet monte à 10.000 francs dont 1.000 francs de terrains; la part contributive de la commune est, d'après le barème, de

25 p. 100 ; si les terrains ont été payés, la commune versera le quart de 10.000 francs, soit 2.500 francs ; mais si les terrains ont été cédés gratuitement, la commune ne versera que 2.500 — 1.000 soit 1.500 francs.

Des communes n'ont pas tardé à tirer de ces pratiques réglementaires des conséquences utiles pour elles et qui peuvent dans certains cas, paraître abusives. Un rapport d'Ingénieur en chef s'exprime sur ce sujet dans les termes suivants :

« Nombreux sont les cas où nous avons vu des communes payer certains terrains plusieurs fois leur valeur, alors qu'une bonne justice c'eût été plutôt les propriétaires qui auraient dû indemniser la commune en raison de la plus-value acquise par leurs parcelles. Si l'on considère en effet, que dans certains cas la valeur des terrains peut atteindre et même dépasser la part de la commune dans le montant de la dépense totale, selon que ces terrains sont évalués plus ou moins cher, on comprend la tendance qu'ont les municipalités à majorer le plus possible ces évaluations, surtout si les terrains doivent être cédés gratuitement. Dans le cas où ils sont acquis à titre onéreux, la tendance à l'exagération n'est pas moindre, car les communes ne payant généralement que le tiers environ de la dépense, peuvent se montrer généreuses à bon compte... Nous avons vu des communes payer directement les terrains sans l'intervention, et, en quelque sorte, à l'insu du service vicinal, et continuer de faire figurer ces terrains comme cédés gratuitement, mais bien entendu à un prix notablement supérieur à celui qu'elles avaient payé. Elles y gagnaient. »

Pour obvier à de semblables situations le Conseil général de la Charente pris, en 1905, une décision radicale. Il a décidé que la valeur des terrains à acquérir, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, ne serait plus incorporée dans la dépense subventionnable, c'est-à-dire que si l'acquisition était faite à titre gratuit, la valeur n'en serait pas retirée de la part contributive de la commune, et que, si elle était faite à titre onéreux, la dépense en serait mise tout entière à la charge de la commune, en plus de sa part contributive. Pour reprendre l'exemple théorique donné plus haut si les terrains sont payés, ce n'est plus 2.500 francs qu'aurait dû verser la commune, mais $\frac{(10.000 - 1.000)}{4} + 1.000$ soit 3.250 francs ; si les terrains ont été cédés gratuitement, ce n'est plus 1.500 francs mais $\frac{10.000 - 1.000}{4} = 2.250$ francs. Ainsi, dans un cas concret,

une construction de chemin ayant coûté 28.022 fr. 95 sans les terrains (3.055 francs), la commune a payé sa part contributive (20 p. 100) sur 28.022 fr. 95 soit 5.605 francs plus la totalité des 3.055 francs : ensemble 8.660 francs. Elle n'aurait payé, avec le mode ordinaire de calcul que 6.215 fr. 59.

Mais, ailleurs, ce mode continue à être appliqué, bien que, sans doute, les abus signalés en Charente pourraient y être, çà et là, relevés.

Peut-être serait-il utile de revenir sur cette question, et est-il permis d'estimer que lorsqu'il s'agit de déterminer les éléments de la dépense subventionnable, c'est-à-dire d'établir le total sur lequel portera la subvention de l'État, il ne saurait y avoir deux mesures, et qu'il est difficile d'admettre que, pour une même dépense de construction de chemin, et pour deux communes rentrant dans la même série du barème, l'État soit appelé à verser une somme différente selon le département. Dans l'exemple réel qu'on vient de donner (Charente, dépense de 28.022 fr. 95) l'État a payé sur la base de 37 p. 100 : 10.368 francs ; si le prix des terrains avait été, comme on le fait ailleurs, compris dans la dépense subventionnable, il aurait payé : 11.498 francs. Il semble qu'il serait juste de rétablir l'unité de règle. Dans quel sens ? Les abus signalés au Conseil général de la Charente n'ont pas été contestés, la mesure qui y a mis fin ne donne lieu à aucune difficulté, elle est avantageuse à l'État ; pour ces trois raisons, on peut conclure qu'il y aurait lieu d'examiner s'il ne conviendrait pas de modifier la pratique courante, et de généraliser la règle appliquée depuis 1905, dans ce département. Il faudrait d'ailleurs un texte réglementaire.

Une observation moins importante est relative aux parcelles du chemin qui ne sont plus utilisées lorsqu'on change l'assiette de celui-ci et qui sont aliénées aux riverains. Ce sont « les délaissés ». Leur valeur ne doit pas être comprise dans la dépense à subventionner ; elle doit être affectée aux travaux, comme ressource ne donnant pas lieu à subvention. Si, dans certains départements, cette prescription est rigoureusement appliquée, et s'il est tenu compte des délaissés, quelle que soit leur valeur, dans d'autres, au contraire, il a été relevé que le chiffre de la dépense à subventionner est toujours le même que celui de la dépense totale. Un Ingénieur en chef a répondu « Les délaissés restent tels quels, étant sans valeur, et ils demeurent en l'état, soit qu'ils servent à la desserte des propriétaires riverains, soit, quand il s'agit de ponts, qu'ils restent à l'état d'antiquités ; on n'en tient pas compte ». Sans parler des ponts qui passent à l'état d'antiquités, et pour nous

en tenir aux délaissés, qui « servent à la desserte des propriétaires riverains », bien qu'ils soient déclarés sans valeur, il convient de rappeler (Conseil d'État 1901), que « la parcelle laissée en dehors des nouveaux alignements et qui constitue un délaissé du chemin ne peut être occupée par les riverains qu'en vertu de leur droit de préemption », c'est-à-pire après soumission et acquisition. Le fait que, dans nombre de départements, les délaissés sont, sans exception, estimés de valeur nulle et déclarés abandonnés, paraît donc de nature à attirer l'attention de l'Administration supérieure.

II. — CONTRIBUTION DES COMMUNES

1° Pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, le Conseil général arrête chaque année les travaux de construction à faire, en faveur desquels il sollicite les subventions de l'État, ainsi que les ressources extraordinaires départementales qu'il affecte à ces travaux (loi du 12 mars 1880, art. 5). Ainsi, ces travaux sont payés par le département, au moyen de ressources extraordinaires, et par l'État, au moyen d'une subvention. Le barème A (décret réglementaire du 10 avril 1914) sert à déterminer la part contributive de l'État et celle du département.

En fait, les cas où les communes offrent une contribution volontaire pour la construction des chemins de grande voirie sont nombreux. Dans certains départements, elles prennent, en général, à leur charge le prix des terrains. Comme il a été dit plus haut, elles voient assez souvent dans ce sacrifice un moyen de hâter l'inscription au programme de travaux qui les intéressent, et dont l'urgence pourrait sans doute être contestée, et quant au Conseil général, il ne peut, bien entendu, qu'accepter cette diminution de la charge du département. Diminution parfois considérable, et qui peut aller jusqu'au tiers, jusqu'à la moitié, et même jusqu'à la totalité.

Mais, parfois, le concours des communes pour la construction des chemins de grande voirie n'apparaît pas comme tout à fait volontaire. Dans la Saône-et-Loire, il semble bien qu'il soit imposé par le département, puisque le Conseil général, par décisions des 15 avril 1885 et 19 mai 1914, a adopté un barème d'après lequel sa charge contributive légale est reversée en partie sur les communes (d'après la valeur du centime communal par hectare), la part de l'État n'étant pas modifiée. En vertu du décret réglementaire, ce département devrait couvrir actuellement, au moyen de ressources extraordinaires, 73 p. 100 de la dépense (l'État donnant une subvention de 27 p. 100). Il ne paye plus, de sa propre décision, que 63 p. 100 au maximum, et, d'après les catégories du barème institué par lui, que 58, 53, 48, 43, 31, 24, 18, 11 et 6 p. 100 au minimum. Les communes auxquelles la loi de 1880 n'impose ici aucune contribution obligatoire sont appelées à payer la différence, soit de 10 à 67 p. 100 de la dépense qui incombait au département. Une règle spéciale est appliquée pour la construction des ponts : la commune doit souscrire le paiement de 13. p. 100, proportion fixe.

Les faits constatés nécessitent quelques observations.

D'abord, sur le concours volontaire des communes. S'il est légal, encore est-il nécessaire d'examiner sur quelles ressources communales ce concours sera payé. L'article 7 de l'Instruction spéciale de 1898, complété par les décisions du Ministre de l'Intérieur (25 mai 1917, 30 avril 1922), et l'article 35 permettent de répondre : ne peuvent pas être acceptées par le département « les offres de concours des communes non prélevées sur ressources extraordinaires ». Or, elles sont parfois acceptées. Des cas ont été relevés, où la somme offerte était prélevée sur les fonds libres généraux de la commune. L'irrégularité paraît évidente.

Quant au concours obligatoire, tel qu'on vient de le signaler pour la Saône-et-Loire, il semble bien que, ni dans la loi de 1880, ni dans aucun des textes réglementaires qui l'ont complétée, ne se trouve rien qui l'autorise. On l'explique en disant qu'il ne s'agit ici que « de la traduction des conditions que met le Conseil général à l'exécution de ces programmes » : la question est d'apprécier ces conditions. Pour le faire, il faut revenir à l'article 7 de l'Instruction spéciale de 1898. Il énumère, pour les départements, « les ressources susceptibles de constituer le sacrifice exigé par la loi pour avoir droit aux subventions de l'État ». A côté des ressources extraordinaires connues (produit des centimes extraordinaires, fonds libres provenant de ressources extraordinaires, prix des aliénations des biens mobiliers ou immobiliers, produit des coupes extraordinaires de bois, emprunts départementaux) on n'y voit figurer que « les libéralités de toute espèce... » et « les offres de concours des communes sur ressources extraordinaires ». Il ne s'agit donc dans ce texte, que de « libéralités », que « d'offres de concours », alors que le barème départemental constitue une obligation. Comment l'innovation pourrait-elle se fonder sur l'article 7 ? Elle n'a pu, il est vrai, s'établir qu'avec le consen-

tement des communes. Mais celles-ci ne pouvaient guère le refuser. Elles savent (circulaire du 5 juin 1880) que « le Conseil général est absolument libre d'accorder ou de refuser aux communes le concours qui lui est demandé. Si aucun des chemins d'une commune n'est porté par le Conseil général sur l'état des travaux à subventionner, la commune n'a rien à prétendre ni du département, ni de l'État.»

Mais dans les deux cas : participation obligatoire, contractuelle si l'on veut, et qui ne peut être refusée, ou participation volontaire de la commune, il est une considération d'un autre ordre à exposer, et qui intéresse directement l'État.

De toute façon, on peut dire que la proportion de sacrifice qu'il a consentie par la loi est détruite, parfois même renversée, et que, certainement, la loi a été méconnue dans son esprit. Elle a voulu avant tout (art. 4), que la subvention de l'État soit « attribuée » — et « calculée » — « en ayant égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des départements et des communes ». D'où le barème réglementaire. Par exemple, voici un département très pauvre, dont la valeur du centime par kilomètre carré est comprise entre 1,51 et 2 francs. L'État décide que, pour ce cas, (barème A), il fournira une subvention de 62 p. 100, à la condition, bien entendu, que le département fasse au moyen de ses ressources extraordinaires, le sacrifice jugé convenable, soit 38 p. 100. Ce département présente un projet de construction de chemin de grande voirie, pour une dépense de 76.000 francs. L'État accorde 47.200 francs et le département doit verser 28.800 francs. Une commune, désireuse de hâter l'exécution du projet, offre alors de payer une somme de 14.820 francs, mais uniquement sur la part du département lequel ne peut qu'accepter. L'État paye toujours 47.200 francs, mais le département ne paye plus que 13.980 francs. L'évaluation de ses ressources et le taux de son sacrifice ont donc été modifiés ; la subvention, fixée pour un cas qui n'est plus le sien, devrait être diminuée proportionnellement à la réduction du taux de son sacrifice.

Une modification des textes réglementaires permettrait seule le juste redressement de l'abus signalé. Le concours des communes pour la construction des chemins de grande voirie ne serait plus compris dans la proportion subventionnable de la dépense. Soit l'exemple précédent. La dépense prévue était de 76.000 francs. La dépense subventionnable avec la modification proposée ne serait plus que de (76.000 — 14.820) = 61.180 fr. Le sacrifice du département (38 p. 100 de ce dernier chiffre) serait de 23.248 francs, la subvention de l'État (62 p. 100) de

37.932 francs. La proportion légale serait ainsi respectée, le département ferait le sacrifice exact correspondant à la subvention de l'État.

2° Pour les chemins vicinaux ordinaires, la situation est différente. Ici, le barème détermine expressément la « part de dépense à la charge de la commune ». De plus, si, en fait, dans un grand nombre de départements, des communes, outre la part de la dépense cette fois réglementairement mise à leur charge, assument volontairement une quotité plus ou moins grande de la charge du département, ou si — bien plus rarement — le contraire se produit, et que le département donne à une commune une aide particulière, c'est la loi qui l'a permis expressément (art. 6). Elle a prévu que la part de la dépense fixée pour le département ou pour la commune « par le règlement d'administration publique », c'est-à-dire par le barème réglementaire, pourrait être modifiée volontairement par le département ou la commune.

Mais, cette faculté introduite dans la loi, certains départements la changent en condition obligatoire.

Un département du Sud-Est subordonne l'inscription au programme de la vicinalité ordinaire à la prise en charge par la commune de la moitié de la part réglementaire du département. Voici quelques chiffres. Commune de... Sur une dépense de 78.000 francs, le département n'a payé que 3.900 francs, au lieu de sa part réglementaire : 7.800 francs et la commune a supporté 11.700 francs au lieu de sa part réglementaire 7.800 fr.. Commune de .... Sur une dépense de 63.000 francs, le département n'a payé que 2.835 francs au lieu de sa part réglementaire 5.670 francs et la commune 13.833 francs au lieu de 9.400 francs. Commune de .... Sur une dépense de 23.000 francs le département n'a payé que 1.035 francs au lieu de 2.070 francs et la commune 4.485 francs au lieu de 3.450 francs. Comment s'étonner de l'ampleur des programmes de construction dans un département dépeuplé et pauvre, lorsque l'on constate que leur exécution coûte si peu au département lui-même : 3.900 francs pour une dépense de 78.000 francs ; 2.835 francs pour 63.000 fr. ; 1.035 francs pour 23.000 francs ? Pour les 3 chemins qu'on vient de citer, sur une dépense de 164.000 francs le département n'a payé que 7.700 francs.

Ailleurs, on a, plus simplement encore, substitué au barème réglementaire, en ce qui concerne les pourcentages pour la contribution du département et de la commune, un barème nouveau qui est tout en faveur du département. Par

exemple, là où le département devait payer 19 p. 100, il ne paye plus que 10 p. 100; là où il devait payer 35 p. 100, il ne paye plus que 19 p. 100, et, par contre, là où la commune ne devait payer que 20 p. 100, elle paie 36 p. 100; là où elle ne devait payer que 55 p. 100, elle paye 64 p. 100, etc... A noter que, dans ce département, les comptes rendus comparatifs sont assez souvent mal dressés, les uns indiquent les parts respectives d'après le barème de la loi de 1880, d'autres, d'après le barème départemental, mais sans tenir compte des dépenses réelles, qui, de plus, sont très souvent différentes de ces répartitions.

Dans de pareils cas, les considérations qu'on vient de faire, au sujet de la grande voirie, reprennent toute leur valeur, et les conclusions ne peuvent être que les mêmes.

III. — AUTRES OBSERVATIONS

1° La part contributive du département et celle de la commune dans le paiement de la dépense subventionnable ne peuvent être couvertes qu'au moyen de ressources extraordinaires.

Une première observation est que cette règle n'est pas strictement suivie par les communes, sans qu'il paraisse toujours que le service vicinal ait porté à cette question une attention suffisante. Un Ingénieur en chef « déclare que c'est indiscernable dans les budgets communaux ». Il suffirait cependant de lire la délibération du Conseil municipal et, dans le cas assez souvent relevé où l'origine des ressources n'y est pas clairement indiquée, il serait nécessaire d'exiger une délibération plus précise, (A rappeler sur ce point l'article 35 de l'Instruction spéciale de 1898.)

Les ressources extraordinaires le plus souvent utilisées sont (avec dans certains départements, les coupes extraordinaires de bois) les emprunts et les centimes. Conseils généraux et municipaux restent libres de choisir l'un ou l'autre de ces moyens. Cependant, la situation du département et des communes n'est pas, à cet égard, la même. Alors que le département doit faire face à un programme annuel, et que le sacrifice est pour lui annuel, la commune n'a pas chaque année un chemin nouveau à construire et le sacrifice pour cet objet ne se renouvellera pas de longtemps, peut-être jamais. Dans ces conditions, alors que, pour la commune, le procédé le plus raisonnable semble bien être l'emprunt qui fait peser la charge sur la génération profitant la première du service rendu, sans qu'il soit à craindre que de nouveaux emprunts pour un objet analogue viennent ajouter à cette charge — pour le département, tout au contraire, il est difficilement admissible qu'il vote, pour sa part contributive, un emprunt annuel, dont les charges en s'accumulant rendraient bientôt sa situation financière des plus difficiles.

Le vote pour un département de la somme totale par centimes extraordinaires, c'est-à-dire l'achèvement du sacrifice annuel année par année, paraît une mesure d'une telle sagesse qu'on peut regretter qu'elle n'ait pas été rendue obligatoire. Elle aurait, par surcroît, cet avantage excellent, d'incliner les assemblées départementales à se montrer, sans doute, parfois un peu plus sévères dans l'estimation de la nécessité et de l'urgence des travaux projetés.

2° La loi du 12 mars 1880 stipule, pour les chemins vicinaux ordinaires, que le Conseil général arrête les travaux de construction à subventionner qui sont proposés par les Conseils municipaux « avec indication des ressources communales qui auront été affectées à ces travaux... » La délibération du Conseil général doit donc suivre, forcément, celle du Conseil municipal. On peut s'étonner qu'il n'en soit pas toujours ainsi. Des cas assez nombreux ont été relevés où les délibérations réglementaires de plusieurs communes portent une date postérieure, parfois de plusieurs mois, à la réunion du Conseil général. Dans de pareilles conditions, il n'est pas possible de vérifier en temps vraiment utile les engagements légaux que doit prendre la commune et il conviendrait de donner des instructions à ce sujet.

IV. — CALCUL DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT.

1° Les barèmes réglementaires (décret du 10 avril 1914) qui servent à déterminer, d'après la valeur du centime départemental par kilomètre carré et celle du centime communal par hectare, le montant de la subvention qui doit être allouée par l'État, comportent 11 séries départementales au barème A, grande voirie (le montant de la subvention variant d'une série à l'autre, de 5 p. 100 et s'échelonnant ainsi entre 67 et 17 p. 100) et 11 séries communales pour chacune des 11 séries départementales au barème B, voirie ordinaire le montant de la subvention s'échelonnant ici entre 80 et 6 p. 100).

Il faut d'abord signaler que la rédaction du barème B n'a pas une netteté suffisante. Alors que le barème A indique

nettement les séries : « De 1,51 à 2 ; de 2,01 à 2,50 ; de 2,51 à 3... », le barème B porte : « De 0,011 à 0,021 ; de 0,021 à 0,035 ; de 0,035 à 0,050... ». La commune dont le centime par hectare est de 0,021 par exemple, appartient donc à deux séries : payera-t-elle 15 p. 100 de la dépense ou 20 p. 100 ? Le service vicinal a le choix et de ce choix dépend indirectement la fixation de la subvention de l'État (76 ou 72 p. 100 pour la première série départementale). Il conviendrait d'apporter au texte les petites modifications nécessaires.

D'après ce qui a été dit des barèmes, on voit toute l'importance qu'a pour l'État une négligence dans l'établissement de la valeur exacte du centime départemental et du centime communal, c'est-à-dire dans la détermination de la série à appliquer.

Or, dans les départements inspectés, des négligences en cette matière ont été relevées, dont l'une n'était pas involontaire.

Dans un département du Centre, en effet, tous les programmes examinés y compris celui de 1928 ont été établis sur la série départementale 10 ; la subvention de l'État correspondante était de 22 p. 100 pour la grande voirie, de 26 à 7 p. 100 pour la voirie ordinaire. Or, l'Inspecteur général a relevé que si la valeur du centime départemental par kilomètre carré était bien en 1925 encore de 14,9, correspondant à la série 10, dès 1925 cette valeur était passée à 15,8 et que c'était donc la série 11 qui était immédiatement applicable. La subvention de l'État, avec cette nouvelle série, ne devait plus être que de 17 p. 100 (au lieu de 22 p. 100 pour la grande voirie et, pour la voirie ordinaire, elle ne devait plus varier qu'entre 17 et 6 p. 100 au lieu de 26 à 7 p. 100). Il importait donc à l'État que le changement de série fût appliqué dès 1926. Or, il ne l'avait été ni pour le programme de 1927, ni pour celui de 1928. Rapport d'inspection : « Le service vicinal s'en était fort bien rendu compte. On ne peut que regretter qu'il ait été soumis sciemment deux ans de suite au Ministre des demandes de subventions fondées sur des pourcentages grossis ». Cette situation irrégulière doit être rectifiée, et le département doit reverser à l'État le trop perçu sur les subventions.

Si des erreurs également préjudiciables à l'État ont été relevées dans d'autres départements, elles s'étaient glissées dans le calcul à l'insu du service vicinal, parfois, d'ailleurs, à la suite de quelque négligence. Voici un exemple. Dans un département du Sud-Ouest, au programme de 1923 a été inscrit le chemin vicinal ordinaire N° 7 ; en avril 1922, le service demande la valeur du centime départemental ; la division de la comptabilité donne le chiffre de 35.000 francs comme probable, et l'on

s'en contente ; le calcul est fait sur ce chiffre ; centime par kilomètre carré 4,88, série 8. Le centime communal par hectare étant de 0,021, la dépense est ainsi répartie : commune 20 p. 100, département 43 p. 100, État 37 p. 100. Or, l'Inspecteur général a relevé que la valeur exacte du centime départemental en 1922 (résultat de l'exercice 1921) était, non pas de 35.000 francs, mais de 36.401,53, soit un centime départemental par kilomètre carré de 6,12 (et non de 5,88) soit à appliquer la série 9 (et non la série 8). La dépense aurait dû être ainsi répartie : commune 20 p. 100 (pas de changement), département 50 p. 100 (au lieu de 43 p. 100), État 30 p. 100 (au lieu de 37 p. 100). L'État avait payé une subvention de 11.100 francs alors qu'il ne devait que 9.000 fr. Ici encore, il conviendrait d'ordonner un reversement.

2° La dépense de construction étant payée — en règle générale — pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun par le département avec subvention de l'État, pour les chemins vicinaux ordinaires par la commune, avec subvention de l'État et du département, on voit que la part contributive de l'État et celle du département doivent différer suivant que le projet est présenté comme chemin vicinal ordinaire ou comme chemin de grande voirie. Par exemple, dans un même département, dont la valeur du centime départemental par kilomètre carré sera de 5,01 à 6 francs, la part de l'État variera dans le premier cas (voirie ordinaire) de 9 à 43 p. 100, alors qu'elle sera dans le deuxième cas (grande voirie) de 32 p. 100 ; la part du département variera dans le premier cas de 7 à 56 p. 100, alors qu'elle sera dans le deuxième cas bien plus élevée, 73 p. 100. Quelques départements ont tiré de ce fait une conséquence désavantageuse pour l'État. Voici un extrait de rapport.

« Il convient de remarquer que depuis plusieurs années le Conseil général ne crée pas de chemins nouveaux de grande communication ou d'intérêt commun. Toutes les routes nouvelles sont établies sous la rubrique « chemins vicinaux ordinaires » de manière à faire contribuer aux dépenses de construction les communes intéressées et, aussi, de manière à bénéficier d'une subvention plus importante de l'État. Ce n'est qu'après leur construction comme chemins vicinaux ordinaires, que le Conseil général prononce leur classement comme chemins de grande communication. »

Ainsi, le département payait là pour tous les chemins à construire, (tous étant déclarés vicinaux ordinaires) 43 p. 100 ; il aurait dû payer pour ceux d'entre eux qui étaient en réalité

des chemins de grande communication, et qui devaient en recevoir le nom plus tard, 68 p. 100. Et pour ces derniers l'État payait 37 p. 100 au lieu de 32 p. 100. La différence vaut qu'on la signale.

3° Il n'est pas rare, et le plus souvent en raison d'une hausse dans le prix des matériaux ou des salaires, qu'il soit nécessaire de faire face, pendant l'exécution des travaux, à une dépense supplémentaire. Le plus souvent, il est tenu compte de ce supplément dans la répartition définitive de la dépense subventionnable. Mais il arrive qu'un moyen plus simple, et irrégulier, soit employé. C'est ainsi qu'une somme de 4.000 fr. ayant été demandée pour terminer la construction d'un chemin vicinal ordinaire, l'Ingénieur a simplement écrit au Maire de vouloir bien faire voter cette somme par le Conseil municipal, qui s'est exécuté, en prélevant les 4.000 francs supplémentaires sur les ressources générales du budget. La commune n'avait à participer dans le supplément que pour les 20 p. 100 soit 800 francs, à constituer par des ressources extraordinaires. Elle n'a fait aucune réclamation. On a indiqué plus haut une des raisons qui font accepter par les communes, à l'ordinaire, les décisions du département, même s'il arrive que leur intérêt doive en être lésé.

V. — PAIEMENT ET EMPLOI DE LA SUBVENTION

1° Dès que les travaux sont en voie d'exécution, le service vicinal peut provoquer le versement d'un acompte n'excédant pas les 2/3 de la subvention. Cette proportion est donc un maximum. En fait, elle est devenue partout la règle. Quelle que soit la dépense engagée au moment où l'acompte est demandé, on réclame, comme un droit, les 2/3 et ils sont accordés. Il peut s'ensuivre quelques abus. En voici un exemple. Pour la construction d'un chemin vicinal ordinaire, la part de l'État étant de 26.987 francs, l'acompte des 2/3 sur demande, était versé dès le 2 janvier 1925, soit 17.990 francs, alors que les premiers paiements aux entrepreneurs n'ont eu lieu qu'aux dates suivantes: 28 février 11.900 francs, 30 avril 5.100 fr., 1er octobre 16.000 fr., et que le département avait déjà versé un acompte de 14.130 fr.. Sans doute serait-il utile de rappeler qu'il ne s'agit ici que d'un maximum, et qu'il conviendrait de ne réclamer que le nécessaire, selon les besoins réels et constatés.

Il a même été relevé que, parfois, l'acompte avait excédé le

maximum réglementaire. Pour la construction d'un chemin vicinal ordinaire, l'État devait payer 6.126 francs dont les 2/3 sont 4.084 francs. L'acompte demandé et payé a été de 4.200 fr..

2° Le solde de la subvention de l'État ne doit être versé qu'après l'acquittement par le département et la commune de la portion de dépenses qu'ils doivent respectivement supporter, et lorsqu'il a été procédé à la réception des travaux.

La première condition est nette. Les cas où il a été constaté qu'elle n'était pas remplie n'ont pas été rares. Nouvelle irrégularité incontestable.

La deuxième condition est moins précise. La « réception des travaux », est-ce la provisoire, ou bien la définitive ? Celle-ci n'a lieu, pour les travaux d'art, qu'une année après la première. La différence est notable. La question a été résolue, ici encore, dans le sens le plus désavantageux pour l'État ; le solde est réclamé dès la réception provisoire, parfois même avant. Dès lors il est loisible au département ou à la commune, selon la catégorie du chemin, d'utiliser immédiatement ces deniers de l'État et de ne verser son propre solde à lui que lors du paiement du 10 p. 100 de garantie, à la réception définitive. Ce qui fait que la première condition n'est plus remplie, l'État s'étant complètement acquitté avant une des deux autres collectivités. Des Ingénieurs en chef objectent que le solde de l'État est le plus souvent supérieur au dixième de garantie, et que ne le point recevoir à la réception provisoire forcerait à laisser impayée une partie des travaux, pour la différence entre ce solde et ce dixième. On répondrait à l'objection, en versant à la réception provisoire, à titre de deuxième acompte, précisément cette différence, la valeur du dixième de garantie n'étant versée par l'État qu'à la réception définitive, à titre de solde de la subvention. Déjà la pratique des deux acomptes a été relevée dans certains cas. Il conviendrait donc de préciser les conditions que met l'État au versement du solde et d'en exiger l'application.

Il est à signaler que le solde est parfois demandé et versé même avant la réception provisoire, exemples : le 5 mars 1927, réception provisoire le 22 ; le 4 juin 1927, réception provisoire le 29 etc...

3° Aux termes de l'article 7 de la loi du 12 mars 1880 modifié par la loi du 15 mars 1900, « la subvention dont il n'aura pas été fait emploi dans les deux années qui suivent celle pour laquelle elle aura été accordée sera annulée ». Pour sim-

plifier, on ne parlera ici que des travaux inscrits sur un seul programme. Ainsi, l'exécution d'un programme devait porter au maximum sur un délai de trois années, faute de quoi les soldes n'avaient pas à être payés. En raison des difficultés du temps de guerre, à partir du programme de 1912, dont la dernière année d'exécution devait être 1914, le délai de trois ans a été prorogé par diverses lois. Pour 1928 encore, une circulaire ministérielle du 24 février annonçait l'intention de prévoir dans la loi de finances la prorogation, jusqu'au 31 décembre 1929, du délai d'exécution des travaux compris dans les programmes de 1924 à 1926. Il a paru aux Inspecteurs généraux, et c'est l'avis de plusieurs Ingénieurs en chef, que les circonstances désormais permettaient le retour à la règle. Depuis la fin de la guerre, dix ans sont écoulés, et, en fait, dans presque tous les services vicinaux inspectés, les programmes, sauf des cas peu nombreux de force majeure ou de négligence, s'exécutent dans les délais réglementaires normaux.

Il semble qu'il n'y aurait qu'avantage à ne plus accorder des prorogations, qui ne serviraient plus qu'à couvrir des abus. Dans un département, pour donner un exemple, des paiements avaient été faits en 1926 pour des travaux remontant aux années 1923, 1922, 1921 et même pour 1920. Ces retards proviendraient des lenteurs d'entrepreneurs, contre lesquels d'ailleurs aucune sanction n'a été prise. L'Inspecteur général indique : « On reconnaît toutefois que les agents voyers ont manqué de vigilance. Ces retards auraient dû entraîner l'annulation des sommes restant à verser sur les subventions, n'étaient les lois prorogatives. »

4° Reste l'emploi des fonds de la subvention. Il ne saurait être question de leur utilisation à d'autres emplois que la construction de chemins vicinaux. Quant aux administrations communales, fort peu de cas d'affectations irrégulières ont été relevés par l'Inspection générale.

VI. — OBSERVATIONS RELATIVES AUX SUBVENTIONS EXTRAORDINAIRES

1° Ces subventions ont un caractère particulier qu'il convient d'abord de rappeler.

Elles tirent leur origine de l'article 9 de la loi du

12 mars 1880, qui stipule que, d'une part, « des prélèvements pourront être faits chaque année en faveur des ouvrages d'art, de l'établissement de la carte de France, et des autres dépenses intéressant la vicinalité », d'autre part, que « le Ministère de l'Intérieur pourra disposer d'une réserve pour subventions justifiées par des circonstances ou des besoins exceptionnels ». Pour l'attribution aucune règle n'était imposée, au lieu que les conditions d'attribution des subventions ordinaires devaient être « déterminées par un règlement d'administration publique », établissant les barèmes obligatoires. Ce règlement (décret du 3 juin 1880) était muet sur les subventions extraordinaires. Mais une circulaire du 5 du même mois donnait quelques instructions. Lorsqu'il s'agissait de travaux d'art d'une certaine importance, c'est-à-dire devant donner lieu à une dépense minimum de 10.000 francs (minimum qui devrait être porté dans tous les cas à 50.000 francs ou au-dessus), et lorsque, tout en faisant le maximum d'effort possible, les communes et les départements ne pouvaient pas fournir la somme qui leur était demandée, ils avaient la faculté de solliciter une subvention complémentaire. Le Ministre se réservait d'apprécier, au vu de la situation des communes et des départements intéressés, dans quelle mesure ces demandes étaient susceptibles d'être accueillies. Une circulaire du 18 mai 1881 rappelait que les subventions pour ouvrages d'art et besoins exceptionnels devaient faire l'objet d'une instruction particulière. Enfin l'Instruction spéciale de 1898 confirmait ces dispositions (art. 36 et 37).

Ainsi, il s'agissait bien dans les cas prévus : travaux d'art ou de construction de chemins, pour lesquels il serait établi que les départements et les communes ne pouvaient s'acquitter de leur charge contributive, de leur accorder un concours supplémentaire « justifié par des besoins exceptionnels ». C'était donc des travaux inscrits au programme. Pour que le concours extraordinaire ne fut pas supplémentaire, mais hors programme, il fallait, de plus, qu'à des besoins exceptionnels s'ajoutassent des circonstances exceptionnelles. L'Instruction spéciale de 1898 cite, notamment, la réparation des dégâts occasionnés par les inondations.

2° Il n'a pas semblé qu'il en ait toujours été ainsi. Des travaux hors programme ont été admis, sans qu'il ait été justifié à l'Inspecteur général, soit par les pièces au dossier, soit par des explications orales, qu'il y ait eu vraiment une urgence exceptionnelle et impossibilité d'attendre l'inscription au programme. Lorsqu'un pont a été emporté, une portion de chemin

subitement détruite, on comprend que, dès la fin de l'enquête technique nécessaire, la subvention de l'État soit immédiate ment prélevée sur la réserve, et fixée selon les besoins exceptionnels des départements et des communes. Mais que dire, par exemple, de ponts « qui ne permettent pas le passage de camions »? Que leur réfection importe aux usagers, cela est certain, puisque les industriels ont fourni, dans un cas d'espèce, un concours de 20.000 francs, mais qu'il soit indispensable de se passer des garanties de l'inscription au programme, c'est ce qui n'a pas été établi. L'année d'avant, les ponts ne permettaient pas non plus le passage des camions. La conséquence, est que, pour cette réfection, au lieu du barème des subventions ordinaires, qui donnait 32 p. 100. l'État a immédiatement accordé une subvention extraordinaire de 44 p. 100. Une deuxième demande ayant été produite pour le même travail, en raison d'une forte augmentation de la dépense, il n'a accordé cette fois que 32 p. 100 ; au total, sur une dépense de 255.000 francs, il a versé 104.000 francs au lieu de 81.600 fr. de part normale.

3° Quant au concours supplémentaire accordé pour des travaux inscrits au programme, si des refus assez nombreux ont été opposés à des demandes manifestement sans objet, on ne peut dire cependant qu'on ait toujours trouvé la justification des « besoins exceptionnels » qui auraient nécessité le concours supplémentaire, ni la preuve que les collectivités intéressées aient toujours fait « le maximum d'effort possible ». Comment penser, en effet, pour ne donner qu'un exemple, qu'un département, que la valeur de son centime superficiel classe dans la neuvième série du barème, ait eu besoin vraiment de la subvention extraordinaire de 8.630 francs qui lui a été accordée en plus de la subvention ordinaire de 45.090 francs pour la reconstruction d'un pont sur un chemin de grande communication ?

4° Le total des subventions extraordinaires a été indiqué plus haut : 3 millions pour 22 millions de subventions ordinaires.

Pour quelques départements, le chiffre des subventions extraordinaires est particulièrement élevé. Voici la liste de ceux qui ont reçu, de ce chef, un supplément de plus de 100.000 fr. par an pour les années 1926 et 1927. (On a joint, pour donner une idée plus complète, l'indication de la subvention ordinaire reçue.)

DÉPARTEMENTS	SUBVENTIONS	
	EXTRAORDINAIRES	ORDINAIRES
Année 1926.		
	francs.	francs.
Ain	359.711	341.000
Dordogne	150 000	374.000
Lot	138.203	259.000
Corrèze	132.840	536.000
Basses-Alpes	118.580	711.000
Loiret	118.000	32.000
Haute-Savoie	105.276	851.000
Année 1927.		
Loir-et-Cher	260.000	153.000
Loiret	238.000	259.000
Lot	223.250	259.000
Isère	217.075	480.000
Loire	200.000	141.000
Pyrénées-Orientales	185.219	505.000
Tarn	172.500	185.000
Calvados	162.550	65.000
Vaucluse	142.940	147.000
Ain	126.000	341.000
Maine-et-Loire	124.000	19.000

En totalisant, par année, les subventions ordinaires et extraordinaires, on établit l'ordre de classement suivant.

5° Les subventions extraordinaires doivent être versées par acomptes suivant les besoins mais en dernier lieu, après épuisement de la subvention ordinaire (Instruction spéciale de 1898, art. 91 et 96).

Le solde, par lequel s'opère le règlement définitif de l'État pour les subventions extraordinaires (comme pour les ordinaires) ne doit être versé qu'après la réception des travaux. On ne peut que renvoyer sur ce point à l'observation faite plus haut.

Année 1926.		Année 1927.	
DÉPARTEMENTS	SUBVENTIONS ORDINAIRES et extraordinaires.	DÉPARTEMENTS	SUBVENTIONS ORDINAIRES et extraordinaires.
	francs.		francs.
Haute-Savoie.....	956.276	Isère	697.075
Basses-Alpes.....	829.580	Pyrénées-Orientales...	690.219
Ain.....	700.711	Loiret	497.000
Corrèze.....	668.840	Lot.....	482.250
Dordogne.....	524 000	Ain.....	467.000
Lot.....	397.203	Loir-et-Cher	413.000
Loiret	150.000	Tarn	357.500
		Loire	341.000
		Vaucluse	289.940
		Calvados	227.550
		Maine-et-Loire ...	143.000

III

MAISONS CENTRALES

(Rapporteurs : MM. Capart et Breton, Inspecteurs généraux adjoints.)

L'Inspection générale a présenté en 1924 un rapport d'ensemble sur l'organisation et le fonctionnement des maisons centrales depuis la guerre.

Le contrôle de ces établissements, tel qu'il a été effectué en 1928, s'est placé au lendemain de l'intervention de règlements de personnel et de comptabilité qui ont quelque peu modifié la situation antérieure. Il a conduit l'Inspection générale à étudier également dans quelles conditions le régime des huit heures de présence par jour pouvait être institué en faveur du personnel. D'autre part, il a eu lieu à un moment où le travail pénitentiaire, qui a été depuis quelque temps l'objet de soins tout particuliers de la part de l'Administration centrale et qui a motivé des enquêtes spéciales de l'Inspection, s'industrialise et produit un rendement plus intéressant.

Aussi, il a paru que les constatations d'ordre général de la tournée, jointes à celles que le contrôle normal des maisons centrales faisait apparaître, fournissaient une matière suffisante pour que l'Inspection générale étudiât ces questions une seconde fois dans un rapport d'ensemble.

Ce rapport a été conçu suivant le plan qui avait prévalu en 1924 : une première partie se rapportera au personnel des établissements ; une deuxième, à la population détenue; la troisième partie, aux bâtiments et au mobilier; dans la quatrième, seront examinées les recettes et les dépenses des maisons centrales, le greffe, la comptabilité et l'économat; enfin, une cinquième partie traitera du travail pénal.

Notons, avant d'aborder les chapitres susvisés que, depuis cinq ans, un changement est survenu dans la liste des établissements de longues peines. La maison centrale de Thouars a été supprimée par un décret du 3 mai 1925.

Les bâtiments ont été repris par la ville de Thouars à qui ils appartenaient. Aucun travail de régie directe n'y ayant jamais été organisé, l'Administration n'a eu à en retirer aucun outillage technique.

PREMIÈRE PARTIE

PERSONNEL

Le décret du 31 décembre 1927 a codifié en un règlement unique les textes antérieurs. C'est, présentement, le statut du personnel des services extérieurs de l'Administration pénitentiaire.

Ses plus importantes dispositions s'appliquent aussi bien au personnel des établissements pour mineurs qu'à celui des maisons d'adultes, et parmi celles-ci, aussi bien aux prisons départementales de courtes peines qu'aux maisons centrales.

Ce règlement a été suivi, à la date du 19 mars 1928, d'une circulaire qui a apporté, sur de nombreux points visés dans le texte organique, des directives de détail.

Le personnel y est divisé en trois catégories : personnel administratif, personnel de surveillance, personnel technique.

On n'y trouve pas trace du personnel dit *des services spéciaux*, qui n'a pas de statut, c'est-à-dire les architectes, les médecins et pharmaciens, et les ministres des différents cultes accrédités comme aumôniers auprès des établissements pénitentiaires. Pour ces derniers, le rapport d'ensemble de 1924 comportait quelques développements qu'il n'y a pas lieu de reprendre ici, mais auxquels on peut se référer en ce qui concerne le régime des indemnités dont ils bénéficient.

Nous noterons principalement que les ministres des différents cultes reçoivent dans les maisons centrales de Caen, Clairvaux, Fontevrault, Loos, Melun, Nîmes et Poissy 1.500 francs, dans les maisons centrales de Montpellier, Rennes et Riom et au dépôt de relégués de Saint-Martin-de-Ré 1.200 francs et que, d'autre part, les traitements des aumôniers des maisons centrales d'Alsace sont :

Première classe	25.000 francs
Deuxième —	20.000 —
Troisième —	16.000 —

La première remarque qui s'impose à la lecture du règlement du 31 décembre 1927 concerne la dénomination nouvelle adoptée pour les contrôleurs : ce sont maintenant des sous-directeurs.

Le décret présente une innovation plus remarquable en faisant figurer dans les cadres pénitentiaires permanents des agents techniques. Il convient de faire une distinction entre les ouvriers libres, utilisés comme serruriers, plombiers, menuisiers, peintres, etc..., suivant les besoins de chaque jour, et les techniciens, dénommés désormais chefs ou sous-chefs d'ateliers.

Les premiers qui ne jouissaient d'aucun statut, qui n'étaient affiliés à aucun service de pensions, hormis les retraites ouvrières, et qu'on voyait maintenus en place souvent jusqu'à un âge très avancé pour un salaire des plus modiques, ne sont pas mentionnés dans le texte et demeurent des auxiliaires.

Au contraire, pour ce qui est des chefs et sous-chefs d'ateliers, les articles 32 à 34, 37, 56 à 61, 70 donnent des précisions sur les conditions de leur recrutement et avancement, et instituent un régime disciplinaire qui présente une assimilation presque complète avec celui des agents du service de surveillance.

Au point de vue de la retraite, les agents techniques relèvent de la loi du 22 mars 1928 sur les ouvriers de l'État.

C'est surtout dans les établissements pour mineurs que ces agents se trouvent en grand nombre. Dans les maisons centrales, l'Inspection générale a noté :

Agents techniques :

Clairvaux	3
Fontevrault	2
Melun	3
Poissy	2

Ouvriers auxiliaires :

Fontevrault	1
Melun	3
Montpellier	2
Nîmes	1
Rennes	2

Nous examinerons en premier lieu quelques questions communes aux personnels administratif et de surveillance. Elles ont trait à leur recrutement, aux congés auxquels ils ont droit, à leur régime disciplinaire.

RECRUTEMENT

L'Inspection générale a longuement traité, en 1924, du recrutement militaire et a montré par de nombreux exemples,

tout ce qu'avaient de défectueux les conditions qui président au classement des candidats sollicitant un poste administratif au titre des lois sur les emplois réservés.

La situation n'a pas paru s'être beaucoup modifiée depuis lors. Il est advenu que les représentants de l'Administration pénitentiaire n'ont pas été convoqués régulièrement pour siéger dans les commissions de classement où, d'ailleurs, ils se trouvent en nombre insuffisant pour défendre efficacement les intérêts qui leur sont confiés.

Il n'existe aucune comparaison quant à la qualité des épreuves, entre celles exigées pour un surveillant commis-greffier à nommer directement au titre des emplois réservés et celles que l'Administration pénitentiaire impose aux candidats civils, déjà en fonctions comme surveillants ordinaires. On a vu le cas de surveillants, refusés à cet examen par le jury pénitentiaire, se présenter ensuite devant la Commission de classement du Ministère de la Guerre, et être alors admis sans difficulté. Ce fait est à retenir parce que le dossier d'examen fourni ensuite à la Direction de l'Administration pénitentiaire démontrait que des copies n'avaient pas été corrigées.

Nous pouvons répéter que, trop souvent, les commissions de classement examinent les droits des candidats sans s'occuper avec autant de soin de leurs titres.

Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne les surveillants, une amélioration a pu être constatée dans l'ensemble. La fixation à un an du stage exigé des nouveaux nommés a eu le meilleur effet.

La question s'est posée de savoir si les femmes candidates à l'emploi de surveillante commis-greffier devaient subir les mêmes épreuves que celles exigées des candidats hommes.

L'Inspection générale estime que les uns et les autres étant appelés à assurer un travail identique et pouvant, par la suite, accéder aux mêmes emplois, devaient être également assimilés en ce qui concerne les conditions d'admission au grade dont il s'agit.

La formation des surveillants-chefs possédant des connaissances générales et pénitentiaires approfondies s'est révélée, de plus en plus, comme une nécessité et le Comité des Inspecteurs généraux qui avait exprimé, précédemment, ses regrets de la disparition des « écoles de gardiens », se félicite de voir renaître l'École supérieure pénitentiaire, prévue depuis l'année dernière et dont l'ouverture devra avoir lieu à la prison de Fresnes dès que les derniers surveillants-chefs en surnombre, provenant des maisons d'arrêt départementales supprimées en 1926, auront pu recevoir une affectation définitive.

Les surveillants qui y seront appelés devront y effectuer un stage de six mois et y recevront un enseignement théorique et pratique, à l'issue duquel il leur sera délivré un certificat d'aptitude (arrêtés des 26 juillet et 24 août 1927).

Il importera de régler, dans chaque cas, le remplacement des agents détachés.

AVANCEMENT

Les conditions d'avancement dans la classe, qui étaient basées exclusivement depuis 1919 sur l'ancienneté, ont été précisées par l'article 36 du règlement nouveau, disposant que les avancements sont donnés tous les trois ans et constituent un droit pour le personnel des cadres administratifs et de surveillance qui ne peut en être privé que par mesure disciplinaire.

Cette durée des services dans la classe est réduite à deux ans lorsqu'il est intervenu une promotion de grade n'ayant pas entraîné augmentation de traitement.

Le personnel technique, au contraire, reçoit tous ses avancements au choix sous condition d'un stage de deux ans dans chaque classe.

A titre de récompense, l'article 62 du règlement prévoit la possibilité d'accorder un avancement exceptionnel, sans condition d'ancienneté, après trois témoignages officiels de satisfaction ou après une action d'éclat dûment constatée.

Si l'ancienneté est le seul facteur appelé à jouer en matière d'avancement, il n'en est pas de même en ce qui touche les promotions de grade ; celles-ci sont attribuées seulement au choix. Il suffit pour qu'un surveillant ou gradé puisse être promu au grade supérieur qu'il remplisse certaines conditions de durée de services déterminées par le règlement.

Pour les promotions du personnel administratif, il faut, de plus, que le bénéficiaire de la promotion, et c'est là la principale innovation du règlement, soit inscrit à un tableau d'avancement.

La particularité la plus notable dans la composition de la Commission qui dresse ce tableau, réside dans la présence de deux délégués du personnel élus, disposition qui ne figure pas dans les règlements concernant les Administrations centrales, mais qui s'applique, par exemple, au personnel de la Sûreté générale.

Dès que le tableau est définitivement arrêté, il est publié au *Journal officiel*. Le Comité des Inspecteurs généraux voit

dans cette publicité un premier pas vers l'insertion au *Journal officiel* de toutes les nominations et promotions, qu'il a réclamée dans le rapport d'ensemble de 1924.

CONGÉS

Le titre VI du règlement est consacré aux congés.

Il y a cinq ans, le personnel de surveillance avait multiplié les démarches pour obtenir, en sus des 15 jours de congé annuel, une semaine de congé supplémentaire correspondant aux 7 jours de fêtes légales de l'année.

Sa demande a été prise en considération par l'Administration centrale qui a fixé le congé annuel à 22 jours. La même décision a été déclarée applicable au personnel administratif, qui bénéficiait, en fait, d'un mois de congé ; cette faveur ne lui est maintenue que si les nécessités du service le permettent.

Les agents techniques reçoivent 21 jours et non 22.

Toute prolongation, quel qu'en soit le motif, qui serait accordée à la suite d'un congé annuel, donne lieu à retenue de la moitié du traitement au moins et deux tiers au plus pendant trois mois.

Après trois mois de congé, consécutifs ou non, dans la même année, l'intégralité du traitement est retenue, ce qui entraine une interruption des services comptant pour la retraite.

L'article 71 apporte des précisions en ce qui a trait aux congés pour convenances personnelles : quatre jours pour contracter mariage, trois jours pour les décès d'ascendant, d'enfant, de conjoint, de frère et sœur, de beau-père et belle-mère. Cette durée peut être prolongée d'un ou de deux jours si les cérémonies qui justifient le congé ont lieu dans une ville située de 100 à 500 kilomètres ou au delà de 500 kilomètres de la résidence de l'agent.

Le Comité des Inspecteurs généraux estime que la demande du personnel sur ce point a été accueillie avec beaucoup de générosité. Par contre, il aurait été favorable à l'octroi d'un congé pour naissance d'un enfant.

L'Administration a admis les congés demandés pour assister à une réunion corporative.

La réglementation des congés de maladie est celle du droit commun pour tout le personnel d'État.

Enfin, le personnel féminin bénéficie d'un congé de maternité de deux mois.

Toutes autres journées d'absence autorisées viennent en

déduction sur les congés annuels, ou donnent lieu à retenue sur le traitement.

Le décret a précisé les conditions dans lesquelles les agents malades pouvaient bénéficier à titre gratuit *des soins médicaux et pharmaceutiques*.

Cette faveur, qui existait en fait pour le personnel de surveillance, est aujourd'hui expressément étendue aux personnels administratif et technique.

Elle ne doit être accordée que pour les maladies ou accidents survenus en service, disposition qui a pour effet d'exclure les agents tombés malades au cours d'un congé annuel ou exceptionnel, les agents en disponibilité, ceux victimes d'un accident hors de l'établissement, etc...

L'Inspection générale croit devoir appeler l'attention de l'Administration centrale sur l'extrême mansuétude, pour ne pas dire la faiblesse, avec laquelle certaines demandes de congés pour maladie sont examinées par des médecins. Il y a eu des exemples indiscutables d'abus en la matière. La conséquence qui s'impose à l'Administration en pareil cas, est de punir l'agent et de se séparer du médecin.

On ne saurait davantage absoudre un agent qui part en congé dans sa famille avant d'en recevoir l'autorisation et qui se fait couvrir ensuite par un certificat médical de complaisance.

Une deuxième condition exigée est que les soins soient donnés par le médecin de la maison, ce qui souffre une exception dans le cas de consultation d'un spécialiste, mais sous réserve d'une autorisation préalable ; également, dans le cas d'accouchement d'une employée, le médecin peut s'adjoindre une sage-femme ou un spécialiste si besoin en est.

Les soins médicaux devraient être assurés en principe au cours de la visite quotidienne au siège de l'établissement. Il est admis, cependant, que le médecin doit se rendre au domicile de l'agent si celui-ci est hors d'état de se déplacer, à condition qu'il n'y ait pas plus de deux kilomètres de distance entre ce domicile et le siège de la maison.

Il est encore prévu que les frais de traitement et autres, dans une clinique, restent à la charge personnelle de l'agent, tandis que l'Administration assure elle-même les frais de transfert à l'hôpital et le coût du traitement, y compris les examens radiographiques.

En ce qui concerne les dépenses pharmaceutiques, il a été prescrit de n'utiliser les vins composés, les eaux minérales, les spécialités que dans le cas d'absolue nécessité. La tournée n'a pas révélé d'abus à cet égard.

DISCIPLINE

L'institution des conseils de discipline a fait l'objet dans le nouveau règlement de modifications notables inscrites dans les articles 42 à 51.

C'est principalement la composition des conseils qui a retenu l'attention des rédacteurs du décret. Suivant les nouvelles dispositions, les conseils se sont allégés de la présence des trois directeurs qui, antérieurement, en faisaient partie ; de même, les bureaux de l'Administration centrale ne sont plus représentés que par le chef du service du personnel et par le chef du 2e ou 3e bureau, selon que l'inculpé appartient à un établissement pour adultes ou pour mineurs. Par voie de conséquence, le nombre des délégués élus du personnel du même grade que le prévenu a été ramené de 4 à 3.

TRAITEMENTS

Le décret du 11 décembre 1928 fixe de la manière suivante les traitements :

	francs.		
Directeurs	22.000	à	30.000
Sous-directeurs	18.000	à	22.000
Economes, Greffiers-comptables	16.000	à	20.000
Commis et instituteurs	9.000	à	16.000
Surveillants-chefs	12.500	à	14.500
Premiers-surveillants	11.000	à	12.000
Surveillants commis-greffiers	9.000	à	12.000
Surveillants	8.500	à	10.500

Il n'est pas sans intérêt de noter comparativement les traitements d'avant guerre, ce qui fait apparaître le coefficient attribué par les nouveaux traitements.

1° Personnel administratif :

	francs.		
Directeurs	5.000	à	7.000
Sous-directeurs	3.500	à	4.500
Économes	3.000	à	4.500
Greffiers-comptables	3.000	à	4.000
Commis et Instituteurs	2.000	à	3.000
Institutrices	1.800	à	2.600

2° Personnel de surveillance :

	francs.		
Surveillant principal des transfèrements cellullaires	3.000		
Surveillants-chefs	1.700	à	2.700
Premiers-surveillants	1.700	à	2.100
Surveillants commis-greffiers	1.300	à	1.800
Surveillants	1.300	à	1.800
Surveillantes (grand effectif)	1.300	à	1.700
Surveillantes (petit effectif)	500	à	600

De ce tableau il résulte que le personnel administratif a été, jusqu'à présent, moins bien traité que le personnel de surveillance.

EFFECTIFS

Le nombre des fonctionnaires du cadre administratif n'a, pour ainsi dire, pas varié depuis le dernier rapport d'ensemble. Mais il a pu être réalisé, en ces cinq années, des économies de personnel non négligeables parmi le cadre de surveillance.

Le tableau comparatif ci-après donnera à cet égard, les chiffres des effectifs réglementaires (des surveillants et gradés de chaque maison centrale) arrêtés aux premiers janvier 1924 et 1929 :

	Années	
	1924	1929
Caen	80	81
Clairvaux	138	128
Ensisheim	»	59
Fontevrault	87	86
Loos	94	89
Melun	90	86
Nîmes	93	89
Poissy	119	110
Riom	68	67
Haguenau	» 20	28 (dont congréganistes.)
Montpellier	40	34
Rennes	60	50

L'application au personnel qui nous occupe *de la journée de huit heures*, remettrait évidemment en question ces résultats.

Bien qu'il s'agisse d'établissements autres que les maisons centrales, nous devons mentionner qu'une réglementation du service, basée sur ce principe, a été mise en application à partir d'avril 1928, à la prison de la Santé où la réforme a occasionné

dantes est un système qu'il convient d'exclure. C'est pourquoi les Inspecteurs généraux qui en ont constaté les sérieux inconvénients en cours de tournée, ne peuvent donner leur avis favorable à l'application des 8 heures dans le cadre de la journée pénitentiaire actuelle, qui consacrerait, en l'aggravant, cette situation.

Les projets de cet ordre nécessitent, d'ailleurs, des créations d'emplois présentant une dépense sans contre-partie, puisque la journée du détenu ne recevrait aucune modification.

C'est ce qui a conduit l'Administration centrale à inviter les directeurs à étudier un projet basé sur 14 heures de jour : lever à 6 heures, coucher à 20 heures. Certains d'entre eux ont dépassé le désir de l'Administration en tablant sur une journée allant de 5 h. 30 à 20 h. 30, soit 15 heures, ou de 5 heures à 21 heures, soit 16 heures de jour.

La journée de 16 heures pour la population détenue correspondrait pour le personnel à deux séries de 8 heures et supprimerait ainsi la plupart des difficultés que nous allons rencontrer avec un service moins long.

Mais il y a là un avantage assez illusoire qui nous fera écarter cette suggestion.

Peut-on exiger une journée de 16 heures des femmes aussi bien que des hommes ? Peut-on astreindre à cet horaire les vieillards et les débiles si nombreux dans les établissements de longues peines ?

Nous entendons bien que les quatre heures supplémentaires de jour ne seraient pas des heures de travail. Mais même en faisant une part plus large aux promenades et aux lectures, il convient d'ajouter que, la vie pénitentiaire ne pouvant être considérée comme un modèle d'hygiène, obliger toute la population à se lever à 5 heures tous les matins serait mettre sa résistance physique à une dure épreuve. Le résultat obtenu n'irait-il pas à l'encontre du but recherché ? Il est vraisemblable en effet qu'en très peu de temps une grande partie de la population assiégerait le médecin de plaintes et de récriminations souvent justifiées par un mauvais état de santé, obtiendrait parfois des suppléments d'alimentation et encombrerait surtout les infirmeries.

Un horaire basé sur 14 ou 15 heures de jour ne donne pas prise à cette critique et peut parfaitement être repris.

Voici comment pourrait être basé l'horaire d'une journée pénitentiaire de 14 ou 15 heures. Elle comporterait 10 h. 30 ou 11 heures de travail ; 1/2 heure pour le lever, 1 h. 30 pour le déjeuner et la promenade qui le suit, 1 heure de repos, lectures

l'hiver, ou exercices physiques l'été, après quatre heures de travail, une 1/2 heure pour le repas du soir.

Est-il possible de mettre sur pied un système à la fois cohérent et équitable ? De l'examen des diverses propositions on peut dégager un principe directeur : le seul mode de calcul à envisager à la base des études d'effectifs doit partir des postes indispensables à couvrir en faisant la distinction entre ceux à occuper pendant toute la durée de la journée pénitentiaire et les postes spéciaux, tels que ceux de garde-magasin, buandier, vaguemestre, etc... qui peuvent n'être assurés que pendant une partie de cette journée.

Les premiers fournissent deux séries assurant successivement 7 heures de présence consécutives. Les postes spéciaux constitueraient une troisième série d'agents dont le service pourrait être fixé de 8 à 12 et de 14 à 18 heures, ou si l'on veut supprimer complètement l'interruption de midi, de 9 heures à 17 heures. Dans l'un comme dans l'autre cas, la durée de leur présence serait de 8 heures.

Une quatrième série d'agents assurerait les remplacements pendant les repos et congés.

C'est la question du service de nuit qui sera la plus délicate à résoudre, si les agents des postes spéciaux assurent, comme il est dit, huit heures et les autres sept heures seulement, sur une journée de 14 heures. Or, il ne faut pas perdre de vue qu'ils sont astreints en même temps que les autres agents à participer au service de nuit. Donc, s'ils travaillent 48 heures de jour en six journées, tout service de nuit augmentera leur temps de présence de deux heures. Les en dispenser serait provoquer des protestations de la part des associations professionnelles, les y astreindre serait les défavoriser vis à vis de leurs camarades.

D'un autre côté, réduire à sept heures d'ouverture par jour les services spéciaux ne semble pas être une solution acceptable.

Pouvons-nous, maintenant, chiffrer les dépenses qu'il y aurait lieu d'engager si la réforme devait aboutir ? L'augmentation des effectifs est difficile à déterminer d'une manière précise, les directeurs ayant présenté à plusieurs reprises des propositions, puis des rectifications, ou des travaux très différents. Les dernières propositions se totalisent à 128. Remarquons qu'il ne s'agit, ici, que des maisons centrales ; nous avons laissé de côté tout ce qui concernait les prisons départementales les plus importantes, mais celles-là aussi constitueront un élément de dépense considérable.

Si l'on admet que le traitement moyen des agents (mariés avec un enfant) est de 10.500 francs par an, le coût en personnel pourrait être chiffré à 1.500.000 francs.

Comment peut-on envisager une atténuation à cette charge budgétaire? Par une recette consistant dans les dixièmes revenant au Trésor sur le travail des détenus, s'il est décidé de prolonger la journée pénitentiaire. Toutefois, en supposant que le temps de travail soit augmenté de deux heures par jour, il y a lieu de se demander si le rendement de ces deux heures de fin de journée vaudra celles de la matinée.

Il serait sage, s'il était procédé à des calculs tant soit peu serrés, de ne pas dépasser dans les prévisions un rendement de 1 h. 30 ou même 1 h. 15 en sus de la journée actuelle, pour deux nouvelles heures de travail.

En second lieu, il conviendra de noter que, dans beaucoup de maisons centrales, il n'existe aucun mode de chauffage dans les réfectoires, qu'on ne trouve souvent comme locaux chauffés que les ateliers, où le chauffage constitue une obligation, mais limitée au temps du travail, mise au compte du confectionnaire. Il en sera de même de l'éclairage.

Ce sont là des dépenses d'une certaine importance, qui ne devront pas être laissées de côté si les projets en question prennent corps.

Enfin, un autre élément qui n'est pas à négliger est celui-ci : si l'Administration exige des détenus un service très prolongé, ne sera-t-elle pas obligée de fournir gratuitement à la population une frugale collation, soit à la descente des dortoirs, le matin, soit au cours de l'après-midi?

Nous nous sommes demandé ce que coûterait une telle distribution que nous avons fixée à un quart de boule de pain, soit 175 grammes, et à une tasse de café. Notre calcul est celui-ci : pain 0,245, café 0,193, sucre 0,05.

Si la collation est distribuée comme goûter, le café peut être remplacé par une autre denrée.

En tablant sur une moyenne de 6.000 détenus de maisons centrales, soit 2.190.000 journées de détention, la dépense annuelle pourrait être fixée à 1.068.720 francs.

Or, la question est de savoir si le rendement du travail supplémentaire couvrirait cette majoration de dépense? L'Inspection générale a chiffré la situation de diverses manières, en tenant compte de plusieurs modalités ou variantes, et aucun de ses calculs ne lui permet de répondre affirmativement. Dans l'hypothèse la plus favorable, un tiers de la dépense supplémentaire ne serait pas compensé.

ROULEMENT — POSTES FIXES

Cette question a fait l'objet de longs développements dans le dernier rapport d'ensemble. L'Inspection générale avait estimé que le roulement présentait plus d'inconvénients que d'avantages et exprimait ses préférences pour un roulement limité, plutôt trimestriel que mensuel.

Ce vœu n'a pas été suivi. Un des principaux soucis du personnel est d'arriver à une égalité absolue entre les agents de même grade, et on a réduit encore les derniers postes fixes.

Il est vrai que cette satisfaction donnée au personnel a été plutôt de forme.

En effet, la circulaire du 19 mars 1928 précise que, dans tous les emplois où les directeurs estimeront nécessaire d'avoir un agent responsable, il y sera affecté un titulaire, un premier et un deuxième suppléant. Le titulaire demeure en fonctions pendant une année. A l'expiration de ce délai, il sera versé exclusivement dans le service de surveillance et sera remplacé par le premier suppléant. Le directeur désignera un nouveau suppléant. Ainsi de suite, chaque année.

Cette règle, de plus, peut comporter des exceptions, mais seulement pour des postes exigeant des connaissances et des capacités spéciales, notamment l'infirmerie, ou actuellement occupés par des mutilés incapables d'assurer un service actif, et sous réserve de l'autorisation de l'Administration centrale.

POSTES MILITAIRES

Le Comité des Inspecteurs généraux a fait valoir en 1924, les dangers qui résultaient de la suppression des postes militaires. Sans aller jusqu'à dire que le cambriolage récent de la maison centrale de Melun aurait pu être évité s'il y avait eu un service de garde sur les murs de ronde, on peut exprimer l'avis que les malfaiteurs auraient été gravement gênés par la présence d'une sentinelle.

L'Inspection a déjà exprimé toute l'appréhension que lui causait la disparition des postes militaires. Devant l'échec absolu de ses remarques à ce sujet, il ne lui reste qu'à souhaiter que les événements ne confirment pas ses craintes.

UNIFORMES

L'Inspection générale n'a pas été saisie, au cours de la tournée, de réclamations d'agents hommes touchant les fournitures vestimentaires.

Les femmes, au contraire, se sont élevées contre la mauvaise qualité des sarreaux noirs qui leur sont distribués, ce qui ne les empêche pas, d'ailleurs, d'en réclamer la propriété alors qu'en l'état actuel ces vêtements ne leur sont que prêtés. Ils s'effilocheraient très vite et ne supporteraient pas le lavage. La pélerine serait mal ourlée et de qualité très médiocre.

Quant aux pelisses qui ne sont données qu'à raison d'une pour trois surveillantes, la demande se base sur les nécessités d'hygiène pour solliciter la délivrance d'une pelisse par personne.

Une autre difficulté rencontrée au cours de la tournée concerne le voile de tête que les surveillantes de la maison centrale de Montpellier se refusent à porter. Il y a lieu de les inviter à se conformer aux instructions qui le prescrivent. Une solution plus conciliante serait d'autoriser les surveillantes à ne pas le porter lorsqu'elles ne sont pas en présence des détenues, mais à condition de pouvoir nettement délimiter les moments ou circonstances du service qui rentreraient dans ce cas.

DEUXIÈME PARTIE

POPULATION

Après les perturbations causées par la guerre, c'est-à-dire le maintien en France des forçats et l'afflux des contingents importants de condamnés militaires, la situation, déjà améliorée en 1924, est redevenue, en 1928, presque normale.

On ne trouve plus, en maisons centrales, au 31 décembre 1928, que les catégories d'exceptions suivantes : politiques (4 détenus), détentionnaires (50 détenus), travaux forcés (422 détenus).

Les détentionnaires restent soumis au régime de l'arrêté du 26 mai 1872 auquel le dernier rapport d'ensemble a consacré des critiques qui n'ont pas été retenues jusqu'ici et sur lesquelles il convient d'appeler à nouveau l'attention de l'Administration.

Le tableau ci-après donnera la comparaison des chiffres de population aux premiers janvier 1920, 1924 et 1929 :

	ANNÉES		
	1920	**1924**	**1929**
Caen	716	410	427
Clairvaux	1.495	933	1.086
Ensisheim	144	369	337
Fontevrault	960	629	581
Loos	77	698	472
Melun	1.087	691	540
Nîmes	685	690	544
Poissy	1.018	977	901
Riom	690	370	458
Haguenau	58	213	195
Montpellier	323	260	139
Rennes	560	530	239
TOTAUX	7.813	6.770	5.919

On remarquera que la population est en régression, spécialement dans les maisons centrales pour femmes.

Le maintien de celle de Montpellier peut s'expliquer géographiquement, puisque c'est la seule située dans le Midi et parce qu'elle se trouve bénéficier d'un climat convenant aux condamnées les plus délicates. D'autre part, sa disparition entraînerait évidemment des frais de transfèrement plus élevés.

Ces arguments ont sans doute leur force ; mais il convient d'observer qu'il n'y a pas d'hiver rigoureux à Rennes, où l'État possède une maison centrale presque moderne, construite avec cette destination et pouvant recevoir 750 détenues, alors que c'est là l'effectif total de toute la population féminine détenue en centrales. Dans ces conditions, et étant donné le petit nombre de détenues maintenues à Montpellier, l'Inspection générale demanderait à l'Administration centrale de mettre à l'étude la suppression de cet établissement, à moins qu'on puisse envisager, par exemple, une affectation d'ordre hospitalier.

SÉLECTION

Le rapport d'ensemble de 1924 avait, en constatant la séparation des récidivistes et des primaires à Rennes, encouragé l'amorce d'un quartier d'amendement tentée à cette époque à Loos. La tournée de 1928 a permis de constater qu'il a été créé à Loos et à Montpellier un embryon de laboratoire d'anthropologie criminelle. Deux médecins spécialistes ont obtenu de

l'Administration l'autorisation d'examiner, au point de vue psychique tous les détenus de ces établissements. Au moment de l'inspection de la maison centrale de Loos, l'étude n'avait encore porté que sur 50 détenus de la prison cellulaire et n'avait décelé que deux douteux sur les fiches desquels on a pu lire : « troubles mentaux à discuter ».

Il a été proposé d'utiliser une partie des locaux vacants de l'ancienne colonie de garçons de Saint-Bernard, contiguë à la maison centrale, pour y installer, s'il y a lieu, une section d'anormaux à suivre au cours de la détention et dont, au besoin, on pourrait provoquer le placement d'office à l'époque de leur sortie.

DISCIPLINE

Peu d'éléments, qui n'aient pas encore été traités par l'Inspection générale dans des rapports d'ensemble, ont été notés au cours de la dernière tournée.

Il n'a été signalé que l'emploi qui a paru excessif des amendes comme moyen de punition. Nous rappelons que l'amende, réparation d'un préjudice matériel, ne devrait être appliquée que pour des détériorations involontaires d'objets, ou correspondre à un manque à gagner pour l'État ; il en est ainsi, par exemple, en matière de défaut de tâche. Si la dégradation ou le défaut de tâche ne s'avère pas involontaire, l'amende peut être, en ce cas, une sanction accessoire de l'envoi en cellule.

La punition de salle de discipline avait cessé d'être en vigueur dans deux maisons centrales (Caen et Ensisheim).

Nous n'avons trouvé qu'un seul exemple de mise aux fers, qui était justifié par la rébellion furieuse d'un détenu.

Le plus souvent une telle attitude motive la camisole de force ; c'est ce procédé que nous avons trouvé usité, plus fréquemment que nous le pensions, notamment à la maison centrale de Poissy. Il s'agit d'une punition extra-réglementaire, c'est donc dire son caractère exceptionnel. Aussi, y a-t-il lieu de demander que l'Administration centrale détermine les conditions dans lesquelles les chefs d'établissements seront autorisés à l'utiliser.

L'attribution de gratifications aux détenus qui ont fourni une moyenne de travail supérieure à la tâche imposée doit être considérée, non comme un supplément de salaire, mais comme une récompense. Aussi les Inspecteurs généraux ont estimé que ces gratifications devaient, comme c'était la règle avant une circulaire de 1926, être intégralement portées au pécule disponible.

ÉCOLE

Elle reste limitée aux illettrés âgés de moins de trente ans.

Il n'est fait ni conférences, ni lectures.

L'Inspection générale rappelle ici son sentiment maintes fois exprimé sur une meilleure utilisation du personnel des instituteurs des maisons centrales, qui sont employés par les directeurs plus comme secrétaires ou aides-comptables que comme éducateurs. Il convient donc de réitérer que la notion d'amendement ne reçoit pas dans les maisons centrales la place qui lui revient. Sans s'illusionner sur les résultats possibles, on ne devrait pas, cependant, négliger systématiquement d'envisager, du moins pour les condamnés primaires, quelques causeries de morale pratique et d'éducation civique. Il est vrai que, dans son ensemble, la question de l'amendement exigerait des mesures pour lesquelles nous sommes très mal outillés, c'est-à-dire, notamment, une sélection consacrée par des bâtiments indépendants. Aussi bien, l'Inspection n'insiste-t-elle pas sur ce sujet.

HYGIÈNE — SERVICE DE SANTÉ

Les pratiques d'hygiène corporelle n'ont pas atteint, certainement, la fréquence désirable.

Néanmoins, le passage à la douche est général dans les établissements de longues peines ; il est hebdomadaire à Loos ; le plus souvent il a lieu tous les 15 jours.

La suggestion formulée par l'Inspection générale de donner les douches le dimanche matin afin de ne pas nuire au travail, n'a pas été adoptée partout, par exemple, lorsque la chaudière est surveillée par un ouvrier libre ne travaillant pas le dimanche.

Dans les maisons centrales de femmes, sous réserve de ce qui sera exposé plus loin en ce qui concerne la maison centrale de Haguenau, où la salle de bains est, en l'état actuel, inutilisable, on trouve des bains de pieds hebdomadaires, un bain en baignoire toutes les trois ou quatre semaines, et toutes facilités nécessaires sont données aux détenues.

Pour les salles de bains, des caillebotis devraient être compris dans tous les aménagements.

Quant aux installations d'ateliers, elles sont rarement satisfaisantes. Les détenus n'y ont à leur disposition, dans la majorité des établissements, qu'un seul baquet pour 50 ou 60 hommes, et l'eau n'est renouvelée qu'une fois par jour.

Les infirmeries ne ressemblent que de fort loin à des salles d'hôpitaux modernes, mais on peut dire, que les locaux, dans l'ensemble, répondent à leur destination.

Nous avons noté qu'il a été ouvert dans plusieurs maisons centrales une pièce spécialement destinée aux tuberculeux. A Rennes, les malades de cette catégorie ont le droit de se livrer à un travail, sans que, bien entendu, il soit question d'une tâche, consistant en la confection de sacs de dames en perles. L'Inspection générale adhère entièrement à une telle manière de faire, mais à condition que le médecin de l'établissement soit toujours consulté préalablement, et tenu au courant.

Il convient d'inviter les établissements qui n'ont pas encore ouvert de salles spéciales pour tuberculeux, par exemple, le dépôt de Saint-Martin-de-Ré, à étudier comment leur séparation d'avec les autres malades pourra être réalisée.

Le service médical a donné lieu à des constatations assez importantes pour que l'Inspection générale demande à l'Administration pénitentiaire d'agir sans faiblesse à l'égard de quelques médecins.

Le rapport d'ensemble de 1924 avait déjà souligné la mansuétude excessive de l'un, l'irrégularité des visites d'un autre, les examens hâtifs et superficiels d'un troisième. Or, ces avertissements n'ont pas été écoutés comme ils le méritaient, et l'Inspection générale se retrouve, en 1928, devant une situation où de graves lacunes subsistent.

« Nous avons assisté à la visite » lit-on dans un rapport particulier. « L'examen est fait trop rapidement. Après avoir écouté les explications du malade, un remède lui est donné, sans qu'aucune consultation ou examen ait lieu. Mais aucun malade n'est renvoyé avec une proposition de punition pour être venu sans motif à la visite, car, d'après le dire du médecin, les détenus ont tous quelque chose. C'est ainsi, à titre indicatif, qu'il faut citer le cas du détenu qui vient à la visite pour un rhume de cerveau et se voit ordonner de l'huile goménolée et encore celui dont la peau de la poitrine, irritée des suites de l'application de teinture d'iode (pour un rhume) reçoit du talc. A chaque visite le médecin voit plus du dixième de la population défiler devant lui. Quand un homme prétend ressentir les symptômes d'un mal qui exigerait un examen (poitrine, estomac, oreilles, par exemple), il est expédié tout aussi rapidement avec son remède, que le détenu qui se plaint d'un rhume de cerveau. »

La faiblesse d'un autre médecin déjà constatée il y a cinq ans, et qui, depuis, a été plusieurs fois signalée, mais en vain,

à l'Administration centrale, a été la cause l'année dernière, de nouveaux incidents, qui ont pris, cette fois, un caractère officiel. Ce n'est plus le surveillant reconnu malade avec huit jours de repos pour fatigue générale, alors qu'il s'agissait d'ivresse publique, c'est maintenant un congé de huit jours accordé pour maladie et que le bénéficiaire emploie à travailler comme jardinier chez des particuliers, au détriment des ouvriers du pays qui se sont vu refuser du travail. L'affaire a motivé une plainte du syndicat des ouvriers jardiniers de la ville siège de l'établissement. Cette protestation n'avait été suivie, au moment de l'inspection, d'aucune sanction, vis-à-vis ni du surveillant, ni du médecin.

SYPHILIS ET PSYCHIATRIE

L'examen des détenus atteints de maladies vénériennes et de ceux qui manifestent des troubles mentaux, a fait l'objet, en 1926, d'un rapport spécial publié au *Journal officiel* auquel il suffira de se reporter.

SERVICE PHARMACEUTIQUE

D'une manière générale, il y a peu à dire sur le service pharmaceutique qui n'ait été antérieurement signalé. Une seule pharmacie a fait l'objet de critiques graves au cours de la tournée de 1928: c'est celle de Poissy, où, malgré plusieurs rapports d'inspection, le même désordre continue à régner.

« Les précédentes visites de l'établissement », écrit l'Inspecteur général, « ont souligné l'état d'abandon des services pharmaceutiques et font sévèrement apprécier la désinvolture avec laquelle M. X... en assure la direction. Il faut regretter qu'aucun compte n'ait été tenu des observations antérieures. La pharmacie a gardé depuis 1920 le même aspect d'indescriptible désordre; les produits ne sont ni groupés, ni classés; les stupéfiants ne sont pas enfermés; des bocaux, des paquets traînent sur les tables et les parquets. On dirait un magasin de débarras. Ce désordre se retrouve dans les écritures. Le registre d'entrées et de sorties ne correspond pas au mouvement réel de magasin. En particulier, les sorties sont indiquées avant consommation. Tous les sondages faits se sont trouvés inexacts. »

De tels errements sont sans excuse, on ne saurait les couvrir ou les tolérer plus longtemps.

TROISIÈME PARTIE

BATIMENTS ET MOBILIER

BATIMENTS

Bien que, dans son dernier rapport d'ensemble, l'Inspection générale ait insisté de façon pressante sur l'intérêt de diverses améliorations, ainsi que sur l'urgence de certaines réparations, et exprimé, en particulier, le vœu de voir les travaux d'entretien reprendre, comme par le passé, leur cadence normale, il n'a, d'une manière générale, été tenu que très insuffisamment compte de ces suggestions. Il pouvait d'ailleurs en être difficilement autrement, étant donné la modicité des crédits par rapport aux besoins à satisfaire.

Alors, en effet, qu'en 1913, les crédits accordés pour l'entretien des bâtiments et du mobilier s'élevaient à 237.000 francs, en 1920, ils n'atteignaient que 233.000 francs. Si, en 1921 et 1922, ils furent un peu plus élevés : 423.636 francs, par contre, ils se trouvèrent réduits en 1923 et pendant les années suivantes : 413.630 francs en 1923, 349.570 francs en 1924 et 1925. 322.000 francs en 1926, 331.000 francs en 1927, 369.000 francs en 1928. Pour l'exercice 1929, il a été accordé 406.500 francs. Qu'il suffise d'indiquer que ce chiffre, il s'en faut de 67.500 francs, n'est même pas le double du crédit alloué avant la guerre.

En 1923, à la suite d'une enquête spéciale, effectuée dans toutes les maisons centrales, il avait été établi un relevé des sommes nécessaires à la remise en état de chaque établissement. Le montant en atteignait 1.200.000 francs environ.

Si l'on tient compte des travaux effectués pendant les cinq dernières années et de l'augmentation du coût des matériaux et de la main-d'œuvre, c'est à une somme variant entre 2.500.000 francs, et 3.000.000 de francs, en se montrant encore très réservé, qu'il convient d'évaluer approximativement la somme qui serait nécessaire.

Quelques exemples vont montrer combien, un tel état de choses, absolument contraire, d'ailleurs, aux principes normaux d'une bonne gestion économique, a, d'autre part, des répercussions regrettables sur la marche générale des services.

A Haguenau (maison centrale de femmes), l'indigence des crédits annuels ne permet pas de réparer une chaudière desservant une partie de la détention. Et comme c'est là que se trouvent les bains, on a été obligé, pour éviter des affections causées par le froid, de supprimer ce service et les détenues ne se lavent qu'incomplètement, pendant plusieurs mois.

En 1927, les dépenses d'éclairage au gaz, à Riom, se sont élevées, à raison de 0 fr. 92 le mètre cube, à 20.538 fr.08. Comme une augmentation sérieuse est intervenue depuis le 1er janvier, la dépense envisagée va augmenter d'au moins 5 ou 6.000 fr. Or, depuis plusieurs années, le directeur demande l'installation de l'éclairage électrique, installation qui pourrait être effectuée par la main-d'œuvre pénale, sous la direction du surveillant des travaux, pour 10.000 francs environ. En deux ans, peut-être moins, la dépen se d'installation serait amortie grâce aux économies réalisées. Il n'est cependant pas sûr qu'elle puisse l'être encore cette année, faute des crédits nécessaires.

A Riom également, le remplacement du fourneau de cuisine est demandé avec insistance. On fait remarquer que sa vétusté rend anormale une consommation de 250 kilogs de charbon par jour. La dépense est cependant ajournée.

On pourrait prolonger cette regrettable énumération, et, bien entendu, il n'est pas parlé, ici, des améliorations souhaitables, exposées dans le rapport spécial présenté en 1926, portant sur l'hygiène générale. Nous nous limitons rigoureusement aux dépenses normales d'entretien. Tout établissement a, d'une manière permanente, des toitures à reviser, des planchers à réparer, des murs et des façades à recrépir, des barreaux à remplacer, des canalisations à refaire etc.... Or, comment veut-on qu'un directeur puisse assurer dans des conditions satisfaisantes l'entretien de la maison dont il a la charge, lorsque les crédits sont, par rapport aux demandes, déficitaires de 15.600 francs une année, de 11.000 francs l'autre, de 23.000 francs la troisième ? Que répondre, d'autre part, à un économe à qui l'on fait une observation, motivée par telle imperfection constatée au cours d'une visite de locaux, et qui s'empresse de faire remarquer que les travaux nécessaires ont dû être ajournés six fois déjà, faute de crédits ?

L'Inspection générale croit devoir à nouveau, et de façon plus pressante encore, appeler l'attention sur la gravité de la question et exprimer le vœu que les sommes nécessaires, échelonnées, au besoin, sur plusieurs exercices, puissent enfin être accordées.

L'Administration centrale paraît d'ailleurs fort gênée pour effectuer, dans des conditions satisfaisantes, la répartition d'un crédit nettement inférieur aux demandes présentées. Tel directeur demande 71.550 francs. Il lui est accordé 30.348 francs. Un de ses collègues estimant avoir besoin de 99.300 francs reçoit 26.729 francs.

On peut se demander, après ce qui vient d'être dit, quelles

chances d'aboutir peut avoir le vœu de la Commission de réforme pénitentiaire, relatif à un programme de travaux et d'améliorations portant sur l'évacuation des nuisances et les installations hygiéniques ?

En terminant ce qui a trait aux bâtiments, l'Inspection générale appelle à nouveau l'attention sur l'intérêt que présenterait le règlement définitif et prochain de la question de l'utilisation des bâtiments militaires, situés dans l'enceinte des maisons centrales et désaffectés par suite de la suppression des postes de garde.

MOBILIER ET MATÉRIEL

Ce qui précède, concernant les bâtiments, peut être transposé presque mot pour mot, pour le mobilier. Sans doute, un grand nombre de réparations sont-elles réalisées avec la main-d'œuvre pénale. Mais les réparations n'ont qu'un temps et, tôt ou tard, il faut se résoudre à acheter du neuf. Il est nécessaire, pour cela, d'avoir des crédits suffisants.

Certaines maisons centrales, Fontevrault, Clairvaux, Loos, ont encore des voitures à chevaux. Il y aurait intérêt, à remplacer ce matériel et cette cavalerie nécessités, surtout, par la fréquence des déplacements à la gare, par des camionnettes ou des camions automobiles. L'achat d'un cheval coûte, en moyenne, actuellement de 6 à 7.000 francs et son entretien de 14 à 18 francs par jour. En outre, on trouve de plus en plus difficilement des agents sachant soigner convenablement les chevaux, ou acceptant de le faire.

SERVICE D'INCENDIE

L'incendie récent survenu à Clairvaux justifie que l'Inspection générale insiste encore sur l'intérêt de moyens modernes et efficaces de lutte contre le feu. Dans certains établissements il a été constaté que le nombre des prises d'eau était insuffisant; ailleurs, que la pression n'était pas assez forte.

Les maisons centrales se répartissent, au point de vue ici abordé, en deux catégories ; les unes situées à l'intérieur ou à proximité d'une agglomération importante, et pouvant bénéficier efficacement et promptement du secours des services publics d'incendie; les autres isolées, n'ayant à compter que sur elles-mêmes. Les premières pourraient, à la rigueur, se contenter du matériel sommaire dont elles disposent. Mais les secondes gagneraient à être pourvues de moyens de lutte plus puissants, plus rapides, en particulier de moto-pompes.

D'autre part, tous les ateliers, et surtout ceux où sont manipulées des matières inflammables devraient être pourvus d'extincteurs soigneusement entretenus. La plupart n'ont même pas un baquet d'eau pour parer aux premiers besoins.

Enfin, il importe que les directeurs veillent très soigneusement à ce que les confectionnaires n'entreposent pas dans des locaux situés dans les combles, des stocks de matériel risquant de provoquer des foyers d'incendie d'autant plus dangereux qu'ils sont d'un accès plus difficile.

QUATRIÈME PARTIE

GREFFE, COMPTABILITÉ, ÉCONOMAT

La tenue des greffes n'a donné lieu, dans l'ensemble, qu'à relativement peu d'observations. La comptabilité est, à quelques rares exceptions près, bien tenue, et les caisses sont exactes. D'une manière très générale les prescriptions du règlement du 4 août 1864 sont observées.

Depuis de longues années l'Inspection générale s'est élevée contre la pratique fâcheuse des avances de caisse non régularisées pendant un délai indéterminé. Au mois de mars 1928, il a été trouvé lors de la vérification de la caisse, à Nîmes, des avances s'élevant à plusieurs milliers de francs et remontant à 1917. Il est juste de reconnaître que l'Administration centrale n'est pas demeurée insensible aux observations formulées, et que, dès la lecture des premiers rapports de la tournée de 1928, elle a cherché à remédier à cet état de choses. En effet, par une note de service adressée le 6 juin 1928 à tous les directeurs d'établissements ou de circonscriptions, elle a invité ces derniers à lui fournir le relevé des avances de caisse non encore régularisées. Ce travail pour les maisons centrales a donné les résultats suivants :

MAISONS CENTRALES DE :	fr.	c.
Loos (exercices 1924-1928)	16.163	02
Caen (exercices 1924-1928)	14.570	24
Clairvaux (exercices 1925 à 1928)	16.461	20
Fontevrault (exercices 1925 et 1926)	6.040	72
Haguenau (exercice 1926)	3.572	10
Melun (exercices 1919 à 1928)	41.325	57
Montpellier (exercices 1925-1926)	5.538	65
Nîmes (exercices 1925 à 1928)	23.973	86
Poissy (exercices 1923 à 1928)	80.355	23
Rennes (exercices 1923 à 1926)	11.598	»
Riom (exercices 1925 à 1926)	6.367	»

Soit, un total, au 10 juin 1928, de 225.965 fr. 59 pour l'ensemble des établissements de longues peines. Par une circulaire du 6 novembre dernier, la Direction de l'Administration pénitentiaire a décidé, qu'à l'avenir, aucune avance ne devrait être accordée sans son autorisation spéciale. Voilà qui est fort bien, mais il importe surtout que l'Administration fasse le nécessaire pour que ces avances n'aient plus à être effectuées, en déléguant, suffisamment à temps, les crédits nécessaires et aussi, en cas exceptionnel d'autorisation, en ne manquant pas de régulariser les avances ainsi faites, dans un délai de trois ou, au maximum, de six mois.

Les observations qui viennent d'être présentées s'appliquent aux caisses spéciales tenues par les agents chargés des fonctions de vaguemestre, qui devraient, de la part des greffiers comptables, faire l'objet de régularisations beaucoup plus fréquentes.

Il a été constaté que certains greffiers-comptables, appartenant d'ailleurs pour la plupart à des établissements situés dans des villes sièges de trésorerie générale ou de recette des finances, conservaient dans leur caisse, en numéraire, des sommes trop élevées, dépassant parfois plus de cent mille francs. De telles pratiques peuvent avoir, en cas de vol, de graves conséquences, et un évènement récent a montré qu'une telle crainte n'avait rien d'injustifié.

A diverses reprises, et plus particulièrement par une circulaire du 12 février 1926, les services de l'Administration centrale ont appelé l'attention sur la tendance qu'ont certains directeurs à confier à des détenus comptables ou employés aux écritures, la plus grande partie du travail matériel incombant aux fonctionnaires administratifs de leurs établissements.

Sans aller jusqu'à prétendre que ces agents puissent assumer à eux seuls la lourde charge de la correspondance générale et de la mise au point des divers états à fournir périodiquement, la Direction de l'Administration pénitentiaire croyait devoir signaler que certaines besognes plus délicates et plus confidentielles, parce que touchant soit à la discipline générale, soit à la comptabilité pécuniaire, devaient être soustraites aux détenus et assurées exclusivement par le personnel responsable du caractère secret des documents et de la réalité des mentions apposées.

Il n'a été relevé qu'un exemple certain de méconnaissance de ces prescriptions : c'est celui d'un établissement où, en alléguant l'insuffisance du personnel administratif, le relevé des livrets de pécule a été confié à des comptables détenus.

Dans plusieurs maisons, la tenue à jour des fiches d'identité judiciaire a donné lieu à de sérieuses critiques, soit en raison des retards apportés, soit à cause de la façon défectueuse dont sont relevés les signalements. D'une manière générale, le greffe qui, cependant, est normalement chargé de l'écrou, est trop laissé en dehors de cet important travail. Déjà, plusieurs fois, le service de l'identité judiciaire de la préfecture de Police s'est plaint de ce que les empreintes digitales n'étaient pas toujours prises avec le soin désirable, qu'elles étaient mal relevées, soit parce qu'il était fait usage d'une encre trop ancienne ou que celle-ci était employée en trop grande quantité, ce qui rendait l'empreinte floue ou empâtée, ou encore parce que le matériel était mal entretenu. Enfin, la préfecture de Police a signalé des erreurs trop fréquentes dans les mensurations.

Il y aurait lieu d'appeler à nouveau sur ces divers points l'attention des Directeurs.

PAIEMENT DES FRAIS DE JUSTICE

Avec une patience qui mérite d'être signalée, l'Administration pénitentiaire poursuit le recouvrement des frais de justice. Certains greffiers-comptables ont réalisé des efforts méritoires et obtenu des résultats sérieux. D'autre part, les négociations poursuivies depuis quatre ans avec l'Administration des Finances et la modification de l'article 41 du Code pénal par l'article 50 de la loi du 19 mars 1928 ont abouti à l'élaboration d'un décret actuellement soumis à l'examen du Conseil d'État et dont l'économie, qui est la suivante, n'est en somme que la reproduction d'un vœu émis par la Commission de réforme pénitentiaire.

Le montant des frais de justice sera tout d'abord imputé sur le pécule réserve. A ce pécule, en effet ne sera plus versée, à l'avenir, la moitié des dixièmes concédés en exécution de l'ordonnance du 27 décembre 1843 et du décret du 23 novembre 1893, que jusqu'à concurrence de 300 francs (100 francs pour les condamnés à des peines inférieures à un an). Le surplus sera affecté exclusivement au paiement des amendes et frais de justice, jusqu'à extinction de la dette.

A la libération du condamné, on y emploiera également le reliquat du pécule disponible, si le pécule réserve atteint 300 francs (ou 100 francs). Si le pécule réserve n'atteint pas ce chiffre, il sera fait masse du pécule disponible et du pécule

réserve, et la portion du pécule excédant 300 francs (ou 100 francs) sera affectée au paiement.

COMPTABILITÉ MATIÈRES

Le règlement du 7 décembre 1927 sur la comptabilité-matières des établissements administrés par voie de régie, bien que spécialement élaboré pour les circonscriptions pénitentiaires a, également, sur certains points, affecté la comptabilité-matières des maisons centrales. Cet important document, depuis longtemps attendu, a fait l'objet de la part d'une Commission spéciale d'une étude des plus approfondies. Il constitue, par rapport à la situation antérieure, une amélioration considérable, non seulement par ses modifications heureuses et ses simplifications, mais encore par l'unification réalisée.

Les modifications, simplifications et suppressions intervenues intéressant la comptabilité des économats des maisons centrales portent sur les points suivants :

1° Simplification de la nomenclature, qui ne comprend plus que 350 numéros au lieu de 496;

2° Suppression du livre à souches, remplacé :

a) par une inscription sur les factures, signée du directeur et de l'économe et tenant lieu de prise en charge;

b) par la substitution d'un dépouillement des entrées, signé du directeur et de l'économe, au dépouillement des récépissés;

3° Suppression de la main courante et du journal matières, remplacés par un seul livre journal des entrées et des sorties;

4° Suppression du carnet de prise en charge des valeurs mobilières permanentes, remplacé par une inscription sur les factures et le dépouillement des entrées signé du directeur et de l'économe;

5° Suppression du carnet n° 14 et des comptes de la régie, remplacés par deux tableaux donnant, l'un, les résultats généraux de la régie, l'autre, les résultats d'ensemble;

6° Production tous les cinq ans, au lieu de chaque année, de l'inventaire des valeurs mobilières permanentes.

Bien que, dans l'ensemble, les services de l'économat soient assurés d'une manière satisfaisante, il a été constaté que

certains directeurs n'exerçaient, ni sur la tenue de la comptabilité proprement dite, ni sur celle des magasins, un contrôle méthodique et suivi. Comme ceux du greffe, les services de l'économat doivent faire l'objet de contrôles réguliers, fréquents, mettant en jeu, d'une manière précise, la responsabilité des directeurs. A cet égard, l'Inspection générale ne saurait trop insister pour que soit imposé aux directeurs, en même temps que l'envoi d'un procès-verbal mensuel de caisse, un compte rendu de la tenue de la comptabilité de l'économat et de la situation des magasins.

Certaines maisons centrales, Loos, par exemple, ont, par exception, une exploitation agricole. Sans être importante, elle motive, néanmoins, des entrées de produits à consommer (15.000 francs environ). Or, il n'est pas tenu de carnet modèle 3. On se borne à des pesées en présence du garde magasin. Il conviendrait de tenir, à l'avenir, la pièce comptable précitée.

Les Inspecteurs ont reçu des doléances d'économes au sujet des mutations fâcheuses d'agents, résultant de la suppression des postes fixes. Il est certain que ces changements successifs nuisent à la bonne marche des services. A Nîmes, le remplacement périodique de l'agent préposé à la buanderie s'est traduit, d'après les calculs établis par l'économe, par une augmentation d'un quart dans les dépenses de fournitures pour un rendement inférieur à la fois comme qualité et comme quantité.

RÉGIME ALIMENTAIRE

Le régime alimentaire, établi conformément à des prescriptions règlementaires remontant à près de quarante ans, ne donne lieu, si l'on s'en tient aux textes en vigueur, à aucune remarque spéciale, mais l'Inspection générale, qui a signalé en 1923 l'intérêt des modifications et améliorations possibles, croit devoir également rappeler qu'à la suite d'une enquête particulière effectuée en 1925 sur l'hygiène des établissements pénitentiaires, elle a émis le vœu de voir l'Administration centrale procéder « tant dans un but d'économie, que pour assurer une surveillance préventive des maladies, à une révision des instructions relatives au régime alimentaire des détenus, en vue de les mettre en harmonie, avec les acquisitions récentes de la science ».

De façon plus pressante encore, nous demandons que cette importante question soit soumise le plus tôt possible à l'examen du Comité d'hygiène pénitentiaire.

En ce qui concerne la cantine alimentaire, les différences sensibles constatées lors de la dernière tournée, tant dans la variété que dans la quantité de vivres distribués, ont été presque totalement supprimées par la réglementation uniforme résultant de la circulaire du 7 novembre 1923. L'application judicieuse des prescriptions qui y sont contenues était de nature, en effet, à donner satisfaction aux détenus en étendant largement leurs facultés d'achat, et à simplifier la tâche des économes, car elle s'applique indifféremment à toutes les régions. La liste des denrées contenues dans cette circulaire comprend, comme susceptibles d'être régulièrement distribuées, cinq catégories de boissons, six produits de charcuterie, seize denrées d'épicerie, des œufs, fromages et fruits divers, des légumes crus, oignons et radis, enfin des plats de viande, bœuf, mouton, cheval ou porc, préparés de diverses façons, avec ou sans légumes, de la choucroute, du boudin, de la saucisse, des tripes, des poissons fumés ou de conserve, harengs, morue, sardines, etc...

De 1924 à 1927 on peut dire que, d'une manière générale, le prix de vente des denrées de cantine, à l'exception des plats de viande qui n'ont pas été augmentés de plus d'un tiers, a plus que doublé. Le vin qui se vendait de 0 fr. 25 à 0 fr. 27, l'est actuellement de 0 fr. 50 à 0 fr. 87; le café de 0 fr. 11 à 0 fr. 13 est passé à 0 fr. 22. Le pain de 0 fr. 18 à 0 fr. 40; l'huile de 0 fr. 30 à 0 fr. 80. Cette progression est la résultante forcée de la marche ascendante des prix des denrées d'adjudication : 438 francs à 689 francs pour la viande; 380 francs à 590 francs pour la graisse ; 65 francs à 85 francs pour les légumes frais; 44 francs à 97 francs pour les pommes de terre; 95 francs à 200 francs pour le vin.

Quoi qu'il en soit, alors que, précédemment, la cantine n'était distribuée qu'une fois par jour, au repas du matin, elle l'est maintenant deux et même trois fois, si l'on compte la distribution du café au réveil. Dans certains établissements, des plats chauds sont donnés en cantine aux deux repas et c'est une exception unique que la pratique constatée à Ensisheim où ne sont vendus que des mets froids, pour la seule raison que les marmites de la cuisine ne sont pas appropriées à la préparation de plats chauds.

Dans quelques maisons centrales des réclamations ont été présentées par des détenus en traitement à l'infirmerie au sujet de l'interdiction qui leur était faite d'acheter des aliments en cantine, les directeurs objectant la crainte des trafics. Sans doute, la question est délicate, et si l'on comprend parfaitement

que des malades tels que les fiévreux doivent être soumis à un régime spécial excluant toute consommation d'aliments supplémentaires, par contre, divers autres, les blessés, les tuberculeux, peuvent en tirer profit. Eviter les trafics d'aliments est une question de surveillance et de discipline intérieure qui peut être résolue si le service est correctement organisé.

La circulaire du 7 novembre 1923 contient dans sa deuxième partie l'énumération des objets pouvant être achetés par les détenus en cantine dite « accidentelle. » Certains économes, soucieux d'assurer une bonne gestion, se sont efforcés d'acquérir lesdits objets par quantités relativement importantes et, sous la réserve de la majoration d'un pourcentage fixé de 15 0/0, font bénéficier les détenus de leur diligence. Dans d'autres établissements, lesdits objets sont achetés au fur et à mesure des demandes chez les commerçants de la localité. Le résultat est que, suivant les établissements, on constate sur le même objet des différences de prix sensibles. Ici, l'économe achetant chez un grossiste de la pâte dentifrice avec une réduction de 50 0/0, vend (1 fr. 50 + 15 0/0) 1 fr. 75 les tubes marqués 3 francs, alors qu'ailleurs son collègue les achetant au détail les vend 3 francs + 15 0/0 soit 3 fr. 45.

Pour remédier aux prix de détail, les économes doivent savoir suffisamment à quoi s'en tenir sur la vente des objets de cantine accidentelle, et effectuer périodiquement et dans les meilleures conditions un approvisionnement suffisant pour satisfaire à toutes les demandes. Doivent être seulement réservés pour les achats spéciaux à l'extérieur, les objets compris sur la liste mais ne donnant pas lieu à des demandes régulières.

CINQUIÈME PARTIE

TRAVAIL

Cette importante question a fait l'objet dans des rapports antérieurs d'amples développements que nous ne saurions reprendre ici.

Le rapport de 1924 traitait la question du travail pénal en tenant particulièrement compte de la situation découlant de la guerre. Il s'étendait longuement sur les différences constatées en comparant, pour des industries identiques, les moyennes pénitentiaires et les salaires de l'industrie libre. Tout en déplorant l'insuffisance des tarifs des industries à l'entreprise, il exprimait le regret que, pour soixante ateliers exploités par des entrepreneurs, il n'y eut que 12 ateliers en régie.

Le rapport de 1925 avait un tout autre but. Dégagé de considérations doctrinales, il rendait compte d'une manière concrète d'une enquête effectuée dans tous les établissements de longues peines avec la triple mission d'exposer la situation constatée, d'indiquer les améliorations à apporter, de préciser les augmentations de tarifs à proposer pour obtenir un rendement maximum.

Les résultats de cette enquête permirent à l'Administration centrale de rattraper le temps perdu et d'imposer, à partir de 1925, des relèvements de tarifs qui eussent dû l'être plusieurs années auparavant. Désireuse, en effet, d'aboutir à des réalisations rapides, et délaissant la procédure trop longue et quelque peu compliquée de l'arrêté de 1882, elle classa les industries pénitentiaires en catégories déterminées : industries du bois, du fer, du vêtement, cordonnerie, etc..., et leur imposa à chacune des moyennes journalières oscillant entre 6 et 8 francs. Par ailleurs, elle établissait un nouveau modèle de contrat, s'efforçait de régler la question de l'apprentissage, et donnait aux directeurs des instructions précises en vue d'éviter, sur la durée de la journée de travail, les pertes de temps.

Pendant deux ans on constata une augmentation très sensible dans la moyenne des salaires journaliers qui, de 3 fr. 82 en 1924, passèrent à 5 fr. 38 en 1925 et à 6 fr. 87 en 1926 pour l'ensemble des maisons centrales.

A la fin de 1926, se manifesta un fléchissement marqué dans la production, résultant de la crise économique. Il y eut d'abord, dans presque tous les établissements, un ralentissement, et ensuite du chômage. Pour éviter la fermeture d'ateliers, l'Administration se montra bienveillante et accorda, en raison des circonstances, des dérogations aux contrats qui, soit dit en passant, ne furent, à une exception près, jamais renouvelés. Dans telle maison centrale, certains ateliers ne travaillaient que quatre heures par jour, d'autres que six heures, etc... Naturellement, il ne fut plus question de relèvements de tarifs. Les moyennes de 1927 et de 1928 se ressentent grandement de cet état de choses. Sensiblement égales à celles de 1926 elles eussent dû continuer à progresser et se montrer nettement supérieures (cf. infra les tableaux complets pour les années 1926, 1927, 1928).

De façon aussi pressante qu'il y a cinq ans, le réajustement des tarifs des industries à l'entreprise doit retenir toute l'attention des services de l'Administration centrale. Ce travail va être confié à une Commission spécialement nommée à cet effet.

D'autre part, la direction de l'Administration pénitentiaire a justement décidé de faire un sérieux effort pour augmenter le nombre et le rendement des ateliers en régie. Ayant réussi à obtenir des services de l'Armée et de la Marine d'importantes commandes, elle a pu faire inscrire dans le budget de 1929, au chapitre de la régie « directe » du travail, un supplément d'une dizaine de millions. Cette augmentation de crédits, réclamée en vain jusqu'ici, va permettre d'acheter un outillage moderne, les matières premières nécessaires et de rémunérer les techniciens indispensables. Les ateliers nouvellement ouverts à Clairvaux (chaussures) et à Fontevrault (tissage) paraissent jusqu'à présent répondre aux espoirs fondés. Un prochain rapport d'ensemble rendra compte des résultats.

TABLEAUX CONCERNANT LE RENDEMENT DU TRAVAIL PÉNAL DANS LES MAISONS CENTRALES EN 1926-1927-1928

Année 1926.

ÉTABLISSEMENTS	NOMBRE DE JOURNÉES de détention.	NOMBRE DE JOURNÉES de travail.	PRODUIT DU TRAVAIL	SALAIRES MOYENS JOURNALIERS en	
				1926	1925
			fr. c.	fr. c.	fr. c.
Caen	194.832	142.591	1.028.676 11	7 21	5 75
Clairvaux	272.217	196.790	1.411.238 17	7 17	6 11
Ensisheim	140.239	106.797	910 636 15	8 53	7 67
Fontevrault	184.245	128.103	726.826 06	5 67	3 90
Haguenau	78.855	59.385	407.629 47	6 86	5 23
Loos	188.482	135 290	967.216 32	7 14	5 65
Melun	224.332	155 509	1.060.320 12	6 81	4 81
Montpellier	54.695	26.632	95.834 43	3 59	2 56
Nîmes	199.116	131.250	809.733 97	6 16	4 25
Poissy	297.283	225.335	1.761 298 27	7 81	6 13
Rennes	106.613	78.747	337.387 70	4 28	3 85
Riom	147.429	103.620	729.733 02	7 04	6 24
TOTAUX ET MOYENNES.	2.088.338	1.490.049	10.246.529 79	6 87	5 38

ÉTABLISSEMENTS	NOMBRE DE JOURNÉES de détention.	NOMBRE DE JOURNÉES de travail.	PRODUIT DU TRAVAIL	SALAIRES MOYENS JOURNALIERS	PART DE L'ÉTAT sur le PRODUIT DU TRAVAIL
			fr. c.	fr. c	fr. c.
Année 1927.					
Caen	166.639	117.182	890.468 27	7 60	541.185 42
Clairvaux	395.957	155.649	1.045.636 25	6 72	544.131 32
Ensisheim	145.168	110.420	944.744 44	8 55	543.984 51
Fontevrault	169.668	110.132	564.173 20	5 12	193.205 63
Haguenau	75.272	56.920	342.210 06	6 01	197.968 33
Loos	172.906	124.088	889.912 38	7 17	462.579 02
Melun	198.011	142.613	1.007.087 33	7 06	599.587 75
Montpellier	45.109	30.213	109.752 97	3 63	68.465 93
Nimes	180.964	119.610	737.673 34	6 17	374.096 28
Poissy	347.431	245.872	1.603.783 26	6 52	834 519 72
Rennes	90.715	47.001	240.484 75	5 12	151.313 80
Riom	160.747	83.931	630 102 34	7 51	374.203 »
TOTAUX ET MOYENNES.	2.148 587	1.343.631	9 006.028 59	6 70	4.885.240 71
Année 1928.					
Caen	155.502	113.345	864.150 62	7 62	528.525 37
Clairvaux	414.375	212.038	1.475.218 43	6 96	769.835 12
Ensisheim	127.794	101.243	848.758 71	8 38	492.792 19
Fontevrault	189.412	122.764	625.877 46	5 10	237.619 31
Haguenau	71.309	53.942	364.703 80	6 76	208 578 04
Loos	195.258	138.523	989.118 60	7 14	517.540 77
Melun	191.668	139.298	1.001 583 78	7 19	599.957 08
Montpellier	44.917	31.287	130.754 37	4 18	81.102 59
Nimes	206.637	144.680	874.570 45	6 04	443.575 28
Poissy	360 705	265.674	2.033.620 30	7 65	1.060.437 50
Rennes	90.877	64.575	402.643 70	6 23	253 762 88
Riom	174.841	97.662	716.807 25	7 34	421.629 91
TOTAUX ET MOYENNES.	2.223.295	1.485.031	10.327.807 47	6 95	5.615.356 04

IV

ASSISTANCE AUX ÉTRANGERS

(Rapporteur : M. le Dr DEQUIDT, Inspecteur général.)

En 1851, on comptait en France 380.000 étrangers. Leur nombre dépassait le million en 1881, pour atteindre 1.040.000 en 1901 et s'élever en 1911 à 1.130.000.

L'assistance aux étrangers dans notre pays de lente immigration n'avait pas donné lieu, avant la guerre, à de grandes difficultés ou à d'excessives préoccupations. Bien que les secours obligatoires ou facultatifs aient toujours été, pour une grosse part, subordonnés en France à l'acquisition d'un domicile de secours, et, par voie de conséquence, à la possession de la qualité de Français, en fait, des raisons d'humanité et certaines dispositions de notre législation hospitalière ont assuré aux étrangers sur notre sol, particulièrement au cours de maladies ou dans le cas de grande misère, une assistance régulière et satisfaisante. L'article premier de la loi du 7 août 1851 dispose que « lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital de la commune ». Cette disposition a toujours bénéficié aux étrangers comme aux Français, même après la loi du 15 juillet 1893, malgré l'avis du Conseil d'État, en date du 25 février 1897, arguant de l'éventualité des traités internationaux d'assistance réciproque prévus dans cette loi comme entraînant l'abrogation tacite de l'article premier de la loi de 1851. Sans anticiper sur les observations de ce rapport, l'Inspection générale a même relevé dans un département proche de Paris, l'existence d'un règlement, datant de 1882 et toujours en vigueur, relatif à la répartition des charges hospitalières des étrangers entre le département et les communes, garantissant ainsi aux étrangers un régime d'égalité avec nos nationaux, et aux hôpitaux le remboursement régulier de leurs dépenses.

Dans le domaine de l'assistance à domicile, des rapports anciens sur le fonctionnement des bureaux de bienfaisance,

ont, d'autre part, enregistré l'inscription des étrangers sur les listes de distribution de secours, sous condition, toutefois, d'une résidence plus ou moins longue dans la commune.

Mais en dehors de ces dispositions, aucune réglementation d'ensemble n'avait été envisagée pour assurer la régularité ou l'uniformité des secours aux étrangers.

En outre, et réserve faite d'un certain nombre de traités passés entre la France et différents pays comme la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, etc .., et qui visent moins l'assistance dans le pays de résidence que les mesures de rapatriement des aliénés et des enfants abandonnés, l'assistance aux étrangers n'avait fait l'objet d'aucune tractation internationale susceptible d'assurer, sur une base légale, la régularité de son fonctionnement.

C'est en 1896, au congrès international de l'assistance publique et privée tenu à Genève, que, sur l'initiative de notre ancien collègue, l'Inspecteur général Drouineau, la question fut pour la première fois discutée entre représentants qualifiés des nations intéressées. En 1910, au congrès de Copenhague, qui fit suite à celui de Genève, on provoqua la réunion d'une conférence internationale des délégués officiels des Gouvernements, en vue d'arrêter les principes communs des conventions internationales à intervenir dans ce domaine. Cette conférence se tint à Paris en 1912 et, après de laborieuses délibérations, les délégués s'accordèrent pour adopter ad referendum le texte qui devait servir de base aux traités à conclure entre pays adhérents.

La mise en œuvre de ces traités, retardée par la guerre, aboutit, le 30 septembre 1919 sous la pression de nécessités imprévues, à un premier traité franco-italien, bientôt suivi de deux conventions, franco-polonaise le 14 octobre 1920 et franco-belge le 30 novembre 1921, et, plus tard, de traités avec le Luxembourg et avec le Territoire de la Sarre.

Mais dès le lendemain de la guerre, le fait nouveau de l'immigration massive et collective, succédant au phénomène de l'infiltration progressive et individuelle, dû aux besoins de notre pays en main-d'œuvre, et l'émigration des pays voisins surpeuplés, devaient, au moment même de l'entrée en application des conventions, bouleverser les points de vue et les conceptions des nations intéressées.

La population étrangère passait en France, de 1.130.000 en 1911, à 1.550.000 en 1921 pour atteindre 2.500.000 au dernier recensement, en 1926. Ce nombre qui correspond à un peu plus de 6 p. 100 de notre population totale, est inégalement

réparti, de telle sorte que, dans certains départements, il représente jusqu'à 20 p. 100 de l'ensemble des habitants.

Un tel phénomène a posé, tant dans les pays d'émigration que dans ceux d'immigration, des problèmes nouveaux, dont, en France, la Commission interministérielle de préparation des traités internationaux, devait nécessairement se préoccuper. C'est dans ces conditions et sur la demande de cette Commission que l'Inspection générale a été chargée d'une enquête sur l'application des conventions en vigueur. Mais les resssortissants des pays bénéficiaires de ces conventions, Belges, Italiens, Polonais, Luxembourgeois, Sarrois, ne constituent que les 2/3 environ de la population étrangère séjournant sur notre territoire. Par ailleurs, fait également intéressant et, dans une certaine mesure, contredisant la tendance jusqu'ici prédominante de la généralisation des traités d'assistance réciproque, le Parlement français a créé un régime exorbitant de ces traités, par l'inscription au budget de l'État d'un crédit spécial destiné à indemniser les hôpitaux des dépenses engagées en faveur des étrangers ne ressortissant à aucun traité.

Cette situation devait nous entraîner à ne pas limiter notre examen aux seuls étrangers des pays signataires des conventions d'assistance, et les instructions données aux Inspecteurs généraux ont précisé que le but de la tournée était « d'une part, de « permettre une évaluation aussi rapprochée que possible des « charges d'assistance aux étrangers supportées par les hôpitaux, « les collectivités locales, l'État, ainsi que par l'initiative privée, « d'autre part, de contrôler l'application des conventions inter- « nationales d'assistance et d'en apprécier les conséquences et « les résultats financiers ».

Pour faciliter notre mission, une circulaire rédigée, d'accord entre l'Inspection générale et la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques du Ministère du Travail, était adressée aux préfets, en vue d'établir des tableaux comparatifs des dépenses, nécessitées par l'hospitalisation et l'internement dans les asiles, des étrangers des diverses catégories, mais il nous faut déclarer sans attendre les précisions qui vont suivre, que les erreurs commises dans la confection de ces tableaux en ont singulièrement diminué la valeur.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des observations recueillies au cours de la tournée ont porté successivement sur les différents services qui constituent le régime légal de l'assistance obligatoire en France, c'est-à-dire, avec une importance très inégale, l'assistance médicale gratuite de la loi du 15 juillet 1893 et ses compléments d'assistance spéciale aux tuberculeux et aux

vénériens, l'assistance aux aliénés de la loi du 30 juin 1838, l'assistance aux vieillards du 14 juillet 1905, et les différents services de protection de l'enfance, résultant des lois du 17 juin 1913 en faveur des femmes en couches, du 14 juillet 1913 en faveur des familles nombreuses ou de la loi du 27 juin 1904 sur les enfants assistés.

Le présent rapport, dans notre préoccupation de nous tenir aux faits objectifs, se contentera, après un cours exposé théorique de la situation résultant des conventions internationales, de reproduire les observations les plus caractéristiques et de dégager quelques conclusions d'ensemble.

EXPOSÉ GÉNÉRAL PRÉALABLE

ÉTRANGERS SOUMIS AU RÉGIME DES CONVENTIONS

Les dispositions qui régissent l'assistance aux étrangers appartenant aux cinq pays ayant passé avec la France un traité d'assistance réciproque, sont identiques pour chacun d'eux. Réserve faite de questions de détail et, notamment, de la fixation du délai à partir duquel l'assistance donne lieu à remboursement, qui est de 60 jours pour les Polonais, alors qu'il n'est que de 45 jours pour les autres étrangers, le principe des conventions internationales d'assistance est celui de l'assimilation complète des étrangers et des nationaux au regard de toutes les lois d'assistance obligatoire en vigueur dans le pays de résidence. Une disposition fondamentale est la distinction entre l'assistance temporaire, qui est à la charge exclusive du pays de résidence, et l'assistance de longue durée qui donne lieu à remboursement pour les pays d'origine. Celui-ci a la faculté d'échapper à l'obligation du remboursement par le rapatriement, et cette obligation cesse de lui incomber lorsqu'il s'agit de ressortissants ayant dans le pays étranger une résidence dont la durée atteint, suivant la nature de l'assistance, 15 ans (secours aux vieillards, infirmes et incurables), 10 ans (traitement des maladies professionnelles), ou 5 ans (assistance médicale gratuite).

Le texte de ces conventions est contenu en ce qui concerne l'Italie, dans un document plus général, commun à l'assistance et au travail, et réglant les conditions d'introduction de la main-d'œuvre étrangère. Dans les autres cas, les dispositions relatives à l'assistance font l'objet d'un document spécial.

En vue de leur exécution, sont intervenus des « *traités d'accord* » qui en règlent le détail et précisent les formalités à remplir. *La procédure* envisagée consiste essentiellement dans l'envoi, par le préfet au *consul* du pays auquel appartient l'étranger, de l'avis d'admission à l'assistance. Le consul donne un accusé de réception, qui fixe le point de départ du délai des 45 ou 60 jours justifiant le remboursement, et informe, par voie administrative, son Gouvernement qui fait connaître sa décision en ce qui concerne le rapatriement éventuel si l'assisté est transportable. Les frais de rapatriement et les frais d'assistance durant le transport sont à la charge de l'État de résidence. Le compte général des frais est envoyé par chacun des deux Gouvernements à l'autre, par la voie diplomatique. C'est, en définitive, le Ministère des Affaires Étrangères qui centralise les demandes de remboursement que lui adresse le Ministère du Travail et de l'Assistance, et le règlement des comptes a lieu par compensation, jusqu'à concurrence des sommes réciproquement dues.

La répartition des charges de l'assistance aux étrangers entre les collectivités locales de l'État, n'a fait l'objet d'aucune disposition législative. Un projet de loi tendant à assurer cette répartition entre l'État, les départements et les communes, en conformité des barèmes annexés à chacune des lois d'assistance obligatoire, avait bien été préparé en 1924, mais ce projet n'a pas été déposé. Les instructions adressées aux préfectures à cet égard, comportent une variante selon qu'il s'agit de l'assistance aux aliénés ou de l'assistance aux vieillards et aux malades.

C'est ainsi qu'une circulaire du 28 février 1925, confirmée par celle du 4 avril 1927, dispose que les dépenses d'assistance temporaire aux aliénés, c'est-à-dire celles afférentes aux 45 ou 60 premiers jours, doivent rester à la charge de l'État, sans tenir compte des règles du domicile de secours. Par contre, d'autres circulaires, notamment, celles du 28 juillet 1924, 28 décembre 1925, tendent à faire application vis-à-vis des départements et des communes, des règles du domicile de secours, en ce qui concerne l'assistance médicale gratuite, dans tous les cas en donnant pas lieu à remboursement du pays d'origine.

ÉTRANGERS NON SOUMIS AU RÉGIME DES CONVENTIONS

A l'égard des ressortissants des pays qui n'ont pas passé avec la France de contrat d'assistance réciproque, il n'existe aucune obligation d'assistance autre que celle résultant de

l'article premier de la loi de 1851 et des considérations d'humanité. Nous avons déjà précisé la portée de la loi de 1851 et mentionné l'inscription au budget de l'État d'un crédit spécial destiné à contribuer aux dépenses de leur hospitalisation.

Une circulaire du 14 décembre 1925 a déterminé, conformément à l'avis de la Commission des traités internationaux d'assistance, les règles à suivre pour la répartition de ce crédit inscrit sous le libellé suivant : « Subventions aux établissements hospitaliers pour soins donnés aux étrangers ne pouvant bénéficier d'un traité d'assistance réciproque et à des indigènes de l'Afrique du nord non bénéficiaires de la loi du 15 juillet 1893. »

INITIATIVES PRIVÉES

Les secours médicaux, pharmaceutiques et hospitaliers forment la matière essentielle de l'assistance aux étrangers. L'Inspection a relevé, à côté de l'assistance légale, dont les conditions sont variables suivant qu'il s'agit d'étrangers soumis ou non au régime des conventions, un certain nombre d'initiatives privées de caractère patronal en vue d'assurer le traitement des ouvriers étrangers et que nous croyons devoir mentionner tout d'abord.

Ces initiatives prises, notamment dans les centres où une main-d'œuvre abondante, surtout étrangère, est utilisée, revêtent les modalités les plus variées.

Dans un certain nombre de cas, l'usine ou la mine possèdent un hôpital privé, administré, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une association privée, voire reconnue d'utilité publique, et dans lequel les ouvriers français et étrangers sont admis à un titre égal. Très souvent, l'administration patronale a organisé elle-même, soit des consultations médicales dans un dispensaire lui appartenant, soit des visites médicales à domicile. Dans une région du Midi, les sociétés métallurgiques ou minières ont établi sur place des services de main-d'œuvre étrangère qui fournissent le logement, le ravitaillement et les soins gratuits de première urgence. Elles règlent, d'autre part, les dépenses d'hospitalisation de leurs ouvriers dans les hôpitaux publics qui, dans le cas envisagé — exceptionnel il est vrai — représentent ainsi 80 p. 100 de la totalité des dépenses d'hospitalisation des étrangers dans le département

En ce qui concerne particulièrement les mines, l'assistance est fournie par les caisses de secours créées conformément à la loi de 1894 et des sociétés de secours mutuels, alimentées par des versements ouvriers et patronaux, des dons, des

ressources diverses et auxquelles participent sur un pied d'égalité les ouvriers français et étrangers. A titre d'indication, nous avons relevé pour un groupe de compagnies de mines d'un département du Nord, le bilan des dépenses supportées par leurs sociétés de secours mutuels. Ces dépenses se sont élevées, pour 1927, à environ 42 millions, se répartissant conformément au tableau ci-après :

	fr.c	p. 100
Frais médicaux	4.237.624 22	soit 10,06
Frais pharmaceutiques	16.501.123 87	— 39,20
Frais d'hospitalisation	2.487.332 89	— 5,91
Indemnités statutaires	11.668.787 42	— 27,78
Secours extraordinaires	3.468.121 68	— 8,09
Frais funéraires	464.659 43	— 1,10
Frais d'administration	1.029.792 73	— 2,43
Divers	1.913.403 69	— 4,78

Ces dépenses concernent un total de 151.781 participants, parmi lesquels 102.633 malades ayant compté 1.421.994 journées. Le pourcentage des étrangers malades ne s'éloigne pas sensiblement de leur pourcentage dans l'ensemble des participants.

Ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative et il a été impossible de faire, pour la France entière, dans des conditions suffisantes d'exactitude, le relevé des dépenses assumées en faveur des ouvriers étrangers par les différentes organisations patronales. Un tel relevé, dont nous ne pouvons que signaler l'intérêt à l'administration, aurait nécessité une enquête spéciale qui n'entrait pas dans le cadre de notre mission.

Il est permis de penser que ces dépenses ont atteint un chiffre appréciable. Elles portent, comme il a été constaté à différentes reprises, aussi bien sur les étrangers soumis au régime de l'assistance réciproque que sur les autres et il y a lieu de remarquer, en ce qui concerne les premiers, que le bénéfice de l'assistance patronale profite aux collectivités françaises du domicile de secours ainsi qu'aux pays d'origine.

Il est arrivé que les médecins appointés d'une organisation patronale ont adressé parallèlement, à l'administration préfectorale, des notes d'honoraires au titre de l'assistance médicale gratuite, et la préfecture s'est légitimement opposée à ce cumul.

ÉTRANGERS SOUMIS AU RÉGIME DES CONVENTIONS D'ASSISTANCE RÉCIPROQUE

Assistance à domicile.

L'observation générale qui résulte de la lecture des rapports d'inspection, est que l'assistance médicale à domicile est assurée presque exclusivement par le mécanisme de

l'admission d'urgence, et que l'inscription préalable sur les listes municipales, constitue, sauf dans quelques départements, l'exception.

Mais divers sondages sur place ont amené la conviction, qu'en dépit de cette lacune, les soins médicaux ont été régulièrement accordés aux étrangers malades bénéficiaires des conventions dans les mêmes conditions qu'aux Français indigents.

L'examen des listes d'assistance à domicile dans les quelques départements qui les ont établies, n'a donné lieu à aucune observation. Il est apparu que les inscrits appartenaient surtout, compte tenu de leur importance numérique relative, aux nationalités auxquelles la France est liée par un courant d'immigration déjà ancien. C'est ainsi que, dans un département du Nord, sur un total de 2.358 inscriptions, les Belges figurent pour un total de 2.318, contre 28 Italiens et 20 Polonais, alors que la proportion respective de ces nationalités parmi l'ensemble de la population étrangère du département représente un ordre de grandeur considérablement différent, soit 56.000 Polonais, et 1.000 Italiens, contre 128.000 Belges. Une constatation analogue a été faite au sujet des Italiens dans un département du Midi.

Aucune disposition n'a été prise par l'Administration centrale en vue de connaître le montant des dépenses d'assistance médicale à domicile des étrangers soumis au régime des conventions, et, *a fortiori*, en vue de poursuivre le remboursement des dépenses incombant aux pays d'origine par application de ces conventions. Une difficulté résulterait nécessairement de l'espacement des visites médicales et de l'obligation de tenir compte du délai de 45 à 60 jours. L'établissement des dossiers de remboursement qu'il appartiendrait à la préfecture d'ouvrir aussitôt la notification, par la mairie, de la première visite à des malades étrangers, exigerait que les mémoires médicaux et pharmaceutiques fussent établis spécialement pour chacun d'eux. Il faut reconnaître que l'institution d'un tel régime entraînerait des formalités qui ne seraient pas facilement acceptées des médecins et des pharmaciens, et qui compliqueraient singulièrement la tâche des préfectures. Elle comporterait cependant des compensations sous forme de remboursements appréciables.

Quoi qu'il en soit, les dépenses médicales et pharmaceutiques d'assistance à domicile afférentes aux étrangers sont confondues dans l'ensemble des mémoires transmis à la préfecture et dans les états de liquidation qui servent de base pour la fixation des

subventions obligatoires de l'État et la participation des communes du domicile de secours. Il a donc été pratiquement impossible d'évaluer les frais d'assistance médicale à domicile supportés par la France au profit des étrangers, et il ne pouvait être question, si ce n'était par voie de sondage, de procéder sur place à une évaluation qui eut exigé le dépouillement, un à un, de l'ensemble des bulletins de visites et des mémoires.

Outre les visites médicales, les étrangers bénéficient des consultations de différents dispensaires antituberculeux ou antivénériens là où ils ont été institués pour nos nationaux. Les rapports particuliers signalent qu'ils participent à ces consultations dans une proportion égale ou même supérieure à celle qui résulte de leurs effectifs rapportés à l'ensemble de la population. La question du remboursement par les pays d'origine ne paraî pas avoir été posée au sujet de ces prestations ; sa solution ne comporterait pas cependant des difficultés insurmontables.

Assistance hospitalière.

L'hospitalisation constitue la règle, largement et libéralement appliquée, de l'assistance médicale des étrangers soumis au régime des conventions. Comme il vient d'être rappelé, les étrangers sont rarement inscrits sur des listes préalables d'assistance médicale ; leur admission à l'hôpital est donc généralement effectuée selon la procédure d'urgence, quel que soit leur domicile de secours et l'on peut, sans crainte de démenti, affirmer que le principe de l'assimilation avec nos nationaux trouve sa pleine exécution en faveur des intéressés. Mais on doit s'empresser d'ajouter que ce résultat essentiel une fois atteint, il s'en faut que le mécanisme établi par les conventions selon le thème sommairement exposé plus haut, joue sans heurt et sans restriction, depuis la prise en charge régulière par les collectivités ou les autorités intéressées, jusqu'aux divers remboursements prévus au contrat.

Avant d'entrer dans le détail des nombreux errements constatés, il est permis d'affirmer que, sauf de rares et d'ailleurs intéressantes exceptions, le régime des conventions d'assistance n'a été ni généralement compris des autorités chargées de l'appliquer, ni uniformément interprété par toutes les parties en cause, et n'a pas produit les résultats financiers légitimement escomptés. Plus exactement, le régime a véritablement fait faillite dans l'un de ses éléments essentiels, celui des remboursements et de la répartition des charges, et l'ensemble du

système n'a pas trouvé dans l'expérience des faits les justifications nécessaires. Cette critique vaut non seulement pour l'hospitalisation de la loi de 1893, mais pour les différentes assistances légales envisagées par les conventions, et beaucoup des observations reproduites dans ce chapitre pourraient être renouvelées dans les chapitres suivants.

Le dépouillement des différents rapports particuliers de l'Inspection générale a permis de relever des erreurs ou des hésitations sur à peu près tous les points soulevés par l'application des conventions. Il suffira de mentionner ici les plus caractéristiques.

Notification aux consuls.

On sait que cette notification se fait par l'envoi d'un bulletin spécial, bulletin n° 1, qui fixe le délai des quarante-cinquième ou soixantième jour à partir duquel la charge de l'hospitalisation incombe au pays d'origine. Il y a intérêt à ce que l'envoi du bulletin soit fait dans le minimum de temps et accompagné ou suivi de tous les renseignements qui permettront d'une façon certaine le règlement ultérieur des frais.

Sans parler des cas non exceptionnels où les conventions sont systématiquement ignorées des commissions hospitalières, et où aucune admission d'étrangers n'a fait l'objet d'une notification, l'Inspection générale a constaté la plus grande diversité ou la plus grande incohérence dans les conditions d'envoi du bulletin. Dans un département du Midi, où la population étrangère est très abondante, l'envoi des bulletins est fait directement au consul, sans que la préfecture en connaisse. Le plus généralement, la préfecture reçoit le bulletin et les renseignements complémentaires, soit directement de l'hôpital, soit de la mairie, et les adresse au consul. Dans un département où, aux termes des instructions préfectorales, c'est la mairie qui est chargée de la transmission du bulletin à la préfecture, des retards se sont produits par manque de liaison avec l'hôpital. « L'hôpital », mentionne un rapport, « déclare son rôle terminé dès qu'il a avisé le maire de l'admission d'un malade et estime n'avoir pas à remplir le bulletin n° 1. Si l'hôpital compte sur la mairie, la mairie sur l'hôpital, et la préfecture sur les deux, des retards sont inévitables ».

C'est dans les organisations où l'hôpital remplit lui-même le bulletin n° 1 et l'adresse à la préfecture, avec tous les renseignements dont il dispose, sauf à les compléter par la suite, que les retards ont été les moins accentués.

Les rapports particuliers des Inspecteurs généraux signalent de nombreux cas où ces retards ont atteint ou dépassé un mois. Voici, au hasard, le cas d'un Polonais entré à l'hôpital de C... le 27 mars 1928. La mairie qui a, elle-même, procédé à son admission d'urgence, envoie le bulletin n° 1 à la sous-préfecture et c'est seulement le 19 mai que la préfecture avise le consul de Pologne. Voici, dans un autre département, un Italien hospitalisé à M... pendant une durée de 134 jours. L'admission a eu lieu le 17 février, l'envoi du bulletin le 16 avril. L'hôpital explique ce retard par la raison que le malade ignorait le français et qu'on a attendu l'arrivée d'un de ses compatriotes pour se renseigner à son sujet. De tels exemples pourraient être multipliés. Ils témoignent à tout le moins du peu d'empressement des administrations locales dans l'accomplissement de formalités dont l'utilité financière est cependant importante. Mais il convient d'ajouter que, dans les circonstances les plus favorables, les formalités exigent par elles-mêmes 5 à 6 jours au minimum. L'Inspection générale a relevé dans un département du Nord où l'administration préfectorale s'est montrée particulièrement attentive à l'application des conventions d'assistance, que c'est une moyenne de 8 jours qu'il convient de compter entre l'entrée du malade et la notification au consul. Au passif de ces conventions, le pays de résidence devrait donc logiquement ajouter ces 8 jours aux 45 ou 60 jours laissés obligatoirement à sa charge au titre de l'assistance temporaire.

Conformément à la circulaire du 18 octobre 1927, l'emploi de la lettre recommandée, avec avis de réception postale pour la notification aux consuls tend à se généraliser. Nombre de préfectures ont demandé si la date fixant le point de départ du délai des 45 ou 60 jours est celle du dépôt de la lettre recommandée au bureau de poste par la préfecture, ou celle de la remise de cette lettre par le service postal, au consul intéressé. Il paraît difficile, étant donné les termes précis des conventions, de ne pas admettre cette dernière date.

Signalons ici, bien qu'il s'agisse d'une pratique adoptée par le seul service des aliénés, qu'un département du Nord assure la notification aux consuls par l'intermédiaire du commissaire de police, qui, en échange du bulletin, réclame immédiatement un accusé de réception des consuls. Bien que cette pratique n'ait pas présenté d'inconvénients et ait même eu pour résultat une légère diminution des délais, elle paraît difficile à étendre. La généralisation d'un régime de notifications directes aux consuls par les soins d'une personne qualifiée mériterait cependant d'être étudiée.

Les consuls envoient avec une régularité très inégale et dans des délais les plus variables, l'accusé de réception. Il a été constaté, dans un département important du Midi, que le consul s'abstient complètement d'adresser cette pièce, et la préfecture, comme l'hôpital, ignorent le sort fait à l'envoi du bulletin de notification. C'est pour des cas semblables que la pratique de la lettre recommandée avec avis de réception postale prend toute sa signification et s'impose rigoureusement. A noter que certains consuls mentionnent habituellement dans leur réponse que l' « accusé de réception n'implique pas l'acceptation des frais au compte de leur gouvernement ». Il s'agit évidemment d'une clause de style, mais, à la rapprocher des difficultés soulevées par ailleurs au moment du règlement des frais, elle paraît révéler une tendance peu favorable à ce règlement.

La nature de la maladie et les certificats médicaux.

Une des dispositions essentielles des conventions est de subordonner la charge des pays d'origine au caractère chronique de l'affection ayant entraîné l'assistance médicale de l'étranger. L'expérience a démontré que cette disposition se heurte à des difficultés pratiques insurmontables pour la raison que le caractère chronique ou aigu de la maladie est en lui-même mal défini, difficile à affirmer, et que sa constatation dans un certificat médical se traduit par une formalité supplémentaire à laquelle les médecins manifestent une tendance notable à se dérober.

Dans un cas, qui paraît d'ailleurs exceptionnel, l'administration d'un hôpital d'une grande ville du Centre redoutait, de la part du corps médical, un refus de diagnostiquer les maladies des intéressés. En effet, et à la différence des autres hôpitaux, les registres d'entrée de cet établissement sont muets sur la nature des maladies soignées. Au cours d'un entretien avec le médecin de service, signalé comme particulièrement jaloux « du serment d'Hippocrate », un de nos collègues a pu facilement exposer qu'il ne s'agissait nullement de divulger la nature des maladies en question, mais d'en définir le caractère aigu ou chronique ; que cette obligation résultait d'ailleurs non plus d'une circulaire ministérielle, mais d'un accord diplomatique. Il va de soi, ajoute notre collègue, que le praticien est tombé tout à fait d'accord que la chose, à l'avenir, ne supporterait plus de difficultés, même s'il y avait lieu de fournir des diagnostics par périodes.

L'imprécision des diagnostics ou même l'absence de tout diagnostic, sont malheureusement fréquentes. Il a été constaté dans un département important du Midi, qu'aucun des certificats médicaux délivrés par les hôpitaux ne mentionne si la maladie est aiguë ou chronique. La préfecture envoie indistinctement au consul le bulletin n° 1 de tous les malades hospitalisés, comme elle relève, pour figurer sur les états de remboursement, tous ceux restés plus de 45 jours à l'hôpital sans s'inquiéter du caractère de leur maladie.

« Ainsi résolue, la question est fort simple, dit le rapport de l'Inspecteur général, mais il est douteux que des remboursements soient possibles dans de telles conditions ».

Voici d'autre part, au hasard des observations recueillies par l'Inspection générale, quelques faits caractéristiques des difficultés ou des erreurs entraînées par la clause des conventions relative au caractère aigu ou chronique des maladies.

« A l'hôpital de P..., j'ai relevé, écrit un Inspecteur général, la présence d'un Polonais qui, entré en février 1927, comme « aigu » pour bronchite et asthme, y était en traitement depuis *un an* au titre de l'assistance médicale. Le cas n'aurait été signalé à la préfecture que plusieurs mois après l'admission et des démarches auraient été faites pour régulariser la situation, mais aucune trace de ces démarches ne figure au dossier ». On trouve ailleurs l'étiquette de « maladie aiguë » appliquée à une ostéite suppurée, entraînant la mort après deux mois de séjour à l'hôpital ; à une rétinite albuminurique nécessitant 124 jours de traitement hospitalier et entraînant la cécité ; à un mal de Pott et à une tumeur du sein dont les malades ont été, le premier hospitalisé sept mois, la seconde deux mois et demi. L'énumération pourrait être poursuivie. Des cas analogues se sont produits dans la très grande majorité des services visités.

On ne saurait d'ailleurs reprocher aux services des préfectures, sauf dans les cas évidents, de ne pouvoir se livrer à un contrôle opérant des indications fournies dans les certificats médicaux, et l'on constate suivant les tendances que les uns, s'en tenant à la lettre des conventions, ne notifient aucun cas de maladies aigues, sans réfléchir que l'évolution de ces maladies peut en démontrer le caractère chronique, alors que les autres multiplient les notifications que cette évolution laisse apparaître, par la suite, comme inutiles.

Le plus souvent, c'est la première de ces tendances qui a prévalu et il arrive, dans certains départements, que tous les étrangers sans distinction sont considérés comme atteints de

maladie aiguë et que, notamment dans un cas, sur un total de dépenses d'hospitalisation de 70.000 francs, aucune somme n'était susceptible de remboursement par les pays d'origine.

La circulaire ministérielle du 22 septembre 1925, rectifiée par celle du 22 octobre de la même année, et qui trahit des hésitations manifestes, a vainement essayé d'apporter les précisions nécessaires au sujet de la conduite à tenir. Il s'agit, en réalité, d'une matière impossible à réglementer et la seule solution logique, d'ailleurs réclamée par les services intéressés, consisterait à faire disparaître cette notion de maladie aiguë ou chronique, sauf à fixer, dans le temps, le départ des responsabilités financières. La charge de toute maladie durant plus de 45 ou 60 jours devrait incomber au pays d'origine au delà de ce délai. Voilà la seule règle pratique dont l'application serait facilement assurée par les administrations intéressées.

La durée de la résidence et la preuve de la nationalité.
Les conditions de sortie de l'hôpital et de rapatriement.

Une autre limite imposée par les conventions à la règle du remboursement des dépenses par les pays d'origine, résulte de la durée de la résidence de l'étranger qui, dans le cas particulier de l'assistance médicale gratuite, échappe à cette règle si sa résidence dépasse 5 années. Il est nécessaire, d'autre part, que le pays de résidence fasse, à l'appui de sa demande de remboursement, la preuve de la nationalité du malade. Enfin, les conditions prévues pour le rapatriement de ces malades où les règles suivies pour leur sortie de l'hôpital, permettent encore au pays d'origine d'échapper à une partie des charges qui paraissent lui incomber.

Les observations recueillies sur place montrent que les dispositions des conventions ne sont pas interprétées dans un sens libéral par les consuls intéressés.

Les dossiers des préfectures ne contiennent pas toujours les pièces relatives à l'établissement de la durée de résidence de l'étranger, et il y a lieu de signaler à cet égard, qu'à défaut de précisions apportées par l'enquête individuelle le service préfectoral de l'assistance peut trouver des renseignements utiles au service de la carte d'identité. Il en est de même de la preuve de la nationalité en vue de laquelle les enquêtes individuelles négligent souvent d'apporter les éléments nécessaires. D'où l'obligation d'une correspondance avec les consuls qui retarde d'autant la prise en charge des dépenses.

Un petit nombre seulement de rapatriements de malades

ont été effectués par application des conventions de réciprocité, et ils ont nécessité d'assez longs délais, exception faite des Belges de la région frontière du Nord, qui sont, en général, dirigés sur l'hôpital de Tournai sur autorisation du consul dès reception du bulletin n° 1. Il a été relevé que, pour éviter les demandes de rapatriement, les malades, au su même de leurs consuls, sortaient non guéris de l'hôpital, sauf à rentrer par la suite dans un autre hôpital. Faute d'une organisation permettant l'intervention de la préfecture, grâce à un classement alphabétique des étrangers hospitalisés, qui n'a été qu'exceptionnellement relevé, les admissions successives dans des hôpitaux différents, pour la même maladie, interrompent le délai de 45 ou 60 jours ouvrant droit à remboursement. De même, il a été constaté que des assistés, refusant leur rapatriement, ont quitté spontanément l'hôpital pour entrer dans un autre, d'où la même impossibilité de faire jouer normalement la règle du remboursement. Il serait souhaitable que le bulletin n° 5, par lequel le consul est avisé de la sortie du malade, portât la mention « non guéri » qui laisse subsister le délai déjà couru pour la prise en charge éventuelle par le pays d'origine.

Le cas des malades non transportables, du fait de l'interprétation littérale et, à notre sens, abusive, des dispositions de la convention, entraîne également une situation inéquitable pour les collectivités du pays de résidence. Aux termes de l'article 4 de la convention: « les remboursements sont de plein « droit exigibles à partir du moment où l'intéressé *étant transportable*, les délais (de 45 ou 60 jours) sont expirés ». Les consuls italiens et belges, notamment, concluent de ce texte que la charge des malades intransportables incombe indéfiniment au pays de résidence. Les dossiers consultés contenaient nombre de lettres formelles à cet égard. Nous en extrayons les deux suivantes, la première émanant d'un consul italien au préfet d'un département de l'Est, la seconde d'un consul belge au préfet d'un département du Nord.

MONSIEUR LE PRÉFET,

« En réponse à votre note concernant les décomptes des frais de traitement des malades indigents S... et Z..., j'ai l'honneur de vous faire connaître les observations suivantes:

Les frais de l'assistance de M. S..., objet de vos notes du 27 mars 1926, et 31 mai 1926 ainsi que le bulletin n° 4 qui indiquait que l'assisté *n'était pas transportable et que la durée du traitement était indéterminée*, en vertu de l'accord d'assistance franco-italien, sont dans ce cas, à la charge du Gouvernement français.

« Au sujet de Z..., ayant ce consulat reçu le bulletin n° 1 avec votre note du

26 novembre 1926 les 45 jours seraient périmés le 12 janvier 1927. Le 30 décembre 1926 (10 jours avant l'échéance des 45 jours) avec ma note n° 8087 restée sans suite, j'autorisais le rapatriement de M. Z...

« Par conséquent, étant donné le retard dans les communications réglementaires, je considère que mon Gouvernement ne devrait rien rembourser. »

MONSIEUR LE PRÉFET,

« L'article 4 de la Convention franco-belge du 30 novembre 1921 suppose le cas d'un malade transportable. Cette disposition ne peut donc trouver son application que relativement à des malades de ce genre. Dans ces conditions, le remboursement des frais occasionnés au delà du 45e jour ne peut être réclamé aux Autorités belges, ces frais doivent demeurer à la charge des Autorités françaises. »

Peut-on vraiment soutenir que la responsabilité financière d'un malade dépend de l'état de gravité de son état et est-il vraiment équitable que le pays de résidence soit tenu — alors que le principe du remboursement est admis — à supporter indéfiniment la charge d'un étranger dont l'admission sur son territoire peut d'ailleurs, comme il a été constaté, ne dater que de quelques mois?

Si le régime des conventions d'assistance réciproque doit persister, une modification s'impose sur ce point.

Par ailleurs, nous avons relevé une autre lettre d'un consul qui manifeste l'intention de se désintéresser financièrement du traitement d'un de ses ressortissants, comme si, entre le remboursement et le rapatriement, il y avait place pour cette troisième solution dont la conséquence serait la mise à la charge de l'administration française de frais supplémentaires en cas de non guérison et d'impossible rapatriement, l'hospitalisation étant maintenue pour des raisons d'humanité au delà du délai réglementaire.

MONSIEUR LE PRÉFET,

« J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre lettre en date du 27 avril concernant l'admission de S... à l'assistance médicale gratuite.

« Je m'empresse de vous informer qu'en vertu des accords intervenus entre nos deux Nations, le Gouvernement de mon pays ne désire pas que cette assistance soit continuée à sa charge au delà du terme prescrit. Je vous saurai gré de bien vouloir me faire connaître si à l'expiration de ce délai le sieur S... pourra sortir ou s'il y aura des complications... »

C'est à raison de sa portée générale que cette lettre est reproduite ici.

Le cas des organisations d'assistance autonomes (Art. 35 de la loi de 1893).

Nous avons signalé plus haut le cas exceptionnel d'hôpitaux négligeant systématiquement de signaler l'admission des étrangers dans leurs services et enrayant ainsi à son départ le

mécanisme des conventions d'assistance et du remboursement réciproques.

Une mention spéciale doit être réservée à ce sujet aux administrations hospitalières des villes qui se sont réclamées de l'article 35 de la loi du 15 juillet 1893 pour instituer des organisations d'assistance autonomes, exorbitantes du droit commun. C'est évidemment par erreur que certaines administrations ont pu arguer de ces organisations pour écarter du bénéfice des conventions internationales les hôpitaux et les communes soumis au régime spécial qui en découle.

Des instructions ministérielles précises devraient intervenir pour dissiper toute équivoque sur ce point.

Le principe qui a inspiré la rédaction des conventions est celui de l'assimilation complète des étrangers et des nationaux, mais cela doit s'entendre de l'assimilation au point de vue des prestations à recueillir et non de la répartition des charges entre les collectivités publiques intéressées. Le fait que les villes qui se réclament de l'article 35 perdent la faculté d'obtenir la participation du département et de l'État à leurs charges d'assistance hospitalière est une mesure d'ordre intérieur qui ne peut avoir aucune conséquence au point de vue de l'application des conventions diplomatiques. Il doit demeurer entendu que les villes peuvent et doivent obtenir le règlement de toutes les dépenses d'hospitalisation des étrangers dont l'État est lui-même susceptible de réclamer le remboursement aux pays d'origine.

Cette vérité paraît tellement évidente que l'on peut s'étonner qu'elle ait été méconnue.

La question est d'ailleurs des plus importantes puisqu'elle intéresse la plupart des grandes villes et des grands centres hospitaliers qui ont adopté le régime des organisations autonomes.

Quoi qu'il en soit, alors qu'aucune difficulté n'a été soulevée à ce sujet dans plusieurs grands hôpitaux du Nord, l'Inspection générale a constaté que, dans d'autres établissements de la même région et dans la presque totalité des hôpitaux les plus importants de la région du Sud-Ouest, le régime des conventions est resté totalement méconnu de l'administration de ces établissements.

Le système pratiqué, signale le rapport d'inspection relatif à cette situation, est fort simple, mais nettement irrégulier.

Quels que soient les étrangers hospitalisés, ils sont assimilés à des nationaux. Le caractère aigu ou chronique de la maladie est sans intérêt. Les séjours multiples, les transferts, etc..., n'ont

plus d'importance, la survenance du quarante-cinquième ou du soixantième jour n'entraîne aucune conséquence. Et, au total, il n'est jamais rien demandé à titre de remboursement aux États contractants, pas plus que ne sont mis à la charge provisoire de l'État les frais de traitement des malades chroniques résidant en France depuis moins de cinq ans, à partir du quarante-cinquième ou du soixantième jour. Donc, au point de vue financier, inappplication totale des conventions. « J'ai fait part au préfet», ajoute l'Inspecteur général, « de mon étonnement de rencontrer pareilles lacunes et méconnaissance des instructions en vigueur, et, au cours de ma tournée dans les hôpitaux envisagés, j'ai expliqué la portée des conventions internationales, exposé le rôle du bulletin n° 1, des certificats médicaux et le mécanisme d'imputation des dépenses. »

A titre de démonstration et pour se rendre compte de l'ordre de grandeur des sommes éventuellement récupérables, notre collègue a procédé, ensuite, pour l'un de ces hôpitaux, aux calculs nécessaires, après avoir fait établir l'état nominatif de tous les étrangers soumis au régime des conventions et hospitalisés au cours d'une année pendant une période de plus de 45 ou 60 jours. Ces calculs, élimination faite des cas aigus et des malades séjournant en France depuis plus de 5 ans ont permis de fixer à 20.000 francs environ le montant des sommes récupérables pour l'hôpital envisagé.

Dans un grand hôpital d'un département voisin, et bénéficiant également du régime d'autonomie de l'article 35, la situation est identique, avec des conséquences financières sensiblement plus élevées en raison de l'importance plus grande de l'établissement. « Les hospices de...,» dit l'Inspecteur général, « pas plus que ceux de... n'appliquent les conventions d'assistance. Aigus ou chroniques, en France depuis plus ou moins de 5 ans, soignés 45 jours ou plus, les malades étrangers ne sont jamais signalés par l'hôpital à la préfecture et par celle-ci au consul. Si bien que la charge en incombe aux hospices et à la ville... tout comme celle des nationaux... Une dizaine d'étrangers échappent à cette règle et figurent sur les états trimestriels transmis au Ministère. La raison en est que certains maires des localités voisines, quand ils envoient aux hôpitaux un malade étranger habitant leur commune, avisent eux-mêmes la préfecture et, pour cette portion infime d'hospitalisés, la préfecture informe le consul et applique les conventions. Au total, c'est une somme de 14.000 francs environ, par an, indiquée au Ministère comme récupérable. Cette somme est remboursée aux hospices de... par le service départemental de l'assistance

médicale gratuite (jusqu'au quarante-cinquième jour) et à partir du quarante sixième, par le département du..., sans appel aux contingents communaux. Mais c'est tout. »

Les calculs, effectués dans les mêmes conditions que pour l'établissement envisagé plus haut, font apparaître que c'est à près d'un million que s'élève annuellement le total des dépenses dues pour l'hospitalisation des malades tributaires des conventions. Ces dépenses s'appliquent à 400 malades environ et, compte tenu des réductions correspondant aux 45 ou 60 premiers jours, ou afférentes à des malades séjournant en France depuis plus de 5 ans, ou atteints d'affections aiguës, le montant des sommes récupérables serait de l'ordre de grandeur de 125 à 150.000 francs.

Il s'agit là évidemment, de chiffres approximatifs, mais nous avons cru devoir reproduire ici ces exemples qui permettent de considérer comme améliorables dans une certaine mesure les résultats financiers des conventions.

ÉTRANGERS SOUMIS AU RÉGIME DES CONVENTIONS

Les étrangers, appartenant à des pays n'ayant pas passé avec la France de traité d'assistance réciproque, forment approximativement le 1/3 de la population étrangère admise sur notre sol.

Les constatations faites sur place permettent d'affirmer que l'assistance médicale qui leur est accordée n'est pas sensiblement différente de celle qui est assurée aux étrangers bénéficiaires des conventions, sous réserve de l'assistance à domicile qui ne leur est, en fait, que très exceptionnellement applicable.

En ce qui concerne l'hospitalisation, l'Inspection générale a relevé que le nombre des admissions, et plus encore le nombre des journées (la durée du séjour à l'hôpital des étrangers non soumis aux conventions dépassant en général, dans les sondages effectués, la moyenne relevée pour les autres malades étrangers) sont sensiblement équivalents — toutes proportions calculées bien entendu — quelle que soit la catégorie envisagée des étrangers. Si une différence a pu être faite, elle l'a été le plus souvent au profit des étrangers non soumis au régime des conventions. C'est ainsi, notamment, que, dans un département du Midi, le total des dépenses d'hospitalisation des étrangers atteint un pourcentage supérieur à celui de leur rapport à

l'ensemble de la population, soit 9,68 p. 100 pour une proportion de 7,53 p. 100 d'étrangers dont 2,68 p. 100 de tributaires des conventions et 4,85 p. 100 non tributaires. La part afférente à ces derniers, dans ces dépenses, est de 7,52 p. 100 et celle des premiers 2,16.

Le tableau relevé dans un département de la région parisienne donne des chiffres aussi caractéristisques.

Pourcentage général des étrangers par rapport à l'ensemble de la population : 6,7 p. 100 dont 5 p. 100 pour les tributaires des conventions ; 1,7 p. 100 pour les non tributaires.

Pourcentage des journées d'hospitalisation d'étrangers par rapport au total des journées d'hospitalisation de Français et d'étrangers : 14 p. 100, dont : 4,1 p. 100 pour les non tributaires, 9,9 p. 100 pour les tributaires.

Eu égard au pourcentage relatif des uns et des autres, la proportion est donc sensiblement plus forte pour les étrangers non tributaires des conventions.

Cette constatation n'est certes pas générale, mais elle reste, dans l'ensemble, caractéristique de la tendance des services français d'admettre libéralement et généreusement les étrangers au bénéfice de l'hospitalisation, quelle que soit leur nationalité et en dehors de toute préoccupation relative au remboursement des dépenses.

Les dépenses résultant de l'hospitalisation des étrangers non soumis au régime des conventions sont supportées par les patrons, les consuls, les hôpitaux eux-mêmes et les communes. Enfin, pour une part et dans des conditions que nous apprécierons, par l'État sur le crédit spécial de subventions mentionné au début de ce rapport.

Il va de soi que les étrangers, quelle que soit leur nationalité, bénéficient des organisations médicales constituées par les patrons en faveur de leurs ouvriers. Il n'a pas été remarqué qu'une distinction ait été faite en vue de laisser jouer l'assistance médicale gratuite pour les étrangers soumis au régime des conventions à l'exclusion des autres catégories.

Quant aux étrangers hospitalisés, sur la demande et pour le compte de leurs consuls, leur nombre est très variable d'une région à l'autre, et même d'un hôpital à l'autre.

La contribution des consuls étrangers aux dépenses d'hospitalisation de leurs ressortissants a paru exceptionnelle dans la région du Nord, et relativement fréquente dans les départements du Midi.

Dans un hôpital du Sud-Est, il a été relevé que, sur un total de dépenses de 70.000 francs, afférentes à des étrangers

non tributaires de conventions, près de la moitié a été supportée par les consulats. Par contre, deux autres hôpitaux du même département, sur un total de 30.000 francs, n'ont récupéré auprès des consulats étrangers que des sommes minimes. Il faut en conclure que la participation financière de ces derniers est susceptible de s'exercer dans la seule mesure ou celle-ci est méthodiquement sollicitée.

Également variable est la participation respective des hôpitaux contre lesquels joue l'obligation analysée plus haut de l'article 1er de la loi de 1851, et des communes qui ont provoqué l'admission à l'hôpital de l'étranger non soumis au régime des conventions.

Nous avons déjà signalé l'organisation d'un département qui a maintenu, pour les étrangers non bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite, le régime d'assistance institué dès 1882 au profit de tous les étrangers sur la base de l'assimilation avec les Français, et qui comporte répartition de la dépense entre le département et la commune de résidence.

Ailleurs, certaines communes ont délibérément accepté de supporter la charge de l'hospitalisation des étrangers résidant sur leur territoire et inscrivent, comme le cas a été relevé dans un département du Nord, un crédit spécial à leur budget sous la rubrique « dépenses d'assistance médicale gratuite à la charge exclusive de la commune ». Dans ce département, la règle en est d'ailleurs si bien admise, que la préfecture a préparé une circulaire type par laquelle les maires sont invités automatiquement à prendre à la charge de leur commune ou de leur bureau de bienfaisance, les frais d'hospitalisation des malades étrangers non susceptibles de bénéficier de la loi de 1893. Cette circulaire s'abrite sous l'autorité d'une décision du Ministre de l'Intérieur dont la date n'est pas rappelée et aux termes de laquelle il est précisé que les Français privés de ressources reçoivent dans le pays auquel appartient l'étranger en question, au même titre que les nationaux, les secours médicaux et pharmaceutiques et qu'il convient de faire bénéficier ce dernier des mêmes avantages en France.

Les hôpitaux supportent la charge des étrangers, par application de l'article 1er de la loi de 1851, dans la limite des revenus de leur dotation. Lorsqu'il s'agit d'organisations fonctionnant sous le régime de l'article 35 de la loi de 1893, c'est en définitive la commune elle-même — au moment où elle comble le déficit hospitalier — qui assume les frais d'hospitalisation des étrangers. Mais la situation n'est pas sensiblement différente pour les communes de la plupart des départements où, en dehors de toute

réglementation et de toute obligation préalable, le budget supporte les dépenses des étrangers hospitalisés d'urgence dans les hôpitaux voisins. On peut donc dire, d'une façon générale, que les communes ont, dans une large mesure, spontanément assumé la charge de l'assistance hospitalière des étrangers résidant sur leur territoire. Cependant, dans un département du Midi, il est arrivé que les dépenses d'étrangers non soumis au régime des conventions ont été « glissées » parmi les dépenses d'assistance médicale gratuite aux fins de subvention par le service départemental; le contrôle sur pièce et le contrôle sur place effectués par la préfecture fournissent la preuve de multiples redressements de cette nature.

Quant aux subventions de l'État, nous avons mentionné plus haut qu'elles sont imputées sur le crédit spécial ouvert pour la première fois en 1925, s'élevant à 500.000 francs pour les six derniers mois de cette année. Ce crédit, maintenu à 500.000 francs en 1926, a été porté à 1.500.000 francs au budget de 1927, à 2.000.000 au budget de 1928 et à 4.000.000 au projet de 1929.

L'assimilation des indigènes de l'Afrique du Nord aux étrangers non soumis au régime des conventions, c'est-à-dire aux étrangers les moins favorisés, a été généralement critiquée par les services locaux, et il a paru choquant de refuser le bénéfice de l'assistance médicale gratuite à des Africains du Nord qui ont servi dans les rangs de l'Armée française, alors qu'elle était accordée à des anciens alliés ou à des neutres.

La commission des traités internationaux d'assistance avait posé, au sujet de l'utilisation du crédit, quelques principes tendant à lui assurer une répartition équitable. La circulaire du 14 décembre 1925 les a portés à la connaissance des préfets, en même temps qu'elle invitait les hôpitaux à établir leur demande de subvention. « Il ne pouvait être question, dit-elle, de répartir ce crédit d'une manière automatique entre les établissements intéressés au prorata de leurs demandes et il y a lieu d'établir entre eux des distinctions. Ceux-là surtout semblent devoir bénéficier d'une subvention pour lesquels l'hospitalisation des étrangers dont il s'agit a constitué une charge exceptionnelle, non point tant eu égard à leur nombre total qu'en raison de la proportion entre ces malades d'une part, et les malades français (ou assimilés par les traités d'assistance aux Français soigné dans le même hôpital, d'autre part, et même entre les hospitalisés et la population de la commune où se trouve situé l'établissement. Ainsi, dans la pensée de la commission, tel hôpital, dans une commune peuplée de quelques centaines d'habitants

à peine, et qui aura reçu autant et plus d'étrangers que de français, mérite beaucoup plus d'intérêt, même si, en somme, ces étrangers ont été peu nombreux, que tel hôpital qui en aura hospitalisé davantage, mais peu, en comparaison des malades français, et qui est situé dans une agglomérations de plusieurs centaines de mille d'habitants. »

Un tableau était joint sur lequel devait être porté, pour chaque hôpital, le montant des dépenses d'hospitalisation des étrangers envisagés, comparativement à l'ensemble des dépenses de l'établissement. Les préfets étaient invités, d'autre part, à mentionner dans la colonne « observations », si en raison de circonstances spéciales, notamment de la situation financière de l'établissement, l'hospitalisation des étrangers avait entraîné pour un hôpital déterminé, une charge exceptionnellement lourde.

L'expérience de notre tournée a démontré que, pour des raisons diverses, et, notamment, à cause de l'insuffisance manifeste du crédit par rapport à l'ensemble des dépenses auxquelles il s'agissait de participer, les subventions accordées ont donné lieu à d'unanimes critiques.

Dans un département du Nord, voici deux hôpitaux également pauvres et d'importance comparable; le premier accuse 15.500 francs de dépenses pour les étrangers en question, on lui accorde une subvention de 100 francs. Le second a dépensé 4.500 francs, il reçoit une subvention de 1.500 francs. Un grand hôpital du même département, dont les finances n'en sont pas plus florissantes, reçoit 500 francs pour une dépense de 115.000 francs. « Subvention dérisoire et dont la base de répartition n'apparait pas » dit le rapport d'inspection.

« La Préfecture n'a jamais compris, dit un autre rapport, pourquoi le Ministère avait accordé 1.000 francs sur 1.500 francs de dépenses à l'hôpital de P... et 1.100 francs sur 14.000 francs à l'hôpital de S.... Elle est persuadée qu'il y a eu une erreur. Il est évident qu'accorder des subventions dans cette proportion, octroyer des allocations de 100 francs, va souvent à l'encontre du but poursuivi. Les administrations hospitalières ne comprennent pas et s'étonnent à juste titre. »

De telles citations et de tels exemples peuvent être multipliés. Le remède à la situation résulterait de l'augmentation du crédit, mais il faut s'efforcer de diminuer la part d'arbitraire qui préside à l'octroi des subventions en établissant un barème qui tiendra compte, dans une mesure appréciable, du chiffre absolu des dépenses, puis du rapport entre ce chiffre et celui des dépenses totales d'hospitalisation, de la situation financière de

l'établissement, et de tous autres éléments que l'expérience permettra de dégager. Peut-être conviendrait-il, pendant la période de tâtonnement qui inaugure nécessairement un service nouveau, de demander l'avis d'une commission spéciale dans laquelle celle des traités internationaux serait représentée. Il s'agit en effet, d'instituer un régime qui, dans la mesure où celui des conventions a échoué, pourrait être appelé à se substituer à lui. Enfin, l'Inspection générale s'est demandé s'il ne convenait pas, une fois fixée à chacun des départements la part du crédit délégable, en tenant compte de l'ensemble des situations, de laisser aux administrations préfectorales une part d'initiative plus grande dans la répartition des subventions aux différents établissements. Une telle décentralisation, que justifie la connaissance plus parfaite des besoins locaux complexes, éviterait certainement des erreurs, comme celles que des rapprochements de chiffres ou de situations ont soulignées au cours de notre tournée.

Restera à assurer le contrôle des états fournis par les hôpitaux à l'appui de leur demande de subvention. L'Inspection générale a, en effet, relevé deux sortes d'erreurs dans la présentation de ces états. Les premières, d'ordre matériel, consistent dans la présentation inexacte des listes d'étrangers et l'indication de la durée de leur séjour. Au cours de vérifications sur place, les discordances les plus diverses ont été constatées. Ici, sur les trois étrangers signalés, l'un est Italien, un autre, un Français pris pour un Américain, le troisième, un Russe, qui seul restera dans la catégorie impliquant subvention. Ailleurs, la liste d'étrangers fournie à la préfecture contenait deux Espagnols supplémentaires que personne n'a pu découvrir. Ici encore, on a compté 90 jours d'hospitalisation alors que l'examen du registre des entrées et sorties n'en laisse apparaître que 70; et là, on a interchangé journées de chirurgie et journées de médecine, dont le prix est différent, et on a ajouté indûment des journées d'incurables ou des journées d'enfants en dépôt.

Ces erreurs doivent disparaître avec l'organisation d'un service de contrôle de l'hospitalisation des étrangers, sur les bases que nous envisageons plus loin, et qui comportent la notification immédiate des admissions et des sorties et la tenue correspondante, à la préfecture et dans les hôpitaux, de registres spéciaux.

Le second groupe d'erreurs, est lié au fait que nombre d'établissements hospitaliers font figurer, sur les listes appuyant leurs demandes de subvention, des étrangers dont les frais sont intégralement ou partiellement remboursés d'autre part.

C'est ainsi que l'hôpital de F... a dû reconnaître qu'une partie des dépenses dont il réclamait le remboursement avait été couverte par des organisations patronales. Mais le cas relativement fréquent est celui qui fait entrer en ligne de compte des assistés dont le prix de journée a déjà fait ou devra faire l'objet d'un remboursement par le mécanisme de la loi de 1893.

Le contrôle de cette situation a nécessité, d'une part, des recherches à la préfecture, d'autre part, une enquête dans les établissements eux-mêmes. Voici ce que signale le rapport d'inspection relatif à un département particulièrement typique.

« La difficulté du contrôle à la préfecture provient de ce que celle-ci classe ses dossiers par commune. Il est rare que les états de remboursement de la loi de 1893 indiquent quelle est la commune qui a décidé l'envoi d'un malade à l'hôpital, c'est-à-dire quelle est la commune de résidence, celle à qui sera demandé le remboursement pro parte qua de ses frais d'hospitalisation. Ainsi, il est difficile de rechercher si les étrangers portés sur les états envisagés figurent également sur les états de remboursement au compte de la loi de 1893, car il faudrait connaître, chaque fois, leur commune de résidence. J'ai néanmoins, par sondage, pu constater que l'hôpital de F...., par exemple, pour qui il est demandé à l'État 477 francs afférents à 5 malades, s'en est déjà fait rembourser au moins deux par l'assistance médicale. »

Dans ce même département, la visite sur place a révélé que deux autres hôpitaux font délibérément figurer sur les tableaux joints aux demandes de subventions spéciales et sur les états de remboursement au compte de l'assistance médicale gratuite, les mêmes étrangers et pour les mêmes dépenses.

Cet exemple mérite d'être retenu comme particulièrement suggestif au point de vue de l'organisation de ce contrôle parallèle à la préfecture et à l'hôpital, sur lequel il nous reste à appeller l'attention de l'Administration centrale.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES SERVICES D'ASSISTANCE AUX ÉTRANGERS

Les constatations qui précèdent ont laissé apparaître que l'application des conventions internationales d'assistance est liée à la valeur des services locaux et, notamment, du service départemental, chargé de cette application. Le passage de l'Inspection générale dans ces services a, dans plusieurs circonstances, entrainé des changements de personnel ou des réorganisations utiles.

Parmi les mesures qui paraissent indispensables, et dont l'initiative a été prise par les préfectures, soit spontanément, soit sur les suggestions de l'Inspection générale, l'une des plus importantes est l'institution parallèle d'un contrôle spécial des étrangers tant à la préfecture que dans chacun des établissements hospitaliers du département.

Voici, dans un département dont les administrations hospitalières ont fourni des statistiques erronnées, contradictoires ou fantaisistes, les dispositions prises par le préfet. Des instructions précises, expliquant en détail le mécanisme des conventions d'assistance et la portée des formalités prescrites, ont été envoyées aux différents établissements hospitaliers et aux maires d'un certain nombre de communes. Par ailleurs, le bureau chargé de l'assistance a ouvert un *registre de contrôle*, sur lequel sont portés tous les hospitalisés du département, français ou étrangers, au compte de l'assistance médicale gratuite. Ce registre contient les inscriptions suivantes :

a) numéro d'ordre ;
b) nom et prénoms des malades ;
c) nationalité ;
d) recours ;
e) diagnostic médical ;
f) date d'entrée ;
g) date de sortie ;
h) certificat d'incurabilité ou de curabilité ;
i) dates d'envoi et de réception ;
j) comptabilité ;
k) observations.

Pour la commodité des recherches et du contrôle, il est tenu un registre spécial pour les établissements hospitaliers du chef-lieu, hôpital général, maternité, hospice des vieillards, et un registre pour tous les autres établissements du département. « Grâce à ces documents », dit le rapport d'inspection, « la préfecture est en mesure de suivre tous les hospitalisés et d'exercer, le cas échéant, un contrôle effectif d'autant plus nécessaire que les administrations hospitalières apportent moins d'exactitude, de précision ou d'obligeance à fournir les renseignements demandés ».

Cependant, il est apparu dans d'autres départements que la tenue d'un registre commun aux malades français et étrangers, n'était pas suffisante pour assurer le contrôle constant du mouvement hospitalier des étrangers. « Lors d'un premier passage à la préfecture », écrit un Inspecteur général, « je m'étais préoc-

cupé de savoir si les hôpitaux du département tenaient un contrôle des étrangers hospitalisés. Il me fut répondu que non, mais qu'il était pris bonne note de cette suggestion et que je trouverais ce dernier à ma prochaine visite. Et, en fait, quelques semaines plus tard un registre spécial a été ouvert, qui contient, dans une première partie, l'indication des hospitalisés étrangers tributaires de conventions d'assistance, et dans une deuxième, celle des hospitalisés étrangers appartenant à des pays n'ayant conclu aucune convention. Voici les divers renseignements consignés :

a) numéro matricule ;
b) nom et prénoms ;
c) nationalité ;
d) état-civil ;
e) date et lieu de naissance ;
f) date d'entrée en France ;
g) dernier domicile à l'étranger ;
h) domicile en France ;
i) date d'entrée à l'hôpital ;
j) date de sortie ;
k) prix de journée ;
l) nombre de journées ;
m) montant des frais de séjour ;
n) montant du rappel du prix de journée ;
o) total de la dépense ;
p) observations (nature de la maladie).

« De son côté, le service de la préfecture a consacré aux étrangers tributaires des conventions d'assistance, une partie spéciale du registre des hospitalisations de l'assistance médicale, sur laquelle figurent les renseignements suivants :

a) numéro d'inscription sur le registre d'hospitalisation ;
b) nom du malade ;
c) nationalité ;
d) hôpital où a été soigné le malade ;
e) date d'entrée ;
f) date de sortie ;
g) nombre de journées ;
h) prix de journée ;
i) montant des frais de traitement pendant les 45 ou 60 premiers jours ;
j) montant des frais de traitement au-delà des 45 ou 60 premiers jours ;

k) autres frais ;
l) dépense totale pour chaque malade ;
m) observations.

« Cette nomenclature », précise notre collègue, « paraît satisfaisante, mais à la condition d'y ajouter un renseignement capital pour l'application des conventions, c'est-à-dire, la nature de la maladie .»

Si nous avons retenu ces exemples, c'est parce qu'il nous paraît possible d'y découvrir les éléments d'une organisation type de contrôle dont l'Administration centrale devrait, après mise au point, poursuivre la généralisation par voie d'instructions aux préfets.

COMPTABILITÉ DES DÉPENSES RECOUVRABLES, PAR APPLICATION DES CONVENTIONS

En vue de la présentation des comptes dont le règlement doit se faire par compensation avec ceux des pays étrangers correspondants, ainsi qu'il a été exposé plus haut, les préfectures sont annuellement invitées à fournir l'état, par nationalité, des dépenses d'hospitalisation des étrangers soumis au régime des conventions. Cet état fait ressortir le nombre des journées d'hospitalisation, le prix de journée qui a servi de base de calcul, la dépense totale, la part à la charge définitive de l'État et celle qui est susceptible de récupération sur le pays d'origine. L'époque à laquelle ces renseignements sont réclamés afin de permettre au Ministère des Affaires Etrangères de centraliser avant le 31 décembre, date fixée par les traités d'exécution des conventions, l'ensemble des comptes des différentes assistances, explique qu'ils sont dans nombre de cas incomplets. En outre, le prix de journée retenu est nécessairement provisoire, en général inférieur au prix définitif. Certaines préfectures adressent, par la suite, un état réctificatif, basé sur ce prix définitif, mais le cas est exceptionnel et il faut reconnaitre qu'en raison de la faible importance des remboursements réclamés, une telle rectification n'en modifie pas sensiblement le total et ne s'impose pas dans tous les cas.

Sans parler des erreurs matérielles, provenant d'oublis, de négligences ou de la médiocre organisation administrative des services, dont nous avons déjà parlé, notre attention a été appelée sur les inexactitudes ou les impossibilités résultant des

conditions mêmes dans lesquelles s'effectue la liquidation des dépenses d'assistance médicale gratuite.

Le Ministère demande aux préfectures de lui faire parvenir annuellement un état, ventilé par nationalités, des dépenses afférentes à l'hospitalisation des étrangers, mais il faut reconnaître qu'elles ne sont pas en mesure, dans l'état actuel des enregistrements comptables, de donner des renseignements exacts pour toutes les catégories d'étrangers. Si, en effet, les hôpitaux établissent des décomptes séparés pour les malades ayant le domicile de secours départemental ou national, qui ont nécessité une décision spéciale, il n'en est pas de même des malades pourvus du domicile de secours communal et dont les dépenses sont confondues, dans un état global, sans distinction entre les Français et les étrangers. Il en résulte qu'une partie des dépenses d'hospitalisation des étrangers est omise sur les états annuels, et qu'ainsi les sommes récupérables sur les pays d'origine sont encore diminuées d'autant. La préfecture, lorsqu'elle a organisé un contrôle individuel des étrangers, peut, il est vrai, établir elle-même le décompte des dépenses d'hospitalisation des étrangers, mais seulement au prix d'un travail supplémentaire qui ne cadre pas avec les enregistrements comptables du service.

Il est à présumer, d'ailleurs, que, dans ce cas, le remboursement réclamé par les départements à l'État dans les comptes spéciaux des dépenses d'étrangers soumis à convention, fait, pour une partie, double emploi avec les sommes imputables à l'État d'après les comptes globaux de liquidation de l'assistance médicale gratuite qui, par application des barèmes, servent de base à la répartition générale des charges du service.

C'est donc à un remaniement parallèle des comptes spéciaux d'étrangers et des comptes généraux de liquidation des dépenses de l'assistance médicale gratuite qu'il faudrait aboutir et diverses préfectures ont manifesté le désir de recevoir à ce sujet des instructions détaillées.

Le régime adopté au sujet des conditions dans lesquelles doit être faite l'avance des frais nécessités par l'hospitalisation des étrangers soumis à conventions, a également retenu l'attention de l'Inspection générale.

« Il m'a paru », dit un de nos collègues, « que les errements suivis dans le département de..., en ce qui concerne la prise en charge provisoire des étrangers soumis à convention, n'étaient pas conformes à l'esprit des instructions en vigueur. Les circulaires de 1923, 1925 et 1927 sont, sur ce point, imprécises. Il est bien entendu que jamais les hôpitaux ne doivent

demeurer créanciers des frais d'hospitalisation postérieurs au quarante-cinquième jour. Mais qui doit le demeurer ? La circulaire dit : les services d'assistance. Cela signifie-t-il qu'il faille continuer à mettre ces frais à la charge des trois collectivités, après comme avant les quarante-cinq jours, et leur appliquer les barèmes ? Mais alors, quand les remboursements interviendront, comment fera-t-on le partage des sommes récupérées ? Il faudra revoir les contingents. C'est matériellement impossible. Les communes ne seront jamais remboursées. Il ne reste que deux systèmes : celui que je crois logique, c'est la mise de ces malades à la charge de l'État (comme pour les malades sans domicile de secours) qui est susceptible de les récupérer par la suite ; ou celui qui est employé ici : la prise en charge par le département à titre exclusif.

« Ce système mérite le reproche d'être inéquitable et d'aboutir à créer une catégorie d'hospitalisés absolument imprévue de la loi et des règlements.

« On connaît :

« 1° Les hospitalisés payants ;

« 2° Les hospitalisés à la charge des hôpitaux ;

« 3° Les hospitalisés à la charge de l'assistance médicale gratuite, (et ceci avec domicile communal, départemental ou sans domicile). Dans le premier cas, la charge incombe à la commune, au département et à l'État ; dans le deuxième, au département et à l'État ; dans le troisième, à l'État seul.

« Mais on ne connaît pas d'hospitalisés à la charge du département tout seul. Les circulaires qui parlent des services d'assistance ne peuvent pas vouloir envisager cette hypothèse.

« Donc, je signale cette pratique du département de..., qui lui est préjudiciable, et je demande que l'Administration centrale veuille bien préciser ses circulaires précitées en indiquant quelle est la collectivité qui doit assurer la charge provisoire des journées au-delà du quarante-cinquième jour en attendant le remboursement par les pays d'origine. »

L'Inspection générale tire de cet exposé un argument de plus en faveur d'une réorganisation du service comptable de l'assistance médicale gratuite, afin d'y introduire, entre les dépenses des étrangers et des nationaux, une séparation logique qui facilitera le règlement équitable du problème des avances. Elle estime, d'autre part, qu'à raison de l'importance susceptible d'être prise par les dépenses remboursables sous un régime d'application normale des conventions, il appartient à l'État de faire régulièrement aux départements les avances nécessaires.

STATISTIQUE ET ÉVALUATION DES DÉPENSES

Pour répondre pleinement au but de la tournée de l'Inspection générale, tel que nous l'avons défini plus haut, il eut été souhaitable que ce rapport contint pour l'assistance médicale gratuite, qui constitue le plus important et le plus onéreux des services d'assistance aux étrangers, des renseignements statistiques précis portant sur :

1° le nombre total, et par nationalité, des étrangers hospitalisés annuellement sur notre territoire, ainsi que les journées correspondantes de séjour à l'hôpital ;

2° le montant des dépenses nécessitées par cette hospitalisation et la part supportée respectivement, dans ce total, par les collectivités publiques ou privées intéressées, État, départements, communes, hôpitaux, organisations patronales et pays d'origine ou consulats, soit qu'il s'agisse d'étrangers soumis ou non au régime des conventions.

Le rapprochement de ces chiffres et leur comparaison avec la population générale et les dépenses nécessitées par nos nationaux, devaient permettre une appréciation motivée et de la nature et de l'importance des charges résultant de l'assistance médicales des étrangers sous ses diverses formes.

Déjà, les documents périodiques envoyés au Ministère, en vue du règlement des dépenses ou de l'octroi des subventions, doivent contenir des précisions utiles. Par ailleurs, et sur l'initiative de la Commission des traités internationaux, l'Administration centrale avait provoqué l'envoi périodique de renseignements complémentaires et, notamment, la circulaire du 10 janvier 1927 réclamait le pourcentage général des journées d'hospitalisation.

En vue de sa tournée, l'Inspection générale avait établi, de son côté, d'accord avec la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, des tableaux mentionnant en détail les renseignements nécessaires, et que les préfectures devaient remplir préalablement à notre passage. Nous avions mission de contrôler l'ensemble de ces documents et d'en dégager des conclusions chiffrées.

L'exposé que nous venons de donner du fonctionnement des services à suffisamment démontré que les chiffres ainsi recueillis ne peuvent, même avec les redressements que nous leur avons fait subir, être accueillis que sous les plus expresses réserves.

DÉPARTEMENTS	POPULATION TOTALE (1)	NOMBRE D'ÉTRANGERS (1)	POURCENTAGE DES ÉTRANGERS	TOTAL DES MALADES hospitalisés.	ÉTRANGERS hospitalisés.	POURCENTAGE	NOMBRE DE JOURNÉES d'hospitalisation.	NOMBRE DE JOURNÉES d'étrangers.	POURCENTAGE
NORD	1.969.159	233.026	11,8	29.784	3.777	12,6	728.280	94.513	13
SEINE	4.195.418	433.189	13	285.673	25.421	9,8	7.281.395	414.545	5,6
SEINE-ET-MARNE	380.057	25.570	6,1	1.921	404	21	95 944	13.005	14
AVEYRON	328.886	12.198	3,7	2.178	366	16	98.740	9.561	9,6
SEINE-ET-OISE	1.137.624	83.940	7,3	15.407	1.587	10	»	»	»
SOMME	455.227	18.689	4,1	3.303	253	7,3	119.084	5.437	4
HAUTES-ALPES	84.636	3.327	3,9	477	34	9,22	24.221	1.842	7
HAUTES-PYRÉNÉES	179.076	8.799	4,9	671	37	5,4	58.326	2.316	3
CHARENTE-INFÉRIEURE	417.789	3 369	8	5.438	149	2,7	198.771	4.455	2,2
COTE-D'OR	328.881	10.023	3	»	»	»	91.236	4.282	4

(1) Ces chiffres sont ceux du recensement de 1926, ou de la statistique des étrangers, établie périodiquement par la Préfecture.

En fait, il a paru plus expédient de nous en tenir aux chiffres généraux qui donnent lieu à moins de causes d'erreurs, et d'essayer d'en dégager quelques exemples précis et contrôler les déductions qu'ils comportent.

Le total des dépenses d'hospitalisation d'après les tableaux établis pour les années 1926 et 1927, dans 75 départements, à l'occasion de notre mission, s'élève approximativement à 271 millions.

L'hospitalisation des étrangers entre dans ce total pour une somme de 20 millions.

Le rapport des *dépenses d'hospitalisation des étrangers* sur dépenses totales d'hospitalisation serait de 0,0738, légèrement supérieur au rapport de *la population étrangère* : 2.507.675, sur population totale : 40.743.851, qui s'élève à 0,0615.

Voici d'autre part, pour quelques départements d'importance et de situation variables, et pris à titre d'exemple, le nombre des malades étrangers hospitalisés, le nombre correspondant de journées d'hospitalisation, ainsi que leur pourcentage par rapport à l'ensemble de la population.

Ce tableau illustre l'observation déjà formulée en ce qui concerne l'importance des hospitalisations d'étrangers qui sont plus nombreuses, relativement, que les hospitalisations de Français.

Le département de la Seine fait exception à cette règle puisque les hôpitaux de l'Assistance publique, fonctionnant pour tout le département, n'enregistrent que 8,8 p. 100 d'admissions d'étrangers, alors que la proportion des étrangers dans la population totale est de 13 p. 100. Mais cette situation tient à des causes multiples, dont la plus importante est vraisemblablement l'afflux à Paris des malades français venus de province et élisant domicile chez des parents ou des amis en vue de leur hospitalisation. Il est d'ailleurs facile de relever que le nombre total des hospitalisations, rapporté à la population, est beaucoup plus considérable que dans les autres départements.

Une autre observation, également générale, concerne la durée du séjour des étrangers à l'hôpital. Le rapport des journées d'hospitalisation d'étrangers à celui de l'ensemble des journées de séjour à l'hôpital est sensiblement inférieur au rapport du nombre des admissions, tout en dépassant encore, le plus souvent, le rapport démographique des étrangers à l'ensemble de la population.

Il faut en déduire que si les étrangers entrent plus facilement à l'hôpital, ils y séjournent un peu moins longtemps.

Nous avons signalé plus haut que, dans nombre de cas, les

étrangers, n'appartenant pas à des pays liés avec la France par un traité d'assistance réciproque étaient admis dans une proportion égale ou supérieure aux autres.

Enfin, entre autres observations, il eut été intéressant de rechercher dans quelle mesure les étrangers récemment immigrés et tombés malades dès le début de leur séjour en France, faute de n'avoir pas subi un contrôle sanitaire préalable, interviennent dans l'ensemble des hospitalisations.

Mais les sondages tentés par plusieurs d'entre nous n'ont pu être poursuivis avec toute la précision désirable et ont amené des résultats difficilement interprétables. Notons seulement les résultats de ces sondages dans deux départements: le département du Nord où, sur un total de 501 étrangers hospitalisés, 150 l'ont été durant la première année de leur entrée en France, et le département de la Seine où les constatations relevées sont encore plus caractéristiques, puisque sur un groupe de 929 étrangers hospitalisés, 546, soit près de 60 p. 100, avaient une résidence en France inférieure à un an et 158, soit près de 16 p. 100, pour lesquels cette résidence était inférieure à trois mois. L'enquête mériterait d'être poussée plus loin et plus profondément, mais on peut sans crainte affirmer que l'institution récente du certificat médical obligatoire pour tous les étrangers travailleurs, en éliminant un certain nombre d'immigrants déjà malades, améliorera sensiblement la morbidité et diminuera le nombre des hospitalisations. Il y a intérêt à surveiller l'application de ces instructions et à les renforcer en en confiant le contrôle aux services départementaux d'hygiène fonctionnant en liaison avec l'inspection de l'Assistance publique et le service de contrôle de l'Assistance médicale gratuite.

Quant à l'évaluation des dépenses recouvrables sur les pays d'origine, avec lesquels nous avons passé une convention d'assistance réciproque, nous avons longuement insisté sur les difficultés qu'elle rencontre dans l'état actuel des services de contrôle, et sur l'impossibilité de s'en tenir aux statistiques financières.

Qu'il nous suffise de relever, sans autre commentaire, que les seuls remboursements réclamés à ce jour, pour chacun des pays intéressés ont été les suivants: (*Voir tableau ci-contre.*)

Le Luxembourg a payé, jusqu'ici, la somme de 1.760 fr. 60.

Des pourparlers sont en cours avec la Belgique et l'Italie. La Pologne argue que l'accord d'exécution de la convention n'a pu être officiellement sanctionné et c'est la raison pour laquelle aucun état de remboursement n'a pu être régulièrement transmis.

ANNÉES	ITALIE	BELGIQUE	LUXEMBOURG	POLOGNE
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1924.....	»	251 »	»	»
1925.....	101.106 44	130 90	»	»
1926.....	155.119 72	12.849 32	308 »	»
1927.....	196.600 75	20.997 56	1.471 60	»
	452.826 91	34.228 78	1.779 60	»

L'Inspection générale n'a pas à apprécier cette situation dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle consacre provisoirement la faillite financière du régime des conventions.

ASSISTANCE MATERNELLE ET INFANTILE

Les lois d'assistance maternelle et infantile, plus spécialement la loi du 17 juin 1913 sur l'assistance aux femmes en couches et la loi du 14 juillet 1913 sur les familles nombreuses, présentent en France ce caractère particulier de tendre au secours individuel en même temps qu'à un but d'assistance collective et d'hygiène sociale. Ce sont des lois de protection de la race plus encore que des lois d'assistance, et elle n'ont, d'ailleurs, sous la forme obligatoire qu'elles revêtent en France, rien d'analogue dans les pays étrangers qui exportent leurs nationaux dans notre pays. Il eût paru normal qu'elles fussent exclues du régime des conventions d'assistance réciproque et l'histoire de leur application est assez significative de l'erreur qui paraît avoir été commise à ce sujet.

Conformément aux dispositions insérées dans les conventions d'assistance réciproque, les administrations françaises ont admis libéralement à l'assistance aux femmes en couches avec les primes d'allaitement complémentaires, comme à l'assistance aux familles nombreuses, tous les étrangers soumis au régime des conventions, en acceptant de supporter la charge des 45 ou 60 premiers jours et escomptant le remboursement au-delà de cette période. Mais les demandes de remboursement se sont heurtées auprès des Gouvernements étrangers à un refus catégorique, basé sur le fait que les conventions ont expressément prévu que, pour ces assistances spéciales, le rapatriement ne serait pas exigible. Cette disposition rapprochée

de celle qui n'oblige au remboursement qu'alors que le rapatriement est refusé par le pays d'origine a été considéré par ces Gouvernements comme les déchargeant de toute obligation en laissant entières celles du pays de résidence.

Il s'agit d'une interprétation analogue à celle que nous avons déjà exposée en ce qui concerne les malades intransportables et qui se heurte aux règles précises de réciprocité et de répartition des charges qui ont inspiré les conventions. La clause du non rapatriement est ici entièrement indépendante des conditions du règlement des dépenses et ne saurait, en toute équité, les influencer.

Quoiqu'il en soit, le Ministère du Travail et de l'Hygiène français n'a pu accepter une thèse aussi outrancière, et une circulaire en date du 30 mars 1925 a prescrit aux services départementaux et locaux de cesser le paiement des allocations aux femmes en couches, des primes d'allaitement, et des allocations aux familles nombreuses à partir du délai des 45 ou 60 jours réglementaires.

Cette circulaire, sauf exceptions qui justifieraient d'ailleurs un rappel de ces dispositions, est généralement appliquée.

Il en est résulté, au regard de ces assistances spéciales, une situation anormale sur laquelle l'attention de l'Inspection générale a été appelée.

« On ne comprend pas », dit l'un de nos collègues, « l'utilité de primes d'allaitement et d'allocations aux familles nombreuses qui sont supprimées au-delà de 45 ou 60 jours, alors que l'octroi de ces primes entraîne, par ailleurs, des formalités administratives et des écritures inutiles ». Il apparaît, en effet, que la thèse des Gouvernements étrangers équivaut au refus d'appliquer l'assistance réciproque résultant des lois du 17 juin 1903 et du 14 juillet 1913, et nous devons en tirer la conclusion logique qui est l'inapplication complète de ces lois à leurs ressortissants.

Cette conclusion, tenant compte par ailleurs du caractère particulier et de la portée véritable de notre législation sociale de protection de l'enfance, aurait pour conséquences non seulement d'économiser au budget de l'État et des collectivités territoriales la charge des 45 ou 60 jours — inefficace en raison de sa faible durée — mais aussi, celle beaucoup plus lourde et chaque année plus considérable de l'assistance aux familles nombreuses et aux femmes en couches, comptant en France une résidence supérieure à 5 années

A raison même de la disparition de toute perspective de remboursement, aucune disposition n'a été prise dans les

départements pour l'évaluation des dépenses d'assistance maternelle et infantile applicables aux étrangers ; et il eut été impossible, à moins de dépouiller un nombre considérable de dossiers, d'en connaître l'importance exacte. Cependant, divers sondages permettent de se faire une idée de leur progression. Voici, pour un département du Nord, pris comme exemple, le tableau de ces dépenses pendant les trois derniers exercices.

DÉSIGNATION	ASSISTANCE AUX FAMILLES nombreuses.	ASSISTANCE AUX FEMMES en couches.	ALLAITEMENT MATERNEL
Exercice 1926.			
	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Belges.....	102.570 87	83.027 »	74.430 »
Italiens.....	8.876 15	18.104 »	7.290 »
Polonais.....	32.871 20	73.501 »	23.010 »
Luxembourgeois.	»	»	»
TOTAL.....	144.318 22	174.632 »	104.730 »
Exercice 1927.			
Belges.....	189.314 57	82.925 »	94.860 »
Italiens.....	11.349 »	12.829 »	8.265 »
Polonais.....	39.844 23	63.818 »	32.587 50
Luxembourgeois.	»	98 »	120 »
TOTAL.....	240.507 80	159.670 »	135.832 50
Exercice 1928 (*1er semestre*).			
Belges.....	102.317 28	43.034 25	51.060 »
Italiens.....	8 517 55	8.135 50	4.575 »
Polonais.....	30.210 30	33.936 »	18.112 50
Luxembourgeois.	»	»	»
TOTAL.....	141.045 13	85.105 75	73.747 50

Une observation — toute théorique, puisque les conventions restent, en toute hypothèse, inappliquées dans leur partie relative à la procédure des remboursements — a été faite au sujet de la date de la notification aux consulats étrangers.

L'assistance aux femmes en couches et aux familles nombreuses part du jour de la demande des intéressés, quelle que soit la date de l'admission. Or, l'admission, qui comporte délibération du Conseil municipal et instruction préalable, nécessite des délais qui viennent s'ajouter à ceux obligatoires, résultant du jeu des conventions et réduisent d'autant les perspectives du remboursement.

Il serait évidemment souhaitable que la notification pût être faite au consul dès la demande, ce qui n'est pas conforme à la lettre des conventions et souligne une difficulté supplémentaire de leur éventuelle application.

La loi du 27 juin 1904 — sur les enfants assistés — constitue dans l'ensemble de notre organisation légale d'assistance infantile, une branche spéciale. Indépendamment de toute convention de réciprocité, les services départementaux des enfants assistés admettent normalement les enfants « abandonnés » et les enfants « trouvés, » sans distinction de nationalité, en leur attribuant le domicile de leur département de naissance ou le domicile national s'ils sont nés à l'étranger. Il s'agit, en réalité, de mesures de police ou d'élémentaire humanité autant que de bienfaisance.

La situation est différente pour « les enfants en dépôt ou les enfants secourus », à l'égard desquels le département remplit une fonction de pure assistance, dont la mesure est laissée à l'appréciation du service.

Les Inspecteurs départementaux d'assistance, en l'absence d'instructions ministérielles, n'ont pas cru devoir faire les notifications réglementaires aux consulats, et la procédure du remboursement n'a même pas été amorcée pour un ensemble de dépenses dont le montant est cependant appréciable.

Il n'eut pas été possible, sans un dépouillement de nombreux dossiers, qui ne rentrait pas dans les disponibilités de temps des Inspecteurs généraux, d'établir le montant total de l'assistance maternelle et infantile aux étrangers.

Pour les mêmes raisons que plus haut, aucun remboursement n'a été demandé.

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS INFIRMES ET INCURABLES

(Loi du 14 juillet 1905.)

L'assistance aux étrangers : vieillards, infirmes et incurables, réserve faite de son importance considérablement moindre, a donné lieu aux mêmes difficultés de fonctionnement et nécessité les mêmes efforts de contrôle que l'assistance aux malades.

Les étrangers des pays n'ayant pas passé de traité d'assistance réciproque ne reçoivent, en principe, d'autres secours que ceux de l'assistance facultative par l'intermédiaire des bureaux de bienfaisance. Cependant, dans nombre de cas, lorsqu'il s'agit de vieillards comptant une longue résidence en France, l'Inspection générale a relevé que les hospices les hébergent et les entretiennent sur leur dotation propre.

L'application des conventions de réciprocité est elle-même assez restreinte, à raison des conditions d'admission exigées par la loi et, notamment, celle de 70 ans d'âge nécessaire pour être hospitalisé dans la catégorie des vieillards. La grande masse des étrangers entrés en France pour y trouver du travail au lendemain de la guerre, ne comprend que des individus relativement jeunes, et ne sont ainsi justiciables de la loi, pour la majeure partie, que les infirmes et les incurables.

Une exception doit être faite cependant, pour certains départements frontières, qui comptent des étrangers ayant en France une résidence déjà longue, et dont un certain nombre sont à même d'être assistés en qualité de vieillards. Il en résulte pour ces départements une charge assez lourde qui ne comporte, quand cette résidence dépasse 15 ans, aucune compensation du pays d'origine.

Dans la très grande majorité des départements, le nombre des admissions d'étrangers au bénéfice de la loi de 1905 est infime, bien que la loi ait joué normalement au double point de vue de l'attribution des allocations à domicile et de l'hospitalisation.

La seule question présentant quelque intérêt pratique qui ait été soulevée au cours de la tournée, est celle de la distinction assez difficile à établir entre les malades atteints de maladies chroniques et les incurables. On sait que l'obligation du remboursement par le pays d'origine cesse après cinq ans de résidence, lorsqu'il s'agit de malades, alors qu'elle persiste jusqu'à la quinzième année de résidence lorsqu'il s'agit d'incurables. A quel moment finit la chronicité d'une maladie pour devenir l'incurabilité, et quel est le criterium fixe permettant d'apprécier

l'incurabilité d'un malade ? Les difficultés liées à ces problèmes sont du même ordre que celles que nous avons signalées plus haut au sujet de la distinction entre maladies aiguës et maladies chroniques.

Les solutions intervenues suivant les cas sont diverses, mais, en fait, le plus souvent arbitraires, et l'impression unanimement recueillie est que les conventions doivent être remaniées sur ces points.

Un certain nombre de rapatriements ont été effectués à la suite de l'envoi du bulletin n° 2, relatif à l'admission aux secours de la loi de 1905. Ils n'ont motivé aucune difficulté au sujet de la condition « transportable », à laquelle serait subordonnée, dans l'interprétation que nous avons donnée plus haut, l'obligation financière du pays d'origine. Un rapport enregistre le cas où le rapatriement demandé n'a été accordé par le consul que « s'il pouvait être effectué sans être accompagné ». On voit les conséquences auxquelles aboutit l'interprétation envisagée.

Dans la région du Nord, le Gouvernement belge décide uniformément le rapatriement de ses ressortissants admis à l'assistance de la loi de 1905, même quand il s'agit de l'assistance à domicile. Mais il arrive, le plus souvent, que les intéressés refusent leur rapatriement et manifestent le désir de recevoir les allocations mensuelles d'assistance en France. L'intervention de la préfecture auprès des autorités consulaires a permis de donner satisfaction à nombre d'entre eux.

Quant à l'évaluation des dépenses résultant pour les différentes collectivités intéressées de l'ensemble de l'assistance aux étrangers vieillards ou incurables, elle se heurte aux difficultés déjà signalées pour l'assistance médicale gratuite et qui tiennent à leur confusion, lorsqu'il s'agit des assistés ayant le domicile de secours communal, avec l'ensemble des dépenses du service dans les états collectifs de liquidation.

Nous devons nous contenter dans ce rapport des quelques indications suivantes. Dans un département du Midi, et qui comprend une population étrangère représentant 17 p. 100 de la population totale, l'assistance à domicile des vieillards, infirmes et incurables étrangers a coûté 122.600 francs, soit près de 13 p. 100 de l'ensemble de cette assistance, et leur hospitalisation 122.600 francs, soit 8 p. 100 de l'ensemble des dépenses d'hospitalisation de la loi de 1905.

La plus grande partie de ces dépenses est afférente à des assistés comptant une résidence de plus de 15 ans en France et ainsi définitivement à la charge de notre pays.

Un département du Nord, qui comprend près de 12 p. 100 d'étrangers, se trouve dans une situation analogue avec 3.766 de ceux-ci assistés à domicile sur un total de 32.694, et 253 hospitalisés sur un total de 4.935. Il s'agit presque exclusivement d'assistés belges ayant en France plus de 15 ans de résidence.

Ces exemples sont donnés ici pour souligner, par contraste, l'importance minime des remboursements susceptibles d'être réclamés par application des conventions et dont le montant s'établit conformément au tableau ci-après :

ANNÉES	ITALIE	BELGIQUE	LUXEMBOURG	POLOGNE
	fr. c.	fr. c.		
1924.....	»	3.379 25	»	»
1925.....	3.645 40	5.526 80	»	»
1926.....	3.451 97	18.171 27	»	»
1927.....	10.405 04	8.849 03	»	»
TOTAL..	17.502 41	35.926 35	»	»

Aucune récupération effective n'a été obtenue à la fin de 1928.

ASSISTANCE AUX ALIÉNÉS

Des raisons de sécurité publique autant que d'humanité exigent que les services d'assistance aux aliénés soient aussi largement ouverts aux étrangers qu'aux nationaux. Par ailleurs, l'impossibilité de toute correspondance entre l'aliéné et sa famille, c'est-à-dire son isolement moral, a pour effet de rendre plus nécessaire son rapatriement. En fait, dès avant l'intervention des conventions internationales d'assistance, un grand nombre de pays ont passé avec la France une convention de rapatriement réciproque et, à l'heure actuelle, une telle convention ou un *modus vivendi* équivalent est en application avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hollande, la Suisse, la principauté de Monaco, la Suède, la Norvège, la Grèce, l'Espagne. L'organisation du rapatriement occupe, en fait, une place prépondérante parmi l'ensemble des mesures applicables aux aliénés étrangers, qu'il s'agisse des pays avec lesquels la France est liée par une convention générale d'assistance ou de ceux avec lesquels elle n'a passé qu'une convention de rapatriement. Les règles adoptées sont différentes dans l'un ou l'autre cas. Alors que, pour les étrangers tributaires des conventions géné-

rales, la notification se fait directement aux consuls, au contraire, la demande de rapatriement est, pour les autres, transmise au Ministère des Affaires Étrangères, où elle emprunte la voie diplomatique.

L'Inspection générale a relevé que, sauf un certain nombre d'exceptions qui ont été portées à la connaissance du Ministère du Travail et de l'Hygiène, les notifications relatives aux rapatriements ont été faites régulièrement. Mais les délais nécessaires pour le rapatriement effectif des aliénés sont particulièrement longs, lorsque les déclarations d'internement sont adressées au Ministère des Affaires Étrangères pour être notifiées de Gouvernement à Gouvernement. La procédure de notification directe aux consuls s'est révélée, à cet égard, nettement préférable.

Sous réserve de cette observation, le régime des conventions de rapatriement réciproque a fonctionné normalement et il serait désirable qu'il fût étendu à tous les pays. L'expérience a, en effet, démontré que si, en l'absence de telle convention, la France ne fait aucune difficulté pour assister les aliénés étrangers, elle n'est pas toujours payée de retour, ainsi qu'en témoigne le cas suivant qui mérite d'être signalé. Un aliéné français, tombé malade en Amérique, « déporté », suivant l'expression des autorités américaines, « pour aliénation mentale et charge publique », est débarqué d'office à Cherbourg puis dirigé sur un asile départemental du Nord. A la même époque et dans le même asile, le Ministère du Travail et de l'Hygiène français prenait à sa charge un sujet américain qu'il s'estimait, en l'absence de toute convention de rapatriement, moralement et humainement tenu d'hospitaliser. On ne peut, dès lors, que s'étonner d'un manque de réciprocité à l'égard des Français.

L'application des conventions d'assistance réciproque n'a pas donné lieu aux mêmes difficultés que pour l'assistance médicale, d'une part, parce que l'administration des asiles est plus centralisée que celle des hôpitaux, d'autre part, parce que la distinction entre maladie chronique et maladie aiguë n'entraîne pas ici les complications signalées ailleurs, et que les formalités conventionnelles sont plus faciles à remplir. Quelques erreurs matérielles ont été relevées sur place et des redressements opérés sur les états fournis au Ministère. L'erreur la plus grave, relevée dans plusieurs préfectures, est celle qui consiste à omettre de ces états les malades ayant un domicile de secours départemental (ou, cas exceptionnel, dont la dépense est supportée par l'administration pénitentiaire). Il n'est pas douteux, cependant, que ces malades rentrent dans le droit

commun des conventions, et que la procédure de récupération sur le pays d'origine doit être engagée dans les mêmes conditions que pour les malades sans domicile de secours. Mais cette observation n'a qu'une portée limitée, et il est permis, en définitive, d'affirmer que c'est pour le service des aliénés que les conventions d'assistance réciproque ont joué avec le moins de heurts et ont le mieux atteint leur but.

Au point de vue financier, il faut enregistrer à leur passif la charge prolongée des aliénés résidant en France depuis plus de cinq ans, pour lesquels il n'est plus question de rapatriement, et peut-être pourrait-on envisager, dans les conventions ultérieures, l'allègement de cette charge en exigeant une résidence plus prolongée sur notre sol.

Voici, d'après les tableaux fournis dans les conditions précisées plus haut, et sous les réserves déjà formulées, les chiffres comparatifs en ce qui concerne l'assistance aux aliénés.

Ces chiffres portent sur 37 départements (non compris la Seine, et alors que l'on trouve des asiles et quartiers d'asiles dans 60 départements). Ils font apparaître pour les années 1926 et 1927 bloquées :

118.594.536 francs pour les dépenses d'internement des aliénés assistés,

et 3.836.576 francs pour les dépenses d'internement des aliénés étrangers.

Il reste que les conventions d'assistance ont manifestement facilité (exception faite pour les Polonais) le rapatriement des aliénés récemment venus en France et que les demandes de récupération portant sur des sommes appréciables ont pu être introduites auprès des Gouvernements intéressés.

L'état officiel des remboursements réclamés jusqu'ici, s'établit comme suit :

ANNÉES	ITALIE	BELGIQUE	LUXEMBOURG	POLOGNE
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1924.....	86.161 59	21.291 59	3.262 73	287.227 54
1925.....	74.312 11	10.124 50	»	445.481 20
1926.....	53.468 09	14.908 59	1.825 »	703.051 45
1927.....	82.487 20	27.136.26	680 »	1.019.731 80
TOTAL....	296.428 99	73.460 94	5.767 73	2.455.491 99

Sur ces sommes, les seuls remboursements effectivement réalisés proviennent de l'Italie, qui a payé successivement les dépenses afférentes à l'exercice 1927, soit 82.487,20 et aux deux exercices 1924 et 1925, soit 166.831 fr. 88 (chiffre un peu différent du total des sommes réclamées à la suite d'une rectification opérée par le Gouvernement italien).

La récupération sur la Belgique paraît en bonne voie. Quant à la Pologne, elle ne paraît disposée à aucun remboursement jusqu'à nouvel ordre pour la raison déjà signalée que l'accord d'exécution n'a pas été ratifié par les autorités de ce pays.

Notons que l'importance des sommes réclamées à la Pologne provient du fait que le rapatriement des aliénés est suspendu pour ce pays.

Conclusions.

De l'ensemble des observations de l'Inspection générale, il résulte — et c'est la première de nos conclusions — que les étrangers, quelle que soit leur nationalité, et indépendamment de toute obligation résultant des conventions internationales, ont reçu les secours et les soins immédiats nécessités par leur situation d'indigence ou leur état de santé. L'introduction d'une main-d'œuvre précieuse, mais admise sur notre sol — du moins jusqu'à une époque récente — sans contrôle sanitaire efficace, a entraîné des besoins d'assistance et de lourdes charges auxquels les différents services locaux ont fait face sans aucune préoccupation de remboursement ou de garantie de réciprocité. De la comparaison entre l'hospitalisation des étrangers soumis au régime des conventions et de ceux avec lesquels aucune obligation ne nous liait — comparaison qui s'est souvent révélée favorable à ces derniers — résulte la preuve de notre hospitalité traditionnelle.

L'évaluation des charges correspondantes, impossible dans l'état actuel de la comptabilité des différents services locaux, à établir d'une façon rigoureuse, laisse apparaître cependant des chiffres impressionnants.

Au regard de ces chiffres, les récupérations obtenues ou escomptées — à l'exception des dépenses d'assistance aux aliénés — apparaissent comme dérisoires et, de leur seule constatation, se dégage cette seconde conclusion que les conventions de réciprocité n'ont pas atteint le but qu'elles prétendaient poursuivre.

Nous avons longuement établi au cours de cet exposé les

causes de ce qu'on peut légitimement appeler la faillite de ces conventions.

Parmi ces causes les unes sont susceptibles de remèdes.

Il sera sans doute possible d'obtenir des différentes administrations locales, après la période inévitable des tâtonnements, et grâce à l'envoi d'instructions précises et impératives, tenant compte des leçons de l'expérience, la notification régulière des admissions, la surveillance méthodique des intéressés, qui permettraient à l'Administration centrale, exactement informée, de centraliser des comptes de récupération exacts et dûment appuyés des justifications réglementaires. Nous avons esquissé les éléments d'une organisation locale de contrôle et suggéré une refonte de la comptabilité générale des dépenses qui entraînent les liquidations successives non coordonnées et des doubles emplois.

Mais l'ensemble de ces réformes, en dépit des améliorations escomptées, serait sans effet sur les vices inhérents au mécanisme propre des conventions et à certains de leurs principes fondamentaux.

Nous avons insisté sur l'erreur consistant à confondre, en vertu du principe général de l'assimilation de nos nationaux et des étrangers, les mesures de pure assistance, d'un caractère universel, et les lois d'entr'aide sociale et de protection de la race qui n'ont aucune analogie dans les pays d'émigration. Fait caractéristique, ce sont les Gouvernements étrangers qui, par une interprétation juridique étroite de l'obligation du remboursement ont souligné l'anomalie de telles dispositions. Il convient d'aller au bout de cette interprétation.

Le principe du remboursement comporte, par lui-même, au profit des Gouvernements contractants, un droit de contrôle, d'une application délicate, sur le fonctionnement même des services nationaux, déjà soumis au contrôle normal de la tutelle administrative intéressée. Il a été relevé que des autorités consulaires ou des organisations privées, qui ne sont que des annexes officieuses des consulats, sont intervenues en faveur de leurs ressortissants, en donnant, du texte de nos règlements ou de nos lois d'assistance, une interprétation différente de celle de l'Administration française.

Réclamer pour leurs ressortissants le maximum de prestations, en éluder jusqu'à l'extrême limite les charges correspondantes, c'est évidemment le droit strict de ces autorités, mais nous avons laissé deviner les conséquences d'une telle pratique, les ingérences inacceptables auxquelles elle peut aboutir, les prétentions injustifiées qu'elle peut susciter.

Par ailleurs, les formalités qu'entraîne la preuve de la nationalité, de la fixation de la durée de résidence, sans parler des conditions restrictives à l'assistance-maladie, sur lesquelles nous avons longuement insisté, réduisent d'une façon inéluctable les perspectives de remboursement effectif.

Il est permis d'affirmer, même en évaluant au maximum les résultats des améliorations envisagées, que les remboursements obtenus en période normale de fonctionnement, au titre des conventions internationales d'assistance, resteront médiocres et en disproportion des efforts entrepris.

La logique et l'équité ne peuvent perdre indéfiniment leurs droits et l'on ne saurait s'étonner que des solutions nouvelles soient cherchées pour répondre plus étroitement, sans sacrifier les traditions d'humanité qui sont à l'honneur de nos services, au souci de réciprocité effective qui doit être à la base des conventions internationales et aussi pour réaliser une adaptation plus précise aux circonstances nouvelles qui commandent les mouvements d'émigration.

Pour tenir compte de ces considérations et de ces observations, l'Inspection générale estime que les traités devraient être limités aux seuls services d'assistance médicale gratuite et d'assistance aux aliénés, à l'exclusion de ceux d'entr'aide sociale et de protection infantile.

Si le principe du remboursement par le pays d'origine était maintenu, l'évaluation des dépenses récupérables devrait être faite sur des bases forfaitaires, en tenant compte de l'importance respective de la population des différents pays séjournant en France et de la nature des prestations fournies, et leur règlement ne saurait en être poursuivi sous la rançon des formalités et des complications dont l'expérience a montré les inconvénients.

Le fait nouveau de l'admission organisée d'une importante main-d'œuvre étrangère, qui caractérise le mouvement d'immigration en France depuis la guerre, tend à souder les conventions d'assistance aux conventions internationales de travail. Il apparaît comme équitable que les conditions de remboursement des dépenses d'assistance soient influencées par les conditions de recrutement de la main-d'œuvre.

L'application prochaine en France d'un régime d'assurances sociales généralisées, dont doivent bénéficier, sur un pied d'égalité, les ouvriers français et étrangers, entraîne la perspective d'un rétrécissement parallèle des charges de l'assistance aux étrangers.

En ce qui concerne la répartition des frais de cette assistance,

l'Inspection générale n'a relevé aucun argument décisif contre la participation des trois collectivités du domicile de secours qui se partagent ces charges en conformité des barèmes réglementaires, sous la réserve que l'État fasse, en temps utile, les avances nécessaires.

Mais, à l'heure actuelle, les dépenses d'assistance ne sont obligatoires et les barèmes ne jouent que pour les seuls étrangers soumis au régime des conventions.

Pour la raison que cette assistance est généreusement accordée à tous les étrangers par les collectivités locales et, quelquefois, au détriment des dotations hospitalières, il serait équitable que les subventions de l'État pussent intervenir utilement et que le crédit inscrit au budget du Ministère du Travail et de l'Hygiène fût plus largement doté en vue de permettre une répartition rationnelle et équitable sur les bases que nous avons esquissées.

V

MORTALITÉ DES ENFANTS ASSISTÉS

(Rapporteur : M. Sarraz-Bournet, Inspecteur général adjoint.)

A la suite des pourcentages excessifs de mortalité des enfants assistés de moins d'un an, relevés en 1926 dans un certain nombre de départements, l'Inspection générale a été amenée au cours de sa tournée de l'année 1928, à examiner spécialement cette question, qu'elle avait d'ailleurs déjà envisagée antérieurement, et notamment dans son rapport d'ensemble de 1926 sur le fonctionnement des services départementaux d'enfants assistés. Des rapports particuliers ont précisé pour les départements intéressés les causes de la situation constatée, et ont préconisé les remèdes appropriés, variant suivant les départements, leur organisation plus ou moins complète, ou quelquefois déficiente, d'hygiène sociale, de protection maternelle et infantile, le caractère ethnique du département considéré (population rurale, grands centres urbains, population purement autochtone ou importante population étrangère immigrée, etc...) suivant aussi les ressources financières dont les assemblées locales pouvaient disposer. Il ne saurait être question ici d'analyser l'influence de ces divers facteurs, qui ne peuvent par eux-mêmes avoir de portée générale, d'autant que, si certains départements accusent des pourcentages très élevés de mortalité infantile, d'autres, parfois très voisins, sans organisations plus développées, sans efforts plus accentués au point de vue financier, sans distinction marquée dans leur situation ethnique, climatologique ou économique, donnent des chiffres plus réconfortants.

Il a paru, cependant, à l'examen des divers rapports, que des constatations d'ordre général pouvaient être retenues, qu'elles appelaient des remarques dont l'utilité en elle-même s'imposait, et qu'elles permettaient d'aboutir à un certain nombre de conclusions sur lesquelles il y avait intérêt, dans un rapport d'ensemble, à attirer l'attention des administrations mises en cause.

C'est dans ce sens qu'a été rédigé le présent rapport. Il se divisera en trois chapitres.

Le premier, « la situation », indique les divers chiffres de mortalité relevés en France au cours de l'année 1926, avec toutes

comparaisons que peut suggérer la lecture des statistiques établies.

Le deuxième chapitre étudiera « les causes de la mortalité », telles qu'elles ont été dégagées au cours des enquêtes effectuées dans les départements à grande mortalité.

Le troisième, enfin, cherchera à définir « les remèdes » non pas théoriques, mais pratiques, par comparaison avec les résultats favorables obtenus dans les départements où, grâce à la vigilance des inspecteurs de l'Assistance publique et du corps médical, à la bonne volonté des assemblées locales, et à la haute compréhension de leur devoir social par les préfets, ces remèdes ont reçu une application.

I

LA SITUATION

Si les chiffres de mortalité des enfants assistés, envisagés sur la période qui s'étend de leur entrée à leur sortie du service, ou, plus exactement, de un jour à leur majorité, sont d'une façon générale assez faibles (ils dépassent rarement 2 p. 100), par contre, ceux de la mortalité des enfants en bas âge, des enfants de moins d'un an en particulier, s'élèvent dans certains départements à des taux alarmants.

Pour les enfants de moins d'un an, le taux de la mortalité générale a été en 1926 de 9,75 p. 100, d'après les statistiques dressées par l'Office national d'hygiène sociale. Trois départements, les Landes, la Creuse, l'Indre, accusaient une mortalité inférieure à 6 p. 100, les Landes ayant, avec un pourcentage de 4,97 p. 100, la plus basse mortalité de tout le pays. Treize avaient une mortalité variant de 6 à 8 p. 100, 45 de 8 à 10 p. 100, 29 de plus de 10 p. 100.

Pendant cette même période la mortalité moyenne des *enfants assistés* de moins d'un an a été de 23,08 p. 100.

Il est difficile de tracer entre ces deux chiffres de mortalité un parallèlisme strict, les statistiques de mortalité infantile générale n'étant pas établies dans les mêmes conditions que celles concernant les enfants assistés. Il est intéressant cependant de noter les deux chiffres dont l'écart est grand.

Pour les enfants assistés, il convient de classer les départements et de relever pour chacun d'eux les pourcentages de mortalité, en faisant toutefois cette réserve que, dans les départements à faibles effectifs, les pourcentages pris en eux-mêmes, comme l'avait fait observer l'Inspection générale en 1926, ne signifient pas grand chose. Dans un service où deux admissions sont prononcées dans l'année, un seul décès porte le pourcentage à 50 p. 100, alors que ce pourcentage tombe à 0 p. 100, s'il ne se produit aucun décès, sans que, dans un cas comme dans l'autre, il y ait matière à louer ou à critiquer le service. Les pourcentages ne peuvent être interprétés véritablement qu'en considérant un nombre important d'enfants, et les statistiques des grands départements, si, quelquefois, elles accusent dans la mortalité des chiffres supérieurs à ceux des petits départements, donnent une physionomie plus exacte du problème.

En ce qui concerne les enfants assistés proprement dits, en 1926, neuf départements avaient une mortalité inférieure à 10 p. 100,

31 une mortalité variant de 10 à 20 p. 100
25 — — 20 à 30 —
15 — — 30 à 40 —
10 enfin, une mortalité égale ou supérieure à 40 p. 100.

Ces départements se répartissaient comme suit :

Départements à mortalité inférieure à 10 p. 100 (9 départements).

	p. 100
Basses-Alpes	0,00
Territoire de Belfort	0,00
Haut-Rhin	4,75
Creuse	6,66
Mayenne	6,81
Jura	7,14
Oise	8,71
Vendée	9,67
Bas-Rhin	9,72

Départements à mortalité variant de 10 à 20 p. 100 (31 départements).

	p. 100
Morbihan	10,34
Meurthe-et-Moselle	10,38
Sarthe	11,67
Indre	11,76
Corrèze	11,84
Aveyron	11,93
Eure	12,00
Lozère	12,50
Meuse	12,50
Orne	12,50
Maine-et-Loire	12,66
Finistère	13,25
Ille-et-Vilaine	13,33

	p.100
Deux-Sèvres	14,53
Haute-Savoie	14,54
Somme	15,44
Dordogne	15,84
Ain	15,94
Haute-Marne	16,07
Seine-et-Oise	16,14
Vosges	16,47
Marne	16,54
Seine	16,82
Corse	16,93
Cher	17,69
Landes	18,60
Loire-Inférieure	18,90
Gers	18,18
Eure-et-Loir	18,44
Côtes-du-Nord	19,60
Ardennes	19,17

Départements à mortalité variant de 20 à 30 p. 100 (25 départements).

	p. 100
Rhône	20,30
Côte-d'Or	20,15
Nièvre	20,33
Haute-Garonne	20,75
Nord	21,00
Gard	21,11
Seine-Inférieure	21,45
Isère	21,42
Lot	21,62
Haute-Loire	22,00
Loir-et-Cher	22,20
Haute-Vienne	22,34
Saône-et-Loire	22,41
Drôme	23,72
Var	23,75
Puy-de-Dôme	24,07
Yonne	24,69
Aisne	25,00
Ardèche	25,00
Basses-Pyrénées	25,42
Vienne	25,53
Haute-Saône	25,72
Hautes-Alpes	27,77
Indre-et-Loire	29,16
Allier	29,55

Départements à mortalité variant de 30 à 40 p. 100 (15 départements).

	p. 100
Aude	30,60
Charente-Inférieure	31,03

	p. 100
Bouches-du-Rhône	31,04
Aube	31,62
Pas-de-Calais	32,84
Cantal	33,33
Loire	34,00
Pyrénées-Orientales	34,04
Seine-et-Marne	34,20
Manche	34,45
Moselle	35,00
Alpes-Maritimes	35,90
Loiret	35,35
Tarn	37,93
Charente	38,82

Départements à mortalité atteignant ou dépassant 40 p. 100 (10 départements).

	p.100
Lot-et-Garonne	40,00
Calvados	40,90
Ariège	43,33
Doubs	43,75
Savoie	45,83
Tarn-et-Garonne	48,30
Hautes-Pyrénées	53,33
Gironde	57,90
Hérault	57,73
Vaucluse	59,37

En envisageant par rapport aux chiffres de mortalité de l'année 1924, reproduits dans le rapport d'ensemble de 1926, les départements extrêmes c'est-à-dire ceux à basse mortalité et ceux à mortalité élevée, le tableau suivant peut être dressé :

Départements à faible mortalité en 1926, moins de 10 p. 100.

	ANNÉES 1926	1924
	p.100	p.100
Basses-Alpes	0,00	21,05
Territoire de Belfort	0,00	20,00
Haut-Rhin	4,75	3,34
Creuse	6,66	11,90
Mayenne	6,81	7,93
Jura	7,14	6,66
Oise	8,71	10,57
Vendée	9,67	6,25
Bas-Rhin	9,72	17,40

Sur ces neuf départements, quatre, le Haut-Rhin, la Mayenne, le Jura, la Vendée avaient déjà, en 1924, des mortalités infé-

rieures même à la moyenne générale de mortalité des enfants de moins de 1 an. Le bon état sanitaire des pupilles s'est maintenu ; les autres en exceptant les Basses-Alpes et Belfort, départements à effectifs pupillaires minimes, avaient des mortalités inférieures à 20 p. 100.

Départements à mortalité atteignant ou dépassant 40 p. 100 en 1926.

	ANNÉES 1926	1924
	p.100	p.100
Lot-et-Garonne	40,00	33,33
Calvados	40,90	40,31
Ariège	43,33	31,81
Doubs	43,75	43,33
Savoie	45,83	32,00
Tarn-et-Garonne	48,30	8,30
Hautes-Pyrénées	53,33	39,47
Gironde	57,90	37,93
Hérault	57,73	24,54
Vaucluse	59,37	36,54

Sur ces dix départements, deux, en 1924, dépassaient 40 p. 100, six dépassaient 30 p. 100, un dépassait 20 p. 100, un seul n'atteignait pas 10 p. 100.

Il est également opportun de noter ce qu'accusent au point de vue de la mortalité, d'une part, les départements qui en 1924 étaient donnés comme n'atteignant pas 10 p. 100, d'autre part, ceux qui, à cette époque, dépassaient 40 p. 100.

Départements en 1924 n'atteignant pas 10 p. 100 de mortalité.

	ANNÉES 1924	1926
	p.100	p.100
Haut-Rhin	3,44	4,75
Meuse	3,84	12,50
Haute-Savoie	5,26	14,34
Indre	5,88	11,76
Vendée	6,22	9,67
Morbihan	6,38	10,34
Jura	6,66	7,14
Mayenne	7,93	6,81
Tarn-et-Garonne	8,30	48,30
Eure	8,98	12,00
Sarthe	9,48	11,67
Aveyron	9,89	11,93

De cette comparaison, il résulte qu'exception faite du Tarn-et-Garonne, les départements qui, en 1924, étaient signalés comme ayant réduit dans de fortes proportions la mortalité des pupilles de moins d'un an, continuent à accuser une mortalité oscillant autour de 10 p. 100, ou, en tout cas, ne dépassant pas 15 p. 100. Seul le Tarn-et-Garonne en deux ans fait un saut brutal de 8,30 p. 100 à 48, 3 p. 100.

Départements dont la mortalité en 1924 dépassait 40 p. 100.

	ANNÉES 1924	1926
	p. 100	p. 100
Doubs	43,33	43,75
Ardennes	44,82	19,17
Aisne	45,00	25,00
Var	46,03	23,75
Bouches-du-Rhône	51,42	31,04

Sur ces cinq départements, un seul, le Doubs continue à figurer dans la liste noire ; les quatre autres ont pu réduire leur mortalité.

	p.100
les Bouches-du-Rhône de	20
l'Aisne	20
le Var	23
les Ardennes	25

Autant de petites existences sauvées par des efforts conjugués. Il y a donc bien possibilité, en la matière, de faire quelque chose, et l'indifférence des services responsables ou l'inertie des assemblées départementales ne sauraient invoquer d'excuses.

Tous ces chiffres, d'ailleurs, qui sont extraits des statistiques dressées par le Ministère du Travail et de l'Hygiène, sont établis en tenant compte de tous les enfants, quelle que soit leur date de naissance au cours d'une année déterminée, ayant passé dans le service. Le nombre total des enfants de moins d'un an comptés pendant l'année 1926 comprend, à la fois, tous les enfants admis dans le service départemental d'enfants assistés au cours de cette année et nés du 1er janvier au 31 décembre, et les enfants nés en 1925, mais n'ayant atteint et dépassé leur première année qu'au cours de l'année 1926. Cette statistique accuse donc des pourcentages plus favorables que dans la réalité, puisque les enfants sont comptés en quelque sorte deux fois, une première fois dans l'année même de leur naissance, une seconde fois, puisque la naissance ne concorde

qu'exceptionnellement avec le premier jour de l'année, dans l'année au cours de laquelle ils atteignent leur douzième mois.

Quelquefois aussi, cette manière de procéder augmente artificiellement les pourcentages. Un enfant né en juillet 1926 et décédé en mars 1927 rentre dans la statistique de mortalité de l'année 1927; et si, cette année-là, les admissions ont été rares, les décès paraîtront d'autant plus nombreux et feront augmenter le pourcentage.

Il est, certes, délicat de déterminer strictement les conditions dans lesquelles doivent être établies les statistiques de mortalité. Il semble qu'à côté des statistiques actuelles où les enfants chevauchent d'une année à l'autre, une physionomie plus exacte d'un service départemental serait donnée par l'indication brutale, d'une part, du nombre, pendant une année, des enfants admis avant qu'ils aient un an, d'autre part, du nombre de décès ayant frappé ces enfants au cours de cette même année. Les chiffres prennent alors une signification plus accentuée, et les pourcentages se trouvent beaucoup plus élevés.

C'est ainsi que, dans un département, où la mortalité officielle des enfants de moins d'un an, en 1927, est donnée comme de 28,93 p. 100, en fait, il a été constaté que, sur 14 enfants de moins d'un an admis dans le service au cours de cette année, 8 étaient décédés avant la fin de l'année, soit un pourcentage réel de plus de 50 p. 100. Sur 2 enfants rentrant dans le service, 1 au moins disparaît. La même situation a été relevée pour les premiers mois de l'année 1928: 9 décès sur 16 admissions. En 1926 ont notait 11 décès sur 24 admissions.

Dans un département de l'Ouest, où le pourcentage des statistiques officielles s'élève à 40 p. 100, le nombre des décès par rapport aux admissions, pour les pupilles de moins d'un an, est encore autrement impressionnant :

en 1925, 61 décès sur 117 admissions de moins d'un an, soit près de 50 p. 100 ;

en 1926, 62 décès sur 125 admissions, soit près de 50 p. 100;

en 1927, 54 décès sur 97 admissions, soit près de 60 p. 100.

Dans un autre, la mortalité, en se référant aux décès parmi les admis de moins d'un an, est également supérieure à celle des statistiques reproduites plus haut. En 1926, ce département accuse 13 décès d'enfants de moins d'un an sur 23 admissions, soit un pourcentage de plus de 50 p. 100, alors que les chiffres officiels dépassent de peu 40 p. 100.

Il semble inutile d'insister. Mais les observations formulées, tant à l'Académie de médecine qu'au Conseil supérieur de la

Natalité, sur la manière dont sont établies les statistiques de mortalité des pupilles de l'Assistance publique méritent d'être retenues Les statistiques, dans leur forme actuelle, ne donnent pas une idée très exacte de la mortalité sévissant chez les enfants assistés. Il serait utile, du moins, de les compléter en suivant la suggestion proposée ci-dessus, ou en tablant sur les seuls enfants atteignant leur douzième mois dans une année déterminée, sans se référer à celle de leur naissance.

En se reportant aux registres des décès, tenus en général avec régularité par la plupart des services, une remarque a été faite, c'est que la majeure partie des enfants décédés appartiennent soit à la catégorie « abandonnés », soit à la catégorie « trouvés ». Proportionnellement, ainsi que l'Inspection générale l'avait déjà noté en 1926, c'est pour la catégorie des enfants trouvés que le pourcentage des décès par rapport aux admissions est le plus élevé. L'enfant trouvé, soit celui qui a été véritablement trouvé (fait assez exceptionnel même dans les grandes villes), soit celui admis à bureau ouvert sans indication d'état civil, n'est-il pas celui qui n'a jamais été désiré, et contre lequel, dès la formation, tous moyens ont pu être mis en œuvre en vue d'arrêter le développement?

Autre remarque : c'est le nombre élevé de décès parmi des enfants admis en garde ou en dépôt, par conséquent non pupilles à proprement parler de l'Assistance publique, (enfants en dépôt : ceux dont la mère est hospitalisée ou détenue ; enfants en garde : ceux confiés par les tribunaux à l'Assistance publique, sans qu'il y ait eu déchéance de parents ou dessaisissement des attributs de la puissance paternelle).

Dans un département de l'Ouest, les chiffres de décès par rapport aux admissions sont les suivants :

en 1925	16 décès	sur	33 admissions ;
en 1926	16	—	37 admissions ;
en 1927	20	—	35 admissions.

Dans un autre ordre d'idées, l'examen du registre des décès et des dossiers des enfants a permis aussi de noter quelles affections provoquaient principalement la mortalité. La plus grande partie des décès proviennent, à n'en pas douter, des maladies du tube digestif (entérite, gastro-entérite etc ...), ensuite, de la débilité congénitale dont l'origine se trouve dans les conditions mêmes de la naissance ou dans l'hérédité lourde dont sont affligés des enfants abandonnés (hérédo-syphilis), enfin des maladies des voies respiratoires. A cet égard, les rapports particuliers ont présenté pour chaque département inspecté des chiffres

qu'il serait fastidieux de reproduire. Cependant, quelques-uns sont particulièrement significatifs. Dans un département du Sud-Ouest, sur 36 décès :

15 sont dus à des affections des voies digestives (gastro-entérite, diarrhée etc ...) ;
12 sont dus à la débilité congénitale, à l'hérédo-syphilis, à l'athrepsie ;
6 sont dus à des affections des voies respiratoires (pneumonie, broncho-pneumonie, tuberculose etc...) ;
3 sont dus à la méningite et aux convulsions.

Dans un autre, assez voisin, sur 442 décès survenus pendant une période de quinze années :

133 sont dus à des maladies du tube digestif ;
107 — à la débilité congénitale ;
74 — à l'athrepsie ;
43 — à des affections des voies respiratoires ;
53 — à des causes diverses ou mal définies.

Ailleurs, sur 43 décès pendant les années 1926-1927 et les 9 premiers mois de 1928, on trouve :

19 décès dus aux affections des voies digestives ;
18 — à la débilité congénitale ou à l'athrepsie ;
4 — aux affections des voies respiratoires ;
2 — à des causes diverses.

Ailleurs encore, sur 27 décès de 1926 :

9 sont dus aux affections des voies digestives ;
8 — — — respiratoires ;
10 — à la débilité congénitale et à l'athrepsie.

L'année suivante, sur 15 décès :

4 étaient dus aux maladies des voies digestives ;
7 — — — respiratoires ;
2 — à la débilité congénitale ;
2 — à des causes diverses.

Si, pour la débilité congénitale ou pour l'hérédo-syphilis, il est difficile de remédier aux conditions déplorables de vie intra-utérine dans lesquelles ces enfants se sont développés, en tout cas, il semble que des cas de maladies du tube digestif et des voies respiratoires pourraient être évités en prenant les précautions voulues.

Enfin, il a été relevé que les décès se produisaient en très grand nombre à l'hospice dépositaire, principalement dans les

dépôts annexés à un hôpital, plutôt que dans les hospices dépositaires départementaux.

Dans un département de l'Est, sur 14 décès constatés en 1926, 12 se sont produits à l'hospice dépositaire, 2 seulement en nourrice ; en 1927, sur 8, 5 sont survenus à l'hospice, 3 en placement ; sur 11 décès des 8 premiers mois de l'année 1928, 8 à l'hospice, 3 en placement.

Dans un autre département, sur 15 décès en 1926, 14 ont eu lieu à l'hospice dépositaire, 1 seul en nourrice ; en 1927, sur 11 décès, 10 à l'hospice, 1 en nourrice ; pour les huit premiers mois de l'année 1928, sur 16 décès, 15 se sont produits à l'hospice, 1 seul en nourrice.

Ailleurs, sur 61 décès relevés en 1925, 55 sont survenus à l'hospice dépositaire, 6 en nourrice ; sur 62 de 1926, 47 à l'hospice, 15 en nourrice ; sur 54 en 1927, 48 à l'hospice, 6 en nourrice.

De même, en remontant à l'année 1924, on relève les chiffres suivants :

1924	....	15 décès,	13	à l'hospice,	2	en placement	
1925	....	15 —	13	—	2	—	
1926	....	16 —	13	—	3	—	
1927	....	23 —	17	—	6	—	
1928	....	7 —	6	—	1	—	à

la date du 1er octobre.

L'âge auquel sont décédés les enfants est une indication sur laquelle aussi il est bon de s'arrêter.

Dans un département de l'Est, sur 14 décès de 1926, aucun n'a frappé d'enfant dans la première semaine après la naissance, 1 seul enfant est décédé avant quinze jours d'existence, 1 autre avant cinquante jours, 12 avaient plus d'un mois d'existence. En 1927, sur 8 décédés, 1 enfant avait quinze jours, 4 de quinze jours à un mois d'existence, 3 plus d'un mois ; sur les 11 décédés de 1928 (1er septembre) 1 est mort entre le quinzième et le trentième jour, 10 après un mois.

Par contre, dans d'autres départements, où le pourcentage de mortalité est également élevé, les décès ont lieu principalement dans le premier mois suivant la naissance, et, en tout cas, dans les 2e et 3e mois au plus.

Il faut remarquer, en outre, que les décès des enfants de moins de 3 mois frappent un certain nombre d'enfants placés en nourrice, après un court séjour à l'hospice dépositaire et qui, à peine envoyés en placement, ont dû être ramenés d'urgence à cet hospice, où ils sont morts presque en arrivant. Certains de

ces placements ont duré quelques jours à peine, et l'on doit se demander s'ils étaient véritablement opportuns.

Enfin, si on peut considérer que la mortalité des enfants pendant la première année de leur existence est particulièrement élevée il ne faut cependant pas croire qu'arrivés à cet âge tous, ou presque, sont sauvés. Pendant leur deuxième année ils sont encore en butte à tous les maux qui frappent le bas âge, et leurs chances de survie ne sont réellement bien assurées que s'ils ont dépassé deux ans.

Dans un important département du Midi où, depuis quelques années des mesures rationnelles, ont été prises pour diminuer la mortalité, une statistique a été établie en vue de savoir combien d'enfants admis atteignaient leur deuxième année. Les statistiques rigoureusement établies font ressortir une situation encore pénible, malgré tous les efforts effectués et les améliorations déjà apportées.

Sur 348 enfants admis en 1923:

300 sont décédés ;
12 ont été rendus à leurs parents ;
36 ont atteint 2 ans.

Sur 320 enfants admis en 1924 :

250 sont décédés ;
33 ont été rendus à leurs parents ;
37 ont atteint 2 ans.

Sur 263 enfants admis en 1925 :

189 sont décédés ;
22 ont été rendus à leurs parents ;
52 ont atteint 2 ans.

Une pareille statistique pourrait utilement être demandée à tous les départements ; elle permettrait de voir plus clair dans le problème qui se pose. Les différences qui apparaîtraient d'un département à l'autre feraient, sans nul doute, ressortir davantage l'efficacité des moyens déjà employés pour lutter contre la mortalité infantile et qu'il faudrait sans hésitation imposer. Il appartient à l'Administration supérieure de prescrire à cet égard toutes instructions nécessaires. S'il y a bien des statistiques inutiles, une de ce genre, destinée à orienter les pouvoirs publics dans la solution de cet angoissant problème social, ne saurait encourir le reproche d'être superflue. Peut-être même, étant donné que beaucoup des enfants assistés sont des «retardataires»

au point de vue du développement, la période à envisager devrait-elle être étendue non à deux ans, mais à deux ans et demi ou trois ans.

II

LES CAUSES DE LA MORTALITÉ

Les causes de la mortalité élevée qui frappe les jeunes enfants assistés (23, 08 p. 100 en 1926) sont diverses. Elles peuvent varier d'un département à un autre, tout en étant cependant susceptibles d'être classées sous un certain nombre de rubriques.

1° *Mauvaise constitution physique tenant aux circonstances de leur conception, de leur gestation, de leur mise au monde, quelquefois de leur abandon.*

2° *Défectueuse installation et médiocre fonctionnement de certaines crèches dépositaires.*

3° *Placements hâtifs en nourrice.*

4° *Surveillance médicale insuffisante.*

5° *Surveillance administrative insuffisante.*

6° *Enfin, dans quelques départements, aux taux inférieurs des salaires versés aux nourrices,* taux qui n'en facilitent pas le bon recrutement.

Il convient d'examiner successivement chacun de ces facteurs.

§ 1. — *Mauvaise constitution physique des enfants tenant aux circonstances de leur conception, de leur gestation, de leur mise au monde, et quelquefois de leur abandon.*

C'est une constatation faite bien souvent, que les enfants assistés se trouvent fréquemment dans un état physiologique déplorable. Comme l'ont si bien écrit les professeurs Caussade et Rémy, dans leur communication au Congrès d'assistance de Nancy sur le fonctionnement de la pouponnière départementale de Meurthe-et-Moselle : «Issus généralement de la classe la plus misérable, engendrés au hasard d'une rencontre par des générateurs souvent mal assortis, ils sont attendus avec angoisse par leur mère, et rien de ce qui a pu leur nuire au cours de leur vie fœtale, mauvaise nourriture et fatigues maternelles excessives ne leur a été épargné ; enfants de femmes débilitées ou malades, de prostituées pour un grand

nombre, ils naissent avec des tares diverses et beaucoup sont hérédo-syphilitiques. »

Certes, il serait excessif de prétendre, comme l'a fait Francis Jammes, qu'ils sont tous « fils de la misère, de la scrofule et de la syphilis ». Il ne faut rien exagérer, et beaucoup de ces enfants du malheur, comme on les a souvent appelés, font d'excellents soldats engagés ou appelés, prouvant de la sorte que leur constitution physique n'est pas, dans tous les cas, mauvaise. Si le très grand nombre de ces enfants est affligé, en venant au monde, de tares physiologiques certaines, il ne faut pas oublier qu'il y a aussi chez eux des « enfants de l'amour », dont l'intelligence et le physique sont normaux, et qu'il serait faux de les englober tous dans une même réprobation d'ordre physiologique.

Cette réserve faite, on peut cependant affirmer qu'en raison de leurs origines et des circonstances entourant leur naissance, les enfants abandonnés à l'Assistance publique ne sont pas, pour une grande majorité, des enfants comme les autres. La plupart d'entre eux sont prématurés, débiles ou suspects. Il n'y a rien d'étonnant à ce que leur état sanitaire soit très inférieur à celui du restant de la population infantile.

A cet égard, les poids notés à la naissance sont particulièrement caractéristiques, et suffisent à expliquer que leur mortalité, pendant les années de première enfance, soit très supérieure à celle des enfants qui n'ont pas été amoindris par leur séparation d'avec leur mère. Les chiffres relevés sont une précieuse indication.

Dans un département de l'Est, sur 150 enfants admis à leur naissance à l'hospice dépositaire départemental :

27 pesaient de 1. 100 à 2. 500 grammes.
44 — de 2. 500 à 3. 000 —

Si l'on considère que ce chiffre de 3 kilos à la naissance, est inférieur de 250 grammes à celui donné par les puériculteurs ou les accoucheurs comme étant le chiffre moyen du poids d'un enfant nouveau-né, l'on voit que presque la moitié des enfants abandonnés est née pesant moins que le poids normal, c'est-à-dire présentant des signes de débilité ou de maladies suspectes.

A la pouponnière départementale de Meurthe-et-Moselle, d'après les statistiques dressées par les professeurs Caussade et Rémy, sur 195 enfants de moins d'un mois abandonnés à

l'Assistance publique, au cours des années 1924, 1925, 1926, 1927, pesaient à leur naissance :

	Enfants.
Moins de 2 kilos	5
2 kilos à 2 k. 500	30
2 k. 500 à 3 kilos	47
Plus de 3 kilos	113
TOTAL	195

Au total 82 prématurés, débiles ou suspects, contre 113 à poids normal ou dépassant la normale.

Dans un département du Sud-Est, sur 125 enfants abandonnés à bureau ouvert en 1925, pesaient à leur naissance :

	Enfants.
Moins de 1 k. 500	6
1 k. 500 à 2 kilos	4
2 kilos à 2 k. 500	13
2 k. 500 à 3 kilos	33
TOTAL	56

Soit environ 50 p. 100 des enfants au-dessous du poids moyen.

En 1926, sur 232 enfants déposés, pesaient à leur naissance :

	Enfants.
Moins de 1 k. 500	2
1 k. 500 à 2 kilos	12
2 kilos à 2 k. 500	20
2 k. 500 à 3 kilos	61
TOTAL	95

soit plus de 40 p. 100 au-dessous de la normale.

En 1927, sur 210 enfants déposés, pesaient à leur naissance :

	Enfants.
Moins de 1 k. 500	4
1 k. 500 à 2 kilos	11
2 kilos à 2 k. 500	27
2 k. 500 à 3 kilos	53
TOTAL	95

soit plus de 45 p. 100 au-dessous de la normale.

Dans un département d'une autre région, sur 15 enfants

décédés, 11 n'atteignaient pas 3 kilos à leur naissance, et sur ces 11 cinq ne dépassaient pas 2 k. 500.

Il n'y a pas lieu d'appuyer davantage ces chiffres. Ne sont-ils pas la preuve que les enfants assistés, de par leur constitution physique amoindrie ou tarée, sont, plus facilement que les autres enfants, accessibles à toutes sortes de maladies? Une sélection s'opère dans les premiers mois suivant la naissance, les plus forts seuls résistent, et la mortalité de ces enfants qui, pour l'ensemble de la France est de 23.08 p. 100, n'est en somme pas très élevée par rapport à la mortalité générale (9, 75 p. 100) si l'on tient compte des considérations ci-dessus, et si l'on y ajoute encore la réserve faite précédemment sur les conditions différentes dans lesquelles ces deux statistiques sont établies.

Cependant, si dans les départements à gros effectifs pupillaires, ceux où existent de grands centres urbains, on constate un grand nombre d'enfants prématurés, chétifs ou suspects, par contre, dans des régions contiguës, presque exclusivement rurales, il a été noté que beaucoup de pupilles viennent au monde dans un état physique normal. Dans certaines maternités, l'examen des fiches de poids à la naissance permet d'affirmer que les enfants abandonnés pesaient à leur naissance le poids normal; d'autre part, les déclarations des accoucheurs font ressortir que les accouchements « dystociques » ou anormaux sont de plus en plus exceptionnels, et que, même chez les mères suspectes, les traitements antivénériens effectués dès le début de la grossesse, grâce au développement des consultations prénatales ou des consultations antisyphilitiques, aboutissent à d'encourageants résultats. Ces différences de mortalité s'expliquent ainsi, d'un département à l'autre, par les caractères ethniques, un département industriel avec des centres urbains importants, avec des villes de garnison, ayant en principe plus d'abandons, proportionnellement à la population, qu'un département rural où l'état sanitaire est bon et où, même sans organisation de défense sanitaire, la population reste robuste. Dans le département industriel, à côté de la syphilis, la tuberculose et l'alcoolisme font des ravages qui ont leur répercussion sur la santé des enfants, en dépit des soins éclairés qui peuvent leur être donnés; dans l'autre, l'origine rurale laisse supposer que les procréateurs sont généralement sains, et les hérédités lourdes sont plus rares. Cependant, ce n'est pas là une règle, et il arrive que des départements ruraux, dans le Sud-Ouest et le Sud-Est, se trouvent parmi ceux ayant des mortalités élevées. Si elles ne tiennent

pas à la condition physiologique des enfants, elles ont du moins leur origine dans des causes particulières dont il va être ci-dessous parlé.

On peut ajouter aussi que des mères abandonnent des enfants parce que tarés physiquement, sur l'insistance des sages-femmes qui apportent l'enfant au bureau ouvert. Le fait a été noté dans quelques départements. Les enfants bien constitués auraient sans doute été conservés par leurs mères qui, éprouvant plus de remords à les abandonner, ne se seraient pas rendues aussi facilement aux sollicitations dont elles ont été l'objet.

Sans généraliser outre mesure, on peut donc dire que la faiblesse physiologique des nouveau-nés abandonnés est une des causes importantes de la mortalité des enfants assistés. Et certains enfants vus, au cours des enquêtes, dans les maternités hospitalières ou dans les pouponnnières dépositaires, sont de tels lamentables déchets qu'on peut malheureusement se demander si le temps, l'argent et les dévouements consacrés à chercher à les faire vivre répondent à l'intérêt de ces enfants, à l'intérêt social bien compris, et s'il ne vaudrait pas mieux reporter sur des enfants sains, de familles nombreuses ou de mères abandonnées, toutes les préoccupations de sauvetage dont on les entoure. Cependant, à l'égard de ces enfants disgraciés, le devoir de stricte humanité prime toutes les considérations, et nombreux sont les départements qui l'ont compris.

Quelquefois aussi, les circonstances mêmes de l'abandon influent sur l'état de santé déjà précaire des enfants. Comme l'avait signalé déjà l'Inspection générale dans son rapport de 1926, les bureaux ouverts, institués par la loi du 27 juin 1904, ne sont pas partout installés dans de bonnes conditions. Trop souvent il s'agit de pièces froides, sans feu, même au milieu de l'hiver, et où l'enfant attend à peine habillé, dans une atmosphère glacée. Par ailleurs, il advient que le personnel mal choisi, mal rémunéré, ne possède aucune des qualités morales nécessaires dans ces emplois délicats. Il y a aussi, dans un ordre d'idées voisin, la grande distance entre le bureau ouvert, n'existant qu'au chef-lieu, et les maternités hospitalières dont certaines sont à 100 kilomètres de ce chef-lieu. Et encore: la rapidité criminelle avec laquelle les mères (ou les sages-femmes pourvoyeuses, comme il en est dans quelques régions) se débarrassent d'un enfant, alors que quelques jours supplémentaires de lait maternel auraient sauvé cette jeune existence, sans pour cela compromettre davantage la mère; le manque de soin des enfants en attendant leur dépôt, leur transport au bureau ouvert dans de déplorables conditions (enfants vêtus de

inges mouillés, sans langes, transis de froid, quelques-uns avec le cordon ombilical saignant et sans pansement, enfin enfants amenés au dépôt pour y mourir quelques heures après).

§ 2. — *Installation défectueuse et fonctionnement médiocre des crèches dépositaires.*

L'enfant abandonné à sa naissance et admis dans le service des enfants assistés, est reçu à l'hospice dépositaire, qu'il s'agisse d'un hospice rattaché à une administration hospitalière ordinaire, ou d'un hospice purement départemental. Au dépôt, le service qui s'occupe spécialement des jeunes enfants porte le nom de « crèche dépositaire », nom impropre puisque la crèche est l'établissement où sont reçus temporairement, durant la journée, les enfants dont les mères travaillent. Il ne saurait y avoir de crèche dépositaire. L'Inspection générale s'est étendue en 1926 sur cette question ; ce qu'on appelle la crèche n'est autre chose qu'une pouponnière.

Mais, au lieu de « n'est autre chose », mieux vaudrait dire « devrait » être une véritable pouponnière. Car la plupart de ces « crèches », ainsi qu'il avait été noté lors des tournées antérieures, notamment en 1911 et 1925, sont installées dans des conditions peu satisfaisantes, et les critiques contenues dans les rapports de ces années-là restent justifiées.

Dans un département de l'Ouest, la « crèche » dépositaire comprend une grande salle pour 30 berceaux, sans boxes d'isolement et, contigu, un local contenant lavabos, baignoire (une seule pour 30 enfants) et sièges d'aisances.

Dans un autre, la crèche comprend une seule salle, sans chauffage central, sans eau courante, sans salle de change, sans isolement.

Ailleurs, c'est encore une salle unique, mais où l'isolement des berceaux a été réalisé au moyen de panneaux de bois, ce qui plonge dans l'obscurité les berceaux éloignés de la fenêtre.

Tous les rapports particuliers insistent sur ce point que, très rares sont les crèches où l'isolement a été institué par boxes vitrés suivant la formule de l'Institut Pasteur ; sont également rares celles où il y a des biberonneries annexées, et cependant l'alimentation artificielle est, pour les enfants abandonnés, une question primordiale. Les baignoires, l'eau courante, l'eau chaude, le service d'observation des entrants, ou d'isolement des suspects, sont considérés comme du luxe dans certains établissements.

Dans l'un d'eux, au milieu des berceaux d'enfants bien portants, se trouvait lors de la visite de l'Inspecteur général, un enfant ayant 40° de fièvre ; deux enfants atteints de rougeole étaient soi-disant isolés dans une chambre de garde où une infirmière préparait le linge propre à distribuer.

Avec une pareille négligence de la plus élémentaire hygiène, comment s'étonner si les décès sont nombreux dans les crèches dépositaires ? Certes, le législateur de 1904 a voulu n'en faire qu'un lieu de passage, où l'on attend le placement, et l'article 20 de la loi du 27 juin 1904 spécifie : « le pupille ne sera maintenu à la crèche dépositaire que s'il est constaté que son état de santé l'exige ou sur une décision motivée de son tuteur ». Mais le séjour à la crèche n'est plus celui qui était alors envisagé. En raison de la pénurie des bonnes nourrices, de la nécessité d'une surveillance médicale constante, il devient indispensable pour beaucoup d'enfants, pour les abandonnés à la naissance, pour les prématurés, pour les débiles, pour les suspects. La crèche n'est plus une simple garderie, elle est transformée en quelque sorte en service d'enfants.

Que dire aussi du personnel qui est affecté à ces établissements ?

La plupart du temps il est insuffisant comme nombre, il est médiocre comme qualité. Parfois, c'est la sage-femme chef de la maternité qui en assure le service, bien que, prise par des accouchements devenant de jour en jour plus nombreux, elle ne puisse y consacrer qu'une partie infime de son temps. Ce sont les élèves sages-femmes, fréquemment, qui jouent le rôle d'infirmières, mais, à peine arrivées, elles n'ont aucune notion de puériculture, et les anciennes qui, à force de routine, en ont acquis quelques unes, servent surtout d'assistantes à la sage-femme en chef lors des accouchements. Dans d'autres crèches, aucun emploi de servante n'est prévu, par mesure d'économie, et ce sont les élèves sages-femmes qui balayent et lavent les parquets au lieu de soigner les enfants.

Ailleurs, les infirmières (ce titre ne leur convient guère, car il s'agit de simples filles de service) sont payées de 50 à 100 francs par mois ; on voit quel personnel de valeur on peut recruter à ce prix.

Alors que le règlement sur les crèches destinées à recevoir des enfants normaux pendant le jour, prévoit une berceuse pour 6 enfants, les crèches dépositaires départementales ou hospitalières ont, la plupart du temps, une soignante pour 14 ou 15 enfants, et encore faut-il se féliciter quand cette soignante est une véritable infirmière spécialisée en puériculture.

Dans ces conditions, on conçoit que ces services ne présentent aucune garantie, que les enfants y meurent facilement et que tout placement individuel vaille mieux que ce dangereux élevage collectif, pratiqué sans précautions, sans direction spécialisée, sans soins compétents, contrairement à ce qui se passe dans les pouponnières (il y en a heureusement quelques unes) véritablement dignes de ce nom.

Les chiffres de décès survenus dans les crèches dépositaires ne sont pas la condamnation de tout élevage en commun, mais celle de l'élevage effectué dans les « crèches défectueuses » rencontrées dans un certain nombre de départements, et qu'à peu de frais il eut été facile d'améliorer quant à leur installation matérielle et quant à leur fonctionnement.

§ 3. — *Placements hâtifs en nourrice.*

Plutôt que de laisser séjourner leurs pupilles dans de prétendues « crèches », où la mort frappe à coups redoublés, les inspecteurs de l'Assistance publique — et l'on comprend leur état d'esprit — cherchent à pourvoir sans délai l'enfant nouveau-né d'un placement familial. Cette hâte à placer l'enfant n'est pas sans danger, surtout s'il s'agit d'un prématuré, d'un débile ou d'un suspect ; les affections des voies respiratoires et celles des voies digestives le guettent.

Quelquefois, l'enfant né au chef-lieu situé dans la partie « plaine » du département, est immédiatement placé chez une nourrice de la partie « montagne » (cas fréquent dans les départements du Centre, de l'Est, du Sud-Est etc...), d'où changement brusque de climat ; parfois, du lieu de placement à l'hospice dépositaire il y a plusieurs dizaines de kilomètres à faire, avec des moyens de transport rudimentaires, sans compter les intempéries des mauvaises saisons.

D'autres fois, l'enfant est brusquement arraché au lait maternel et, sans transition aucune, est alimenté au lait de vache ou de chèvre. De la crèche à la nourrice au biberon, il change encore de lait. Quelle que soit la valeur nutritive de ces laits, la différence d'alimentation provoque des troubles gastro-intestinaux dont l'issue peut être fatale.

Théoriquement, il ne doit pas y avoir de départ de l'hospice dépositaire et de placement, sans qu'un certificat médical atteste que ce placement ne présente pas d'inconvénients au point de vue santé. Mais le chiffre des décès survenus, quelquefois le lendemain même de l'arrivée chez la nourrice, indique que des certificats médicaux sont délivrés hâtivement, à cause du

désir de ne pas laisser longtemps l'enfant dans un milieu où les risques sont grands.

Dans un autre ordre d'idées, les nourrices deviennent rares, les bonnes nourrices s'entend, et les inspecteurs sont obligés trop fréquemment de prendre celles qui se présentent. L'enquête administrative et les renseignements donnés par le maire se trouvent seuls à fournir des garanties de sécurité et de compétence, mais quand on sait comment ces renseignements sont obtenus, on reste sceptique sur l'efficacité des enquêtes. Des placements signalés comme très bons et souvent, chaudement recommandés par les municipalités, sont en fait médiocres, quand ils ne sont pas dangereux. En matière de placement d'enfant en bas âge, une enquête sur place, préalable au placement, devrait être effectuée à l'improviste par l'inspecteur ou le sous-inspecteur. Elle leur permettrait de se rendre compte de l'installation de la nourrice, de la tenue de son logement, de sa propreté, etc... et éviterait les placements douteux.

De même, il devrait être interdit de placer plus de deux enfants assistés chez la même nourrice. On voit encore trop, dans quelques départements, des matrones faisant profession de nourrices, entasser dans une seule pièce mal aérée et sale, cinq ou six berceaux. Toutes précautions d'hygiène restent ignorées et quand la maladie tombe dans pareil milieu elle y pratique des coupes sombres. Il arrive même que c'est une pupille, un peu plus âgée, qui est chargée par la nourrice de soigner les jeunes enfants, en dehors des heures d'école. Comment une gamine pourrait-elle remplir efficacement pareilles fonctions, et comment la mortalité ne prendrait-elle pas sa revanche ?

§ 4. — *Défaut de surveillance médicale.*

Les enfants assistés de moins de deux ans sont assimilés, au point de vue de la surveillance médicale, aux enfants placés en nourrice bénéficiaires de la loi du 21 décembre 1874. A quoi en fait correspond cette surveillance ?

En dehors des cas de maladie, où un régime spécial, distinct de l'assistance médicale gratuite, joue en leur faveur (les enfants assistés ne sont pas des indigents et le département dont ils sont les pupilles couvre tous les frais de traitement à des tarifs se rapprochant de ceux de l'assistance médicale gratuite), les pupilles en bas âge ne reçoivent que très irrégulièrement la visite des médecins. C'est une situation

constatée dans maints départements. Les tarifs de visite médicale au titre de la loi de la protection du premier âge (loi de 1874), sont tellement dérisoires que les médecins ne font pas les visites prévues; s'ils les font, c'est quand une autre occasion (malade payant ou malade de l'assistance médicale gratuite) les conduit dans une commune.

Aux termes du décret du 27 février 1877, le médecin inspecteur est tenu de visiter les enfants placés en nourrice, en sevrage, ou en garde, au domicile de la personne à qui ils ont été confiés, dans la huitaine du jour où il est prévenu du placement, et au moins, ensuite, une fois par mois et à toute réquisition du maire. Si la visite de huitaine est à peu près faite dans les conditions prévues, la visite mensuelle n'est souvent pas effectuée.

Dans un département de l'Est, la visite de huitaine est payée au tarif de l'assistance médicale gratuite, 10 francs par visite, plus 2 francs par kilomètre parcouru en plaine, à l'aller comme au retour, et 2 fr. 75 en montagne. Par contre, les autres visites sont payées 6 francs en plaine, sans frais de déplacement, 8 francs en montagne.

Dans un autre département les visites sont tarifées 3 francs plus 1 franc par kilomètre parcouru. Dans un autre encore, le tarif était 2 francs dans la localité où habite le médecin, et, au dehors, visite et déplacement étaient payés 5 francs à moins de 2 kilomètres du domicile du médecin, 7 francs de 2 à 5 kilomètres, 10 francs de 5 à 10 kilomètres, 13 francs au-dessus de 10 kilomètres. Même en y ajoutant une majoration récente de 25 p. 100 votée par le Conseil général, ces chiffres sont insuffisants.

Quelquefois le médecin est payé à forfait, généralement 20 francs par an et par enfant surveillé.

Il arrive aussi que, pour réduire la dépense ou pour simplifier le travail du médecin, la visite mensuelle du décret de 1877 soit ramenée officiellement à une visite trimestrielle.

Certes, on trouve le cas où les enfants assistés sont tenus d'être présentés aux consultations de nourrissons fonctionnant dans leur commune centre de placement; mais des consultations n'existent pas dans toutes les communes où se trouvent des jeunes enfants. En fait, tous les enfants de moins d'un an sont loin de profiter de pareilles dispositions.

Il n'y a pas lieu, semble-t-il, d'insister davantage. En raison de leur constitution physique souvent défectueuse les enfants assistés devraient être soumis à une surveillance médicale beaucoup plus sévère que les enfants normaux. Cette surveillance, dans un certain nombre de départements, est notoirement insuffisante et incomplète.

§ 5. — *Défaut de surveillance administrative.*

Si la surveillance médicale laisse à désirer, la surveillance administrative, celle de l'inspecteur de l'Assistance publique et de ses collaborateurs est-elle du moins assurée en des conditions satisfaisantes ?

Dans son rapport de 1926, l'Inspection générale avait envisagé le problème dans toute son ampleur ; car s'il se pose particulièrement pour les enfants en bas âge, il se pose aussi, dans les mêmes termes, pour les enfants de plus de 2 ans, pupilles des départements. Sans revenir sur ce qui a été dit à cette époque, et sans entrer dans des détails, on peut noter que les enfants ne sont, en général, pas suffisamment visités sur place, chez les nourrices, soit que l'inspecteur se trouve absorbé par d'autres occupations, soit parce que lui-même ou ses collaborateurs ne disposent d'aucune commodité de circulation. Le service des enfants assistés est considéré un peu comme un parent pauvre. Alors que d'autres services départementaux, utiles incontestablement, ont parfois à leur disposition des automobiles, celui-ci n'en a que très exceptionnellement. Là où les fonctionnaires de l'Inspection circulent en automobile, c'est parce que la voiture leur appartient et qu'ils l'utilisent bénévolement au mieux du service.

Les enfants de moins d'un an ne sont pas vus régulièrement, chaque trimestre, comme il serait opportun. Ils sont visités, en général, au hasard d'autres tournées, la plupart du temps une seule fois ou, plus rarement, deux fois dans l'année, alors qu'ils devraient être, comme en matière médicale, l'objet d'une surveillance renforcée.

Dans un autre ordre d'idées, comme l'Inspection générale l'avait signalé déjà en 1926, le système des frais de tournée forfaitaire est en pareille matière un non sens, car il pousse les fonctionnaires de l'Assistance publique à circuler le moins possible en vue de faire du boni sur le forfait. Le sous-inspecteur qui doit se déplacer plus fréquemment, perçoit une indemnité souvent inférieure de moitié à celle de l'inspecteur qui, plus âgé en principe, est absorbé par la direction administrative du service et part plus rarement en tournée.

Rares sont les départements qui ont prévu pour cette surveillance l'intervention de visiteuses spécialisées complétant de façon très heureuse non seulement l'action du médecin,

mais aussi l'action administrative de l'inspecteur. Malgré que l'Inspection générale l'ait réclamé, aucune mesure n'a été prise en vue de faire rentrer les dépenses occasionnées par les visiteuses dans la catégorie de dépenses donnant lieu à répartition entre État, département et communes ; là où ce personnel existe, c'est le département seul qui en assume la charge.

§ 6. — *Difficultés de recrutement des nourrices.*

Certains départements étaient, avant la guerre, des départements « d'industrie nourricière », et les bonnes nourrices s'y recrutaient facilement. Les services d'enfants assistés avaient le choix et, sans être obligés de donner des taux de salaires élevés, trouvaient nourrices au sein et nourrices au biberon.

Actuellement, l'aisance des familles, paysannes ou ouvrières, fait que cette « industrie » décline quand elle n'est pas abandonnée. On n'a plus besoin, aujourd'hui, de l'appoint que représentait pour une famille la pension d'un pupille.

La pénurie dans le recrutement des nourrices se fait sentir dans tous les départements inspectés. Les nourrices au sein n'existent plus qu'à titre tout à fait exceptionnel ; les nourrices au biberon se font rares, d'autant que, parfois, les taux de pensions sont manifestement insuffisants, surtout quand on les compare au taux des salaires versés par les familles.

Les départements qui paient le plus les nourrices d'enfants assistés leur versent 150 francs par mois au maximum (200 francs pour la Seine) alors que les familles versent 300 francs au moins, sans compter les accessoires, sucre, savon, gratifications diverses, etc...

Sans doute, l'infériorité des taux n'est pas la seule cause de ce manque de nourrices ; mais, en fait, il arrive souvent que les services d'enfants assistés ne trouvent plus que celles dont les familles ne veulent pas pour divers motifs ; les nourrices ainsi recrutées ne possèdent ni la capacité ni le dévouement nécessaires pour donner à des enfants particulièrement débiles ou délicats les soins éclairés que nécessite leur état.

III

LES REMÈDES

Maintenant que les facteurs les plus importants de mortalité infantile ont été déterminés, il est moins difficile d'en chercher les remèdes. Ils sont d'ailleurs connus, aussi bien

ceux qui ont pour but de pallier aux causes générales de mortalité que ceux dont l'application est susceptible de varier d'un département à un autre. Dans son rapport de 1926 l'Inspection générale avait déjà indiqué ces remèdes et, lors de sa session de février 1928, le Conseil supérieur de la Natalité s'est rallié aux vues de l'Inspection. Il n'est pas moins utile de les reprendre ici.

Tout d'abord, le meilleur remède à la mortalité des jeunes enfants étant le maintien de l'enfant auprès de sa mère, une diminution de pourcentage de mortalité doit aller de pair avec une diminution du nombre des abandons ; d'où une première question, consacrée aux *moyens préventifs de l'abandon* (relèvement des taux de secours, institution de maisons maternelles).

D'autres questions auront trait, ensuite, plus spécialement, aux remèdes particuliers répondant aux constatations de fait précédemment dégagées.

Organisation de véritables pouponnières destinées à remplacer les crèches désuètes et défectueuses.

Renforcement de la surveillance médicale avec, si possible, organisation de centres de placement surveillé et collaboration d'infirmières visiteuses spécialisées.

Renforcement de la surveillance administrative.

Relèvement du taux des pensions des nourrices pour arrêter la crise de recrutement signalée.

§ 1. — *Développement des moyens préventifs d'abandon :*

La diminution du nombre des abandons marche parallèlement avec la diminution de la mortalité infantile.

Les statistiques dressées à cet égard par le service des enfants assistés de la Seine sont très caractéristiques.

On constatera tout d'abord que le nombre des enfants assistés décroît en même temps que celui des abandons.

	ABANDONS	EFFECTIF TOTAL
1918	3.149	48.926
1919	3.683	46.153
1920	3.477	43.364
1921	2.544	40.642
1922	1.987	38.084
1923	1.838	35.971
1924	1.924	34.282
1925	1.788	32.410
1926	1.953	30.915
1927	1.868	29.470

Ensuite, on voit que, par rapport au nombre total des naissances dans le département de la Seine, la proportion des abandons suit une courbe descendante :

	NAISSANCES	PROPORTION P. 100 des abandons
1918	47.480	6.63
1919	48.215	6.32
1920	86.097	4.03
1921	81.427	3.12
1922	73.991	2.71
1923	74.335	2.47
1924	74.236	2.59
1925	77.820	2.28
1926	78.292	2.49
1927	77.156	2.42

Enfin, la statistique ci-après établit que la mortalité des enfants assistés de moins d'un an s'abaisse:

	MORTALITÉ P. 100
1918	40.00
1919	35.12
1920	36.30
1921	28.38
1922	15.77
1923	16.94
1924	14.44
1925	15.14
1926	16.82
1927	12.96

A l'hospice même des enfants assistés, où sont reçus tous les enfants admis à bureau ouvert, les chiffres, à dater de 1924, sont les suivants :

	p. 100
1924	11.8
1925	10.0
1926	10.4
1927	7.8

Certes, dans le cas particulier des enfants de la Seine, il n'y a pas que la diminution du nombre des abandons qui ait influé sur la baisse de la mortalité. A côté des causes d'ordre général, fléchissement de la natalité depuis 1920, salaires plus élevés des femmes, développement de l'assistance maternelle etc..., à côté des secours plus largement donnés, il y a toutes les mesures de détail prises dans le service en vue d'assurer aux jeunes enfants le maximum de chance de survie, et qui, dans la pratique, se sont révélées particulièrement efficaces. Néanmoins, on peut dire que la diminution de la mortalité est liée étroitement à celle des abandons.

Une autre preuve en est dans la comparaison des décès d'enfants secourus, ou d'enfants gardés avec leurs mères dans les maisons maternelles, enfants dont certains, aussi, n'ont pas été désirés et dont les conditions de naissance se rapprochent de celles des enfants assistés.

Chez les enfants secourus de la Seine, enfants astreints à suivre les consultations départementales de nourrissons, la mortalité a été :

En 1925 de 5, 03 p. 100 alors que celle des enfants assistés était de 15, 14 p. 100.

En 1926 de 5, 29 p. 100 alors que celle des enfants assistés était de 16, 82 p. 100.

En 1927 de 4, 45 p. 100 alors que celle des enfants assistés était de 12, 96 p. 100.

Des différences analogues se retrouvent dans les départements à forte mortalité.

Dans le Vaucluse, la mortalité des enfants secourus était en 1926 de 3, 25 p. 100 ; celle des enfants assistés de 59, 37 p. 100.

Dans les Bouches-du-Rhône, la mortalité des secourus a été en 1925 de 5, 32 p. 100, alors que celle des enfants assistés était de 31, 71 p. 100, jusqu'à un an et de 29, 43 p. 100 jusqu'à deux ans ; en 1926, de 2, 04 p. 100 alors que celle des enfants assistés était de 26, 47 p. 100, jusqu'à un an et de 22,53 p. 100, jusqu'à deux ans ;

Pour les enfants conservés par leurs mères et reçus avec elles dans les maisons maternelles la même situation se retrouve.

En Meurthe-et-Moselle, par exemple, à l'asile maternel départemental, la mortalité des enfants de moins de un an a été :

en 1924 de 2,15 p. 100,
en 1925 de 3,81 p. 100,
en 1926 de 2,30 p. 100.

Dans la Seine, à la maison maternelle de Châtillon-sous-Bagneux, la mortalité a été:

en 1925 de 3,50 p. 100,
en 1926 de 1,06 p. 100,
en 1927 de 0,54 p. 100.

D'où on peut conclure qu'un enfant élevé par sa mère et, autant que possible, nourri par elle pendant les premiers mois de son existence, quelles que soient les conditions ayant entouré

sa conception, sa gestation, sa naissance, a des chances d'être sauvé ; il faut donc encourager les mères à conserver leurs enfants et à les allaiter elles-mêmes.

Pour inciter les mères à conserver leurs enfants, deux moyens sont à retenir, d'une part le relèvement des taux des secours temporaires, d'autre part l'organisation de maisons maternelles.

a) *Relèvement des taux des secours temporaires.*

Quand les taux sont insuffisants, les mères poussées par la misère abandonnent leurs enfants avec plus de facilité.

Les départements où les taux de secours sont minimes sont ceux où les abandons sont proportionnellement les plus nombreux. Il suffit qu'un Conseil général avisé rehausse ces secours pour qu'automatiquement le nombre des abandons diminue.

Il est regrettable de constater qu'en 1926 des départements accordaient des secours n'atteignant même pas 50 fr. C'était le cas, notamment, du Vaucluse (secours de 30 fr.), de la Savoie (30 fr.), du Tarn-et-Garonne (45 fr.), des Bouches-du-Rhône (50 fr.) etc ....

Quelques uns de ces départements, ont en 1927, relevé ces taux et l'effet a été immédiatement appréciable quant au nombre des abandons.

b) *Maisons maternelles.*

Partout où elles fonctionnent, qu'elles soient départementales, hospitalières ou privées, ces institutions où les mères sont reçues gratuitement, sans enquête et sans condition de domicile de secours, soit avant l'accouchement, soit avec leur enfant, après l'accouchement, ont contribué à réduire le taux de la mortalité infantile En fournissant à la future mère un asile sûr et discret, en la mettant à même d'accoucher dans de bonnes conditions, à la maternité voisine, en lui garantissant, après l'accouchement, la sécurité matérielle et morale, la maison maternelle sauve incontestablement des milliers de jeunes existences. Les exemples du Gard, du Rhône, de l'Indre-et-Loire, de la Seine, de l'Oise, de la Haute-Garonne, de la Seine-Inférieure, de la Loire, de la Marne, des Bouches-du-Rhône, etc .. sont là pour le montrer.

Elles devraient être généralisées suivant des modalités variant avec l'importance des départements. On peut donc employer une des formules suivantes :

maison départementale annexée à l'hospice dépositaire ;

maison gérée par un établissement hospitalier en annexe de la maternité ;

maison privée avec laquelle un contrat est passé ;

quartier annexe des maternités hospitalières,...etc...

Les départements doivent, sur ce point, garder toute latitude ; mais cette indépendance dans l'organisation d'un pareil service ne doit pas être un motif à ne rien faire. L'argent dépensé à la maison maternelle est de l'argent bien employé et, au prix de revient d'un pupille jusqu'à ses 13 ans, le département fait encore là une sérieuse économie.

L'inconvénient de ces maisons est qu'elles groupent pour une vie en commun de trop nombreuses participantes, que celles-ci se soumettent quelquefois difficilement à l'internat et à la discipline indispensable à toute collectivité. Peut-être, à coté des maisons maternelles, faudrait-il prévoir, pour les mères abandonnées, des espèces d'hôtels maternels dans lesquels elles seraient hébergées tout en travaillant au dehors.

En tout cas, sous leur forme actuelle, les maisons maternelles au développement desquelles le professeur Pinard s'est consacré avec tant de dévouement, constituent un moyen efficace de lutte contre la mortalité infantile.

Il serait cependant opportun, non de leur donner un statut, mais, du moins, de déterminer comment doivent être couverts leurs frais de fonctionnement, sur quels crédits prélever les prix de journée. Aujourd'hui, les systèmes varient d'un département à l'autre ; tantôt les prix de journée sont versés au titre de la loi du 27 juin 1904, tantôt ils sont payés par l'assistance médicale gratuite. Mais ce sont là des combinaisons contestables au point de vue de la comptabilité publique ; elles vont à l'encontre des textes légaux et réglementaires et ne jouent que parce que les administrations intéressées ferment les yeux. Comme elle l'a demandé en 1926, l'Inspection générale insiste à nouveau pour que cette question soit examinée par l'autorité supérieure et pour qu'une solution officielle, législative s'il le faut, lui soit donnée.

Enfin il faut encourager les mères à allaiter elles-mêmes leurs enfants.

Les mères sans ressources, peuvent à cet égard bénéficier de la loi du 14 juin 1913 sur l'assistance aux femmes en couches et de la prime d'allaitement. Mais ces primes, aux taux insuffisants, ne répondent pas complètement à leur but.

Pour renforcer ces primes, quelques départements, dont la Seine, donnent des secours temporaires plus élevés aux mères

allaitant leurs enfants qu'à celles les plaçant en nourrice. Dans d'autres, l'entrée à la maison maternelle est subordonnée à l'engagement pris par la mère d'allaiter elle-même son enfant, à moins, bien entendu, d'impossibilité médicale dûment établie.

Tous ces moyens sont, en quelque sorte, préventifs, et ne sauraient avoir d'effet sur la mortalité des enfants assistés. Peut-être même, le nombre des abandons étant réduit, les services d'enfants assistés en arriveront-ils à ne plus recevoir que des enfants tarés ou dont les mères veulent à tout prix se débarrasser après avoir souvent inutilement cherché à le faire au cours de la gestation. Dans ces conditions, la mortalité des jeunes enfants sera toujours élevée, surtout si, toutes choses égales d'ailleurs, on la compare à la mortalité générale.

Pour réduire cette mortalité interviennent alors les palliatifs dont il va maintenant être question.

§ 2. — *Organisation pour les enfants assistés de véritables pouponnières.*

Dès l'instant que les moyens préventifs d'abandon n'ont pas été efficaces, l'enfant porté ou non au bureau ouvert est abandonné par sa mère, et immatriculé dans un service départemental ; il entre à l'hospice dépositaire.

Il a été dit plus haut que l'organisation défectueuse et le médiocre fonctionnement de certaines crèches dépositaires était une cause, et non des moindres, de l'excessive mortalité sévissant chez les enfants assistés. Là, le remède est facile : c'est la transformation des crèches en véritables pouponnières, qui s'impose d'autant plus que le séjour prolongé dans ces pouponnières sera indispensable pour beaucoup avant l'envoi en placement. En les hospitalisant ainsi, on évitera également les placements trop hâtifs, cause de nombreux décès.

Ce n'est pas ici le lieu de développer les thèses qui ont été soutenues par des sommités médicales pour ou contre le placement collectif des jeunes enfants. Que ce mode de placement ait des inconvénients, c'est certain, et la contagion, en cas de maladie y trouve un terrain facile. Le placement familial, quand on rencontre une bonne nourrice, lui est infiniment supérieur, nul ne saurait le contester. Le placement collectif est peut-être un pis aller ; mais, c'est un pis aller nécessaire, et qui semble devoir s'imposer davantage encore demain, devant les difficultés de plus en plus grandes du recrutement de nourrices.

L'Inspection générale ne prend donc pas parti dans les discussions d'ordre académique qui se sont engagées autour des pouponnières. De ses constatations, aussi bien au cours de sa tournée générale de 1925 que de ses enquêtes plus limitées effectuées en 1928, il lui apparaît cependant que les pouponnières, installées dans de bonnes conditions techniques, avec isolement des berceaux, salles d'observation des entrants, de suspects, de change, biberonnerie séparée, etc..., pourvues d'un personnel spécialisé et compétent en puériculture, soumises à une surveillance médicale constante, sont d'excellents outils de lutte contre la mortalité infantile.

Là où les pouponnières sont utilisées soit pour tous les enfants pendant les premiers mois suivant leur naissance, soit pour les enfants débiles ou suspects, elles ont rapidement contribué à réduire le taux de mortalité.

Dans les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, où les enfants assistés ne sont placés qu'après avoir fait en pouponnière (pouponnière de l'Ermitage à Mulhouse, Institut de puériculture à Strasbourg) un stage assez long, variable suivant l'état de santé des nourrissons, la mortalité des enfants assistés de moins d'un an est respectivement de 4,75 p. 100 et de 9, 72 p. 100. La pouponnière de Mulhouse en particulier, en 1926, a eu un pourcentage de décès de 4, 9 p. 100. Dans le département voisin, la Moselle, où le même système de placement ne fonctionne pas, cette mortalité a été en 1926 de 35 p. 100.

Dans le Rhône, la pouponnière d'enfants assistés de Vinatier, où 100 pupilles passent en moyenne chaque année, et où il y a une infirmière ou une gardienne pour 4 enfants, le pourcentage des décès depuis l'ouverture de l'institution en 1922 a été successivement de :

	p. 100
en 1922	11, 68
— 1923	13, 59
— 1924	10, 47
— 1925	10, 85
— 1926	8, 64

Dans la Seine, où le service d'entrée des enfants assistés, installé dans des conditions techniques très satisfaisantes à l'Hospice Denfert-Rochereau, est devenu une véritable pouponnière, la mortalité des enfants de moins d'un an, passés dans cet établissement pendant quelques semaines avant leur envoi en nourrice a été :

	p. 100
en 1924	de 11, 8
— 1925	— 10
— 1926	— 10, 4
— 1927	— 7, 8

Tous les enfants passés par l'Hospice des enfants assistés sont nourris en principe au biberon.

A noter dans la Seine des innovations extrêmement intéressantes dans la manière de placer les jeunes enfants. Tous les abandonnés font en principe un séjour de 15 jours à 3 semaines à l'hospice dépositaire (Hospice de la rue Denfert-Rochereau). Seuls ceux qui peuvent directement être confiés à des nourrices au sein (et la Seine en trouve 275 en 1924, 176 en 1925, 168 en 1926, 224 en 1927 à 200 francs par mois, dans le Morvan principalement) sont placés directement en nourrice. Les autres, destinés à être élevés au biberon, déjà préparés par ce séjour à l'alimentation artificielle, sont envoyés dans une seconde pouponnière, installée à Antony, pour y être définitivement adaptés au lait de vache avant d'être placés chez une nourrice. Les enfants sont gardés en général de un à trois mois. Dans cette seconde pouponnière, qui fonctionne depuis le mois d'avril 1927, la mortalité a été, cette année là, de 13,54 p.100.

D'un autre côté, tous les enfants suspects d'hérédo-syphilis sont concentrés dans un service spécial, installé également à Antony, dans des locaux voisins de ceux affectés à la pouponnière des enfants normaux. Ces enfants, groupés par 2 et 3 dans des chambres séparées, sont l'objet d'une surveillance médicale extrêmement sévère. L'établissement fonctionne depuis le 13 octobre 1926 ; on y reçoit les enfants tant que leur état ne permet pas le placement familial, souvent jusqu'à 15 et 18 mois. En raison même des tares physiologiques dont sont atteints ces enfants, la mortalité y est beaucoup plus élevée que dans les autres pouponnières ; en 1926 elle a été de 72 p.100.

Parallèlement, tous les enfants atteints de débilité congénitale, ceux nés avec un poids inférieur à la normale, ceux atteints de troubles héréditaires etc. , sont conservés à l'Hospice dépositaire dans des services spéciaux, les nourriceries Parrot et Billard, et ils y restent tant qu'il n'est pas possible de les placer en nourrice. Dans ces nourriceries qui reçoivent quelquefois la moitié de l'effectif des enfants de moins d'un an admis à l'hospice dépositaire, la mortalité a diminué.

	Nourricerie Parrot.	Nourricerie Billard
	p. 100	p. 100
1919	33,7	65,7
1920	33,1	58,4
1921	18,5	41,08
1922	29,3	39,03
1923	32,4	30,1
1924	19	22
1925	14,3	16
1926	23	17
1927	16,7	13,3

Ces résultats qui font honneur à la science du personnel médical, à M. le professeur Marfan qui en a la direction, et au dévouement des infirmières, ainsi qu'à l'Administration générale de l'Assistance publique qui a eu l'initiative de cette organisation, se passent de commentaires. Et il n'y a plus lieu de s'étonner si, en dépit du grand nombre d'enfants tarés et suspects admis dans le service de la Seine, celui-ci n'accuse pour les enfants de moins d'un an, considérés dans leur ensemble, qu'une mortalité qui en 1927 a été de 16, 82 p. 100.

En Meurthe-et-Moselle, le pourcentage des enfants de moins d'un an placés à la campagne était en 1921 de 41, 30 p. 100, en 1922 de 25,97 p. 100, en 1923 de 34, 95 p. 100. L'ouverture de la pouponnière départementale a abaissé la proportion générale des décès de moins d'un an à 33, 1 p 100 en 1925, 30, 6 p. 100 en 1926, 20, 1 p. 100 en 1927 ; pour la seule catégorie des pupilles proprement dits, en excluant les enfants en dépôt, les pourcentages sont de 34, 5 p. 100, 34,1 p. 100 et 17, 7 p. 100.

Dans les Bouches-du-Rhône, la transformation de l'ancienne crèche dépositaire en pouponnière départementale, avec un abri maternel annexe, a ramené la mortalité de 61, 20 p. 100 en 1923 et de 51,42 p. 100 en 1924, à 31, 71 p. 100 en 1925 et 26, 47 p. 100 en 1926.

Dans la Corrèze, l'ouverture d'une petite pouponnière, destinée aux enfants assistés, a contribué à ramener la mortalité de 17, 33 p. 100 en 1924 à 11, 84 p. 100 en 1926.

Dans un certain nombre de ces pouponnières, dont quelques unes fonctionnent en annexe de maisons maternelles, des nourrices sédentaires, prises parmi les mères séjournant à la maison maternelle ou engagées spécialement à cet effet, nourrissent avec leur lait, en plus de leur propre enfant, un enfant assisté particulièrement débile. Pour éviter toute contamination, la nourrice n'allaite pas directement l'enfant assisté, elle recueille elle-même dans certaines conditions d'asepsie le lait qui est donné au nourrisson dans un biberon. C'est le système appliqué notamment dans les diverses pouponnières de la Seine, à l'Ermitage de Mulhouse, à Lyon, à Nancy, à Tours, à Marseille, etc...

Il est inutile d'insister. Sans doute, la transformation des crèches, l'institution de véritables pouponnières départementales, ou, à défaut, le placement des jeunes enfants dans une pouponnière privée, ne sont pas, à eux seuls, la cause des réductions signalées. Il semble certain, en tout cas, que le placement collectif, comme il a été réalisé dans les départements ci-dessus indiqués et dans bien d'autres encore, ne présente

plus les dangers des crèches dépositaires fonctionnant suivant d'anciennes routines, et qu'au contraire il a permis de réaliser une précieuse économie de jeunes existences.

§ 3. — *Renforcement de la surveillance médicale.*

Ce renforcement peut être effectué, d'abord, en multipliant le nombre des visites par des médecins qualifiés : ceux de la protection du premier âge. Mais il est évident qu'il faut donner aux praticiens qui en sont chargés des honoraires en rapport avec les déplacements effectués et le temps passé.

Le système forfaitaire doit, en pareil cas, être condamné; de même, les taux dérisoires de visites comme ceux relevés parfois au cours des enquêtes. Un praticien qui va voir un enfant assisté doit être payé convenablement. Sinon, c'est le cas assez fréquent, il ne se dérangera, comme il a été dit, qu'à l'occasion d'autres déplacements. La visite mensuelle des pupilles de moins d'un an doit être obligatoire, et il semble que la rémunération à fixer pour le praticien ne devrait jamais être inférieure à celle de l'assistance médicale gratuite. Qu'on contrôle de près si les visites sont effectivement faites, mais, préalablement, qu'on mette les médecins en mesure de remplir correctement leurs obligations professionnelles.

Toutefois, cette visite ne correspond qu'à une surveillance bien incomplète. Pour qu'elle soit réellement efficace, il faut qu'elle soit prolongée par l'action d'une infirmière visiteuse. C'est ce qu'ont compris les départements qui, depuis plusieurs années, ont réalisé les *centres de placement surveillé*, appelés à tort, parfois, d'un nom quelque peu barbare : « centres d'élevage ».

Le rapport de l'Inspection générale de 1926 a déjà attiré l'attention sur ces centres, qui, au moment même de la tournée, avaient fait l'objet d'une discussion au Conseil supérieur de l'Assistance publique sur le rapport documenté de M. Lespinasse. Leur utilité paraît trop évidente pour qu'il soit nécessaire d'insister beaucoup.

On peut toutefois rappeler qu'il consistent dans le groupement des enfants autour d'une localité où se trouvent un médecin et une infirmière visiteuse chargés du contrôle et de la surveillance médicale. L'infirmière est sous les ordres du médecin, elle se rend après lui dans les familles, s'assure que ses prescriptions ou ses conseils sont fidèlement suivis, dresse les mères, leur donne des notions de puériculture, etc... Au centre, fonctionne une consultation de nourrissons, quelquefois une goutte de lait qui distribue le lait stérilisé et prépare

les biberons, quelquefois aussi, comme dans les grands centres publics ou privés, une infirmerie.

Quelle que soit leur organisation, variable du reste dans le détail, ces centres assurent aux jeunes enfants la continuité de la surveillance médicale et un rigoureux contrôle de leur alimentation. A cet égard, ils présentent les mêmes avantages que les centres de placement collectif; mais, réalisant en même temps le placement familial, ils évitent les contagions possibles résultant des soins en commun.

Si la Seine-et-Oise, qui a été le premier département à réaliser pareille institution, la Seine, l'Oise, la Seine-Inférieure, etc... ont depuis plusieurs années des pourcentages de mortalité peu élevés, on peut penser qu'outre leurs autres modes de protection infantile, c'est en partie aux centres de placement surveillé que ces départements le doivent.

Si le Vaucluse qui, jusqu'en 1926, accusait une forte mortalité a abaissé son pourcentage de 36, 54 p.100 en 1924, de 59, 37 p. 100 en 1926 à 15 p. 100 en 1927, c'est par la création d'un centre de placement dans l'Ardèche, centre aux débuts modestes, à organisation sommaire, mais qui s'est peu à peu perfectionnée et, maintenant, bénéficie de la collaboration d'un médecin particulièrement dévoué aidé par une infirmière visiteuse.

De même, dans les Bouches-du-Rhône, où la mortalité s'atténue depuis que des centres de placement avec médecin, infirmières, certains même avec nourricerie rudimentaire, ont été institués dans des départements voisins où se recrutent des nourrices; de même dans le Gard où un centre organisé pour les enfants en bas âge a ramené la mortalité de 26, 54 p. 100 en 1924 à 21, 11 p. 100 en 1926.

Une mention spéciale doit être faite à la Seine qui envoie ses jeunes nourrissons dans treize centres d'élevage; trois situés en Seine-et-Oise (Mainville, Chevreuse, Mandres), dix à proximité des chefs-lieux d'agences de province (Montluçon, Moulins, Tours créés en 1924, La Châtre en 1925, Prémery, Bellême, St-Pourçain, Ecourmoy, Gaunet créés en 1926, St-Calais créé en 1927). Un des centres de la région parisienne est spécialement réservé aux hérédo-syphilitiques. Ces centres fonctionnent avec médecin et infirmière visiteuse, consultations de nourrissons; des appareils stérilisateurs de lait sont donnés à la nourrice; les enfants séjournent au centre jusqu'au quinzième mois révolu.

Si dans les dépenses de fonctionnement des centres, les dépenses de visites médicales donnent lieu à participation de l'État, par contre, comme il a été dit, le traitement et les

déplacements des infirmières visiteuses restent à la charge exclusive du département. Dans son rapport de 1926, l'Inspection générale avait insisté sur cette anomalie ; elle avait rappelé qu'au moment de la discussion de la loi de 1904, le rôle des visiteuses d'enfants avait été entrevu, mais que la création de pareils emplois avait été, à cette époque, considérée comme facultative et laissée à l'initiative des Conseils généraux; elle avait en même temps indiqué quelle collaboration efficace des infirmières visiteuses spécialisées pourraient apporter au service, non seulement en ce qui concerne les jeunes enfants, mais aussi pour les enfants plus âgés.

Il apparaissait que l'intervention des femmes dans les services d'enfants assistés était hautement désirable, et si les suggestions apportées en 1926 n'ont été l'objet que de trop rares réalisations, il devient de plus en plus opportun d'étendre la portée de l'art. 46 de la loi de 1904, et de décider que les frais de traitement et de tournée des infirmières visiteuses collaborant au fonctionnement des services départementaux d'enfants assistés donneront lieu à participation financière de l'État, dans les mêmes conditions que les frais concernant les inspecteurs ou les sous-inspecteurs.

Dans d'autres départements, ceux où les nourrices sont difficiles à recruter et où l'on ne peut les grouper autour d'une localité centre, ceux aussi qui ne disposent pas de moyens financiers importants, la surveillance médicale est renforcée par l'obligation de présenter les enfants aux consultations de nourrissons quand il en existe une dans la commune. C'est là une stipulation intéressante du contrat de placement, mais qui, dans la pratique, se heurte à de nombreuses difficultés : éloignement du chef-lieu de la commune où siège d'habitude la consultation, perte de temps pour la nourrice, agglomérations d'enfants dangereuses pour la contagion, etc... sans compter que, pendant l'hiver, il est souvent contre indiqué de déplacer par le mauvais temps, pendant un kilomètre ou deux un enfant fragile. Mieux vaut évidemment que la consultation aille vers l'enfant et, à cet égard, la visite à domicile par le médecin ou par l'infirmière est infiniment supérieure.

Ailleurs, la surveillance médicale des enfants assistés rentre dans le cadre général de la protection maternelle et infantile. C'est ainsi que le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, notamment, ont institué leurs centres cantonaux de puériculture, centres élargis de placement surveillé, avec médecin et infirmière visiteuse, dont l'action heureuse est signalée dans le rapport antérieur de l'Inspection générale. Les enfants assistés de ces

départements, placés chez des nourrices, sont l'objet d'une étroite surveillance médicale au même titre d'ailleurs que les enfants protégés de la loi du 23 décembre 1874, ou les enfants dont les familles bénéficient de l'assistance aux familles nombreuses, ou de l'encouragement national aux familles nombreuses, où encore les enfants dont les mères reçoivent l'assistance aux femmes en couches et des primes d'allaitement, et ceux bénévolement inscrits aux consultations de nourrissons. Dans les centres du Haut-Rhin, organisés soit par le département, soit par des œuvres privées agréées et collaborant avec les services publics, 47.117 visites ont été faites aux enfants de ces diverses catégories au cours de l'année 1925, 53.252 au cours de l'année 1926. La mortalité des enfants ainsi protégés (de 1 jour à 2 ans) a été de 1,002 p. 100 en 1925, 1,61 p. 100 en 1926, très inférieure à ce qu'elle est dans la plupart des départements.

L'Oise, en utilisant judicieusement maison maternelle, pouponnière, centres de placement surveillé, centres de protection maternelle et infantile a pu progressivement ramener sa mortalité de 33,87 p. 100 en 1921 à 8,71 p. 100 en 1926.

Enfin pour matérialiser en quelque sorte la surveillance médicale, une fiche sanitaire, aussi détaillée que possible devrait être tenue à l'Inspection de l'Assistance publique pour chaque enfant assisté. Ces fiches devraient contenir tous renseignements fournis par le médecin ou par les infirmières visiteuses au cours de leurs visites, avec poids des enfants, état des appareils respiratoire, circulatoire et digestif, état du système nerveux et sensoriel, etc...

De même, pour tous les enfants nés dans les maternités, il serait indispensable, comme l'ont demandé à Nancy les professeurs Caussade et Rémy, de recueillir tous renseignements utiles sur le poids de l'enfant à la naissance, le poids du placenta, sur la santé de la mère, sur les conditions de l'accouchement, sur les maladies dont elle a pu être atteinte au cours de la grossesse, etc... Il n'est pas indifférent pour le médecin d'avoir des indications sur la naissance de l'enfant et les antécédents possibles de sa mère, et ce ne serait pas violer le secret professionnel que d'exiger ces renseignements des maternités, toutes les fois que la chose sera possible.

Pour les enfants assistés, en raison des tares physiologiques dont beaucoup d'entre eux sont atteints, une surveillance médicale périodique est indispensable. Il serait même à souhaiter qu'elle s'exerçât jusqu'à la sortie du service dans les conditions esquissées précédemment par l'Inspection générale.

§ 4. — *Renforcement de la surveillance administrative.*

La surveillance exercée par l'inspecteur et par le sous-inspecteur doit également être renforcée. Dans son rapport de 1926, l'Inspection générale a insisté particulièrement sur cette question et a montré comment le système actuel de rémunération des tournées, système forfaitaire, malgré les relèvements d'indemnités, incitait certains fonctionnaires à considérer ces indemnités comme des suppléments déguisés de traitement, ou limitait la louable activité de certains autres.

Si, d'une manière générale, le défaut de surveillance des placements est préjudiciable aux enfants quel que soit leur âge, pour les tout petits en particulier, il est souvent cause d'une augmentation de la morbidité et de la mortalité. Il faut que les inspecteurs et les sous-inspecteurs à qui, aux termes de la loi, incombe cette surveillance, l'exercent de façon effective. Pour cela, il importe d'abord qu'ils ne soient pas distraits de leurs inspections par une surabondance d'attributions annexes, d'autre part, qu'ils soient assurés d'être remboursés des frais engagés pour leurs déplacements.

Ce n'est pas le lieu de revenir ici sur le premier de ces points sur lequel l'Inspection générale s'est d'ailleurs longuement étendue, dans son rapport de 1926 ; elle peut simplement, ici, réitérer son désir de voir fixées une fois pour toutes les attributions de ce corps dont elle s'est plu en diverses circonstances à reconnaître le dévouement et le mérite.

En ce qui concerne les frais de déplacements, il faut remplacer le système forfaitaire par celui des remboursements sur justifications, demandé aussi dans les conclusions du rapport de 1926 (frais de déplacement journalier et dépenses kilométriques). C'est d'ailleurs le système que l'Administration supérieure a autorisé le département de la Seine à mettre en vigueur depuis 1920 dans ses agences de province. On ne conçoit pas, s'il est utile dans ces agences, qu'il ne le soit pas également dans les autres services départementaux. De même, il convient de mettre les fonctionnaires en possession des moyens matériels et financiers nécessaires pour remplir leurs fonctions. Demander au personnel de faire de nombreuses tournées, de voir beaucoup de placements, d'être le plus possible en route, rien n'est plus essentiel ; mais encore faut-il que les crédits mis à la disposition de ce personnel le permettent.

A l'heure actuelle, l'inspecteur ou le sous-inspecteur ont besoin de moyens rapides de transport ; on ne les imagine plus

allant à pied, de ferme en ferme, alors que, sur la même route, l'agent voyer circulera en automobile au compte de son service, que le percepteur et tous les fonctionnaires des Finances feront leurs tournées dans leur voiture particulière mais dont les frais seront remboursés à un tarif suffisant. Les directeurs des agences de la Seine, quand ils utilisent leurs voitures personnelles, touchent une indemnité de 1 fr. 50 par kilomètre en plaine, 1 fr. 70 en montagne, 0 fr. 70 par kilomètre parcouru en motocyclette. A défaut de voitures officielles mises à leur disposition par les départements, du moins semble-t-il facile d'adopter pour tous les inspecteurs et sous-inspecteurs des règles analogues. Encouragés à avoir des voitures personnelles qui leur serviront pour faire leurs tournées, sachant que leurs frais seront couverts, ils n'hésiteront plus à sortir ; ils pourront inspecter plus souvent les placements, et la santé des enfants dont ils ont la charge s'en trouvera certainement mieux.

§ 5. — *Relèvement du taux des salaires des nourrices.*

Il a été dit plus haut que les enquêtes effectuées avaient en général relevé la pénurie du recrutement des nourrices.

Cette pénurie tient à la diminution de « l'industrie nourricière » pour les causes indiquées précédemment ; mais parfois aussi à l'insuffisance du taux des salaires.

C'est ainsi que, dans un département de l'Est, où l'Inspection de l'Assistance publique trouve difficilement des nourrices pour les enfants assistés en bas âge, les familles, par contre, en recrutent. En effet, 667 enfants protégés, dont la moitié originaires d'autres départements, étaient placés en nourrice dans ce département, au moment de l'enquête ; seulement, les familles paient mieux.

Entre un département qui paye 150 francs, 120 francs, même 100 francs une nourrice au biberon, et une famille qui offrira 300 francs par mois, la nourrice n'hésite pas et on ne saurait lui en faire grief. Il a même été noté un département où la nourrice au sein reçoit 140 francs par mois, il est juste d'ajouter qu'à ce prix aucune ne se présente.

Le relèvement des taux de salaires permettra semble-t-il de remédier dans une certaine mesure à la situation.

De plus, pour intéresser les nourrices à élever convenablement les enfants assistés, ne serait-il pas expédient de relever les taux des primes de survie, fixées encore à 3 francs par mois dans nombre de départements ?

Conclusions.

Tels sont les remèdes qui apparaissent à l'Inspection générale comme devant avoir une répercussion favorable sur l'état de morbidité et sur la mortalité des enfants assistés en bas âge. Ils ne sont point théoriques ; ils ont fait leurs preuves dans nombre de départements. Appliqués dans ceux où la mortalité est élevée, ils aboutiraient sans doute aux mêmes résultats favorables ; au surplus, l'exemple de quelques départements qui depuis, l'hécatombe de 1926, se sont appliqués à réduire leur mortalité, et ont obtenu, dès 1927 et 1928, par des mesures appropriées, des résultats positifs, est là pour le démontrer.

Qu'ils soient appliqués en bloc, ou que quelques uns d'entre eux seulement soient mis en vigueur, qu'un ordre d'urgence entre eux soit établi d'après l'importance du département, son effectif de pupilles, sa situation ethnique, suivant aussi ses possibilités financières, ce sont là des modalités acceptables ; mais il importe, en tout cas, de faire quelque chose

Comme l'Inspection générale l'avait dit en 1926 : « En cette matière, une certaine liberté doit être laissée aux départements; tous les moyens de lutte contre la mortalité ont leur utilité ; il appartient aux assemblées départementales de choisir sur propositions des préfets et des chefs de service ». Mais cette liberté d'action et d'initiative ne doit pas être motif, dans les départements mis en cause, au maintien d'un statu quo aux conséquences désastreuses. Il est regrettable de constater, parfois, que le départ d'un préfet animateur ou d'un inspecteur se dévouant pour ses fonctions fasse échouer des projets mûrement étudiés, ou bien qu'un changement dans la majorité d'une assemblée départementale ajourne les projets intéressant l'enfance abandonnée, ou encore qu'au dernier moment un Conseil général renonce à des améliorations en n'envisageant que les répercussions financières.

Quand, dans un département déterminé, le taux de mortalité atteindrait ou dépasserait un pourcentage à fixer pendant, par exemple, trois années de suite (par analogie avec ce qui est prescrit en matière d'hygiène par la loi de 1902 pour la mortalité générale) des mesures d'ensemble devraient pouvoir être imposées d'office aux départements. L'Inspection générale l'a demandé en 1926. Elle le demande à nouveau, d'autant que la loi du 27 juin 1904, dans son article 56, semble envisager pareille procédure.

Enfin, dans un autre ordre d'idées, il ne faut pas méconnaître que la morbidité ou la mortalité des enfants assistés et la morbidité ou la mortalité générales sont en rapports constants. Tous les remèdes ayant effet sur la morbidité et la mortalité générales ont par là même une heureuse répercussion sur celles des enfants assistés. Le développement des consultations prénatales, des consultations antivénériennes, le dépistage et le traitement de l'hérédo-syphilis et de la tuberculose, etc... atteignent toutes les mères. Facilitant à l'enfant la venue au monde dans des conditions normales, ces diverses mesures participent à la diminution de la mortalité infantile ; de même les traitements spécifiques ou les vaccinations diverses, (antituberculeuse, antidiphtérique, etc...) à condition que les uns et les autres soient appliqués avec la prudence que recommande l'état de santé particulièrement fragile de beaucoup d'enfants.

* * *

En résumé, les enquêtes particulières effectuées par l'Inspection générale dans les départements où, en 1926, la mortalité des enfants assistés de moins d'un an a été élevée, dégagent les causes de cette mortalité.

1° Mauvaise constitution physique des enfants tenant aux circonstances exceptionnelles de leur conception, de leur gestation, de leur mise au monde, quelquefois aussi de leur abandon.

2° Défectueuse installation et fonctionnement médiocre des crèches dépositaires.

3° Placements trop hâtifs en nourrice.

4° Défaut de surveillance médicale, rapidement exercée et insuffisamment rémunérée.

5° Insuffisance de surveillance administrative.

6° Difficulté de recrutement des nourrices en raison des taux trop bas de salaires.

Certes, l'année envisagée a été une année à température particulièrement chaude ; mais on ne saurait voir là une cause essentielle de mortalité puisque, dans d'autres départements, les précautions prises ne l'ont pas laissée s'aggraver.

Pour remédier à la situation constatée, les remèdes sont connus ; ils demandent de la bonne volonté et des sacrifices financiers qui ne sauraient être au-dessus des possibilités

locales. Ces remèdes sur lesquels il a été insisté et dont l'efficacité s'est, en pratique, révélée certaine, sont les suivants :

1° développement des moyens préventifs d'abandon (relèvement des taux de secours, création de maisons maternelles) ;

2° organisation de véritables pouponnières départementales, ou hospitalières, avec aménagements techniques et personnel spécialisé, réservées aux enfants assistés en bas âge ;

3° renforcement de la surveillance médicale, avec collaboration des infirmières visiteuses, création si possible de centres de placement surveillé, développement des consultations de nourrissons, et de toutes œuvres générales de protection maternelle et infantile dont les enfants assistés peuvent bénéficier ;

4° renforcement de la surveillance administrative (sur ce point c'est à l'Administration supérieure qu'il appartient de statuer pour l'ensemble des départements) ;

5° enfin relèvement des taux des salaires des nourrices.

Il ne faut cependant pas outrer les espérances en ces remèdes, car l'enfant assisté se montrera toujours plus fragile que les autres enfants, en raison même des conditions de sa naissance et des hérédités lourdes qui le menacent. Mais est-ce une raison de ne rien faire et de ne pas essayer de sauver la plus grande partie de ces jeunes existences ? Invoquer toujours la fatalité de leur destin, c'est un prétexte trop facile pour se réfugier dans l'indifférence ou dans l'inertie ; c'est un argument inadmissible. Si, dans les statistiques relevées, il y a des chiffres affligeants et qui décèlent une situation tragique, il y a par contre des chiffres réconfortants.

En mettant à part la Seine, dont les ressources financières ne sauraient être comparées à celles d'aucun autre département, et qui, dans ce domaine, a obtenu d'incontestables résultats, nombreux sont les départements, en opposition à ceux inspectés en 1928, qui se sont attachés à la solution du problème et ont, eux aussi, abouti. Certaines des statistiques reproduites dans la première partie de ce rapport en sont l'éloquente preuve. Pour réduire les taux de mortalité, il a fallu la collaboration étroite des préfets, des inspecteurs départementaux de l'Assistance publique, du corps médical, des assemblées locales ; il a fallu aussi que chacun de ces fonctionnaires ou de ces organismes apportent un soin particulier à l'étude de cette angoissante question et cherchent à la résoudre, non pas en

considérant uniquement les textes législatifs ou réglementaires, mais en y mettant du cœur. Ce que certains ont réalisé, d'autres aussi peuvent le faire, ce qui a été obtenu dans un département peut être accompli dans un autre.

Certes, il manquera toujours aux enfants assistés l'affection maternelle, mais qu'au moins l'État et les départements dont ils sont les pupilles se penchent sur eux avec autant de sollicitude, sinon plus, que sur les enfants élevés par leurs parents. Ce n'est pas seulement l'intérêt des enfants, mais encore l'intérêt national qui le commande.

VI

ÉTABLISSEMENTS THERMAUX DE L'ÉTAT

(Rapporteur : M. le Dr DEQUIDT, Inspecteur général.)

Les établissements thermaux de l'État, depuis la cession faite en 1926 à la commune de Néris-les-Bains (Allier), de l'établissement qui y est situé, sont au nombre de six : ceux de Bourbon-l'Archambault (Allier), Vichy (Allier), Bourbonne-les-Bains (Haute-Marne), Luxeuil (Haute-Saône), Aix-les-Bains (Savoie) et Plombières (Vosges).

L'Inspection générale a eu à connaître, au cours de différentes missions, de nombreuses questions relatives à leur fonctionnement et a été mêlée aux difficultés de leur gestion. Pour la première fois, en 1914, l'ensemble de ces établissements devait faire l'objet d'une tournée qui a été interrompue par la guerre. Ce programme a été repris en 1928 et les observations recueillies ont été formulées tant dans des rapports particuliers que dans diverses communications destinées à l'Administration centrale sur tel ou tel point signalé à son attention.

Il n'apparaissait pas, a priori, que l'inspection des établissements thermaux de l'État, si divers, malgré leur petit nombre, par l'importance de leur rendement, la nature et les particularités de leur administration, dût donner lieu à des observations justifiant la présentation d'un rapport d'ensemble.

Mais la circonstance que le sort de tel d'entre eux, comme l'établissement thermal d'Aix, a fait, pendant plusieurs législatures, l'objet des préoccupations du Parlement, que la situation de cet établissement, le seul, en ce moment, directement géré par l'État, comporte des rapprochements et des comparaisons, notamment avec l'établissement de Vichy dont une loi récente a prolongé la concession d'affermage ; la circonstance, aussi, que la concession de plusieurs autres établissements est à expiration plus ou moins proche, ou même presque immédiate, fournissent l'occasion de différentes réflexions et appelleront vraisemblablement un débat en vue duquel l'Inspection générale a cru devoir rassembler divers éléments.

D'autre part, à côté de l'administration directe ou indirecte de quelques propriétés thermales, se pose, pour l'État, le problème beaucoup plus vaste de son intervention et de son

contrôle relatifs à la gestion des propriétés thermales privées ou appartenant à d'autres collectivités publiques. Plusieurs d'entre nous ont eu à connaître de ce problème, au cours de missions particulières, récentes ou de tournées antérieures, et quelques unes de leurs observations méritent d'être rapprochées de celles qu'a permis l'inspection d'ensemble des établissements thermaux de l'État.

Ce sont ces différentes considérations qui ont motivé la rédaction de ce rapport, en même temps qu'elles en limitent et précisent la portée.

SITUATION GÉNÉRALE DES ÉTABLISSEMENTS THERMAUX DE L'ÉTAT

Sans qu'il puisse être question ici d'un historique complet ou d'une monographie détaillée des différents établissements, il a paru utile de résumer ce qui concerne l'origine de la propriété de l'État et le mode de gestion de chacun d'eux.

BOURBON-L'ARCHAMBAULT

La propriété comprend à Bourbon-l'Archambault :

1° l'établissement nouveau, datant de 1885, situé au milieu d'un parc ;

2° l'ancien établissement situé dans la ville et construit sur les sources mêmes, et qui daterait de Louis XIV ;

3° la source Jonas, avec buvette, en dehors de l'établissement;

4° Theneuille, situé à 17 kilomètres, avec la source de Saint-Pardoux et la source La Frollière.

On ne trouve pas de traces, aux archives du Ministère, et il a été impossible de recueillir sur place des indications sûres de la date de l'incorporation au domaine de l'État des sources de Bourbon, qui, vraisemblablement, furent réunies au domaine privé du Roi au XVIe siècle, au moment de la confiscation des biens du connétable de Bourbon.

Longtemps exploité en régie, l'établissement de Bourbon a été donné en concession en 1886. La loi du 9 mars 1906 porte prolongation de la concession pour une période de 20 ans, c'est-à-dire de 1911 à 1930 et, en raison des prorogations légales, le contrat en cours aura effet jusqu'au 31 décembre 1934.

VICHY

La situation générale de l'établissement thermal de Vichy est suffisamment connue, à raison de l'intervention de la loi du 22 juillet 1927, sans qu'il soit nécessaire d'essayer de remonter à l'origine de propriété de cet établissement. On peut inférer qu'il fait partie du domaine depuis fort longtemps, très probablement depuis Louis XIV. Il fut exploité en régie pendant une partie du XVIIe siècle, et c'est seulement en 1853 qu'un contrat de concession intervient pour une durée de 33 ans, avec MM. Lebobe et Callou, fondateurs de la Compagnie fermière actuelle. La durée de la concession fut portée 10 ans plus tard, à 51 années, puis prolongée de 30 ans en 1898. La loi du 22 juillet 1927, susmentionnée, a porté jusqu'au 31 décembre 1970 la fin de cette concession.

BOURBONNE-LES-BAINS

La propriété a été acquise par l'État à Mme de Bourbonne suivant acte notarié du 12 septembre 1812.

L'établissement est exploité depuis 1885 par une société anonyme, dite « Eaux thermales de Bourbonne-les-Bains », qui a été substituée, en vertu d'un arrêté du Ministre du Commerce, en date du 19 décembre 1885, au bénéficiaire d'une adjudication intervenue à la date du 16 octobre 1884 et approuvée par la loi du 27 décembre. Le cahier des charges initial, encore valable dans ses clauses essentielles, porte la date du 16 août 1884 et a été suivi du règlement de 1887.

Le traité consenti à la société exploitante devait expirer le 31 décembre 1914. Il a été prorogé d'abord de 3 ans par décision du Conseil d'État du 7 avril 1916, ensuite à compter de 1919 et, en vertu des lois des 9 mars 1918, 23 octobre 1919, 22 mars 1922, 31 décembre 1925 et 21 mars 1926, jusqu'au 1er juillet 1926, date à laquelle devait expirer toute prorogation.

D'autre part, il résulte des débats parlementaires que la loi du 30 juin 1926, relative aux baux commerciaux et industriels, n'est pas applicable aux établissements thermaux appartenant à l'État.

Dans ces conditions, le Tribunal civil de Chaumont a, par jugement en date du 29 décembre 1926, déclaré que le bail consenti à la Société des Eaux thermales de Bourbonne-les-Bains était expiré depuis le 1er juillet 1926 et, qu'en conséquence, cette société était, depuis cette date, occupante sans droit.

Par arrêt en date du 12 avril 1927, la Cour d'appel de Dijon,

sans se prononcer sur le fond, a annulé le jugement précité pour vice de forme. Un autre jugement était d'ailleurs intervenu le 29 décembre 1926, par lequel le tribunal civil de Chaumont s'était reconnu compétent pour trancher la question de savoir si le bail de la société exploitante est ou non expiré, et a déclaré qu'il l'était depuis le 1er juillet 1926. Mais appel a été également fait de ce jugement et l'affaire est encore pendante devant la Cour de Dijon.

La direction des Domaines, chargée de suivre la procédure en expulsion, estime qu'un jugement ayant force définitive de chose jugée pourrait intervenir, au profit de l'État, dans le courant du second trimestre 1929. Entre temps, et vu le cas de force majeure, le fonctionnement de l'établissement thermal a été assuré par la société pendant les saisons 1927 et 1928, en vertu d'une convention d'exploitation provisoire qui a, d'ailleurs, pleinement réservé les droits et actions de l'État résultant des instances en cours. Une solution définitive devrait donc intervenir d'urgence.

LUXEUIL

Les sources de Luxeuil ont une origine très ancienne.

L'établissement actuel date de 1768 et a été construit par la commune de Luxeuil dont il est resté la propriété jusqu'en 1853, époque à laquelle il passa aux mains de l'État, moyennant l'engagement pour celui-ci de faire divers travaux et de conserver aux habitants les privilèges de gratuité dont ils avaient la jouissance.

Exploité en régie jusqu'en 1886, il fut vainement mis en adjudication en 1884 et 1885, et un premier bail intervint le 1er mai 1886. La concession passa entre plusieurs mains successives. Enfin, une loi du 10 décembre 1903 a renouvelé, jusqu'au 30 décembre 1943, au profit de la Compagnie générale des eaux minérales et grands hôtels de Luxeuil.

En raison de sa mauvaise gestion, cette société fut frappée de déchéance en 1922 et, la même année, déclarée en faillite. A cette date, la commune de Luxeuil a organisé la gestion de l'établissement en vertu d'une convention provisoire à laquelle fut substitué, en 1924, un bail d'une durée de 18 années. Le bénéfice de ce bail a été cédé purement et simplement à une société fermière qui est ainsi sous-locataire du domaine de l'État.

AIX-LES-BAINS

Lorsque la Savoie devint française, en 1859, les droits du Gouvernement sarde sur l'établissement thermal d'Aix-les-

Bains revinrent au Gouvernement français. Un décret du 20 octobre 1860 réunit au domaine de l'État cet établissement avec les sources qui l'alimentent et ses dépendances de toute nature, y compris l'hôpital de la Reine Hortense. Les thermes actuels, ainsi que les travaux de captage avaient été commencés en 1855 ; en 1859, ils étaient encore inachevés. Les capitaux engagés, soit 900.000 francs, étaient épuisés. Le 1/3 de ces capitaux avait été fourni par les finances du Gouvernement sarde, les deux autres tiers par la province de Savoie, y compris 100.000 francs de la ville de Chambéry et 60.000 francs de la ville d'Aix. L'État français devint l'unique propriétaire, à la suite d'une délibération de la ville d'Aix cédant tous ses droits, sans autre restriction que celle, en faveur des habitants d'Aix, de jouir des eaux thermales. Après remboursement au département de la Savoie et à la ville de Chambéry des sommes qu'ils avaient avancées, l'établissement est demeuré depuis 1860 sous la régie directe de l'État.

PLOMBIÈRES

Les sources, très nombreuses à Plombières, ont été captées, pour la plupart, par les Romains. Elles alimentent sept établissements, divisés en trois classes, et trois buvettes.

C'est par décret du 12 juin 1811, que les sources, les bâtiments et terrains qui en dépendent, ont été déclarés propriétés de l'État.

De 1811 à 1857, les établissements ont été affermés ou exploités en régie. Enfin, le 6 juin 1857, une loi approuva la cession du droit à l'exploitation des établissements thermaux à une compagnie. Cette loi a été modifiée en 1921 et le bail consenti à la société fermière expire le 30 septembre 1971.

ADMINISTRATION ET PERSONNEL

Pour assurer ou contrôler le fonctionnement des établissements thermaux appartenant à l'État, l'Administration centrale du Ministère du Travail et de l'Hygiène est assistée d'une commission consultative des établissements thermaux, instituée par arrêté du 10 février 1910 et qui, composée de 9 membres, comprend sous la présidence du Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène, outre le chef du bureau compétent, un Inspecteur général du Ministère de l'Intérieur, un Inspecteur des Finances,

un Ingénieur en chef des Mines et un Architecte. Cette commission se réunit pour éclairer l'administration à l'occasion des difficultés relatives à l'exécution des contrats de concession, ou même au sujet de questions d'ordre général, soulevées par la gestion des établissements thermaux. En fait, les réunions de cette commission interviennent à des dates très irrégulières.

En ce qui concerne l'établissement d'Aix, fonctionnant en régie, le Ministère a la nomination du directeur, d'une partie du personnel supérieur et, par l'intermédiaire du directeur, de l'ensemble du personnel. Le directeur est lui-même assisté d'une commission consultative. Les dépenses de l'établissement figurent chaque année au budget du Ministère de l'Hygiène et les recettes sont versées au Trésor. L'administration est exactement informée des détails du fonctionnement par les communications du directeur qui comprennent un rapport annuel d'ensemble, sans préjudice des décisions qui nécessitent son intervention directe.

Quant aux autres établissements, cédés à bail, en vertu de conventions expresses, l'exécution en est suivie, pour le compte du Ministère, par un commissaire du Gouvernement résidant auprès de ces établissements. Ce dernier présente également, outre des communications éventuelles au cours de l'année, un rapport annuel qui permet à l'administration de suivre la marche des établissements.

L'institution des commissaires du Gouvernement, l'étendue des attributions qui leur sont confiées, en font un des rouages essentiels dans l'administration des établissements concédés. Aux termes des cahiers des charges qui en ont le mieux détaillé le rôle, ils sont chargés « de représenter l'administration, d'assurer la conservation et la salubrité des locaux, de veiller à l'ordre et à la bonne tenue de l'établissement et, d'une manière générale, d'assurer la bonne, entière et loyale exécution des charges, clauses et conditions du bail ». Il est facile de se rendre compte que, si ce rôle était exactement et minutieusement rempli, le fonctionnement des établissements ne donnerait lieu à aucun abus et que l'administration, immédiatement et exactement informée, pourrait remédier à toutes les défectuosités et à toutes les erreurs signalées. Mais il faut reconnaître — bien que l'action des commissaires du gouvernement n'ait pas, dans l'ensemble, justifié, de la part de l'Inspection générale, une appréciation défavorable — que les conditions de recrutement de ces agents, la modicité du traitement alloué, ne sont pas en rapport avec l'importance de leur mission. Aucune compétence spéciale n'est exigée pour

leur nomination et, d'autre part, leur traitement, qui est de 3.000 fr. pour Bourbonne-les-Bains et Bourbon-l'Archambault, 5.000 francs pour Luxeuil, 5.500 francs pour Plombières, 7.500 francs (portés à 22.000 francs pendant une période de 10 ans) pour Vichy, ne peut être considéré que comme un appoint à d'autres ressources.

Peut-être serait-il possible d'associer d'autres fonctions à celle de commissaire du Gouvernement, et l'Inspection générale a relevé le cas de l'un d'eux qui est en même temps collecteur de la taxe de séjour. Il est apparu que cette mission complémentaire, qui ne porte aucune atteinte à l'indépendance du titulaire vis à vis de la gestion thermale, pourrait être remplie sans inconvénient.

L'Inspection générale n'avait pas à apprécier directement la valeur du personnel dans les établissements concédés, mais a pu, néanmoins, en connaître à l'occasion de divers détails de fonctionnement.

Une disposition des cahiers des charges prévoit le cas où le renvoi d'employés « qui donneraient lieu à des plaintes graves », peut être requis par le commissaire du Gouvernement. L'Inspection générale n'a relevé aucune application de cette disposition, et ses constatations témoignent d'une bonne volonté générale de ce personnel. Son appréciation n'est pas non plus défavorable en ce qui concerne les employés de l'établissement d'Aix, mais l'institution, en leur faveur, d'une sorte de statut de fonctionnaires, comportant des règles précises d'avancement automatique, l'intervention d'influences extérieures, locales ou politiques, n'ont pas été sans gêner l'autorité du directeur et nuire à la discipline.

Mais si, dans l'ensemble, le personnel des établissements thermaux a fait preuve de bonne volonté, il a été relevé que, d'une façon générale, son éducation technique était grandement insuffisante.

Cette constatation n'est d'ailleurs pas particulière aux établissements de l'État et, au cours de missions dans nombre de stations thermales privées, nous avons relevé la préoccupation générale de former méthodiquement un personnel spécialisé et capable d'une collaboration étroite avec le médecin. Dans plusieurs établissements, cette formation amorcée avec le concours du corps médical local, qu'il faut d'ailleurs féliciter d'une telle initiative, a pu donner quelques résultats, mais de l'avis presque unanime des médecins, il faut chercher une autre formule. Celle qui consiste à créer des bourses auprès des Facultés qui ont organisé un enseignement approprié paraît

recueillir le plus de suffrages. L'Inspection générale suggère que l'Institut d'hydrologie de Paris mette cette question à l'étude et apporte son concours financier en vue de la résoudre.

COLLABORATION MÉDICALE ET TECHNIQUE

La collaboration du corps médical de la station constitue, pour les établissements thermaux, un élément indispensable de leur prospérité. Cette affirmation, qui a la valeur d'un aphorisme, trouve évidemment son application pour les établissements thermaux de l'État. Sans aller jusqu'à soutenir que le corps médical constitue, dans son ensemble, le successeur légal des anciens médecins inspecteurs, on peut estimer que l'importance de ses avis s'est singulièrement accrue depuis que ceux-ci ont disparu.

« La Société médicale », dit un médecin d'une station thermale du Midi, parlant au nom de la quasi unanimité de ses confrères, « est à même, mieux que personne, de recueillir les doléances de la clientèle avec laquelle elle est directement en contact ; elle doit avoir un droit de regard sur l'administration et le fonctionnement technique des établissements thermaux.... Enfin, à considérer les rôles joués par les médecins dans le recrutement des malades, dans la publicité médicale de la station, on ne saurait dénier à leur groupement le droit de faire entendre sa voix quand l'avenir de nos thermes est menacé. »

Cette déclaration comporte une part de vérité, et l'Inspection générale a constaté que, dans son ensemble, les groupements locaux de médecins ont joué, auprès des établissements thermaux de l'État, un rôle utile de conseillers techniques. Mais là comme ailleurs, une difficulté résulte de l'inorganisation légale de ces groupements, sous quelque forme, sociétés ou syndicats, qu'ils se soient créés. A l'heure actuelle, leur constitution n'est pas obligatoire, et aucune réglementation n'est édictée au sujet de leur intervention. Aussi, est-il arrivé que, ne réunissant pas l'unanimité de leurs membres, leur influence en a été diminuée. L'administration d'Aix-les-Bains a donné à la Société médicale une sorte d'investiture officielle en lui reconnaissant le droit d'élire des délégués au sein de sa commission consultative. D'autre part, la liste des membres de la Société est affichée dans le vestibule de l'établissement, mais des médecins n'appartenant pas à ce groupement ont protesté contre une mesure qui leur a paru préjudiciable. Le Ministère du Travail et de l'Hygiène a

été saisi de cette difficulté qui a pris une importance démesurée, mais qui souligne la nécessité d'une réglementation générale au sujet de la collaboration des médecins de la station. Le bon fonctionnement des établissements thermaux exige évidemment qu'aucun privilège ne soit accordé à un médecin au détriment des autres et cette préoccupation a également justifié, dans plusieurs cas, l'intervention des commissaires du Gouvernement dans les établissements concédés.

La collaboration médicale dans les établissements thermaux semble pouvoir être facilitée par la désignation d'un médecin ne faisant pas de clientèle. Une telle organisation a été réalisée à l'établissement thermal de Luchon et c'est parce qu'elle a donné de très bons résultats que l'Inspection générale la mentionne ici comme susceptible de retenir l'attention de l'administration des autres établissements.

Enfin, bien qu'il s'agisse de dispositions qui ne sont pas spéciales aux établissements thermaux de l'État, car elles s'appliquent à l'ensemble des stations thermales, nous tenons à souligner l'intérêt du bon fonctionnement de deux institutions qui participent également à la prospérité des uns et des autres : les bureaux d'hygiène, et les laboratoires de recherches chimiques.

Au sujet de l'état sanitaire des stations hydrominérales, notre rapport d'ensemble de 1926 a longuement insisté sur les lacunes et les insuffisances constatées, ainsi que sur l'importance du rôle des bureaux d'hygiène et du service sanitaire départemental. La situation des stations sièges des établissements thermaux n'est pas essentiellement différente et nous n'avons pas à y revenir. Signalons seulement que, récemment encore, le bureau d'hygiène de la ville d'Aix n'avait pas de titulaire officiel et que son organisation était, à tous égards, insuffisante. L'attention de l'assemblée municipale a été appelée sur cette situation qui est en voie de transformation.

Les laboratoires de recherches scientifiques et chimiques, dont l'initiative appartient à l'Institut d'hydrologie, à qui sont accordées d'importantes subventions, notamment sur les fonds du produit des jeux, peuvent également contribuer à améliorer l'organisation technique des établissements thermaux et orienter la thérapeutique. Un tel laboratoire a été récemment installé à Plombières, et l'établissement de Vichy vient également de prendre l'initiative d'en créer un dans ses services. Il conviendrait que l'Administration fut régulièrement informée de l'activité et du fonctionnement de ces laboratoires, par l'intermédiaire des commissaires du Gouvernement ou des services d'hygiène.

TRAVAUX D'INSTALLATION — ENTRETIEN DES LOCAUX

L'un des éléments essentiels de la prospérité des établissements thermaux réside dans la valeur de leurs installations, tant immobilières que techniques, sans parler de la bonne tenue des locaux. Il est de l'intérêt du propriétaire comme de l'exploitant de maintenir les immeubles en bon état d'entretien, de réaliser, au fur et à mesure des progrès de la technique de l'exploitation thermale, les améliorations ou les agrandissements qu'exige par ailleurs le souci de répondre efficacement à la concurrence étrangère.

A cette préoccupation directe du rendement, s'ajoute, pour l'État propriétaire, la nécessité de ne pas laisser péricliter ou se détériorer une richesse nationale que, même entre les mains de l'initiative privée, il aurait déjà le devoir de protéger.

Le problème qui s'impose à l'occasion de l'administration des établissements thermaux de l'État est essentiellement différent pour l'établissement d'Aix, géré directement, et les établissements concédés.

La responsabilité de l'Administration est immédiate en ce qui concerne le premier de ces établissements, et il est juste de remarquer que le souci d'apporter à l'établissement d'Aix-les-Bains les améliorations jugées nécessaires s'est traduit par d'importantes subventions extraordinaires qui sont venues s'ajouter aux crédits, d'ailleurs modestes (1.500 francs en 1919; 45.000 francs en 1925) d'entretien des bâtiments et de la tuyauterie, inscrits annuellement au budget.

Si l'on envisage depuis 1875, par exemple, et par périodes quinquennales, les travaux exécutés et les sommes dépensées, on obtient le relevé ci-après :

De 1875 à 1880, il a été dépensé 768.798 fr. 27 pour la construction de l'annexe sud.

Aucune dépense de 1880 à 1885.

De 1885 à 1890, des travaux complémentaires des précédents ont absorbé 44.631 fr. 02.

De 1895 à 1905, construction d'une nouvelle annexe pour la somme de 937.736 fr.34, plus 150.000 francs fournis par la ville d'Aix-les-Bains en subvention.

De 1905 à 1910, la réfection d'une division a coûté 225.026 fr. 26.

Aucune dépense de 1910 à 1915.

Enfin, de 1915 à 1921, 865.000 francs ont été consacrés à la réfection de la conduite d'adduction d'eau froide, à celle des soubassements de l'annexe sud, et à la création d'une salle de repos et de la salle d'attente.

L'Inspection générale appelée à discuter, après enquête sur place, de l'opportunité de ces travaux, a constaté, en 1921, qu'il s'agissait d'améliorations d'une indiscutable urgence, mais elle a relevé que le programme annuellement poursuivi, au lendemain de la guerre, « ne s'autorisait d'aucun plan d'ensemble de réorganisation méthodique ». A la suite de son intervention, un programme général fut élaboré en 1923, dont l'exécution progressive a été activement poursuivie.

Les travaux comportent, notamment, l'installation de douches, d'un nouveau Berthollet, la réfection des terrasses et l'établissement d'une toiture vitrée, le carrelage des couloirs, la réfection de la tuyauterie. Les dépenses effectuées s'élèvent à la fin de 1928, à 1.558.000 francs. Elles ont été couvertes tant par des subventions budgétaires que par deux subventions du fonds des jeux, s'élevant au total à 700.000 francs.

D'autres travaux ont été prévus, échelonnés jusqu'en 1930.

Une difficulté d'ordre administratif, sans grande conséquence pratique, mais caractéristique des complications résultant du régime de la gestion directe a été relevée en ce qui concerne l'ordonnancement au nom du directeur de l'établissement des subventions accordées. L'établissement, dépourvu de la personnalité financière, ne disposant pas d'un budget autonome de recettes, n'a pas de receveur, de telle sorte que l'envoi direct de fonds au directeur a paru contraire aux règles de la comptabilité publique. Par la suite, un accord est intervenu aux termes duquel les fonds ont été déposés à la Trésorerie générale, puis mandatés au fur et à mesure de la justification des dépenses, par le préfet de la Savoie. « Il est évidemment regrettable », souligne l'un de nos collègues, dans son rapport particulier, « que l'établissement thermal d'Aix-les-Bains n'ait pas une recette propre, organisée comme elle l'est dans d'autres établissements dépendant du Ministère du Travail et de l'Hygiène. Il possède un agent comptable chargé de la comptabilité matières et qui, en outre, encaisse les recettes au compte de l'administration des Domaines. Il serait simple de transformer cet emploi en celui de receveur-économe. On éviterait ainsi les anomalies maintes fois signalées. »

Quoiqu'il en soit, l'Inspection générale relève que les crédits extraordinaires consentis en faveur de l'établissement d'Aix (et nous ajoutons la surveillance exercée par le Directeur sur la

bonne tenue des locaux) s'ils n'ont pas été suffisants pour maintenir les installations de cet établissement, au niveau que justifient sa situation topographique exceptionnelle, la légitime réputation de ses richesses thérapeutiques, la qualité de sa clientèle, ont du moins permis de remédier aux défectuosités les plus graves. Ce n'est pas assez et c'est un programme autrement vaste dont la réalisation s'impose, que l'opinion réclame justement et dont la mise au point est d'ailleurs poursuivie par l'Administration centrale, d'accord avec les autorités locales.

Nous n'avons pas, dans ce rapport, à étudier le projet depuis longtemps envisagé de la création à Aix d'un établissement de luxe, répondant pleinement à toutes les exigences modernes de confort et d'hygiène en rapport avec les progrès récents de l'industrie thermale. Mais l'exécution d'un tel projet apparaît comme une nécessité si l'on veut redonner à la station thermale d'Aix les moyens de concurrencer les stations similaires de l'étranger. Elle est, d'ailleurs, liée à la réalisation des moyens financiers et administratifs dont la mise au point est actuellement à l'étude.

En ce qui concerne les établissements concédés, la question des travaux de réparations, d'entretien ou d'améliorations, ainsi que celle de l'installation des services techniques et de la bonne tenue des locaux, se posent à l'occasion de la confection du cahier des charges et de son exécution. Un programme rationnel de travaux à imposer aux concessionnaires constitue une disposition essentielle du contrat.

Son importance est au moins aussi grande que la fixation même du montant de la redevance exigible, et son application est la condition du maintien du patrimoine de l'État.

Sans procéder, pour chacun des établissements concédés, à une étude détaillée de tous les travaux effectués et des installations réalisées au cours de l'exécution des contrats, l'Inspection générale a relevé un certain nombre d'observations qui peuvent trouver place dans ce rapport.

Les clauses insérées dans les cahiers des charges et les conditions de leur exécution sont essentiellement variables suivant les circonstances qui les ont imposées et les besoins de chacun des établissements.

L'histoire de l'établissement thermal de Vichy mérite d'être rappelée brièvement. C'est à la suite de tentatives d'exploitation directe ou de concession de courte durée, que, pour la première fois, Vichy fut, pour une durée de 33 années, concédé à MM. Lebobe et Callou, fondateurs de la Compagnie fermière

actuelle. A cette époque, le domaine thermal de l'État se composait :

d'un établissement thermal comprenant 100 baignoires environ, sis à Vichy, à l'extrémité du parc ;

de quelques ateliers de manutention, sis au nord de cet établissement ;

du parc qui faisait suite à cet établissement thermal ;

et de six sources, toutes sises à Vichy, savoir : la Grande Grille, Chomel et le Puits carré, sises dans les galeries de l'établissement thermal ; la source Lucas, en face de l'Hôpital militaire, et la source de l'Hôpital, précédemment dénommée source Rosalie ; enfin la source des Célestins, en bordure de l'Allier.

Du fait même de la convention, les concessionnaires faisaient apport à l'État de trois sources leur appartenant, savoir :

la source du Parc, sise à Vichy, avec l'enclos où elle jaillissait, en bordure du parc, et un emplacement voisin où se trouvaient les installations d'embouteillage pour cette source ;

la source Mesdames, sise à Cusset ;

la source d'Hauterive, avec son parc, sise dans la commune du même nom.

Enfin, la préoccupation de l'État était de s'assurer la création d'un nouvel établissement pour faire face à des besoins manifestes.

La Compagnie fit l'acquisition du nouvel établissement thermal et des terrains nécessaires et d'enclos situés autour de la source des Célestins. Cet enclos fut agrandi en 1864 par une nouvelle cession de terrains. A la même époque, le domaine thermal s'est accru du casino, construit par la Compagnie, et des parcs en bordure de l'Allier, créés sur l'initiative prise par le Gouvernement impérial et assainis par la construction d'un barrage sur la rivière. Enfin, après 1870, à ces agrandissements s'ajouta la construction de l'établissement de l'Hôpital.

L'utilité d'un nouveau programme d'agrandissements et d'améliorations se fit bientôt sentir et, en 1897, intervint une nouvelle convention entre l'État et la Compagnie, en exécution de laquelle celle-ci réalisa un ensemble de travaux s'appliquant tant aux sources et aux établissements eux-mêmes, qu'aux parcs et au casino.

L'ensemble des dépenses ainsi effectuées a été évalué par le Dr Gilbert Laurent, dans un rapport à la Chambre des Députés, treize millions environ.

Nous arrivons ainsi à la période d'après guerre et à l'initiative prise par la Compagnie de procéder à de nouveaux agrandis-

sements en vue desquels elle a demandé et obtenu par la loi du 22 juillet 1922, une nouvelle prorogation de sa convention, qui en recule l'expiration jusqu'en 1970.

Les conséquences immobilières de cette convention seront l'acquisition, d'une part, de quatre sources nouvelles : Boussaye, Dôme, Lys et Cornélie, d'autre part, de terrains et d'immeubles, destinés à la construction d'un nouvel établissement de seconde classe.

En outre, la Compagnie doit créer un vaste palmarium, pour permettre aux malades de se mettre à l'abri des intempéries (création en cours) et réaliser d'importants agrandissements ou améliorations à l'établissement de première classe (création des services de douches, massages sous l'eau, d'une piscine de natation, etc...) ensuite, reconstruire des ateliers de manutention et installer un nouveau matériel d'embouteillage moderne et automatique.

A l'exception de la source Boussaye et des terrains sur lesquels seront édifiées les constructions prévues et qui appartiennent à la Compagnie, l'ensemble des travaux est exécuté par la Compagnie au compte de l'État pour un total qui pourra atteindre la somme de 25 millions, aux termes de l'article premier de la convention. L'article 5 stipule que l'État supportera la charge de cette dépense dont la Compagnie fera l'avance sur le montant des redevances annuelles prévues au contrat. L'État est ainsi assuré du maintien et du développement de son patrimoine immobilier dans des conditions qui garantissent la prospérité croissante de la station thermale. Les travaux doivent être exécutés dans un délai maximum de 10 ans.

La caractéristique des dispositions prévues est la mise à la charge de l'État des dépenses de travaux d'améliorations et d'agrandissement, sauf pour la Compagnie concessionnaire à en poursuivre l'exécution en prélevant le montant sur le produit des redevances annuelles.

Dans d'autres contrats, l'exécution d'un certain nombre de travaux reconnus nécessaires constitue l'une des charges imposées aux concessionnaires, et l'État n'a à supporter en principe aucune dépense. C'est le cas, notamment, de l'établissement de Luxeuil récemment pris à bail par la ville qui a, d'ailleurs, rétrocédé le bénéfice de son contrat à une Compagnie fermière.

Aux termes de ce contrat, une somme de 10.400 francs doit être affectée annuellement à des travaux neufs, sans préjudice des travaux d'entretien dont le montant est fixé à 10.000 francs, qui sont dans leur totalité, à la charge exclusive de la Société.

L'Inspection générale a relevé que le montant des travaux exécutés a dépassé sensiblement les chiffres prévus, depuis le 13 mai 1924, date du contrat, et que la Société est en voie de prospérité. La Compagnie concessionnaire antérieure avait été frappée de déchéance pour mauvaise gestion et inexécution du cahier des charges, notamment en ce qui concerne les travaux imposés.

Actuellement, la nouvelle Société faisant état des dépenses immobilières déjà effectuées, soit près de 500.000 francs, c'est-à-dire environ 400.000 francs de plus que le montant exigé, et désireuse, d'autre part, de réaliser un ensemble d'améliorations dont elle a esquissé le programme, a demandé la prolongation de la concession.

La convention de 1857, relative à l'établissement de Plombières, mettait à la charge de la Compagnie fermière un ensemble de travaux s'élevant à 1.200.000 francs. L'article 4 prévoyait qu'au cas où les travaux nécessaires dépasseraient cette somme, la durée de la concession (80 ans) serait augmentée d'une année par excédent de 20.000 francs, sans que la concession puisse dépasser 99 ans.

L'exécution des travaux imposés absorba non seulement le capital initial de la Société (900.000 francs), mais encore le produit d'émission d'obligations : 300.000 francs en 1851, 375.000 francs en 1860 et un emprunt de 600.000 francs contracté la même année auprès du Crédit foncier. En 1881, l'État autorisa (loi du 27 juillet 1881) un nouvel emprunt de 1.400.000 fr. au Crédit foncier.

Les capitaux engagés ayant dépassé 3.500.000 francs, l'État estima que l'article 4 du cahier des charges devait jouer, puisque un projet de loi de 1914, tendant à modifier ce cahier des charges, suppose que le bail ne vient à expiration qu'en 1956, c'est-à-dire 99 ans après la concession.

En 1921, le bail fut prorogé jusqu'en 1971, un nouvel emprunt de 520.000 francs autorisé, et le cahier des charges modifié : la Compagnie fermière prend l'engagement d'exécuter de nouveaux travaux pour une somme de 300.000 francs. Ils visaient les bains (Stanislas, National, Tempéré, Capucins), la buvette, le chauffage central. Ils devaient être exécutés dans un délai de six ans à partir de la ratification de la nouvelle convention du 6 juillet 1921.

Le rapport particulier à cet établissement a constaté, en 1928, que les réparations d'entretien ont été assez régulièrement et convenablement effectuées et que, pour les améliorations prévues, il a été dépensé 320.027 fr. 77, chiffre supérieur aux évaluations

de la convention de 1921. Mais il ajoute que les aménagements auraient encore besoin d'être modernisés pour être adaptés aux besoins et aux désirs de la clientèle.

Il y a lieu, d'ailleurs, de préciser que les emprunts contractés auprès du Crédit foncier par la Compagnie concessionnaire ont comporté la garantie de l'État, qu'une affectation hypothécaire sur l'ensemble des immeubles a été conesntie en 1921, au Crédit foncier, et que l'État a dû renoncer aux redevances exigibles à cette date.

Les conditions imposées à Bourbonne-les-Bains et à Bourbon-l'Archambault sont analogues à celles de Plombières.

Mais en dehors de travaux laissés à la charge des concessionnaires, pour un montant de 300.000 francs, l'État propriétaire a assumé un certain nombre de dépenses immobilières qui, à Bourbon-l'Archambault, se sont élevées, pour les constructions seules, à près de 700.000 francs.

On sait que le bail actuel expire en 1934.

Le rapport relatif à ce dernier établissement, en relevant de nouveaux travaux importants de réparations et de constructions, note que le concessionnaire subordonne leur exécution au renouvellement d'un bail de longue durée.

En ce qui concerne Bourbonne-les-Bains, un rapport d'inspection signale, en 1919, que l'État a contribué, pendant la période 1893-1911, pour 120.000 francs environ aux travaux exécutés à l'établissement, c'est-à-dire pour une somme très peu inférieure à celle qu'il a reçue comme redevances. Plus récemment, en 1923, des travaux de captage, reconnus nécessaires par le service des Mines, ont été laissés à la charge exclusive de l'État, dans des conditions que nous examinerons plus loin.

Il est difficile de formuler une appréciation générale au sujet des conditions d'installation des divers établissements thermaux de l'État.

Il est cependant permis de dire que, dans l'ensemble, les travaux imposés et exécutés ont permis le fonctionnement dans des conditions qui ne sont pas inférieures à celles de la plupart des établissements privés. Nous avons noté qu'au cours des dernières années, notamment, les améliorations imposées n'ont pas subi de retards graves. En dépouillant les rapports particuliers, il a été relevé que certains travaux, et plus particulièrement ceux qui intéressent l'entretien et la bonne tenue des annexes, telles que les parcs, ont été parfois négligés, encore que, parallèlement, la réfection des façades, d'ailleurs utile, ait

eu pour conséquence de retarder exagérément les installations médicales et techniques cependant urgentes.

La question de l'équipement technique des établissements thermaux se pose dans les mêmes conditions pour l'État que pour l'industrie privée. Elle est difficile, financièrement, si aux ressources propres des établissements ne s'ajoutent pas des ressources provenant de l'exploitation d'annexes hôtelières, ou de la vente des eaux en bouteilles, ou de l'exploitation d'un casino.

Nous ne parlons pas ici des travaux du sous-sol qui intéressent l'aménagement des sources, ou de nouveaux captages. Bien qu'ils importe nt à l'existence même des établissements et à leur développement normal, ils n'ont pas toujours reçu le rang de priorité qu'ils méritent et leur réalisation s'est heurtée à des difficultés que nous signalerons plus loin.

La bonne exécution des travaux de toute nature est intimement liée à l'établissement d'un plan d'ensemble qui comporte nécessairement un amortissement financier qui doit s'étendre sur une période suffisamment longue. C'est l'idée qui a justement prévalu en ce qui concerne Vichy; mais elle est évidemment subordonnée à la qualité du concessionnaire et aux garanties qu'il présente.

SURVEILLANCE DES SOURCES

Il y a lieu de distinguer la surveillance du sous-sol, qui relève du service des Mines, et celle de la distribution des eaux à la surface.

Le service des Mines reste chargé, sous la direction du Ministre des Travaux Publics, et conformément aux lois du 14 juillet 1856 (art. 18), du 8 septembre 1856 (art. 6, 15, 16, 17) et du 28 janvier 1860, de la police et de la surveillance des établissements thermaux, en ce qui concerne la recherche, le captage et l'aménagement des sources d'eaux minérales, de l'instruction des demandes en autorisation, en déclaration d'intérêt public et en fixation des périmètres de protection, de la direction des travaux de construction et d'entretien sur les sources des établissements thermaux de l'État (décret du 14 août 1869, art. 1 § 1).

Les ingénieurs des Mines et les agents sous leurs ordres sont chargés, aux termes d'une circulaire du Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics, du 15 octobre 1855, de visiter les sources d'eaux minérales et les établissements thermaux existant dans leur circonscription. Cette circulaire

délimite les attributions de l'ingénieur des Mines de celles du médecin inspecteur alors existant. L'action de l'ingénieur des Mines, chargé, comme auparavant, du captage et de l'aménagement de la source, s'arrête aux réservoirs généraux où l'eau est amenée pour être distribuée (Cf. également décret du 28 janvier 1860, art. 13 § 1er). L'ingénieur des Mines informe le préfet des contraventions qui sont à sa connaissance. Il propose toutes mesures dont la nécessité lui est démontrée (décret du 28 janvier 1860, art. 14).

L'application de ces dispositions a donné lieu, en ce qui concerne les établissements thermaux de l'État, à diverses observations. A Bourbonne-les-Bains, notamment, un rapport d'Inspection générale s'exprime en ces termes :

« Sans perdre de vue la compétence technique toute particulière, et l'activité du service des Mines, il est utile de déterminer dans quelles conditions il remplit le rôle qui lui incombe d'après la réglementation en vigueur. Le service lui-même (ingénieur en chef et ingénieurs ordinaires) est installé à Nancy. Cet arrondissement minéralogique est un des plus importants de France tant par l'étendue que par les richesses de toutes sortes de son sous-sol. Extrêmement occupés et chargés d'une lourde besogne, ses représentants viennent deux fois, trois fois au plus, chaque année, à Bourbonne-les-Bains, visitent les galeries à des intervalles éloignés, traitent pour les réparations avec des entrepreneurs locaux, et appelés ailleurs, par leurs fonctions, ne s'attardent pas. Ils n'ont pas de représentants autorisés sur place (agent voyer ou conducteur des Ponts et Chaussées). Bien plus, l'accès des galeries et la manœuvre des vannes sont interdits au concessionnaire et à ses représentants. Si un gros accident se produisait dans le sous-sol, il faudrait attendre une autorisation officielle des Mines pour y descendre. Avec des eaux extrêmement corrosives comme celles de Bourbonne, une surveillance régulière est indispensable ; les voies d'eau qui se déclarent doivent être aveuglées dès qu'on s'en aperçoit. Or, avec le système actuel de surveillance, c'est impossible. »

Le même rapport constate qu'une fois les réparations terminées, personne ne vient contrôler le travail exécuté, et estime désirable que le service des Mines ait un représentant local pour surveiller l'entrepreneur : agent voyer ou conducteur des Ponts et Chaussées. Enfin, il y aurait lieu aussi de procéder à une réception des travaux finis (architecte-inspecteur, par exemple).

La surveillance trop lointaine du service des Mines peut

avoir d'autres inconvénients dans la détermination même des travaux nécessaires et le judicieux établissement des devis correspondants. C'est ainsi qu'encore à Bourbonne, une divergence de vues considérable a été notée à ce sujet entre les projets du service des Mines et ceux du concessionnaire, le premier « insistant pour du neuf partout », le second ne préconisant qu'un programme modéré de travaux absolument indispensables et tenant compte des installations demeurées utilisables.

Il a été demandé que les intéressés soient représentés à la discussion des devis.

L'Inspection générale ne peut que faire sienne cette suggestion, en même temps qu'elle souhaite le renforcement du service des Mines par l'intervention d'agents techniques subalternes (agents voyers, conducteurs des Ponts) qui, sur place et concurremment avec le commissaire du Gouvernement, seraient à même d'exercer une surveillance constante et réclameraient, dans les cas urgents, la visite d'un ingénieur de la direction régionale. Ces agents, chargés par ailleurs de la préparation des autres projets de travaux, peuvent être investis du contrôle de leur exécution et de leur réception provisoire. Ainsi serait assurée, en permanence, la surveillance technique.

A Plombières, il a été relevé que des travaux en vue de rechercher de nouvelles sources ont été exécutés récemment mais sans résultat. Il a semblé à l'Inspecteur général que des conseils techniques judicieux n'ont pas présidé à l'élaboration de ces travaux, et qu'une étude d'ensemble, spécialement rétribuée au besoin, poursuivie avec le concours du service des Mines ou, éventuellement, de l'Institut d'hydrologie, soit faite avant l'exécution de nouveaux travaux indispensables dans cette station dont le développement est subordonné à une augmentation importante du débit de l'eau.

Un décret en date du 1er mars 1928 a fixé le périmètre de protection des sources de Plombières, mais il est apparu que les dispositions prévues sont insuffisantes pour protéger le domaine de l'État. Des travaux ont été, en effet, entrepris par un propriétaire privé au voisinage immédiat de la source du Crucifix, appartenant à l'État, et qui ont eu pour résultat de diminuer son débit et de la contaminer. La loi du 14 juillet 1856, article 9, alinéa 2 stipule qu'à l' « égard des fouilles, tranchées pour extraction de matériaux ou pour un autre objet, fondations de maisons, caves, ou autres travaux à ciel ouvert », le décret qui fixe le périmètre de protection peut exceptionnellement imposer aux propriétaires l'obligation de faire, au moins un

mois à l'avance, une déclaration au préfet qui en délivre récépissé.

Il n'est pas douteux que cette disposition devrait s'appliquer dans le cas particulier, si l'on veut éviter ce que redoute le président de la Compagnie fermière de Plombières, qui estime qu'à « l'heure actuelle, une cinquantaine de propriétaires de Plombières peuvent, du jour au lendemain, effectuer sans déclaration et sans contrôle des travaux aptes à diminuer, polluer ou tarir les eaux thermales. » L'Inspection générale appelle l'attention de l'Administration sur cette situation. Elle estime, par ailleurs, que l'obligation de la déclaration préalable de tous travaux entrepris dans l'intérieur du périmètre de protection devrait être, non pas considérée comme une mesure exceptionnelle, mais imposée dans tous les cas, avec faculté de les interdire s'ils menacent le débit ou la salubrité des sources en exploitation.

Quant à la surveillance de la distribution des eaux à la surface, on sait que, depuis la suppression, en 1889, des indemnités spéciales aux médecins inspecteurs, elle est pratiquement inexistante dans les établissements privés. Les récents incidents de Saint Nectaire ont appelé l'attention sur la gravité de cette lacune. Pour les établissements thermaux de l'État, la présence du commissaire du Gouvernement a paru y pallier dans une certaine mesure, et l'Inspection générale a révélé des cas où son intervention a permis de dénoncer des défectuosités regrettables. Mais le commissaire du Gouvernement, non technicien, ne peut évidemment remplir pleinement le rôle spécial qu'implique la mission de surveillance sanitaire. Cette question dépasse le cadre des établissements thermaux de l'État, elle ne peut être résolue que par une réglementation d'ensemble que l'Administration centrale a d'ailleurs récemment envisagée.

L'Inspection générale, estime qu'à cause de l'interdépendance des problèmes sanitaires dans les départements, sans préjudice de l'intervention d'organismes plus spécialisés, cette réglementation devrait être étudiée par les inspections départementales et bureaux d'hygiène.

BILAN GÉNÉRAL ET FINANCIER DES ÉTABLISSEMENTS THERMAUX

Nous avons déjà souligné que l'intérêt de l'État, propriétaire d'établissements thermaux, sans parler des travaux qui assurent le maintien du patrimoine, était lié non seulement à

leur rendement financier, c'est-à-dire au revenu de la propriété et à l'argent qui, en définitive, rentre dans les caisses du Trésor, mais au même titre que pour les établissements privés, à la prospérité de ces établissements quelle qu'en soit la gestion, et à celle de la station elle-même, c'est-à-dire au nombre des baigneurs et des touristes.

L'Administration centrale est tenue au courant de l'activité des établissements par les rapports des commissaires du Gouvernement pour ceux qui sont concédés, et du directeur pour l'établissement d'Aix. Elle l'est également, par les comptes annuels des Chambres d'industrie thermale et les relevés de la taxe de séjour.

BILAN GÉNÉRAL

En ce qui concerne l'établissement d'Aix, nous avons dressé le tableau des opérations balnéaires qui y sont effectuées depuis 1900. Ce tableau, que nous reproduisons ci-après, montre que l'activité des services s'est relevée depuis 1923 au niveau d'avant guerre ou même l'a dépassé.

ANNÉES	NOMBRE D'OPÉRATIONS	ANNÉES	NOMBRE D'OPÉRATIONS	ANNÉES	NOMBRE D'OPÉRATIONS
1900.....	151.023	1910	191.167	1920.....	162.145
1901.....	171.739	1911.....	183.799	1921.....	171.384
1902.....	174.933	1912.....	172.793	1922.....	159.327
1903.....	187.309	1913.....	190.887	1923.....	206.336
1904.....	179.459	1914.....	117.505	1924.....	201.544
1905.....	174.434	1915.....	130.408	1925.....	211.707
1906.....	181.580	1916.....	143.294	1926.....	212.703
1907.....	185.706	1917.....	143.654	1927.....	203.636
1908.....	179.849	1918.....	127.557		
1909.....	187.891	1919.....	129.976		

Ajoutons que le nombre des opérations gratuites est assez important dans ce total et que, notamment pour 1926, il s'est élevé à 30.728 et pour 1927 à 39.078.

Pour apporter une plus grande précision à ces chiffres, qui comprennent des opérations d'une importance inégale, il conviendrait de les ventiler par nature des différents traitements effectués (bains, douches de vapeur, douches de massages, douches locales) et cette précision ne figure pas dans les rapports annuels du directeur. En outre, jusqu'en 1927, aucun enregistrement ne permettait d'indiquer à combien de baigneurs s'appliquaient les différents traitements. Cette lacune est maintenant partiellement comblée par la délivrance de cartes d'inscription, valables pour un ensemble de traitements. Le nombre des inscrits en 1927 a été de 6.284, mais il conviendrait d'y ajouter les baigneurs non inscrits, qui représenteraient à peu près le tiers en sus, de telle sorte que le nombre des baigneurs serait au cours de cette année de 8.500 environ.

Il est vrai qu'on peut mesurer l'activité globale de l'établissement par l'importance de ses recettes, à la condition de tenir compte, dans les comparaisons à établir, des modifications des tarifs et de la valeur monétaire. Notons seulement ici que les recettes se sont élevées en 1926 à 1.012.717 francs, en 1927 à 1.163.283 francs.

Ces recettes s'élevaient en 1913 à 299.705 francs.

En ce qui concerne les établissements concédés, il nous suffit de signaler, pour Vichy, que la progression du rendement et de l'activité de la station se traduit par le tableau suivant:

	NOMBRE DE BAINS	NOMBRE DE DOUCHES ET DIVERS
1875	143.241	39.016
1885	117.999	54.534
1895	106.062	103.491
1905	117.669	186.797
1913	144.017	220.684
1925	221.015	370.633
1928	236.754	440.680

Dans ces chiffres ne sont pas compris les traitements gratuits.

Les autres établissements concédés, dont le fonctionnement s'est heurté plus particulièrement aux difficultés résultant de la guerre, ont repris progressivement leur activité antérieure.

Plombières, qui recevait environ de 3.000 baigneurs en 1913, en a compté 2.953 en 1923; 3.135 en 1924; 2.998 en 1926; 2.881 en 1927.

Bourbon-l'Archambault, qui comptait environ 1.000 malades payants avant la guerre, en a reçu 1.850 en 1928 (dont 150 gratuits).

A Bourbonne-les-Bains, on comptait 2.600 baigneurs avant guerre. Le nombre en a été de 2.158 en 1924; 2.427 en 1925; 2.559 en 1926; 2.730 en 1927.

A Luxeuil, le nombre des baigneurs qui a atteint 1.115 en 1913 (chiffre le plus élevé d'avant guerre) est descendu à 884 en 1 23, année qui a suivi la déchéance de l'ancienne société. Depuis, ce nombre s'est relevé à 1.031 en 1925; 1.138 en 1926; 1.186 en 1927: 1.410 en 1928.

L'activité d'un établissement thermal commande, en réalité, celle de l'ensemble de la station. Il existe une relation à peu près constante entre, d'une part, le nombre des baigneurs et des traitements donnés à l'établissement et, d'autre part, le nombre des personnes fréquentant la station. Cette relation varie avec la nature des établissements et le caractère des stations. C'est ainsi que, dans une grande station comme celle d'Aix, on a estimé que l'arrivée d'un malade entraîne le séjour de parents ou de touristes dans la proportion de 1 à 4, alors que cette proportion ne serait que d'un peu plus de deux à Luxeuil. Dans cette dernière ville, il a paru que le contrôle des entrées à l'établissement peut être utilisé pour le contrôle de la taxe de séjour qui mesure, d'autre part, l'activité de la station, et permettrait de découvrir les imperfections ou les lacunes de la perception de cette taxe. Quoi qu'il en soit, il serait possible d'établir des rapprochements entre les différents éléments en vue d'en dégager des déductions utiles.

On sait que Vichy arrive en tête pour le produit de la taxe de séjour avec un total de 1.291.257 francs (non compris la taxe additionnelle) pour l'exercice 1927; Royat vient au second rang avec 429.776 francs; La Bourboule, au troisième avec 346.448 francs; Aix, au quatrième avec 340.691 francs; le Mont-Dore au cinquième avec 305.446 francs.

Notons aussi les chiffres de 26.823 francs pour Bourbon-l'Archambault; de 31.110 francs pour Bourbonne-les-Bains; de 69.131 francs pour Plombières; de 50.215 francs pour Luxeuil.

Sans vouloir procéder à l'établissement d'un tableau comparatif d'ensemble, l'Inspection générale signale l'intérêt de tels rapprochements.

BILAN FINANCIER

Les chiffres par lesquels s'exprime ce bilan ont évidemment, une signification différente selon qu'il s'agit de l'établissement d'Aix, administré en régie, ou des établissements concédés. En l'absence d'autonomie financière, toutes les dépenses d'administration de l'établissement d'Aix figurent au budget du minis-

tère du Travail et de l'Hygiène, tandis que les recettes figurent en recettes du Trésor, sans compensation des unes aux autres. Les recettes, prévues sous forme de redevances dans les contrats de concession, sont également perçues, par l'Administration des Domaines, pour le compte du Trésor. Mais il faudrait néanmoins, dans l'appréciation de leur bilan, tenir compte des dépenses nécessitées par leur contrôle, sans parler de la participation de l'État aux travaux immobiliers dans les conditions déjà exposées.

Jusqu'en 1871, les recettes de l'établissement d'Aix se sont élevées annuellement à un peu plus de 100.000 francs. A partir de cette date, sans présenter ici un tableau détaillé, on peut noter comme points de repère :

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES ORDINAIRES	EXCÉDENT DE RECETTES
	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1875	153.178 50	55.448 06	97.730 44
1880	178.000 »	76.105 65	101.894 35
1885	202.218 94	109.266 53	92.952 41
1890	254.640 90	104.927 95	149.712 95
1895	226 920 90	114.978 92	111.941 98
1900	199.701 »	123.668 98	76.032 02
1905	244.689 10	144.889 25	99.799 85
1910	305.515 30	152.398 64	153.116 66
1911	286.781 »	157.050 »	189.731 »
1912	270.159 »	154.895 »	115 233 »
1913	299.705 45	153.671 13	148.034 32
1914	176.453 »	138.564 67	37.888 83

Au total, il y a eu pour une période de 40 ans (1875-1914) un bénéfice de 4.450.000 francs, duquel il faut déduire les dépenses extraordinaires que nous avons mentionnées et qui s'élèvent à deux millions et demi environ, dont près d'un million supporté par la ville d'Aix.

Avec l'année 1915 commence la période des déficits, suivie

d'une reprise lente des bénéfices, ainsi que l'établit le tableau ci-après.

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES ORDINAIRES	EXCÉDENTS DE RECETTES	DÉFICIT
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1915	60.443 50	132.615 71	»	72.172 21
1916	101.504 65	139.654 29	»	38.149 64
1917	103.791 55	197.846 13	»	94.054 58
1918	121.622 60	373.841.59	»	252.218 99
1919	197.584 60	572.788 17	»	375.203 57
1920	465.888 65	570.840 65	»	104.952 »
1921	492.331 10	568.774 36	»	76.443 26
1922	451.500 50	544.376 35	»	92.875 85
1923	662.512 20	606.695 54	55.816 66	»
1924	655.050 45	622.299 55	32.750 90	»
1925	796.107 67	770.859 41	25.248 26	»
1926	1 012.717 68	898.265 65	114.452 03	»
1927	1.163.283 75	1.075.802 70	86.197 30	»
1928	1.279.602 10	1.220.874 76	58.727 34	»

Ce tableau se solde par 732.877 fr. 61 de déficit global.

L'Inspection générale, au cours de diverses missions, a eu l'occasion d'étudier la cause de ces déficits. Elle tient essentiellement aux circonstances de la guerre, et au fait, notamment, que l'établissement a eu à supporter l'augmentation des dépenses de personnel, nécessitée par la dévalorisation du franc, alors que les recettes correspondantes ont été diminuées par suite de l'impossibilité de relever brutalement les tarifs des traitements balnéaires dans les mêmes proportions. Ce relèvement est d'ailleurs entravé par l'insuffisance des installations techniques et de confort, offertes à la clientèle qui est attirée vers la station d'Aix, d'où la nécessité — sans parler des dépenses extraordinaires d'amélioration — de ne pas négliger les dépenses d'entretien des locaux.

Le tableau des dépenses de personnel et de matériel qui remonte jusqu'en 1913, peut permettre des comparaisons utiles et, rapproché de celui des dépenses ordinaires donné plus haut, est suggestif à ce double point de vue.

ANNÉES	PERSONNEL		MATÉRIEL
	TRAITEMENTS	INDEMNITÉS et suppléments.	
	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1913	83.026 94	»	70.644 19
1914	83.423 91	»	55.140 76
1915	79.199 12	»	53.416 59
1916	79.696 42	»	59.957 87
1917	76.769 25	51.013 25	70.063 63
1918	81.846 53	203.203 50	88.791 56
1919	146.288 75	325.896 33	100.603 09
1920	292.287 65	131.553 »	147.000 »
1921	293.322 86	128.451 50	147.000 »
1922	283.425 45	124.888 »	136.062 90
1923	293.022 04	123.889 50	189.784 »
1924	293.495 89	141.134 85	187.668 81
1925	285.570 03	195.289 38	290.000 »
1926	540.061 39	68.204 26	290.000 »
1927	643.603 »	67.399 70	364.800 »
1928	753.450 »	65.424 76	400.000 »

Au déficit de fonctionnement s'ajoute l'ensemble des dépenses extraordinaires, c'est-à-dire les 2.400.000 francs dont nous avons fait état précédemment.

Soit au total, depuis le commencement de la guerre, un déficit global de 3 millions en chiffres ronds. Il est légitime de ne pas tenir compte du déficit de fonctionnement des années 1914 à 1918, pendant lesquelles l'établissement d'Aix a été largement et libéralement ouvert aux victimes de la guerre et qui s'élève à environ un million.

Dans l'appréciation générale qui pourrait être faite de la gestion de cet établissement depuis sa prise en charge par l'État français, il est permis de dire, en définitive, que cette gestion est en équilibre.

La situation s'annonce moins brillante pour l'avenir, à raison des importants travaux d'amélioration et d'agrandissement qui s'imposent, mais elle resterait à l'heure actuelle pleinement rassurante si les sommes encaissées par l'État avaient pu être

mises en réserve pour des éventualités dont l'échéance vient de se produire.

Au regard du Trésor, la situation des établissements concédés s'établit sur des bases différentes et qui varient d'un établissement à l'autre.

En ce qui concerne l'établissement de Vichy, la participation financière de l'État se traduit par la perception d'une redevance fixe et d'un pourcentage par bouteille vendue.

La convention de 1853, fixait cette redevance à 100.000 francs et un pourcentage de 0 fr. 05 par bouteille devait être versé pour le compte de l'État à l'hospice civil de Vichy. Ces conditions furent maintenues dans la convention de 1864, mais une redevance supplémentaire de 55.000 francs fut exigée pour l'entretien des routes thermales, parcs et serres, jusque là entièrement à la charge de l'État. La convention de 1898 porta la redevance fixe à un million, en maintenant au profit de l'hôpital le pourcentage de 0 fr. 05 par bouteille des eaux de la Grande Grille, de l'Hôpital et des Anciens Célestins. La redevance de 55.000 francs pour l'entretien des routes thermales fut supprimée, cet entretien étant mis à la charge de la Compagnie. En outre, un second pourcentage était prévu au profit direct de l'État, à raison de 0 fr. 05 par bouteille, au-dessus de 100.000 francs. La Compagnie était tenue, d'autre part, à un versement annuel de 50.000 francs à la ville de Vichy.

Aux termes de la dernière convention, sanctionnée par la loi du 22 juillet 1927, la redevance fixée à un million et le pourcentage au profit des hospices, furent maintenus sans modification. La subvention à la ville de Vichy fut portée à 75.000 francs, et le pourcentage au profit de l'État s'établit à un taux progressif, fixé à 0 fr. 05 de 100.000 à 30.000.000 de bouteilles, 0 fr. 06 de 30 à 45 millions et ainsi de suite, jusqu'à 0 fr. 10 au-delà de 80 millions de bouteilles. Cette redevance doit porter sur toutes les sources.

L'ensemble de ces redevances ou prestations a été régulièrement payé. Si l'on ne tient pas compte des dépenses supportées pour l'entretien des parcs et routes thermales, forfaitairement fixées, puis entièrement supportées par la Compagnie et qui, d'après ses déclarations, se sont élevées à 628.240 francs en 1925, 853.015 francs en 1926, 981.009 francs en 1927, le montant des sommes encaissées par l'État a été (pour remonter

à 1875 comme il a été fait pour l'établissement d'Aix) de 100.000 francs par an jusqu'en 1899. Puis en :

	fr. c.		fr. c.
1900.....	256.562 35	1914.....	1.533.834 75
1901.....	269.494 15	1915.....	1.325.989 95
1902.....	284.213 65	1916.....	1.372.574 15
1903.....	348.358 15	1917.....	1.132.738 80
1904.....	818.880 70	1918.....	1.000.000 »
1905.....	1.334.966 60	1919.....	1.062 819 95
1906.....	1.407.977 »	1920.....	1.305.910 05
1907.....	1.481.514 10	1921.....	1.708.430 95
1908.....	1.508.557 35	1922.....	1.820.311 60
1909.....	1.589.976 35	1923.....	1.967.584 50
1910.....	1.662.608 30	1924.....	2.062.380 60
1911.....	1.783.905 25	1925.....	2.278.047 25
1912.....	1.747.582 »	1926.....	2.266.594 25
1913.....	1.799.512 85	1927.....	2.219.604 95
		TOTAL.....	39.350.930 55

Nous ne signalons que pour mémoire la redevance de 50.000 francs payée à la ville de Vichy depuis 1900 et portée à 75.000 à partir de 1928, mais nous devons réserver une mention spéciale à celle versée pour le compte de l'État à l'hospice civil de Vichy et dont, pour mesurer l'importance progressive, nous notons qu'elle s'est élevée à 152.820 francs en 1890, à 231.442 francs en 1900, à 350.181 fr. 70 en 1913, à 526.657 francs en 1925.

L'origine de cette redevance remonte à 1776, où elle a été créée à perpétuité par lettres patentes au profit des hospices de Vichy. Des difficultés se sont élevées, entre l'État propriétaire et ces derniers, au sujet de l'étendue de sa perception. Les hospices prétendaient qu'elle devait porter sur la totalité des sources, l'État estimait que ses obligations s'arrêtaient à certaines d'entre elles. Le différend entra dans le domaine contentieux en 1870. Les tribunaux donnèrent raison à l'État (sauf en ce qui concerne les eaux exportées de France) par diverses décisions, mais un pourvoi fut admis devant la Cour de Cassation qui, saisie depuis une vingtaine d'années, n'a pas encore statué définitivement. De nouveaux procès sont donc en perspective. Mais une transaction est intervenue, fin décembre 1926, entre les hospices et la Compagnie fermière, aux termes de laquelle cette dernière s'est engagée à payer aux hospices jusqu'à l'expiration de l'actuelle convention, c'est-à-dire jusqu'en 1970, au lieu et place de la redevance de 0 fr. 05 par bouteille, sur certaines sources, une redevance de 0 fr. 012 portant sur les eaux de toutes les sources. L'État n'a pas encore

transigé pour sa part. Il semble que, pour éviter de nouveaux litiges, et en raison de la perspective envisagée par la Compagnie de vendre progressivement l'eau de sources nouvelles, un accord pourrait intervenir utilement sur la base de transaction qui lie actuellement les hospices et la Compagnie. L'Inspection générale suggère que la question soit étudiée sur cette base.

L'établissement de Bourbon-l'Archambault a été concédé, en 1906, moyennant une redevance fixe annuelle de 6.500 francs qui a été portée à 13.000 francs en 1924. Le concessionnaire est tenu, en outre, au versement annuel de 1.500 francs pour des travaux communaux d'assainissement. Aucune observation n'a été relevée au sujet de ces versements.

La redevance due par le concessionnaire de l'établissement de Bourbonne-les-Bains, fixée à 10.000 francs, a été portée à 30.000 pour l'année 1928, aux termes de la convention provisoire mentionnée plus haut. Il faudrait évidemment déduire du revenu de cette propriété les frais judiciaires liés aux contestations qui ont marqué la gestion du concessionnaire et se sont élevés à 130.000 francs au total. Notons à titre d'information qu'un rapport d'Inspection générale de 1914, au moment où le sort de l'établissement était discuté, et l'éventualité de sa vente envisagée, a estimé à un million environ la valeur de cet établissement.

Le régime adopté pour l'établissement de Plombières par la convention de 1857 ne comportait pas de redevance fixe (après une période de dix ans pendant laquelle aucun versement n'était demandé) mais une participation aux bénéfices correspondant à la moitié du produit net de l'exploitation excédant les 7 p. 100 du capital.

Nous avons mentionné plus haut, les circonstances à la suite desquelles l'État engagé, d'autre part, à garantir les emprunts nécessités par les travaux entrepris, n'a, en fait, bénéficié d'aucun versement de la Compagnie concessionnaire.

La loi du 20 février 1922, qui a prorogé la concession jusqu'en 1971, a prévu une redevance fixée à 4.000 francs par an jusqu'en 1935, et portée successivement à 5 000 francs jusqu'en 1945, à 6.000 francs jusqu'en 1955 et 7.000 francs de 1955 à 1971. Si les bénéfices excèdent 6 p. 100 du capital, l'État percevra 5 p. 100 sur le surplus. D'autre part, il est prévu au profit de l'État une participation sur le prix de vente de l'eau en bouteilles au-delà des 50.000 premières. En fait, la redevance fixe a été seule exigible jusqu'ici et, alors qu'en 1910 il a été vendu 47.620 bouteilles, cette vente n'a atteint que 20.675 bouteilles en 1927.

A Luxeuil, la Compagnie concessionnaire depuis 1896 et dont le bail, renouvelé en 1903, ne devait expirer qu'en 1943, aurait à payer une redevance fixe de 6.000 francs. On sait que cette Compagnie a été frappée de déchéance en 1922. Le contrat passé avec la ville de Luxeuil (et dont le bénéfice a été transféré par la ville à une Compagnie fermière) prévoit une redevance fixe de 18.000 francs qui a été régulièrement payée.

Aux conditions imposées par les différents cahiers des charges aux établissements thermaux concédés, il y a lieu d'ajouter, pour les établissements de Vichy, les indemnités attribuées aux commissaires du Gouvernement, dont le montant a été rappelé plus haut. Luxeuil paie en outre 600 francs à l'architecte du Gouvernement.

L'exposé de ce bilan pour l'ensemble des établissements concédés ne comporte pas de longs commentaires. Si l'on excepte Vichy, le rendement financier est médiocre pour l'État et n'a pas été, dans sa généralité, très brillant pour les concessionnaires. L'exemple récent de Luxeuil, dont la situation compromise par une mauvaise gestion, a pu être rapidement rétablie avec les seules ressources des opérations balnéaires, sans l'apport de la vente en bouteilles, montre cependant qu'un établissement thermal dont les eaux ont une réelle valeur thérapeutique (et c'est le cas de tous les établissements thermaux de l'État) peut, s'il est convenablement administré, équilibrer son budget, et permettre, au profit de l'État, une rémunération normale du capital immobilier, ainsi que la sauvegarde de ce capital, et procurer des bénéfices aux concessionnaires, en leur réservant des perspectives sérieuses de développement pour l'avenir.

En ce qui concerne le mode même de rémunération de ce capital immobilier de l'État qui est diversement envisagé dans les différents cahiers des charges, sous la forme de redevances fixes, de participation aux bénéfices, de pourcentage sur la vente des bouteilles, etc..., l'Inspection générale marque ses préférences pour la généralisation de la formule « du pourcentage sur toutes les recettes ». Son application est facile à contrôler et elle associe l'État d'une façon suffisamment étroite à la prospérité de l'entreprise.

Il va de soi que la fixation du quantum de ce pourcentage est liée à l'ensemble des autres conditions, et notamment, à l'exécution des travaux dont il appartient à l'État de fixer le programme en accord avec les concessionnaires.

LES TRAITEMENTS GRATUITS

Dans le bilan des établissements thermaux de l'État, il y a lieu d'inscrire les traitements gratuits accordés tant aux indigents, qu'à l'ensemble des bénéficiaires visés par les règlements ou les cahiers des charges.

L'arrêté du Directoire, du 23 vendémiaire an VI, interprété par diverses circulaires ministérielles, impose à tous les établissements thermaux, tant privés que publics, l'obligation de recevoir gratuitement les indigents. Il s'agit, bien entendu, des seuls traitements externes, et le Ministère du Travail tend actuellement à favoriser le séjour des indigents dans les stations thermales, en leur accordant des facilités pour leur hospitalisation à l'aide du prélèvement sur le produit de la taxe de séjour.

Mais les établissements de l'État sont tenus à des obligations supplémentaires dont l'importance est loin d'être négligeable.

A l'établissement d'Aix-les-Bains, le nombre des gratuités accordées est particulièrement élevé. Il a atteint, en 1925, 41.008, sur un total de 211.707 opérations ; en 1926, 30.728 sur 212.703 ; en 1927, 39.078 sur 209 636 opérations, c'est-à-dire près de 20 p. 100 du total des traitements fournis, et environ le quart des traitements payants. Il y a lieu d'ajouter que près de 200 malades bénéficient en outre de la semi-gratuité, sans parler des médecins et de leur famille qui représentent environ 500 bénéficiaires.

On sait par ailleurs, qu'en vertu du protocole d'annexion de la Savoie à la France, les habitants d'Aix ont droit à l'usage des eaux thermales :

1° gratuitement dans les locaux qui leur sont réservés ;

2° au demi tarif dans l'ensemble de l'établissement.

Il est donc permis de dire que l'établissement d'Aix joue le rôle d'une véritable institution d'assistance, et il convient de rappeler que pendant la guerre, 263.000 opérations balnéaires gratuites ont été données aux militaires français et alliés, constatation qui est de nature à justifier, pour une part, le déficit de l'exploitation pendant cette période.

Dans les cinq établissements concédés, les cahiers des charges ont, dès la première période d'affermage, déterminé le nombre et la nature des gratuités. Les bénéficiaires en sont uniformément les indigents (assistés de la loi de 1893) et ceux qui sont munis d'une autorisation ministérielle spéciale (arrêté de vendémiaire, an VI et circulaire du 4 août 1908).

Pour la plupart des établissements, un chiffre de gratuités est calculé sur un pourcentage de la moyenne des payants des trois dernières années, et varie de 1/10 pour Bourbon-l'Archambault à 1/4 pour Vichy (avant la nouvelle convention). Pour d'autres établissements, comme Plombières, il a été fixé forfaitairement (conventions de 1857 et de 1921-1922). Dans les cahiers des charges récemment renouvelés, les chiffres ont été maintenus à leur taux primitif (Bourbon-l'Archambault et Plombières; en ce qui concerne ce dernier, le forfait porte sur le nombre de cartes gratuites et non sur le chiffre des opérations). La convention de Plombières comporte une innovation heureuse, et qui mérite d'être généralisée, en faveur des familles nombreuses, qui bénéficient de réduction sur l'ensemble des opérations et variant de 30 p. 100 (familles de 3 enfants) à 70 p. 100 (familles de 7 enfants et plus).

En ce qui concerne Vichy, le nouveau règlement intervenu à la suite de la concession de 1927, réduit du 1/4 au 1/6 la proportion des gratuités qui, du reste, ne visent plus que trois ou quatre espèces d'opérations, alors qu'elles s'appliquaient antérieurement à l'ensemble des traitements.

Bien que la proportion des demandes n'ait pas atteint la limite fixée, l'Inspection générale relève qu'en faisant jouer cette nouvelle proportion sur les chiffres globaux de 1927, on obtient un nombre de gratuités inférieur à celui des gratuités réellement accordées avant la guerre. D'autre part, la nouvelle convention réduit les avantages des gratuités en ce qui concerne le linge.

Ces gratuités sont, en principe, entières bien entendu. Toutefois, il y a lieu de noter que l'Administration a laissé s'introduire dans les nouvelles conventions des clauses qui restreignent, indubitablement, le principe des gratuités. Outre les remarques faites pour Vichy, on peut citer les nouvelles dispositions de la convention intervenue avec la Compagnie de Plombières (1921-1922) aux termes desquelles :

1° les « gratuits » doivent payer le linge au prix du tarif pour toutes les opérations sans exception;

2° ils doivent verser en arrivant une somme de 5 francs pour la caisse du personnel « comme dédommagement du surcroît de fatigue ».

Nous en arrivons ainsi à une sorte de semi-gratuité qui tend à se généraliser et que les concessionnaires appliquent, par ailleurs, suivant des proportions graduées, à leur clientèle publicitaire.

L'Inspection générale a relevé que l'application du régime des gratuités n'a donné lieu, dans l'ensemble, à aucune réclamation justifiée. Une seule observation, déjà ancienne, a été faite en ce qui concerne un établissement affermé dont les concessionnaires, délivrant des semi-gratuités, plus ou moins motivées par la situation et la profession des baigneurs, favorisaient, dans un intérêt personnel, la fréquentation de certains hôtels au détriment des autres. Cette situation a d'ailleurs pris fin à la suite de l'intervention de l'Inspection générale.

Conclusions.

Toutes les observations et critiques auxquelles donne lieu l'inspection des établissements thermaux de l'État, et plus particulièrement celles qui traduisent le bilan de leur exploitation, aboutissent nécessairement à la question de savoir s'il y a lieu de maintenir leur propriété dans le patrimoine de l'État et, dans l'affirmative, quel est le meilleur régime (affermage, autonomie, régie) à adopter pour leur gestion.

A la suite de sa tournée, l'Inspection générale borne ses prétentions, pour un problème dont les éléments sont complexes et qui se heurtent par ailleurs à des préoccupations doctrinales, à une contribution limitée.

LE PRINCIPE DE LA PROPRIÉTÉ THERMALE DE L'ÉTAT

Le fait même de l'État propriétaire d'établissements thermaux, apparaît comme une exception au régime général de la propriété thermale en France et il peut être intéressant d'en dégager la portée. Si l'on se réfère aux conditions variées et disparates dans lesquelles les différents établissements thermaux sont entrés dans le patrimoine national, le trait commun ou l'inspiration directrice de leur acquisition paraît assez difficile à découvrir.

Nous avons vu que tel d'entre eux, comme Bourbonne-les-Bains, a été acquis à titre onéreux d'un propriétaire privé, que tel autre, comme Luxeuil, provient d'une cession amiable de la commune qui l'avait édifié. A l'inverse, l'État devait, il y a peu d'année, vendre à la commune l'établissement de Néris dont il était depuis longtemps le propriétaire. On sait, d'autre part, que le Mont-Dore, autrefois propriété de l'État, a été aliéné au profit du département du Puy-de-Dôme, et qu'il en est de même pour le département du Nord en ce qui concerne l'établissement de Saint-Amand (loi du 2 juillet 1835). Il serait possible de continuer

l'histoire de ces variations administratives qui semblent exclure toute doctrine cohérente.

Cependant, il est permis de soutenir que la notion d'utilité publique se trouve très nettement à la base des initiatives gouvernementales et législatives qui ont créé ou étendu le domaine thermal de l'État. On sait que la période révolutionnaire a élaboré une réglementation très étroite au sujet de «l'organisation des sources et établissements d'eaux minérales», et que, notamment, les dispositions de l'arrêté du Directoire du 29 floréal an VII, relatif aux attributions des officiers de santé, inspecteurs et commissaires qui ont qualité pour intervenir à toutes les phases du fonctionnement des établissements et de la distribution des eaux, sans parler de l'obligation de faire approuver le tarif des différentes opérations et de recevoir gratuitement les indigents (arrêté du 23 vendémiaire an VI), comportent, au nom de l'intérêt général, des restrictions considérables de la propriété thermale.

L'inobservation de ces dispositions pouvait entraîner l'expropriation au profit de l'État, et bien qu'aucun texte n'ait expressément prévu cette mesure, elle paraît être la sanction normale des règlements en vigueur et l'exercice naturel du droit de l'Administration, gardienne de l'intérêt public.

L'histoire de l'établissement du Mont-Dore est, à cet égard, caractéristique. Un décret du 13 mars 1810 ayant ordonné l'expropriation des bains du Mont-Dore, le Conseil d'État, sur opposition formée contre cette décision, eut à donner son avis et les considérants du décret du 23 septembre 1810, intervenant au contentieux, sous le régime de la justice retenue définissent clairement la doctrine suivie :

« Considérant qu'il est d'utilité publique que les établissement destinés au soulagement des malades soient à l'entière disposition de l'Administration et ne soient pas laissés entre les mains d'un particulier qui peut ne pas avoir les facilités nécessaires pour subvenir aux frais qu'entraîne l'entretien de pareils établissements et qui, faisant de ces établissements un objet de spéculation, pourrait, envisageant des prix excessifs, priver une grande partie des citoyens de la facilité d'user des bains qu'ils fréquentent ; que faire régler par l'Administration le prix des bains, serait une mesure peu convenable, puisque ce serait enlever au propriétaire la facilité de disposer en maître de la propriété..... Notre décret en date du 13 mai 1810 qui décide qu'il y a lieu à cession pour cause d'utilité publique des bains du Mont-Dore et de leurs dépendances est maintenu dans toutes ses dispositions ».

Il y a lieu de noter, par ailleurs, que ce décret de mainmise de l'État s'étendait jusqu'aux propriétés thermales communales, puisque nous voyons le préfet des Hautes Pyrénées faire application aux sources de Cauterets, appartenant à un groupe de communes, des dispositions de l'arrêté consulaire du 3 floréal an VIII, relatif à l'administration des établissements de l'État, en concédant la ferme des sources de Cauterets, sans la participation des communes propriétaires.

Par la suite, la loi du 14 juillet 1856, qui constitue la charte de la protection des sources thermales a défini la faculté d'expropriation par l'État.

Aux termes de l'article 12, cette expropriation est autorisée si la source est « exploitée d'une manière qui en compromette la consommation, ou si l'exploitation ne satisfait pas aux besoins de la santé publique ».

L'expropriation apparaît ainsi comme une mesure extrême, une défense de seconde ligne envisagée seulement dans l'hypothèse où les dispositions préalables, telles que l'établissement d'un périmètre de protection, la surveillance des médecins inspecteurs, etc..., n'auraient pas suffisamment garanti une gestion conforme à l'intérêt général.

A titre d'arguments susceptibles d'appuyer cette conception, l'Inspection générale souligne que l'institution des commissaires du Gouvernement, représentants de l'intérêt général, auprès des établissements thermaux de l'État, donne une garantie que n'offrent pas les établissements thermaux privés. En outre, l'État dispose, en cas de mauvaise gestion d'un concessionnaire (cas récent de Luxeuil), de la faculté de prononcer la déchéance, alors qu'il se trouve désarmé en face d'une mauvaise gestion, ou en présence de la fermeture d'un établissement privé dont le bon fonctionnement importe à la santé publique ou qui constitue une richesse nationale.

Mais, en définitive, si la protection et la surveillance des sources d'eaux minérales et des établissements thermaux peut être efficacement assurée, pour l'ensemble des sources publiques ou privées, à la faveur d'une réorganisation des services, d'ailleurs envisagée par l'Administration centrale, la question de la propriété thermale ne se réduit pas moins à un problème de gestion dont il nous reste à rappeler les éléments.

AFFERMAGE — RÉGIE OU AUTONOMIE

L'affermage constitue le régime légal de la gestion des établissements thermaux de l'État. L'article 18 du Directoire exécutif du 29 floréal an VII, se référant expressément à

l'arrêt du Conseil d'État du 5 mai 1781, dispose que « les sources d'eaux minérales appartenant à la République seront affermées et les produits spécialement employés tant au paiement des réparations des sources et fontaines qu'à l'amélioration de ces établissements ». Cette disposition a été reprise par l'article 18 de la loi de finances du 30 janvier 1884, aux termes duquel « les établissements thermaux d'Aix-les-Bains, de Bourbon-l'Archambault, de Bourbonne-les-Bains, de Luxeuil et de Néris appartenant à l'État, seront affermés par voie de concurrence et de publicité à partir du 1er janvier 1885 ». Quelques mois plus tard, la loi du 16 août 1885, abrogeait cette disposition en ce qui concerne l'établissement thermal d'Aix-les-Bains.

Les constatations de l'Inspection générale n'ont, dans leur ensemble, apporté aucun argument de nature à condamner le régime de l'affermage. Si, au point de vue financier, à l'exception de l'établissement de Vichy, les résultats sont loin d'être brillants pour les établissements concédés, si la gestion de l'un d'entre eux a nécessité la déchéance du concessionnaire, rapidement suivie d'un rétablissement satisfaisant, il est permis d'affirmer que ces établissements ont rendu les services minimum qu'il était légitime d'escompter. Au point de vue de la correction des traitements qui ont procuré aux malades les soins en rapport avec la valeur réputée de leurs eaux, et à celui de la régularité des services gratuits nécessaires, nous n'avons relevé aucune réclamation justifiée. D'autre part, le patrimoine de l'État a été maintenu dans des conditions qui ne donnent pas lieu à des critiques graves. D'une façon générale, le fonctionnement des établissements de l'État supporte la comparaison avec celui des établissements privés. Ainsi, a-t-il été convenablement répondu à la préoccupation dominante du législateur soucieux de satisfaire aux besoins des malades et de sauvegarder la permanence d'une exploitation normale des sources avant même que d'alimenter le Trésor.

La prospérité particulière de l'établissement de Vichy est liée à des circonstances qu'il serait intéressant de pouvoir analyser en détail. Elle tient évidemment au choix du concessionnaire et au plan qui a présidé au développement des différents services de l'établissement. L'échelonnement de ce plan sur une période prolongée, c'est-à-dire l'octroi d'une concession de longue durée, apparaît également comme une condition nécessaire à l'exécution des travaux d'amélioration et d'entretien prévus. L'Inspection générale a souligné pour les établissements thermaux cette nécessité, dont les inconvénients éventuels peuvent d'ailleurs être corrigés, par l'insertion dans le contrat, de clauses autorisant la déchéance si les travaux ne sont pas exécutés, et par la participation aux bénéfices de l'entreprise. Le mode de participation le plus simple paraît être celui d'un pourcentage fixe sur les recettes, ou, s'il y a lieu, sur la vente des bouteilles.

Il est manifeste que les établissements thermaux de Vichy, comme les établissements privés similaires, qui ont pu s'assurer, en raison de la nature de leurs eaux, une vente importante de bouteilles, tirent de cette vente ainsi que de celle d'autres produits exportables, les possibilités les plus larges de bénéfices. Ceux d'entre eux, et c'est le cas des autres établissements de l'État, qui n'ont pu poursuivre leur activité dans ce sens, et sont réduits presque exclusivement aux seules ressources provenant des traitements locaux, éprouvent des difficultés plus grandes de développement.

Il y a lieu de tenir compte également de la solidarité d'intérêts qui unit l'établissement thermal d'une station, les hôtels et les casinos, de telle sorte que la réunion, sous la même direction, de plusieurs de ces établissements peut permettre des bénéfices qui n'auraient pu être obtenus par une exploitation séparée.

L'ensemble de ces observations témoigne de la complexité des questions relatives à la gestion des établissements thermaux et permet de soutenir que le système de la régie appliqué à Aix-les-Bains est difficilement compatible avec les méthodes commerciales qu'exige l'exploitation moderne et intensive d'un établissement thermal.

L'obstacle le plus important résulte de l'absence d'autonomie financière. Une institution qui ne dispose d'aucune réserve, dont les recettes tombent uniformément au Trésor, sans aucun balancement réel avec les dépenses, et dont le budget reste soumis à la précarité des autorisations budgétaires annuelles, ne peut établir aucun programme à longue portée, ni poursuivre un développement rationnel. Pendant de longues années, le Parlement s'est orienté vers l'attribution à l'établissement d'Aix d'un régime d'autonomie. Un avis très net fut formulé dans ce sens par les rapporteurs successifs du budget du Ministère de l'Intérieur, MM. Emmanuel Arène en 1892, Morlot en 1903 et 1906, Milliès-Lacroix en 1906 et, à la suite d'une initiative expresse de la Commission des finances de la Chambre en 1910, un projet de loi fut préparé à cet effet en 1911, conformément aux vœux du Conseil municipal d'Aix et du Conseil général de la Savoie.

Cette conception fut reprise au lendemain de la guerre, au cours de l'avant-dernière législature, sans aboutir au dépôt officiel d'un projet de loi.

Par contre, un projet d'affermage, maintenant caduc, a été déposé en 1926 par les Ministres des Finances et du Travail, dont l'exposé des motifs déclarait qu'à raison de l'impossibilité d'assurer à l'établissement une dotation satisfaisante, « le projet d'autonomie n'était plus viable ».

L'Inspection générale ne formule pas d'avis sur les mérites comparés des deux régimes, autonomie ou affermage, dont le premier n'a pas, d'ailleurs, été soumis à l'épreuve de l'expérience. Le bilan qu'elle a relevé de la régie, au cours d'une longue période, ses constatations au sujet de son fonctionnement, témoignent d'une gestion satisfaisante dans l'ensemble.

L'extension de l'établissement, la construction des nouveaux thermes exigée par la situation incomparable de la station d'Aix, la valeur et la réputation de ses eaux, nécessitent une réorganisation. On peut envisager de faire concourir l'État, la commune d'Aix et des capitaux privés, judicieusement choisis.

Il importe en tous cas, qu'une solution rapide intervienne, pour permettre à l'établissement d'Aix, dans l'intérêt général comme dans celui de l'État propriétaire, de soutenir la concurrence avec tous les établissements similaires de l'étranger.

VII

CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES LABORATOIRES D'HYGIÈNE PUBLIQUE

(Rapporteur : M. le Docteur SANTENOISE, Inspecteur général-adjoint.)

L'application des diverses mesures législatives et réglementaires concernant la protection de la santé publique exige, à divers points de vue, l'intervention des laboratoires. Aussi, les laboratoires de bactériologie et d'hygiène sociale doivent-ils tenir, et tiennent-ils actuellement, une large place dans l'organisation des services d'hygiène.

Bien que la loi de 1902 soit muette à leur sujet, les pouvoirs publics ont suscité et soutenu leur création par leur intervention réglementaire et par leur appui financier. Un crédit est inscrit chaque année au budget pour les subventionner, et depuis plusieurs années, est utilisé, sur tout le territoire, pour un nombre important de ces organismes.

Au cours de la tournée de 1928, les Inspecteurs généraux ont examiné le fonctionnement administratif et financier des laboratoires, ainsi que l'emploi des subventions qui leur ont été attribuées.

CRÉATION ET ORGANISATION DES LABORATOIRES

L'évolution des conceptions pathologiques, consécutive aux découvertes de Pasteur, a rapidement imposé aux médecins et aux hygiénistes, la nécessité de faire appel de plus en plus fréquemment, aux enseignements de la chimie et de la bactériologie. Aussi, a-t-on assisté, vers la fin du siècle dernier, à la création et à l'organisation de laboratoires, destinés particulièrement au diagnostic biologique des maladies infectieuses, à la surveillance des eaux d'alimentation, à la préparation des vaccins et sérums, etc....

C'est ainsi qu'étaient créés l'Institut Pasteur de Lille, l'Institut de sérothérapie de Nancy, l'Institut bactériologique de Lyon et du Sud-Est, etc..., pour ne citer que les premiers et les plus importants.

La loi de 1902, n'ayant pas visé ces organismes, nécessaires cependant à l'application rationnelle des mesures concernant le service des épidémies, la déclaration des maladies contagieuses, la désinfection, la surveillance des eaux potables, le contrôle du degré d'épuration des eaux d'égouts, il fallut attendre le décret du 3 juillet 1905, sur l'organisation et le fonctionnement des bureaux municipaux d'hygiène, pour voir exprimer de manière explicite l'utilité des laboratoires en matière d'hygiène publique.

Le décret du 3 juillet 1905, dispose dans son article 1er § 2 :

« Le conseil municipal statue en outre, sur la création d'un laboratoire d'hygiène, à défaut, sur les conditions dans lesquelles le service pourra s'adresser soit aux laboratoires municipaux déjà existants, soit à d'autres laboratoires publics ou à des laboratoires privés. »

La circulaire ministérielle du 28 mars 1906 est plus précise encore :

« Il est très désirable que le bureau d'hygiène comprenne un laboratoire d'hygiène, au moins dans les villes de plus de 20.000 habitants. Ce laboratoire est notamment indispensable pour permettre au service de faire, dans le moindre délai, toutes recherches bactériologiques, épreuves de contrôle pour la désinfection, analyses d'eau, examen de substances alimentaires, etc... et, par suite, d'assurer son action d'une manière à la fois éclairée et autorisée. »

Plus loin, il est indiqué que : « Si le conseil municipal ne croyait pas devoir consentir à la création d'un laboratoire d'hygiène, le paragraphe 2 de l'article premier du décret stipule qu'il devrait en tous cas statuer obligatoirement sur les conditions dans lesquelles le service pourrait s'adresser, soit aux laboratoires municipaux déjà existants, soit à d'autres laboratoires publics ou à des laboratoires privés. »

La circulaire spécifie encore que l'État et le département participeront aux dépenses de laboratoire, conformément aux dispositions de l'article 76 de la loi de 1902 :

« Enfin, il y aura lieu de fixer des allocations convenables, d'une part pour le personnel et, d'autre part, pour le fonctionnement matériel, tant au titre des frais de bureau, d'impressions et de bibliothèque qu'à celui des dépenses de laboratoire. »

Le soin de préciser en fait les détails de l'organisation et du fonctionnement du laboratoire rattaché au bureau d'hygiène appartient, dans chaque commune, au conseil municipal. Les

délibérations rentrent dans le cas de l'article 61 de la loi du 15 avril 1884, et sont, par suite, exécutoires par elles-mêmes.

L'article 3 du décret fixe une procédure spéciale, permettant d'imposer une organisation d'office par application de l'article 76 § 5 de la loi du 15 février 1902.

La circulaire précise :

« Les délibérations prises devront viser et déterminer plus particulièrement, selon les propres termes de l'article premier du règlement susvisé, l'importance du personnel et les allocations qui peuvent lui être attribuées, le local où sera installé le service, les dépenses que peuvent entraîner son organisation et son fonctionnement et la création d'un laboratoire ou l'utilisation de laboratoires déjà existants. Lorsque les dispositions arrêtées par le conseil municipal sont devenues définitives, le maire prend à son tour un arrêté destiné à réglementer les mesures de détail nécessaires pour assurer l'organisation et le fonctionnement du bureau d'hygiène, en conformité de la ou des délibérations intervenues. Cet arrêté qui est la suite nécessaire et normale de la délibération, doit porter comme elle, sur le personnel et sa rémunération, le local et le matériel, le laboratoire et la détermination précise des attributions du bureau. »

Ainsi est indiqué avec netteté tout l'intérêt qu'attache l'Administration centrale à l'utilisation des laboratoires aux fins de protection de la santé publique.

Notons, d'ailleurs, la précaution superflue, en fait, de l'article 3 du décret, qu'au cas où le conseil municipal, loin de prendre des mesures insuffisantes, aurait adopté des dispositions excessives, et plus spécialement engagé des dépenses supérieures à celles qui pourraient être jugées nécessaires, le préfet aurait la faculté d'en contester la nécessité et d'ouvrir une procédure susceptible d'aboutir à leur réduction par voie de décret rendu en Conseil d'État.

Ces dispositions législatives et réglementaires, ainsi que les instructions les commentant, furent le point de départ de la création ou de la réorganisation d'un nombre assez important de laboratoires municipaux : Montluçon, Saint-Quentin, Cannes, Troyes, Marseille, Valence, Bordeaux, Arcachon, Romorantin, Saint-Étienne, Nantes, Roubaix, Valenciennes, Calais, Le Mans, Chambéry, Aix-les-Bains, Amiens.

D'autres villes, ne créant pas de laboratoire annexe au bureau d'hygiène, se rattachèrent à des laboratoires déjà existants, soit publics, soit privés. Un certain nombre, d'accord

avec les commissions administratives des hospices, s'entendirent avec des laboratoires hospitaliers déjà existants, ou qui furent créés ou améliorés à cette occasion. Signalons, en passant, que l'opération inverse fut également réalisée : des hôpitaux demandèrent le concours de laboratoires municipaux.

Enfin, des villes se rattachèrent à des filiales de l'Institut Pasteur, ou à des laboratoires de Facultés ou d'Écoles de médecine, ou à des associations spécialement constituées en vue de la création de laboratoires de bactériologie.

Si la création et l'organisation des bureaux d'hygiène ont favorisé le développement de laboratoires, il n'y a pas eu de situation analogue, du moins avant la guerre, pour les organisations départementales de protection de la santé publique.

C'est que, ainsi que nous l'avons signalé, la loi est muette sur l'existence des laboratoires, et que les instructions ministérielles, concernant son application aux organisations départementales, ne sont pas suffisamment explicites.

Seule la circulaire de 29 janvier 1907, concernant l'organisation financière des services de la santé publique, spécifie, à propos du service départemental de la désinfection, que les dépenses de fonctionnement comprendront les frais de laboratoires pour le contrôle des analyses. Cependant, l'institution facultative d'un service départemental d'inspection et de contrôle d'hygiène publique dans chaque département, devait comporter implicitement, « pour la bonne application de la loi », la création, l'organisation d'un laboratoire d'hygiène ou le rattachement à un laboratoire déjà existant.

Toutefois puisqu'il s'agit, quant à ces contrôle et inspection, d'une institution laissée à l'appréciation des conseils généraux, il n'y a pas lieu de s'étonner que, pendant longtemps, les laboratoires départementaux d'hygiène aient été peu nombreux. Mais les circonstances nées de la guerre ont provoqué un effort sanitaire considérable et efficace, et, en l'espèce, mis en lumière l'utilité des laboratoires, notamment en vue de la lutte systématique contre les grands fléaux sociaux.

Aussi, lors de la discussion du budget de 1918, le Parlement décida-t-il que les subventions de l'État, inscrites au budget et accordées par application de la loi du 15 avril 1916, seraient également allouées, dans les mêmes conditions, aux laboratoires de bactériologie et aux œuvres de préservation antituberculeuse, consultations de nourrissons, médicales, scolaires, hôpitaux mixtes, etc.... Et les subventions qui, en 1920, étaient de 361.000 francs, dépassent actuellement 1.000.000. Il est indéniable qu'elles ont été un stimulant important.

Quoi qu'il en soit, l'absence de plan d'ensemble a consacré, en fait, la diversité que permettaient les textes légaux et réglementaires, et on a abouti, pratiquement, à des réalisations disparates et de valeur très inégales C'est ainsi que l'Inspection générale a examiné cette année, des laboratoires créés et organisés suivant les formes les plus diverses.

Schématiquement, on peut les classer de la manière suivante :

A) laboratoires départementaux ;

B) laboratoires municipaux ;

C) laboratoires d'hygiène, de bactériologie, de clinique ou de médecine expérimentale des Facultés de médecine, faisant fonctions de laboratoires d'hygiène publique, municipaux ou départementaux ;

D) laboratoires d'établissements hospitaliers faisant fonctions de laboratoires départementaux ou municipaux ;

E) laboratoires dépendant de dispensaires publics antituberculeux ou antivénériens ;

F) laboratoires fondés par des associations déclarées d'utilité publique, faisant fonctions de laboratoires d'hygiène publique ;

G) laboratoires privés, pratiquant des examens pour les services publics.

A. — *Laboratoires départementaux.*

Ces laboratoires ont été créés par arrêtés préfectoraux, après délibérations des conseils généraux. Ils visent généralement : la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique, modifiée par celle du 26 juin 1926 ; la circulaire ministérielle du 29 janvier 1907, relative à l'organisation financière des services de protection de la santé publique ; la dépêche du Ministre de l'Intérieur en date du 8 juillet 1919, préconisant la création de laboratoires départementaux de bactériologie.

La plupart sont rattachés à l'inspection départementale d'hygiène ou, du moins, sont placés sous son contrôle.

Ils effectuent des analyses gratuites pour les services publics (protection de la santé publique, assistance médicale gratuite, hygiène sociale) et des analyses payantes, à des tarifs fixés par arrêtés. Les locaux, le matériel, appartiennent

généralement au département. Le personnel est départemental.

Les conditions de gestion sont déterminées par arrêté tenant compte des prescriptions de la comptabilité publique.

C'est évidemment le type le plus rationnel et le mieux adapté aux conceptions actuelles d'hygiène publique et sociale, ainsi que le plus conforme aux principes administratifs.

On peut citer comme étant organisés sur ce type, les laboratoires départementaux de Laon, Moulins, Charleville, Rodez, Caen, Angoulême, Bourges, Ajaccio, Saint-Brieuc, Besançon, Chartres, Quimper, Rennes, Tours, Grenoble, Saint-Étienne, Le Puy, Angers, Beauvais, Rouen, Clermont-Ferrand, Versailles, Montauban, Épinal et Draguignan qui a été supprimé.

B. — *Laboratoires municipaux.*

Créés et organisés par arrêtés des maires, après délibérations des conseils municipaux, la plupart de ces laboratoires ont été institués par application du décret de 1905 sur les bureaux d'hygiène.

Les locaux, le matériel appartiennent aux communes. Le personnel est municipal. Les conditions de fonctionnement sont déterminées par arrêtés du maire. La comptabilité est généralement tenue conformément aux règles de la comptabilité communale. C'est aussi une forme rationnelle des laboratoires d'hygiène publique.

Nous avons donné, dans la première partie de ce chapitre, une liste de laboratoires rentrant dans la catégorie du présent paragraphe.

C. — *Laboratoires d'Écoles ou de Facultés de médecine.*

La création, l'organisation et le fonctionnement de ces laboratoires peuvent se compliquer du fait qu'ils relèvent à la fois d'établissements dépendant de l'Instruction publique et des collectivités qui utilisent leur concours.

Le problème est encore relativement simple tant qu'il ne s'agit que de laboratoires d'Écoles de médecine, faisant fonctions de laboratoires municipaux, puisque les Écoles de médecine sont des établissements municipaux, n'ayant pas de personnalité propre et dont la gestion se confond avec la gestion communale. Il n'y a pas non plus de difficultés appréciables en ce qui concerne les laboratoires de Facultés subventionnés

pour l'enseignement de l'hygiène ou pour des recherches intéressant la santé publique, tels que l'Institut d'hygiène de la Faculté de Paris, l'Institut expérimental, le laboratoire de médecine expérimentale de la Faculté de Bordeaux, etc....

Mais la situation est plus délicate pour les laboratoires d'Écoles de médecine faisant fonctions de laboratoires départementaux, mais c'est pour les laboratoires de Facultés, faisant fonctions de laboratoires d'hygiène publique, que les diverses questions d'organisation et de fonctionnement apparaissent comme particulièrement complexes.

En effet, d'une part, les Facultés sont des établissements publics jouissant de la personnalité civile et soumis à des règles spéciales de gestion et de comptabilité. En outre, il est normal que les collectivités qui assument, généralement, pour la plus grande part, les dépenses d'organisation et de fonctionnement des laboratoires dont elles utilisent le concours, aient un droit de contrôle justifié par leur effort financier.

Dans ces conditions, à chaque instant se posent les questions suivantes : Qui assure l'entretien des locaux ? A qui appartient le matériel ? Comment sera établi le budget ? Qui doit engager, mandater, liquider, payer les dépenses ? A qui seront adressés les comptes ? Qui contrôlera ? Nous n'insisterons pas, pour l'instant, sur ces divers points. Des laboratoires de cette troisième catégorie existent, par exemple, à Marseille, Caen, Bordeaux, Grenoble, Angers, Reims et Nancy.

D. — *Laboratoires hospitaliers faisant fonctions de laboratoires départementaux et municipaux.*

D'assez nombreuses municipalités et divers conseils généraux ont estimé plus économique et plus simple, soit d'utiliser les laboratoires existant dans les hôpitaux, soit d'en faire créer, d'accord avec les commissions administratives, et de s'y rattacher.

Les conditions de création et de fonctionnement, sont alors déterminées par des arrêtés préfectoraux ou municipaux, après délibérations des assemblées départementales ou communales, et par des conventions passées avec les commissions administratives.

C'est ainsi qu'ont été créés ou utilisés comme laboratoires d'hygiène publique, les laboratoires hospitaliers des villes suivantes :

Bourg, Saint-Quentin, Soissons, Carcassonne, Dreux, Brest, Nîmes, Dôle, Cherbourg, Orléans, Saint-Dizier, Laval, Vannes,

Lorient, Roubaix, Tourcoing, Valenciennes, Arras, Bayonne, Belfort, Saint-Germain-en-Laye, Niort, Lavaur.

Certaines commissions administratives ont largement participé à la création et à l'organisation de ces laboratoires. Ailleurs, au contraire, ces organismes ont été créés surtout avec la participation financière des départements et des villes.

Bien que cette formule ait parfois semblé assez pratique et la moins dispendieuse, on constate que, généralement, ce sont les types précédents qui ont paru les plus indiqués aux départements importants ou aux grandes villes. Cependant, dans les centres d'importance moyenne, l'utilisation de laboratoires hospitaliers est favorable à tous points de vue, tant pour les collectivités publiques que pour les établissements hospitaliers. Elle permet, si les conventions sont bien établies, une diminution notable des frais généraux, sans nuire aux réalisations techniques convenables.

E. — *Laboratoires dépendant de dispensaires publics antituberculeux ou antivénériens.*

Quelques départements ont trouvé expédient de créer, en même temps que des dispensaires d'hygiène sociale, des laboratoires de bactériologie, destinés à concourir à l'application de la loi de 1902.

Il est bien peu de ces laboratoires annexés aux dispensaires qui aient paru suffisants, tant par le matériel que par le personnel, pour remplir efficacement le rôle de laboratoires d'hygiène et, notamment effectuer tous les examens pouvant être demandés. Aussi, en l'état, cette forme de laboratoires ne paraît-elle pas devoir être préconisée.

F. — *Laboratoires fondés par des associations simplement déclarées ou d'utilité publique, faisant fonctions de laboratoires d'hygiène publique.*

Dans divers centres importants, tels que Lyon, Lille, Dijon, la nécessité du concours des laboratoires pour la pratique médicale, le diagnostic précoce des maladies infectieuses, la sérothérapie, et les diverses mesures de prophylaxie, ont poussé depuis longtemps à créer des associations ayant pour but d'appliquer la bactériologie et les divers procédés scientifiques à la défense de la santé publique.

C'est ainsi que s'est créé, dès 1894, l'Institut Pasteur de Lille, reconnu d'utilité publique en 1898, et dont l'objet est déterminé comme suit par ses statuts :

1° préparation des sérums thérapeutiques et des vaccins préventifs des maladies virulentes et contagieuses de l'homme et des animaux ;

2° délivrance, à titre gratuit ou onéreux, des sérums et vaccins nécessaires aux besoins de la population de la région du Nord ;

3° traitement de la rage après morsures, d'après la méthode Pasteur ;

4° étude des maladies virulentes et contagieuses de l'homme et des animaux ;

5° étude des applications industrielles et agricoles de la microbiologie ;

6° enseignement des méthodes bactériologiques appliquées à la médecine et à l'industrie.

De même, à Lyon, s'est constituée en 1899, une association pour favoriser les applications de la bactériologie à l'industrie, à la médecine et à l'agriculture dans la région lyonnaise.

Outre les buts envisagés dans les statuts de l'Institut de Lille, on trouve, dans ceux de l'Institut de Lyon, « l'assistance des indigents tuberculeux sous la forme convenable ».

En 1920 s'est, également, constitué à Dijon, sous la forme d'une association simplement déclarée, un groupement composé de personnalités appartenant à des milieux médicaux et scientifiques, dont le but était de favoriser le développement de l'hygiène en Bourgogne et en Franche-Comté, en créant à Dijon un Institut régional de bactériologie et d'hygiène, pourvu de laboratoires, et dont l'action était appelée à s'étendre sur les départements et les communes lui accordant des subventions.

A Amiens, un groupe de médecins a créé une œuvre départementale de défense contre la diphtérie en ouvrant, en 1894, une souscription publique et en installant, avec le produit de cette souscription, un laboratoire. L'œuvre a été constituée en 1909 en association déclarée, et le laboratoire a été érigé en 1927, par le Ministère du Travail, en laboratoire central de sérologie.

Les rapports de ces laboratoires avec les pouvoirs publics, ainsi qu'avec les services de protection de la santé publique, sont définis et précisés dans les statuts.

Leur action s'applique généralement au département où ils siègent, mais, tout au moins pour l'Institut d'hygiène de Bourgogne et de Franche-Comté, on a envisagé la création de laboratoires annexes dans les départements voisins.

Il a été relevé par l'Inspection générale que les formalités découlant de la loi et du décret de 1901 sur les associations reconnues d'utilité publique, notamment la communication annuelle des comptes au préfet et au ministre, n'étaient pas très régulièrement observées.

Il a été aussi constaté que les ressources de ces organismes sont constituées presque uniquement, par les subventions des diverses collectivités, de l'État en particulier. Les questions relatives à l'attribution et à l'emploi de ces subventions sernot examinées plus loin.

G. — *Laboratoires privés.*

Enfin, quelques villes et départements se sont déchargés du soin d'organiser et de faire fonctionner un laboratoire d'hygiène publique en s'adressant à des laboratoires privés. Le concours de ces établissements est rémunéré soit au prorata des analyses effectuées, suivant un tarif déterminé, soit par des subventions forfaitaires.

Cette formule ne parait pas désirable et a soulevé, de la part des Inspecteurs généraux, des objections spécialement basées sur ce que le contrôle effectif n'est pas possible. Ainsi, dans une grande ville du Centre, un laboratoire privé, installé dans les locaux de l'École de médecine, a pu recevoir, en 1927, 31.000 francs de subventions diverses et, malgré cela, le directeur estime que, l'établissement étant privé et les appareils lui appartenant, il n'en doit pas compte. Aucun argument valable ne justifie cette manière de voir.

On peut s'expliquer que des villes de peu d'importance aient hésité à organiser un laboratoire, mais on s'étonne de voir un département comme la Vienne, ou des villes comme Poitiers, Pau, s'être contentés de cette solution.

ATTRIBUTIONS DES LABORATOIRES

La diversité des conditions de création ou d'utilisation des laboratoires n'a pas manqué de se répercuter sur leurs attributions.

Tout d'abord, organisés en vue de l'application de la loi de 1902 et du décret du 3 juillet 1905, les laboratoires de chimie et

de bactériologie appliquée à l'hygiène, étaient des organismes d'information, de surveillance, de contrôle, de sécurité.

Leur rôle était relativement restreint. Ils devaient :

a) aider le médecin à fixer le plus tôt possible le diagnostic certain des maladies épidémiques et contagieuses, motivant des déclarations légales, obligatoires ou facultatives, et, par conséquent, entraînant l'application des mesures de prophylaxie et de désinfection ;

b) contrôler la désinfection ;

c) surveiller la qualité des eaux d'alimentation.

A ces attributions, conférées implicitement par le décret du 3 juillet 1905, sur les bureaux d'hygiène, s'en sont ajoutées d'autres par suite du développement de la lutte contre les fléaux sociaux.

Aussi voit-on, actuellement, des laboratoires d'hygiène concourir, non seulement à l'application de la loi de 1902, mais encore à la lutte antituberculeuse, antivénérienne, anticancéreuse.

Enfin, quelques uns participent activement au mouvement scientifique du pays.

Les attributions ont été souvent déterminées de manière fort brève. Ainsi, un arrêté de création indique simplement que le laboratoire a pour attributions d'assurer :

« Toutes les analyses touchant à la loi de 1902 et nécessaires au service de son contrôle.

« Le diagnostic des maladies contagieuses.

« La surveillance systématique des eaux potables de toutes les communes pourvues d'une distribution publique.

« Les examens bactériologiques pour les dispensaires du département. »

Mais il est des textes réglementaires plus explicites. Dans ce sens, aux termes de son arrêté réglementaire, on trouve, pour un laboratoire départemental, le détail suivant des attributions :

« Le diagnostic bactériologique des maladies présentant un caractère épidémique et contagieux, la recherche des porteurs de germes pour celles de ces maladies qui la comportent et, en général, toutes recherches concernant la défense contre ces maladies.

« Le contrôle de la désinfection, au point de vue de la qualité des produits employés et au point de vue de l'efficacité

des opérations effectuées, tant par les agents du service que par les particuliers.

« L'examen, au point de vue chimique et bactériologique, des eaux d'alimentation des communes, leur surveillance périodique et, le cas échéant, le contrôle de leur épuration.

« La surveillance des stations d'épuration des eaux d'égouts.

« La surveillance des établissements classés au point de vue des déversements des eaux et liquides résiduaires dans les cours d'eau.

« Les recherches et examens de toute nature demandés par les centres hospitaliers, les dispensaires d'hygiène sociale, les services antivénériens, les consultations prénatales, les consultations de nourrissons, les gouttes de lait, etc....

« D'une façon générale, toutes les opérations d'analyses chimiques, biologiques et bactériologiques, intéressant la santé publique, que les circonstances pourront exiger.

« La conservation et la délivrance des sérums thérapeutiques et des vaccins.

« Les analyses et examens intéressant le service vétérinaire départemental.

« Les analyses demandées par le service de l'agriculture, les sociétés d'agriculture, les syndicats et coopératives agricoles, les propriétaires. »

Certains laboratoires vont au-delà de l'application de la loi de 1902, et effectuent des examens concernant toutes les branches de l'hygiène sociale. Dans le même sens, de grands instituts offrent une organisation englobant des attributions nombreuses et très diverses. C'est ainsi que l'Institut de bactériologie de Lyon comporte les services suivants :

Service antirabique : la région desservie comprend vingt-quatre départements.

Fabrication de sérums thérapeutiques : antidiphtérique, antitétanique, antiméningococcique, antidysentérique, antistreptococcique, sérum normal de cheval et sérum de la veine rénale. Cet Institut fabrique aussi la tuberculine et la malléine pour le diagnostic vétérinaire.

Service des vaccins : vaccins préventifs contre la fièvre typhoïde, paratyphoïde, etc... et vaccins curateurs contre la furonculose, les complications gonococciques, les infections broncho-pneumoniques, chirurgicales, etc... , préparés, soit en stock-vaccins, soit en auto-vaccins avec le microbe même du malade.

Service des analyses bactériologiques : analyses et diagnostics bactériologiques pour les hospices civils de Lyon, pour les services départementaux d'hygiène et de prophylaxie des maladies vénériennes, pour les communes du département, pour les dispensaires antituberculeux et enfin pour les médecins praticiens qui les demandent. Ces analyses et diagnostics concernent tous les produits pathologiques microbiens et toutes les maladies infectieuses : crachats, pus, urines, liquide pleural, liquide céphalo-rachidien, diphtérie, angine, etc...

Laboratoire régional de sérologie : opérant pour Lyon et les départements voisins.

Outre les laboratoires précédents, qui ont une utilisation immédiate, fonctionnent des laboratoires de recherches purement scientifiques, concernant la tuberculose et la syphilis, l'histologie et le cancer, l'électrologie et la radiologie appliquées à la biologie, les recherches expérimentales sur la sérologie de la tuberculose, la classification des bacilles tuberculeux, les associations microbiennes dans la tuberculose, les médications antituberculeuses, la chimie biologique et les fermentations microbiennes, les procédés de chimie biologique pour les fermentations industrielles, l'étude de nouveaux produits médicamenteux dans les maladies infectieuses, etc... .

Somme toute, les attributions des laboratoires ont paru dépendre à la fois de leur forme et de leur situation juridique, de diverses circonstances locales et, cela va de soi, de l'activité de leurs dirigeants. Toutefois, certaines attributions concernant l'application de la loi de 1902 ou la lutte contre les fléaux sociaux, ne relèvent plus indifféremment de tous les laboratoires.

Ainsi, l'Instruction générale du 12 juillet 1924, relative aux eaux d'alimentation, spécifie que les laboratoires qualifiés pour les analyses chimiques et bactériologiques seront désignés sur une liste arrêtée annuellement par le Ministre de l'Hygiène, après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, et entente avec le Ministre de l'Agriculture. En dernier lieu, les laboratoires agréés ont été divisés en deux catégories, suivant qu'une Commission spéciale du Conseil supérieur les a indiqués seulement pour assurer la surveillance des adductions d'eaux déjà existantes, ou qualifiés pour effectuer, en outre, les analyses afférentes aux projets des nouvelles adductions.

Les laboratoires appartenant à la première catégorie ont été choisis de telle sorte qu'il n'y ait aucune région de la France où la surveillance des eaux d'alimentation ne puisse être assurée.

Pour atteindre ce but, la Commission a fait appel, provisoirement tout au moins, à certains laboratoires du Ministère des Finances, ainsi qu'aux laboratoires du service de santé de la Marine.

La plupart des laboratoires ont paru susceptibles d'effectuer tout à la fois les analyses chimiques et bactériologiques des eaux. Un certain nombre, cependant, a semblé exclusivement qualifié, soit pour les analyses chimiques, soit pour les analyses bactériologiques.

De même, en ce qui concerne la lutte antivénérienne, l'Administration centrale a estimé ne devoir reconnaître officiellement et n'agréer que les laboratoires pouvant faire les examens sérologiques dans de bonnes conditions.

Certains grands laboratoires, tels que l'Institut Pasteur de Lille, l'Institut Bouisson-Bertrand de Montpellier, l'Institut de bactériologie du Rhône, etc..., ont été érigés en laboratoires centraux, largement subventionnés sur les crédits de la lutte antivénérienne, et doivent, corrélativement, exécuter gratuitement toutes les analyses sérologiques, si nombreuses soient-elles, qui leur sont demandées par tous les établissements traitant la syphilis : hôpitaux, dispensaires, services antivénériens des établissements de protection maternelle et infantile, des prisons, des dispensaires de salubrité, des asiles d'aliénés, etc..., et également par les médecins praticiens lorsqu'ils réclament la gratuité pour un client dont la situation de fortune risquerait de le priver du bénéfice d'examens sérologiques nécessaires.

D'autres sont simplement agréés, et réservés au seul usage des collectivités qui les entretiennent.

L'agrément qui leur est donné n'entraîne pour eux aucune charge. Après enquête minutieuse et, en particulier, après l'avis du professeur de dermato-syphiligraphie de la Faculté ou de l'École de médecine du ressort, les titres des chefs de laboratoires sont présentés devant la Commission de prophylaxie des maladies vénériennes qui donne son avis au Ministre.

Il y a, actuellement, vingt-neuf laboratoires centraux et neuf laboratoires déjà agréés. L'enquête nécessaire est en cours pour d'autres laboratoires pratiquant de façon courante la sérologie. De plus, vingt et un laboratoires cliniques assurent les examens bactériologiques courants et la Ligue nationale française a décidé de créer à Paris un laboratoire central et une école de sérologie.

INSTALLATION DES LABORATOIRES ET PERSONNEL

Bien que la tournée ait eu pour but le contrôle administratif et financier, et que le contrôle technique n'ait pas fait l'objet d'investigations particulières, certaines constatations concernant l'aménagement et l'installation des laboratoires peuvent être reproduites.

A ce point de vue, les laboratoires visités sont de valeur très inégale. Ils sont installés, soit dans un immeuble spécial, ou dépendant d'administrations départementales ou communales, soit dans un hôpital ou un établissement universitaire. Certains disposent de locaux très suffisants pour abriter les différents services, d'autres, au contraire, n'ont que des locaux trop exigus.

La dotation en matériel est aussi très variable. Alors que certains laboratoires possèdent le strict indispensable, ou même moins, pour effectuer correctement tous les examens supposés, il en est d'autres qui sont remarquablement outillés. Malheureusement, les conditions d'installation et le matériel ne correspondent pas toujours à l'activité réelle de l'établissement. Certains appareils d'un coût élevé sont plutôt des pièces de musée que des instruments de travail normalement utilisés.

D'autre part, les Inspecteurs généraux ont relevé des mises en réforme de matériel acquis depuis peu, ou l'achat d'appareils d'un modèle très récent faisant double emploi avec un outillage un peu moins moderne, mais encore très utilisable.

En dehors du désir qu'ont certains directeurs de laboratoires de posséder un outillage ultra-moderne, il faut tenir compte, pour expliquer ces gaspillages, — sans les excuser — du désir de justifier chaque année de demandes de subventions importantes.

On ne saurait cependant trop attirer l'attention sur la nécessité qu'il y a de mettre un terme à ces abus qui sont heureusement exceptionnels, mais particulièrement choquants lorsqu'on établit un parallèle entre le luxe d'installation et d'outillage de certains laboratoires alimentés sur les fonds du Ministère du Travail et de l'Hygiène, et la situation véritablement misérable de certains de nos établissements de recherches et d'enseignement.

PERSONNEL

Si, dans quelques laboratoires, relativement peu importants, le personnel est presque uniquement constitué par le directeur, cumulant d'ailleurs souvent cette fonction avec celle de directeur du bureau d'hygiène ou d'inspecteur départemental, ou

trouve, par contre, dans certains grands établissements, un personnel beaucoup plus important, par exemple : un directeur, un sous-directeur, un secrétaire général, deux secrétaires, un secrétaire-adjoint, huit chefs de service, huit préparateurs, cinq aide-préparateurs, onze garçons de laboratoire, deux palefreniers et un concierge.

Le directeur de laboratoire est, parfois, comme nous venons de le dire, en même temps titulaire d'une autre fonction, direction du bureau d'hygiène, inspection départementale d'hygiène, ou médecin d'un dispensaire, inspecteur médical des écoles ou encore d'un enseignement. On a même trouvé le cas d'un fonctionnaire doué d'une telle activité qu'il peut remplir, sans que ses services en souffrent, apparemment du moins, les fonctions de directeur d'un préventorium, de directeur de trois bureaux d'hygiène, de médecin de circonscription sanitaire et assumer la charge de trois laboratoires, situés dans des localités différentes.

Aucune instruction, aucune règle fixe, ne déterminent les conditions de recrutement et de nomination des directeurs de laboratoires. Nous ne saurions insister sur ce point, la nomination ne relevant des préfets, des maires ou des commissions administratives, que pour les laboratoires publics. Il est cependant prévu dans les statuts de certains organismes privés que la nomination ne peut être effectuée qu'avec l'agrément du ministre, du préfet ou du maire.

La plupart du temps, le laboratoire est confié à un technicien dont la compétence a fait l'objet d'un examen sur titres ou d'un concours dont voici un des meilleurs types :

1° Une épreuve consistant en l'appréciation des titres et travaux des candidats.

2° Une épreuve théorique. Composition écrite sur un sujet d'immunologie.

3° Des épreuves pratiques :

a) de bactériologie : isolement et identification complète de microbes ;

b) de microscopie clinique : examen d'un sang (forme leucocytaire, numération globaire, etc...) d'une urine, d'un exsudat, d'un pus, etc... ;

c) de sérologie et de sero-diagnostic ;

d) de manipulation de laboratoire : préparation d'un milieu, d'un appareil, d'un auto-vaccin, etc... ;

e) d'anatomie pathologique : épreuve de technique anatomo-pathologique en vue du diagnostic de deux tissus pathologiques et reconnaissance de six préparations microscopiques ou pièces anatomiques.

A côté de modes de recrutement qui, tels que celui qui précède, donnent toutes garanties, notons par contre qu'un préfet, organisant un laboratoire départemental, voulait, d'accord avec le syndicat médical, établir un roulement entre les différents médecins qui auraient accepté les fonctions de directeur du laboratoire.

Quant aux traitements, ils sont très variables.

Alors que le directeur du laboratoire d'un hôpital, faisant fonctions de laboratoire d'hygiène publique, ne reçoit que 600 francs de traitement comme chef de laboratoire, 75 francs comme pharmacien et 2.400 francs par an du bureau de bienfaisance, il est d'autres directeurs heureusement mieux rémunérés.

Ainsi, l'un d'eux reçoit un traitement de 20.000 francs, comme directeur du laboratoire départemental, auquel viennent s'ajouter 20.000 francs comme inspecteur départemental d'hygiène. Il est, en sus, logé, chauffé, éclairé et reçoit une part sur le produit des analyses payantes. Ailleurs, les émoluments d'un directeur sont de 37.000 francs pour le laboratoire et de 5.500 francs pour gestion d'une station d'études.

En divers cas, le personnel bénéficie, en sus, d'indemnités au titre de la lutte antivénérienne ou anticancéreuse. De plus, dans des villes de Faculté ou d'École de médecine, le cumul des fonctions remplies au laboratoire d'hygiène et des fonctions d'enseignement s'accompagne, naturellement, du cumul des traitements

Quelquefois, par des discriminations fictives ou peu explicables, une distinction entre certaines attributions du laboratoire de bactériologie, et celles relevant de la loi de 1902, rend difficile l'analyse des indemnités ou traitements touchés à divers titres. On conçoit donc que, si la détermination de l'origine et du montant des sommes ainsi perçues a donné lieu, même au cours d'examens sur place, à des difficultés, il est quasi impossible que l'Administration centrale et la Commission des subventions soient toujours renseignées avec exactitude.

AIDES — ASSISTANTS

Sauf pour les laboratoires les moins importants, on trouve en général un ou plusieurs assistants.

Dans l'ensemble, le nombre, les attributions, le traitement de ces collaborateurs n'ont soulevé aucune remarque importante. Il en est de même pour le personnel subalterne : garçons de laboratoire, filles de service.

Il advient que les agents du service de désinfection apportent leur concours au laboratoire. Ils touchent à ce titre de légères indemnités supplémentaires.

Il va de soi que la situation tant du personnel technique que subalterne, est des plus variables, à tous points de vue, suivant les laboratoires.

FONCTIONNEMENT DES LABORATOIRES.

L'Inspection générale laissera de côté les questions touchant le fonctionnement technique des laboratoires, qu'elle n'avait pas à contrôler, et n'envisagera que les points inhérents au contrôle de l'exécution du budget.

ÉCRITURES ET COMPTABILITÉ

Si, dans les bureaux des préfectures, des mairies, ou des hôpitaux, on trouve, du moins en ce qui concerne les laboratoires publics, des écritures suffisamment bien tenues pour permettre d'être renseigné sur le fonctionnement et l'activité de ces établissements, on ne peut, dans l'ensemble, en dire autant des livres et écritures tenus dans les laboratoires mêmes.

On ne saurait évidemment pas exiger qu'un chef de laboratoire tienne personnellement des écritures longues et compliquées, il a autre chose à faire. Cependant, un minimum d'ordre est nécessaire et, dans les laboratoires consciencieusement gérés, on doit trouver les documents ci-après :

1° Registre des analyses distinguant les gratuites et les payantes, et comportant les mentions permettant de suivre la marche des affaires (dates des demandes, des réponses ; indication précise des personnes ou services ayant demandé les analyses et reçu les résultats). Il serait désirable, d'ailleurs, de sauvegarder autant que possible, par des procédés spéciaux de notation, le secret professionnel.

2° Livre à souches pour les analyses payantes, permettant un contrôle facile, au jour le jour.

3° Registre des factures numérotées.

4° Cahier de petites dépenses (par mois).

5° Cahier d'inventaire.

6° Cahier journal où sont notés par le directeur tous les versements et dépenses.

7° État mensuel de situation financière, établi par le directeur.

En outre, il conviendrait d'assurer correctement l'enregistrement, le classement et la conservation de la correspondance et, surtout, des factures.

Chaque mois, le directeur devrait verser les fonds disponibles à un compte courant à la Trésorerie générale. Enfin, il importe qu'il présente chaque année un rapport au Conseil général.

Dans les laboratoires répondant au schéma ci-dessus, les Inspecteurs généraux ont pu suivre la marche des affaires, effectuer toutes recherches, exercer un contrôle effectif, mais les observations relevées dans la majorité des rapports particuliers soulignent souvent de sérieuses lacunes ou carences dans la tenue des diverses écritures. Des renseignements officiels ont été, dans certains cas, donnés de mémoire par les chefs de laboratoire, et, dans le même sens, des opérations inscrites, parfois au crayon, sur un petit carnet journal ne permettent de dépouillement que par leur auteur.

Si quelques laboratoires tiennent exactement un journal, un grand livre, un petit livre de caisse des dépenses courantes, la plupart de ces organismes se bornent à une comptabilité des plus réduites.

Cela peut s'expliquer, à la rigueur, pour les laboratoires départementaux, municipaux, ou ceux qui sont rattachés à un hôpital, à un dispensaire, ou à un établissement d'enseignement, s'il n'est directement perçu aucune recette ou payé aucune dépense. Mais la nécessité de la tenue d'écritures comptables s'impose pour les directeurs de laboratoires percevant eux-mêmes le montant des analyses payantes ou réglant certaines dépenses.

Dans tous les cas, il aurait dû être possible de retrouver soit dans les services administratifs, soit dans les services comptables, départementaux, municipaux ou d'établissements de bienfaisance, les éléments permettant de connaître avec précision le montant et le détail exact des recettes et des dépenses. Cela a été quelquefois assez difficile.

L'Inspection générale a constaté maintes discordances entre les écritures des laboratoires et les chiffres des services de la collectivité ou de l'établissement dont ils relèvent.

Si, dans les laboratoires rattachés à des associations, il a été généralement trouvé une comptabilité suffisante pour per-

mettre un contrôle de l'emploi des subventions accordées par les diverses collectivités ou services publics, il n'en a pas été de même dans divers laboratoires privés dont les directeurs estiment n'avoir aucun compte à rendre, bien qu'ils bénéficient de l'octroi de subventions quelquefois importantes.

Cependant, malgré que les nombreuses modalités de création et d'organisation aient conduit à des formes très diverses, le fonctionnement financier des laboratoires d'hygiène publique est réglementé par des textes certains et, de la sorte, on ne devrait pas avoir à formuler les observations qui précèdent.

En effet, aux laboratoires départementaux s'appliquent les règles de la comptabilité départementale. Aux laboratoires municipaux ou rattachés à des Écoles de médecine, s'appliquent les règles de la comptabilité communale, et à ceux qui dépendent des hôpitaux ou des dispensaires, s'appliquent les règles de la comptabilité des établissements de bienfaisance. Pour les laboratoires rattachés aux Facultés de médecine, il faut se référer, d'une part, aux règles de la comptabilité départementale ou municipale, s'ils font fonctions de laboratoires départementaux ou municipaux, et, d'autre part, à celles de la comptabilité des Facultés Enfin, les laboratoires créés par une association ont leur fonctionnement financier commandé par les statuts, tout particulièrement lorsque celle-ci a été reconnue d'utilité publique.

Quant aux laboratoires privés, faisant fonctions de laboratoires publics, aucune règle ne peut leur être imposée que par les conventions passées avec eux par les collectivités qui utilisent leur collaboration. Il serait désirable de donner à certains de ces établissements une contexture plus régulière, en raison des subventions, provenant des deniers publics, et de leur faire établir des budgets et tenir des comptes normalement contrôlables.

RECETTES

L'origine et le montant des crédits entrant dans la constitution des ressources et destinés à couvrir tant les dépenses de création et d'aménagement que les dépenses de fonctionnement, sont des plus divers.

La presque totalité des ressources des laboratoires est constituée, ou peut l'être, comme suit :

a) Loi du 15 juillet 1893 (assistance médicale gratuite) : dépenses réparties par le jeu des barèmes entre l'État, les départements et les communes. Crédits de fonctionnement.

Les crédits de la loi de 1893 interviennent pour les analyses payantes demandées par les collectivités publiques, et, quand le laboratoire est installé dans un hôpital, pour l'imputation éventuelle d'une partie des dépenses sur le prix de journée.

b) Loi du 15 juillet 1902 (protection de la santé publique) : dépenses réparties comme ci-dessus. Crédits pouvant être alloués pour l'organisation et le fonctionnement ;

c) Subventions spéciales des départements ou des communes ou, même, des départements voisins ou des communes autres que celle du siège, en dehors des crédits de la loi de 1902 ;

d) Fonds du pari-mutuel. Cette ressource tend à disparaître depuis qu'une partie du fonds des jeux (taxe sur les cercles) a été affectée à la lutte antituberculeuse, antivénérienne, anticancéreuse ;

e) Crédits de la lutte antituberculeuse ;

f) Crédits de la lutte antivénérienne ;

g) Crédits de la lutte anticancéreuse ;

Ces trois crédits proviennent du fonds des jeux et sont répartis au Ministère du Travail et de l'Hygiène par une commission siégeant auprès de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques ;

h) Crédits budgétaires, et non plus du fonds des jeux, du Ministère du Travail, affectés aux centres anticancéreux et, pour partie, plus spécialement, à leurs laboratoires ;

i) Crédits budgétaires, et non plus du fonds des jeux, du Ministère du Travail, affectés aux dépenses générales de prophylaxie antivénérienne ;

j) Quand le laboratoire est installé dans une Faculté ou une École, crédit éventuellement spécialisé, inscrit au budget de ces établissements ;

k) Subventions de la Caisse des recherches scientifiques, de l'Institut Pasteur, de la fondation Rockfeller, de la fondation Osiris, etc... et d'autres organismes analogues ;

l) Subventions données aux laboratoires par des offices tels que l'Office national d'hygiène publique, tirant eux-mêmes une part de leurs ressources de subventions de l'État ;

m) Crédits budgétaires du Ministère de l'Agriculture, par exemple, pour les épizooties ;

n) Revenus d'une dotation propre au laboratoire (dons et legs) ;

o) Enfin, les subventions du Ministère du Travail sur le crédit budgétaire des laboratoires de bactériologie et d'hygiène sociale.

Il faut ajouter à ces diverses rubriques les cotisations des membres des associations, pour les laboratoires rattachés à ces organismes. Mais, généralement, ce poste de recettes est peu important. Exemple : 750 francs de cotisations pour un total de recettes de 30.000 francs environ.

On trouve encore comme source appréciable de recettes, les analyses payantes, effectuées par presque tous les laboratoires. Leur montant est fort variable suivant l'activité du laboratoire, les rapports du directeur avec les médecins, les tarifs adoptés, etc.... Alors que certains exécutent presque uniquement des examens gratuits, d'autres effectuent un nombre relativement très important d'analyses payantes, quelquefois plus de 50 p.100 du chiffre total. On a même relevé, en certains laboratoires, que la pratique, évidemment critiquable, de la dichotomie avait été un facteur important de ce succès commercial.

Les tarifs sont généralement fixés, sur indications des directeurs, par l'autorité administrative dont relèvent les laboratoires, et l'Inspection générale a constaté de notables différences, peu explicables, dans les tarifs pratiqués.

Ainsi, le tarif homologué par un Conseil général est, par exemple : de 6 à 8 francs pour la recherche des bacilles ; de 12 francs pour une culture du bacille diphtérique ; de 10 francs pour un séro-diagnostic de Widal ; de 20 francs pour un Wassermann, etc.... Ces mêmes examens sont respectivement pratiqués, dans un autre département, aux prix de 30 francs pour la recherche des bacilles ; 16 francs pour un examen de frottis de gorge avec culture ; 25 francs pour un séro-diagnostic ; 50 francs pour un Wassermann.

La pratique des analyses payantes rend d'importants services aux praticiens et aux malades, aide efficacement à la protection de la santé publique en permettant le diagnostic précoce des maladies infectieuses et le dépistage des porteurs de germes.

Elle est aussi, pour certains laboratoires, la source d'intéressantes atténuations de dépenses, à condition, toutefois, que

tout le produit ou la majeure partie de ces analyses payantes ne soit pas attribué au personnel.

La perception des différentes recettes des laboratoires n'a soulevé, dans l'ensemble, aucune critique grave.

Signalons, toutefois, que certaines subventions ont été ordonnancées directement au nom des directeurs, sans entrer, alors qu'il s'agissait d'établissements départementaux, dans la comptabilité du département. « Cette subvention », précisait dans un de ces cas le Ministère du Travail, « sera mise à la disposition de M. X..., directeur du laboratoire », et les instructions indiquaient que la somme devait être effectivement remise au directeur, sauf à lui demander ensuite des justifications. Il importe de renoncer à cette manière de procéder. La somme aurait dû rester dans la caisse départementale au lieu d'être versée au directeur, et être employée, suivant les mêmes formes que le crédit départemental affecté au laboratoire. Il aurait fallu que toutes les dépenses fussent mandatées par la préfecture sur la production des factures par le directeur.

La perception du montant des analyses payantes a suscité des remarques plus importantes. Alors que certains directeurs n'effectuent aucune recette, même pour les analyses payantes dont le montant est régulièrement versé directement à la caisse d'un comptable public, il en est d'autres qui perçoivent eux-mêmes le montant de ces analyses, alors qu'ils ne sont pas toujours habilités comme régisseurs de recettes.

Il y a lieu de rappeler que, conformément au règlement du 29 décembre 1927, sur la comptabilité des Universités et des Facultés, le doyen de la Faculté ou le directeur de l'Ecole d'enseignement supérieur, est autorisé à déléguer un agent spécial pour le recouvrement du produit des opérations qui peuvent être effectuées dans les laboratoires, au compte de particuliers, d'après la nomenclature générale autorisée par le Ministre de l'Instruction publique et suivant le mode particulier de fonctionnement arrêté par le Conseil.

L'agent spécial doit délivrer, pour tous les recouvrements qu'il effectue, des quittances extraites d'un registre à souche portant l'extrait de la délibération du Conseil qui a fixé le tarif des opérations. A la fin de chaque mois, le préposé du laboratoire est tenu d'effectuer, à la caisse du comptable de l'établissement intéressé, le versement (certifié par le doyen ou le directeur) des sommes qui ont été perçues par lui dans le courant du mois.

D'autres détails comptables sont réglés par le même décret susvisé.

DÉPENSES

Les dépenses de création et d'installation sont effectuées, ainsi que nous l'avons dit précédemment, sur des crédits d'origine variée.

Sans généraliser aucune critique, on doit cependant observer que, pour tels laboratoires à rendement moyen ou minime, on a plus dépensé et réalisé davantage, en installation, que pour tels autres qui, malgré plus d'importance, ont été traités avec quelque parcimonie.

Les dépenses de fonctionnement sont constituées en grande partie par les dépenses de personnel. Dans l'ensemble, il y a peu d'abus. Les excès de personnel sont rares.

Si, la plupart du temps, les dépenses effectuées traduisent un rendement important et entrainent un prix de revient relativement bas de chaque examen, l'Inspection a pu relever, par contre, des cas où ce rendement correspond mal à l'effort financier consenti.

La variété d'origine des crédits constituant les ressources des laboratoires, crée quelquefois, dans un même établissement, des différences, dans le mode d'engagement, de liquidation et de paiement.

La plupart des dépenses sont payées par les comptables sur titres régulièrement établis (mandats de paiement), mais des directeurs effectuent cependant, directement, les paiements correspondant aux menues dépenses. Cette pratique n'est régulière que, si, pour faciliter l'exécution du service, les directeurs ont été nommés régisseurs et reçoivent, à ce titre, des avances, à charge pour eux de produire au comptable, dans le délai d'un mois, les pièces justificatives. Mais, même dans ce cas, l'Inspection générale regrette que des arrêtés instituant des directeurs régisseurs n'aient pas précisé les écritures à tenir, contrairement à ce qui est prescrit par le décret de 1862.

BUDGETS ET COMPTES DES LABORATOIRES

Bien que l'établissement d'un budget soit exigé par les instructions ministérielles pour tous les laboratoires susceptibles d'être subventionnés, il a été signalé que, pour nombre d'entre eux, tant publics que privés, les budgets sont établis dans des conditions défectueuses. Ainsi, dans un rapport particulier, on note un laboratoire qui, depuis plusieurs années, a connu le régime normal du déficit.

Quant aux comptes, des directeurs de laboratoires publics les établissent trop succintement, mais, en revanche, quelques directeurs de laboratoires privés (faisant fonctions de laboratoires publics) rédigent des rapports annuels qui sont avantageusement insérés, comme ceux des chefs de services publics, dans le volume du Conseil général.

SUBVENTIONS

Inscription au budget de crédits destinés à subventionner les laboratoires.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, un crédit avait été prévu par la loi du 15 avril 1916 pour subventions à accorder par l'État, en vue de l'institution des dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse. Il est vrai que le montant de ces subventions devait être prélevé sur le produit du pari-mutuel. Mais, durant la guerre, le pari-mutuel étant supprimé, les ressources prévues par la loi ont fait défaut.

Le Parlement a alors considéré que le concours financier de l'État ne pouvait manquer à ces organismes et, pour répondre au vœu de la loi, a voté un crédit budgétaire.

En 1919, un chapitre a donc comporté des subventions aux laboratoires de bactériologie, dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse, cliniques médicales scolaires et hôpitaux mixtes.

Commission des laboratoires.

Par arrêté du 30 mars 1923, le Ministre de l'Hygiène a institué une commission chargée :

1° d'examiner les conditions de fonctionnement et le rendement des laboratoires de bactériologie et d'hygiène sociale, départementaux, municipaux ou autorisés ;

2° de présenter des propositions de subvention répondant aux besoins de ces laboratoires et aux services qu'ils rendent pour la protection de la santé publique ;

3° d'établir les directives d'ordre général tendant à guider les chefs de laboratoires et les administrations ou associations dont ils dépendent ;

4° d'examiner la question des analyses payantes, c'est-à-dire dans quelle mesure et à quelles conditions ces ressources peuvent être recherchées, etc....

Cette Commission, qui comprend treize membres (fonctionnaires et techniciens) se réunit régulièrement chaque année pour examiner les demandes de subventions et proposer au Ministre la répartition des crédits.

Instructions aux préfets pour les subventions.

Une série d'instructions a été adressée aux préfets pour indiquer quelles catégories de laboratoires pouvaient bénéficier des subventions, et pour faire établir les dossiers de demandes. Les plus importantes sont celles du 6 mars 1922 et du 20 mars 1923.

La première circulaire spécifie :

« Les laboratoires de bactériologie pourront recevoir des subventions soit pour aménagement, soit pour fonctionnement. S'il s'agit d'aménagement, il devra être fourni à l'appui de la demande un plan sommaire et un devis estimatif, ainsi que l'indication des ressources affectées à l'installation. Pour les laboratoires autres que les laboratoires départementaux ou municipaux, il y aura lieu, en outre, de produire des renseignements précis sur le caractère de l'œuvre dont ils dépendent.

« Si la demande a pour objet une subvention pour fonctionnement, un projet détaillé de budget devra être produit avec tous les renseignements demandés dans la notice ci-jointe.

« J'ajoute que les laboratoires des dispensaires d'hygiène sociale ne sauraient être subventionnés en tant que laboratoires de bactériologie. Les frais d'installation de ces laboratoires rentrent dans la catégorie des frais d'aménagement du dispensaire. Par suite, c'est sur les fonds du Pari-mutuel et non sur les crédits budgétaires que ces établissements peuvent recevoir une allocation. Quant aux frais de fonctionnement de ces laboratoires, ils resteront naturellement confondus dans les frais de fonctionnement du dispensaire d'hygiène sociale dont ils dépendent. »

La circulaire du 20 mars 1923, indique dans ses passages essentiels :

« Je me propose d'accorder aux laboratoires de bactériologie des subventions ....

« A cet effet, a été établi le questionnaire ci-joint qui fait ressortir la nature du concours que mon administration envisage comme pouvant donner lieu à subvention, à savoir les examens et recherches ayant pour objet *direct* la protection de

la santé publique, tels que : analyses en vue de l'alimentation en eau potable ou de l'évacuation des eaux usées, examens divers de secrétions et liquides organiques, propres à déceler les maladies contagieuses et à permettre de les prévenir ou de les combattre.

« C'est donc au fonctionnement des laboratoires d'hygiène proprement dits, départementaux, régionaux ou municipaux, que mon administration entend participer exclusivement, en regrettant que la modicité du crédit dont elle dispose ne lui permette pas d'étendre son action à d'autres laboratoires qui, comme ceux des hôpitaux ou ceux affectés à des recherches et même à l'enseignement, concourent aussi, mais d'une manière plus indirecte, à la protection de la santé générale.

« Toutefois, divers laboratoires dépendant d'un hôpital ou d'une Faculté ou École de médecine, ainsi que quelques laboratoires privés, sont, en même temps, constitués en laboratoires officiels, et concourent à ce titre à l'application des lois d'hygiène. A ce titre aussi ils peuvent prétendre à l'appui financier de mon département. »

Le questionnaire annoncé par la circulaire qui précède visait spécialement : le caractère du laboratoire, les locaux, le personnel, les analyses et recherches diverses, les ressources financières et les besoins de l'établissement.

SUBVENTIONS ACCORDÉES

EXERCICE	NUMÉRO DU CHAPITRE	TOTAL DES subventions attribuées.
		francs.
1920.....	44	361.000
1921.....	30	650.000
1922.....	31	610.000
1923.....	31	784.800
1924.....	31	761.800
1925.....	90	733.000
1926.....	128	985.000
1927.....	131	1.061.000
1928.....	132	1.052.000
		Jusqu'au 1er novembre.

RÉSULTATS DU CONTRÔLE SUR PLACE QUANT AUX SUBVENTIONS

La tournée de 1928 a permis de formuler diverses observations concernant les demandes de subventions, leur attribution et leur emploi.

Des demandes ont été fournies par des laboratoires ne participant à l'hygiène publique qu'en tant qu'établissements de recherche ou d'enseignement. Bien que l'on puisse aisément soutenir qu'il ne saurait y avoir de protection rationnelle de la santé publique sans enseignement et sans recherche, il est désirable que ces attributions de subventions ne soient faites qu'à titre exceptionnel. Ainsi, les laboratoires bénéficiaires de cette faveur ne doivent pas les considérer comme des recettes ordinaires, grâce auxquelles pourraient être créés des emplois supplémentaires ou allouées des indemnités au personnel.

Quelques demandes ont été aussi adressées par des hôpitaux pour des laboratoires hospitaliers, utilisés exclusivement par l'hôpital et ne remplissant pas les fonctions de laboratoires d'hygiène publique. Ces laboratoires étant uniquement des services hospitaliers, doivent être à la charge des hôpitaux, et leurs dépenses entrer en ligne de compte dans le calcul du prix de journée. Par conséquent, il n'existe aucune raison pour les subventionner au titre de laboratoires d'hygiène publique.

Les enquêtes sur place, portant sur les ressources et les dépenses des laboratoires, ont plusieurs fois souligné soit l'exagération de certaines demandes de subventions, soit l'insuffisance de justifications valables. Certains chefs de laboratoires s'efforcent de trouver chaque année des besoins nouveaux pour motiver leur demande.

Les laboratoires pouvant, ainsi que nous l'avons noté précédemment, être subventionnés sous diverses rubriques, par des services sans liaison suffisante, il n'y a pas lieu de s'étonner outre mesure que des directeurs de laboratoires frappent simultanément à plusieurs portes, et obtiennent plusieurs subventions pour le même objet.

Une plus grande concentration permettrait à l'Administration de parer à cette situation.

Trop de demandes sont transmises automatiquement par des préfectures, alors qu'elles comportent chaque année des majorations systématiques de chiffres, ou qu'elles fixent régulièrement la même somme, ou qu'elles sollicitent des subventions aussi élevées que possible, sans préciser quels sont les besoins des laboratoires.

Les préfectures ne devraient pas inscrire chaque année, au budget des laboratoires, en recettes ordinaires, la somme régulièrement demandée, comme si l'attribution et la fixation du taux de la subvention ne dépendait ni de l'avis de la Commission de répartition, ni du Ministre.

L'Inspection générale a enfin relevé des demandes de subventions inadmissibles, soit que les sommes attribuées soient déviées de leur objet, ou que le laboratoire n'ait pas réellement besoin de subsides.

C'est ainsi qu'un laboratoire hospitalier faisant fonctions de laboratoire départemental a obtenu d'un ensemble de communes un concours financier annuel, grâce à quoi les analyses pour leurs malades indigents sont faites gratuitement. Ces recettes, et le produit des analyses payantes, sont chaque année supérieurs aux dépenses, et sur les bonis annuels réalisés, on achète des titres de rente.

En quatre ans, le laboratoire a réalisé près de 30.000 francs d'excédent de recettes, sur lequel 23.000 francs ont été placés en rentes. Or, pendant ce temps, l'État accordait 8.000 francs de subvention en 1924, 5.000 francs en 1925, 5.000 francs en 1926, 5.000 francs en 1927.

Dans le même ordre d'idées que ci-dessus, un rapport a noté :

« Malgré l'excellente situation financière de l'association ostréicole, cette dernière a régulièrement sollicité des subventions annuelles. Depuis 1924, elle a reçu 39.000 francs de subventions. Il est possible que, tout au début de son fonctionnement, ces subventions aient été utiles. Il n'en paraît pas être de même aujourd'hui. Il suffit, d'ailleurs, de se reporter à la demande même du groupement, pour sentir la gêne qu'il éprouve à justifier la nécessité de la subvention qu'il sollicite. Cette remarque n'enlève rien d'ailleurs à la qualité des services rendus. Qu'il soit acquis seulement que le laboratoire, dans une situation financière prospère, n'a besoin, pour le moment, d'aucune aide pécuniaire des pouvoirs publics. »

L'attribution automatique de certaines subventions a aussi soulevé quelques critiques. On a pu constater que des subventions avaient été renouvelées alors qu'aucune demande n'avait été adressée par les directeurs de laboratoires qui paraissaient ainsi estimer n'en avoir plus besoin.

Inversement, plusieurs laboratoires, comptant justement sur une subvention, ont été étonnés de ne se voir rien attribuer lors des répartitions. C'est qu'il arrive quelquefois que, par suite

de certaines négligences, les dossiers ne sont pas transmis au Ministère et que, dans ce cas, la Commission ne peut normalement pas proposer de subvention.

Enfin, l'enquête de l'Inspection générale a permis de constater que l'attribution de minimes subventions à des laboratoires de petits centres, mal outillés et, quelquefois, sans personnel suffisamment compétent, est inefficace. C'est d'ailleurs en principe l'opinion de la Commission de répartition qui, depuis quelques années, tend à restreindre l'attribution des subventions aux centres de quelque importance, dont le rendement est réellement efficace.

Nous n'avions pas à nous occuper, dans le présent rapport, d'un laboratoire particulièrement remarquable, celui de l'Institut Pasteur de Paris. En effet, depuis longtemps, il ne reçoit plus aucune aide financière des collectivités publiques; il vit et prospère avec ses seules ressources.

Conclusions.

Tout d'abord ressort la très grande diversité d'organisation des laboratoires d'hygiène publique, ainsi que leur valeur très inégale.

L'absence de coordination des efforts et de directives générales, lors de la création de ces organismes, explique leur polymorphisme et l'irrégularité de leur répartition géographique.

Alors que, dans quelques départements et dans un certain nombre de villes, existent des ressources bactériologiques réelles, il se trouve encore trop de départements et de localités qui en sont presque totalement privés, en dépit des progrès réalisés et des intentions qui se manifestent.

Il conviendrait, ainsi que l'a déjà préconisé l'Inspection générale, d'adopter, en tenant compte, avant tout, de la situation géographique et des facilités de communications, une organisation d'ensemble, telle que toute localité se trouve rattachée à un laboratoire, en vue de l'application de la loi sur la santé publique, du fonctionnement des dispensaires d'hygiène sociale et des recherches à effectuer sur la demande des médecins.

Toutefois, en raison de la limitation des crédits, ainsi que de la difficulté sans cesse croissante de trouver des directeurs de laboratoires parfaitement compétents, il importe d'éviter la multiplication irraisonnée des laboratoires, les doubles emplois, ainsi que la dispersion des subventions.

Un autre point a suscité de nombreuses observations : c'est l'absence d'organisation administrative de beaucoup de laboratoires. Souvent, les écritures inexistantes et la comptabilité mal tenue ne permettent pas un contrôle précis des recettes et des dépenses.

Sans imposer aux directeurs la tenue d'écritures nombreuses et compliquées, on peut néanmoins exiger d'eux un minimum d'ordre, nécessaire au bon fonctionnement du service qu'ils dirigent.

Il serait désirable que le contrôle de l'Administration préfectorale s'exerçât effectivement sur le fonctionnement des laboratoires. Ce contrôle rentre d'ailleurs dans les attributions de l'Inspecteur départemental d'hygiène.

Dans les départements où n'existe pas encore d'inspection départementale d'hygiène, et dans ceux où l'Inspecteur d'hygiène est chargé des fonctions de conseiller technique du préfet, à l'exclusion de toutes fonctions purement administratives, qui, elles, restent confiées à une division de la préfecture, il est indispensable que le contrôle administratif soit effectivement exercé par le service intéressé, que ce service soit mis au courant du fonctionnement, du total des subventions diverses accordées, du budget des recettes et des dépenses, etc....

Il est probable que si les renseignements concernant l'activité et les besoins des laboratoires transmis au Ministère par les préfectures avaient toujours été sérieusement contrôlés et minutieusement établis, la répartition des subventions aurait été plus rationnelle et aurait produit des effets plus utiles.

Il est nécessaire que les questionnaires joints aux demandes de subvention, soient remplis avec soin, et renseignent avec précision sur l'exacte situation financière des laboratoires, leur activité et leurs besoins réels.

Il importe aussi que l'emploi des subventions soit contrôlé et que des justifications soient données chaque fois que de nouvelles demandes sont formulées.

Les services de l'Administration centrale doivent grouper les renseignements concernant les laboratoires, conserver les demandes ainsi que les justifications.

Il serait, de plus, particulièrement souhaitable que la répartition des subventions allouées aux laboratoires, sous diverses rubriques, ne relève pas de multiples services n'ayant entre eux que des relations théoriques. Peut-être, pourrait-on pallier aux graves inconvénients résultant de cet état de choses et ayant abouti à une dispersion inadmissible des efforts financiers, en centralisant les demandes de subvention effectuées par le même établissement et en ne les attribuant qu'après accord des divers services répartiteurs.

L'importance de la place tenue par les laboratoires dans l'organisation des services d'hygiène mérite que l'on fasse l'effort nécessaire à l'organisation et au fonctionnement méthodiques de ces organismes, à une répartition plus rationnelle des subventions, ainsi qu'au contrôle de leur emploi.

1929. MELUN. IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M 387.