

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

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'HYGIÈNE, DE L'ASSISTANCE
ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALES

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
(Ministère de la Justice.)

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

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

MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

1928



RAPPORT D'ENSEMBLE

DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

F-2 F-10

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 polices d'État* (page 3).
- II. — *L'enfance coupable. — Les sociétés de patronage et la loi du 22 juillet 1912* (page 27).
- III. — *Application du décret du 30 janvier 1926 sur le calcul des prix de journée dans les établissements hospitaliers* (page 103).
- IV. — *Primes de natalité* (page 151).
- V. — *Lutte antivénérienne* (page 195).
- VI. — *Application des instructions du Ministre de l'Intérieur relatives à la lutte contre la vie chère* (page 227).

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1927 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1928 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.



I

LES POLICES D'ÉTAT

(Rapporteur: M. WINTER, Inspecteur général).

Le présent rapport général, comme le rapport de 1923 sur le même sujet, laisse de côté l'organisation et le fonctionnement de la police d'État dans la ville de Paris et dans les communes de la Seine et de Seine-et-Oise qui ressortissent à la préfecture de police. Il vise les polices d'État de Lyon, Marseille, Toulon-La Seyne et Nice, précédemment inspectées en 1922. Il s'applique en outre à celles de Strasbourg, de Metz et de Mulhouse, qui ont été vues pour la première fois au cours de la tournée de 1927.

Les caractéristiques des quatre polices d'État contrôlées en 1922 ayant été indiquées dans le rapport de 1923, on se bornera, en commençant celui-ci, à noter quelques traits généraux des polices d'État d'Alsace et de Lorraine.

L'institution de ces polices dans les villes de Strasbourg, Metz, et Mulhouse remonte à 1871. L'article 14 de la loi d'Empire du 30 décembre 1871 disposait que, dans les villes de Strasbourg-Ville et de Metz-Ville, la police serait dirigée, sous la surveillance du président du district, par un directeur de police pour tout ce qui ne serait pas réservé à l'administration communale par les instructions du président supérieur. Dans la ville de Mulhouse, un directeur de police dirigerait la police dans les conditions indiquées ci-dessus.

Les arrêtés prévus par cette loi portent les dates des 11 avril 1872 pour Metz, 28 février 1873 pour Strasbourg, et 22 mai 1889 pour Mulhouse.

On constate, à la lecture de ces textes, quelques différences par rapport à ceux qui ont institué des polices d'État à Lyon, Marseille, Toulon-La Seyne et Nice.

Dans ces quatre villes, les articles 104 et 105 de la loi du 5 avril 1884, les lois du 8 mars 1908, du 14 novembre 1918, du 26 juin 1920 ont conservé à l'autorité municipale une série de

pouvoirs énumérés par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de la loi municipale, notamment en matière de voirie, d'inhumations, de débit de denrées, accidents et fléaux, incendies et inondations, épidémies, épizooties, aliénés, divagation des animaux, aussi bien que pour le maintien de l'ordre dans les foires, marchés, spectacles, cafés, places et autres lieux publics. Dans les villes de Strasbourg, Metz et Mulhouse, au contraire, les arrêtés du président supérieur n'ont laissé à l'autorité municipale que des pouvoirs beaucoup plus restreints. Il n'y a d'ailleurs pas analogie complète de régime dans les trois villes. A Metz, les attributions du maire se limitent à la police des constructions, des inhumations, des incendies, des épidémies, à la protection des édifices publics. La police rurale lui échappe. A Strasbourg et Mulhouse, les maires ont gardé, en outre des attributions ci-dessus, la police rurale, celle des abattoirs, celle de l'éclairage, et la surveillance des boulangeries.

D'une façon générale, les pouvoirs municipaux des maires de Strasbourg, Metz et Mulhouse sont plus limités que dans les autres villes françaises à police d'État, et cette situation a pour résultat de surcharger en travail, et par suite en personnel, le fonctionnement normal de ces polices.

Si les trois polices d'État d'Alsace et de Lorraine, quand on les compare à celles du reste du territoire, offrent le trait commun d'être investies d'attributions qui débordent sur le terrain municipal, l'une d'entre elles, celle de Strasbourg, présente en outre la particularité d'empiéter dans un autre sens sur le domaine administratif. Une certaine portion de son personnel, englobée sous la dénomination de division de police, exerce toute une série d'attributions, ailleurs dévolues aux préfetures.

La législation locale ci-dessus rappelée, issue de la loi d'Empire du 30 décembre 1871 et des arrêtés du président supérieur, continué à être en vigueur pour les polices d'État d'Alsace et de Lorraine dans son intégralité. Il faut noter de plus que la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale n'a pas été introduite en Alsace et en Lorraine.

Aussi, à la suite du décret du 21 mars 1919 et de la loi du 17 octobre de la même année sur le régime transitoire, on ne trouve comme dispositions législatives intéressant ces trois polices d'État que : 1° les textes généraux suivants : a) l'article 62 de la loi du 31 décembre 1921 complété par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1925, rattachant les crédits du budget d'Alsace et de Lorraine aux budgets des diverses ministères ; b) la loi du 22 juillet 1923 relative au statut des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine ; 2° les dispositions spéciales suivantes : a) le décret

du 13 février 1924 introduisant en Alsace et en Lorraine, dans son article premier, l'article 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et le décret du 10 mars 1906 sur la nomination des commissaires de police, et, dans son article 2, fixant la contribution financière des villes à polices d'État ; b) le décret du 13 mai 1925 sur le reclassement et l'incorporation des fonctionnaires du cadre local dans les cadres généraux ; enfin, c) les décrets pris annuellement depuis 1925, destinés à fixer les dépenses des polices d'État (effectifs, traitements et frais divers des services) pour chaque exercice budgétaire.

A côté de ces textes législatifs ou réglementaires, chacune des polices d'État d'Alsace et de Lorraine est dotée d'un arrêté approuvé par le Ministre de l'Intérieur, relatif à l'organisation des services et au statut du personnel (25 juin 1926 pour Strasbourg, 23 septembre 1925 pour Metz, 26 mai 1925 pour Mulhouse). En ce qui concerne les postes de directeur de la police prévus par la loi allemande de 1871, et qui étaient, en fait, occupés par des titulaires à Strasbourg et à Metz, alors qu'à Mulhouse l'emploi était cumulé avec celui de Kreisdirector ou sous-préfet, le passage de ces polices aux mains de l'administration française s'est traduit à Mulhouse par le maintien de cet état de choses. Le sous-préfet de l'arrondissement est directeur de la police d'État de Mulhouse. A Metz, le poste de directeur de police a été supprimé, et ses pouvoirs ont été centralisés entre les mains du préfet de la Moselle. A Strasbourg, on a vu évoluer un système assez indéfini où la police a été administrée, d'abord par un directeur spécial, puis par le chef de cabinet du préfet, enfin par le secrétaire général sous l'autorité du préfet, à l'aide d'une division de police.

Les indications qui précèdent suffisent pour montrer que les trois polices d'État d'Alsace et de Lorraine présentent une série de particularités qui les différencient des autres polices d'État, et dont la plupart ont leur source dans le maintien en vigueur d'institutions et d'usages locaux. Sur bien des points, une exacte comparaison est difficile, et entraînerait à expliquer des détails de fonctionnement qui ne peuvent entrer dans le cadre d'un rapport général. On se bornera donc à parler de ces polices sur les points où elles sont facilement comparables avec les autres polices d'État.

Sous le bénéfice de ces indications préliminaires, destinées à compléter le préambule du rapport de 1923, nous suivons le plan de ce précédent rapport. L'objectif principal assigné à l'Inspection générale, en 1927 comme en 1922, était d'ordre budgétaire.

A) OBSERVATIONS SUR LE FONCTIONNEMENT ACTUEL

I. — RECETTES :

CONTINGENTS COMMUNAUX. — AUTRES RECETTES

Bases légales des contingents communaux.

Les bases légales des contingents communaux ont été rappelées par le rapport de 1923 pour les quatre polices d'État qui avaient été inspectées. Sur la dépense totale de police inscrite au budget de l'État (Ministère de l'Intérieur) la ville de Nice verse d'abord une somme égale au montant des dépenses ordinaires de police payées par elle au cours de l'exercice 1918, et, en second lieu, la moitié du surplus. Les villes de Toulon et La Seyne versent d'abord chacune une somme égale au montant des dépenses ordinaires de police leur ayant respectivement incombé pour l'exercice 1913, et, en second lieu, la moitié du surplus. La ville de Marseille verse d'abord 1 million 600.000 francs ; pour tout ce qui excède ce chiffre de base, elle rembourse 50 p. 100. La ville de Lyon verse d'abord 30 p. 100 de la dépense qui figurait à son budget de 1899. Pour le surplus de ce chiffre de base, Lyon, Villeurbanne, Oullins, Caluire et Cuire, Saint-Fons et la Mulatière remboursent 50 p. 100.

Pour les polices de Strasbourg, Metz et Mulhouse, les bases de la part contributive des villes ont été fixées par un décret du 13 février 1924, qui dispose :

« Sur le montant de la dépense globale afférente à la police de chacune des villes, celles ci-devront rembourser annuellement à l'État : 1° une somme égale à 30 p. 100 des dépenses ordinaires de police de l'exercice 1919 ; 2° la moitié du surplus. »

La détermination des bases de la contribution des communes apparaît inutilement compliquée. Il semble qu'il serait possible de prendre une base plus simple, telle qu'un tant pour cent de la dépense globale annuelle de police.

Calcul des contingents communaux.

Le rapport de 1923 signalait que ce calcul n'était pas correctement effectué. Pour Lyon et pour Toulon-La Seyne il avait pour base, non la dépense réelle, mais les crédits budgétaires. La dernière tournée a donné lieu de constater qu'à Lyon, le calcul est encore fait d'après les crédits budgétaires, et non d'après la dépense réelle, comme le voudrait la loi. Il est résulté

de ce mode de calcul que pour 1924 les six villes de l'agglomération lyonnaise ont remboursé en moins à l'État 195.760 francs, et en trop pour 1925, 500.167 francs. La seule répartition équitable et légale est celle qui a été préconisée par l'Inspection générale, et qui est appliquée dans les trois autres villes : Marseille, Toulon et Nice.

A Toulon, où la répartition est faite d'après la dépense réelle, il a été observé qu'il avait été réclamé en moins aux deux villes de Toulon et La Seyne, pour les exercices 1922, 1923, 1924 et 1925, une somme évaluée au total à 136.298 fr. 95. Il y a là une suite d'erreurs matérielles à rectifier.

Pour les polices d'État d'Alsace et de Lorraine, le calcul des contingents communaux a été assez laborieux la première fois. Jusqu'au décret ci-dessus rappelé du 13 février 1924, les trois villes de Strasbourg, Metz et Mulhouse n'étaient tenues à rembourser qu'une part des dépenses fixée forfaitairement à 1 fr. 50 par tête d'habitant. L'application du décret de 1924, qui prend pour une des bases les 30 p. 100 des dépenses de police de l'exercice 1919, supposait que l'évaluation des dépenses de 1919 avait été faite ou pouvait être faite de façon très minutieuse. On est arrivé maintenant, pour ces dépenses de base de 1919, à une évaluation qui est acquise, et il y a lieu de penser que le nouveau régime de répartition des dépenses s'appliquera désormais sans difficulté.

Ordonnancement des contingents communaux.

Le rapport de 1923 notait que les arrêtés préfectoraux fixant les contingents communaux et constituant les titres de recettes n'étaient pas toujours pris aux dates convenables. Il citait le cas de Marseille où des arrêtés de remboursement tardivement pris avaient porté sur trois exercices. Il demandait d'autre part que, sans attendre la clôture du compte afférent à chaque exercice, des acomptes fussent mis en recouvrement après chacun des trois premiers trimestres de l'année, le solde étant demandé le 1^{er} avril suivant. Sur ces points, une amélioration très notable a été constatée sur la situation de 1922. Pour Toulon-La Seyne seulement, on a relevé quelques retards qui pourraient être évités.

En Alsace et en Lorraine il serait bon, comme sur le reste du territoire, de mettre en recouvrement trois acomptes trimestriels, et le solde le 1^{er} avril suivant, à la clôture du compte.

Païement des contingents communaux.

Il ne suffit pas d'émettre aux dates convenables les titres de recettes, il faut encore poursuivre avec diligence la rentrée des fonds. A cet égard, une situation tout à fait anormale a été constatée à Marseille. Des retards importants ont été relevés à Toulon-La Seyne. Des retards ont été notés dans l'agglomération lyonnaise.

A Marseille, à l'époque de l'inspection en 1927, la ville restait devoir à l'État, au titre de la police et pour toute une série d'années, la somme de 26.980.859 fr. 79. La situation ressort du tableau suivant:

Contingent de la ville de Marseille dans les dépenses de la police d'État.

DATE DES TITRES DE PERCEPTION	ANNÉE à laquelle se rapporte le contingent	MONTANT des TITRES	MONTANT des RECouvreMENTS	DATE DES VERSEMENTS par la ville.
		fr. c.	fr. c.	
30 avril 1921.....	1917	1.874.641 20	1.874.641 20	18 août 1921..
30 avril 1921.....	1918	2.562.285 90	2.562.285 90	3 octobre 1921.
30 avril 1921.....	1919	3.475.378 33	3.475.378 33	31 décembre 1921.
30 avril 1921.....	1920	5.321.955 57	5.321.955 57	14 janvier 1922.
11 avril 1922.....	1921	5.573.070 36	5.323.800 »	10 janvier 1923.
29 mai 1922.....	1921	48.799 89	249.270 36	10 février 1923.
10 juin 1922.....	1919	450.545 76	450.545 76	10 février 1923.
12 octobre 1922....	1922	5.313.800 »	48.799 89	10 février 1923.
5 mars 1923.....	1922	572.613 49	5.513.800 »	2 mars 1923.
15 avril 1923.....	1922	48.452 02	621.065 51	20 mai 1923.
31 mars 1923.....	1923	1.600.000 »	1.600.000 »	17 juillet 1923.
30 juin 1923.....	1923	1.509.266 »	1.509.266 »	17 juillet 1923.
30 septembre 1923	1923	1.509.815 87	1.509.815 87	17 juillet 1923.
16 avril 1924.....	1923	1.377.114 84	1.377.114 84	28 août 1924.
9 avril 1924.....	1924	1.600.000 »	3.719.356 60	3 mars 1925.
4 juillet 1924.....	1924	2.119.356 60	1.912.954 »	16 mars 1925.
2 octobre 1924....	1924	1.912.954 »		
11 avril 1925.....	1924	1.501.692 16		
27 avril 1925.....	1925	1.989 037 »		
1 ^{er} juillet 1925.....	1925	1.829 037 »		
1 ^{er} octobre 1925....	1925	2.276.562 50		
2 mai 1924.....	1917 à 1925 inclus	4.363.353 83	1.000.000 »	31 janvier 1927
3 novembre 1925..	1924	404.358 02		
1 ^{er} avril 1926.....	1925	2.641.754 06		
1 ^{er} avril 1926.....	1926	2.520.518 50		
1 ^{er} juillet 1926.....	1926	1.895.768 75		
1 ^{er} octobre 1926....	1926	3.857.764 90		
2 juin 1927.....	1926	1.248.950 57		
1 ^{er} avril 1927.....	1927	3.452.062 50		
TOTAUX.....		64.850.909 62	37.870.049 83	

Reste dû: 26.980,859 fr. 79.

A Toulon-La Seyne, la ville de Toulon restait devoir à l'État, au moment de l'inspection (février 1927), et pour des dépenses se référant aux huit exercices antérieurs, une somme de 3.673.155 fr. 46. La ville de La Seyne devait, pour certains de ces exercices, une somme totale de 206.915 fr. 60. Le tableau ci-dessous donne le détail de ces sommes, en commençant par les cinq derniers exercices.

EXERCICES	TITRES ÉMIS	SOMMES PAYÉES	RESTES A PAYER
	fr. c.	fr. c.	fr. c.
TOULON			
1922.....	1.243.699 08	798.127 80	445.571 28
1923.....	1.250.816 14	1.248.964 89	1 851 25
1924.....	1.306.965 90	1.144.937 80	162.028 10
1925.....	1.504.989 20	»	1.504.989 20
1926 (acompte).....	981.000 »	»	981.000 »
TOTAL.....	6.287.470 32	3.192.030 49	3.095.439 83
LA SEYNE			
1922.....	157.037 30	147.157 17	9.880 13
1923.....	155.430 90	155.430 90	»
1924.....	163.202 11	163.202 11	»
1925.....	194.260 68	194.260 68	»
1926 (acompte).....	123.000 »	»	123.000 »
TOTAL.....	792.930 99	660.050 86	132.880 13
POUR LES DEUX VILLES			
TOTAUX GÉNÉRAUX.	7 080.401 31	3.852.081 35	3.228.319 96

Ainsi, pour les cinq derniers exercices (au 10 février 1927) pour ne point parler de La Seyne, dont la dette est relativement peu importante, Toulon n'a payé à l'État que la moitié environ de sa dette.

Toulon doit à l'Etat :

	fr. c.
Sur l'exercice 1922	445.571 28
— 1923	1.851 25
— 1924	162.028 10
— 1925 (la totalité)	1.504.989 20
— 1926 (la totalité des titres émis avant l'inspection)	981.000 »
TOTAL	<u>3.095.439 83</u>

Encore n'est-ce point là la totalité de sa dette pour la police. Le 4 juin 1924, des titres complémentaires étaient émis sur les exercices 1919, 1920 et 1921. En voici la désignation :

	fr. c.	fr. c.
Toulon	{ 1919 (solde)..... 109.213 19 { 1920 (complément)..... 388.292 22 { 1921..... 80.210 22 ----- TOTAL..... 577.715 63	577.715 63
La Seyne	{ 1919 (complément)..... 17.926 72 { 1920..... 48.237 28 { 1921..... 7.871 49 ----- TOTAL..... 74.035 49	74.035 49
TOTAL GÉNÉRAL	631.751 12	

Aucun de ces derniers contingents n'avait été acquitté, ni pour Toulon, ni pour La Seyne, au moment de l'inspection (février 1927), ce qui fait qu'en totalisant les arriérés, on arrive aux chiffres donnés au début pour Toulon et pour La Seyne.

A Lyon, il n'existe aucun arriéré pour les exercices antérieurs à 1926. Voici le tableau des sommes qui étaient encore dues sur l'exercice 1926, au 30 septembre 1927 :

	fr. c.	fr. c.
Lyon	176.380 14	sur un contingent de 5.389.380 14
Villeurbanne	157.294 85	— 434.360 11
Oullins	8.428 40	— 118.650 02
Caluire et Cuire	7.706 30	— 106.542 81
Saint-Fons	4.336 »	— 59.321 95
La Mulatière	2.433 »	— 34.842 97

On voit par ces chiffres que la situation de l'agglomération lyonnaise n'est nullement comparable, au point de vue de l'arriéré, à celle de Toulon, et encore moins à celle de Marseille, qui défie toute comparaison.

A Nice, la situation était parfaitement à jour à la date de l'inspection, la ville avait payé tout son dû.

A Strasbourg, Metz et Mulhouse, les retards comparativement peu importants qui ont été constatés paraissent avoir tenu surtout à la difficulté de mise en train du nouveau mode de calcul de la part contributive des villes depuis le 1^{er} avril 1924. Quand le système des trois acomptes et du solde sera régulièrement pratiqué en Alsace et en Lorraine pour la mise en recouvrement des contingents, il est à presumer, d'après la façon dont les trois villes s'acquittent des sommes qui leur sont réclamées, que comme à Nice, il n'y aura plus de retards. Les collectivités locales s'acquitteront régulièrement de leur dette envers la collectivité nationale, donnant ainsi un bon exemple à suivre à Toulon et à Marseille.

Il va de soi que, vis-à-vis de ces deux dernières villes, les diligences nécessaires devraient être faites pour faire rentrer au plus tôt l'arriéré. Il ne paraît pas admissible que la situation constatée se prolonge.

Autres recettes.

Au budget de l'Etat, un crédit est inscrit chaque année, compensé par une recette d'égale somme, sous le titre : « Dépenses d'ordre pour les services rétribués de la police marseillaise ». Une inscription analogue intervient pour la police lyonnaise. Dans les autres polices d'Etat, le montant des services payés ne passe pas par les caisses du Trésor et n'apparaît pas au budget.

L'inscription de ces sommes au budget a donné lieu à des difficultés dans les deux villes où elle est pratiquée. A Marseille, au milieu de 1927, les agents n'avaient pas encore perçu la part qui leur revient sur les services rétribués du quatrième trimestre de 1926. Les sommes réellement perçues avaient été supérieures à celles qui étaient inscrites au budget primitif. Il avait fallu demander le vote d'un crédit supplémentaire. Celui-ci est intervenu trop tard, et le crédit obtenu ne pourra être utilisé qu'après réordonnement sur exercice clos, c'est-à-dire avec un long retard. A Lyon, mêmes difficultés. On y fait remarquer que, bien qu'il s'agisse d'un crédit d'ordre, et que la dépense ne soit effectuée que dans la limite de cette recette, il arrive fréquemment que le crédit de dépenses demandé par la préfecture lors de ses propositions budgétaires subisse des réductions, soit de la part du Ministère des Finances, soit de la part du Parlement. D'où la nécessité, lorsque l'année est expirée, de demander un crédit supplémentaire comme à Marseille, pour pouvoir répartir entre les ayants droit la somme réellement perçue. Non seulement le

vote du crédit intervient trop tard pour qu'on puisse l'utiliser, mais parfois même, le crédit supplémentaire alloué par le Parlement est insuffisant. Un second crédit est alors demandé et le retard des paiements est encore accru. En voici un exemple portant sur l'exercice 1924 :

	francs.
Crédit demandé par la préfecture du Rhône.....	70.000
Crédit accordé par la loi de finances portant fixation du budget général.....	60.000
DIFFÉRENCE en moins.....	<u>10.000</u>
Produit réel des services rétribués (1 ^{er} janvier-31 décembre 1924)	80.166
Crédit supplémentaire demandé le 13 janvier 1925.....	20.166
— accordé par la loi de finances du	
10 mars 1925.....	15.000
Deuxième crédit supplémentaire rectificatif demandé le 13 mars 1925.....	5.166
Deuxième crédit supplémentaire accordé par la loi de finances du 31 mars 1925.....	5.166

Les crédits supplémentaires de 15.000 et 5.166 francs n'ont été délégués sur « Dépenses des exercices clos » que le 23 novembre 1925. Les mandats de paiement n'ont pu être établis que le 8 décembre 1925.

Le personnel des agents, qui ne connaît pas dans ses détails le jeu du mécanisme budgétaire, se plaint vivement de ces retards à Lyon et à Marseille. Il attache une grande importance au paiement régulier de la part qui lui revient dans des sommes dont il surveille avec un soin jaloux, dans toutes les polices d'État, l'encaissement et la répartition.

Pour que l'inscription de ces sommes au budget n'eût pas les inconvénients signalés, il faudrait que, dans les prévisions, le montant du crédit d'ordre fût toujours calculé très largement et inscrit sans réduction au budget général, de telle manière qu'aucune demande de crédit supplémentaire ne fût plus nécessaire. Aucun inconvénient ne résulterait, semble-t-il, de cette manière de faire, puisque le crédit n'est employé en dépense que dans la limite de la recette.

C'est à ces conditions et si l'assurance peut être donnée que, pratiquement, le crédit demandé ne sera pas réduit, qu'il est raisonnable d'insister pour que, dans toutes les polices d'État, les services payés soient inscrits au budget.

L'Inspection générale, en 1922, a fait une observation sur le fonctionnement, à Lyon, d'une caisse particulière du service des mœurs, gérée par ce service, qui reçoit et garde le produit d'une taxe sur les visites sanitaires et paye directement des dépenses. Cette caisse a géré, en 1926, une recette de 148.545 fr.

« La légalité de la taxe peut paraître discutable, disait le précédent rapport général, mais non l'irrégularité de ce mouvement de fonds ».

Les dépenses de cette caisse, pour l'exercice 1926, se sont élevées à 132.641 fr. 25. Voici l'indication des chapitres principaux :

	francs.
Traitement des infirmières gardiennes, et nourriture des filles arrêtées.....	9.400
Indemnités au personnel de service.....	11.768
Traitement des 7 médecins du service (porté à 9.800 francs à compte du 1 ^{er} octobre).....	31.600
Remboursement à l'hospice d'Albigny des frais de nourriture des filles détenues.....	3.200
Frais de voitures utilisées par les médecins du service passant la visite des filles à domicile.....	1.400
Achat de matériel médical et produits pharmaceutiques.....	2.800
Entretien et réparation des voitures du service utilisées pour le transport dans l'agglomération lyonnaise et à Albigny des filles arrêtées.....	52.000
Indemnité au service d'hygiène pour analyses.....	500
Abonnement téléphonique.....	600

Si l'on estime que cette caisse doit être maintenue, il serait évidemment plus conforme aux principes de faire apparaître les sommes à un budget et de nommer régulièrement un régisseur. Mais l'inscription au budget de l'État du produit de taxes perçues à l'occasion de visites sanitaires ne paraît pas possible. Leur inscription à un budget municipal serait également contestable. Cette question soulève celle de l'organisation et du fonctionnement du contrôle sanitaire, qui, en raison de son ampleur, ne peut être traitée dans le présent rapport.

En Alsace et en Lorraine, les polices d'État font une série de recettes en vertu d'usages locaux : 1^o produit de la délivrance d'extraits des déclarations domiciliaires ; 2^o produit des sommes de 0 fr. 25 perçues sur le visa des passeports ; 3^o produit des sommes de 0 fr. 25 (et à Metz 0 fr. 50) perçues pour la délivrance des saufs-conduits dans les pays rhénans ; 4^o produit des cartes de pêche (0 fr. 25 et 1 fr. 25). Or, tandis qu'à Metz et à Strasbourg, ces sommes, perçues sur quittances détachées d'un registre à souche, sont versées périodiquement au Trésor, les agents qui en font la perception à Mulhouse les conservent et acquittent directement, grâce à elles, des dépenses de matériel pour la police. Il serait plus régulier de procéder à Mulhouse comme à Metz et à Strasbourg.

À Metz, l'Inspection a relevé l'existence d'une caisse particulière au service des mœurs. Elle est alimentée par le produit des visites sanitaires. Les fonds sont employés directement, en

vertu d'arrêtés, au paiement de dépenses qui se rattachent au contrôle sanitaire: honoraires de deux médecins, loyer, femme de ménage, réparations aux locaux, versements à l'hôpital Bon Secours où sont hospitalisées les femmes malades. C'est encore la question du contrôle sanitaire qui se pose, et l'on ne peut qu'en renvoyer l'étude à un rapport ultérieur.

Ici, l'Inspection générale se borne à souhaiter qu'en vue de la meilleure application des règles budgétaires, on trouve les moyens de procéder peu à peu à l'extinction de toutes les caisses particulières.

II. — DÉPENSES: CONTRÔLE ET COMPTABILITÉ

Sur la question du contrôle des dépenses engagées, l'Inspection générale ne peut que reprendre ses observations de 1923, formulées dans les termes ci-après :

« Le fonctionnement des polices d'État met, par délégation globale du Ministre, des sommes de plus en plus importantes à la disposition des préfets. Ceux-ci sont ainsi constitués liquidateurs-ordonnateurs du budget de l'État, comme ils sont liquidateurs-ordonnateurs du budget départemental. Il serait donc nécessaire qu'ils tinssent, pour ces dépenses de l'État, les écritures qui leur sont prescrites, pour les dépenses du département, par le titre V du décret du 12 avril 1893, et qui concernent l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses autorisées. »

Au cours de la tournée de 1927, il a été constaté qu'on continuait à procéder comme par le passé. On trouve en général, dans les préfectures, un registre des délégations de crédits, un journal des mandats et un livre de détails (par nature de dépenses): Mais ces écritures, comme elles sont comprises, ne peuvent pas servir au contrôle des dépenses engagées, et il n'est pas tenu, en dehors d'elles, de carnet des dépenses engagées, au moyen duquel le préfet pourrait s'assurer, à chaque instant, que le montant des dépenses engagées ne dépasse en aucun cas le montant des crédits budgétaires.

La même observation est à faire pour le contrôle des recettes (droits de l'État): Il n'est pas encore tenu de comptabilité administrative de l'émission des titres de recettes pour les contingents communaux et des versements de ces contingents. Il serait cependant nécessaire que le Préfet pût, sans recourir occasionnellement au Trésorier général, connaître ces versements au jour le jour, afin d'obvier à tout retard de paiement

préjudiciable aux intérêts de l'État. L'Inspection générale a montré ci-dessus comment, dans certains cas, sont lésés par des collectivités locales les intérêts de la collectivité nationale.

Il est nécessaire de renouveler aussi l'observation de 1922, montrant combien il serait utile, pour l'important article « matériel », que la répartition des crédits relatifs aux dépenses si différentes groupées dans cet article fût imposée aux services locaux. C'est une façon d'éviter que des excédents de crédits sur une catégorie soient reportés sur une dépense voisine qui, de la sorte, est augmentée sans autorisation. Il va de soi, en même temps, que les crédits votés devraient toujours être suffisants, car la police est un service qu'il est difficile d'arrêter. Toutes ces mesures se tiennent les unes les autres.

Quant au contrôle ministériel des dépenses engagées, le rapport de 1923 constatait qu'il était inexistant. Le service gestionnaire (Direction de la Sûreté générale) ne recevait pas et ne réclamait pas d'indications suffisantes pour exercer un contrôle en cours d'année. Sur ce point, une amélioration a été réalisée depuis le 5 juillet 1927, date à laquelle les Préfets des départements sièges de polices d'État ont été invités, par les soins de la Direction de la Sûreté générale, à adresser à celle-ci, en fin de trimestre, le relevé des engagements de dépenses effectuées.

III. — DÉPENSES: PERSONNEL ADMINISTRATIF

SECTIONS ADMINISTRATIVES DES PRÉFECTURES

Le rapport général de 1923 exposait que, pour Marseille et Lyon, les services administratifs de la police d'État, budget, comptabilité, dossiers, organisation, etc..., étaient confiés à une section d'employés à la préfecture, section dont les attributions étaient abusivement étendues à des services concernant l'ensemble du département. Et l'Inspection générale expliquait qu'à son sens, ces agents devraient constituer auprès du préfet, représentant de l'État, un service spécial, et n'être par conséquent que des fonctionnaires de l'État, uniquement rétribués par lui (les communes intéressées remboursant leur part) et s'occupant exclusivement de la police d'État.

La situation est restée à ce point de vue ce qu'elle était en 1923. L'effectif réglementaire de la section administrative de police de Marseille est de 11 employés. En réalité, il n'y en a que 9 en fonctions, dont 7 seulement à la charge des

crédits de la police. 2 des 9 employés, soit 1 chef de division et 1 rédacteur principal, sont à la charge du département avec participation de l'État suivant le mécanisme de la loi de 1920. Aux traitements des 7 autres employés, tels qu'ils résultent des crédits de la police, le département ajoute un supplément entièrement à sa charge, destiné à rapprocher la situation de ces employés de celle des employés de la préfecture. Quand on examine la liste des attributions de la section de police, on constate que cette section fait partiellement dans les Bouches-du-Rhône le travail qui, dans les autres départements, est assuré par une division normale de la préfecture. Le département des Bouches-du-Rhône, par suite de l'organisation actuelle, gagne en fait, au détriment de l'État, le traitement des 3 ou 4 employés qui lui seraient nécessaires pour ce travail, s'il n'y avait pas de police d'État à Marseille.

A Marseille encore, il faut noter qu'il existe au Commissariat central de véritables bureaux administratifs constitués par un secrétaire principal et 9 secrétaires. Mais les inconvénients qui avaient été signalés en 1923, comme résultant de l'existence simultanée de bureaux administratifs à la préfecture et au commissariat central, ont paru cette fois se réduire à fort peu de chose.

A Lyon non plus, aucune modification n'a été apportée depuis 1922 à l'organisation de la section administrative de la préfecture. Les employés de cette section spéciale, qui ont beaucoup d'attributions ailleurs dévolues aux préfectures, sont en somme des employés du département. Leur effectif n'a jamais été fixé par un décret, contrairement à ce qui se fait pour les autres services de la police d'État. Il semble qu'ils ne diffèrent de leurs collègues de la préfecture que sur deux points : l'État paie la plus grande partie de leurs traitements et indemnités, et ils sont placés sous les ordres d'un secrétaire général spécial.

Au point de vue des traitements, la dépense totale de la section administrative de Lyon a été, en 1926, de 578.519 fr. 17. L'État a payé, au titre de la police (avec remboursement par les communes intéressées) une somme de 305.545 fr. 42. Le département a payé, comme part des traitements et indemnités, une somme de 272.973 fr. 76.

On a fait observer sur place à l'inspecteur général que, si les employés de la section administrative étaient uniquement des employés de l'État, le département n'aurait aucune raison de payer les 46,6 p. 100 de la dépense. Mais il est facile de répondre à cette objection par le tableau complet des attribu-

tions de la section administrative de police, par divisions et bureaux. Il en ressort ceci :

Quatrième division. — 1^{er} bureau : sur 19 lignes d'attributions, 17 concernent des matières attribuées partout au personnel ordinaire des préfectures; 2^e bureau : attributions de police (avec, en plus, presse, colportage, etc...) 3^e bureau : matières attribuées partout au personnel ordinaire des préfectures.

Cinquième division. — 1^{er} bureau (sauf une ligne); 2^e bureau, 3^e bureau : toutes matières attribuées partout au personnel ordinaire des préfectures.

Or, l'effectif est le suivant :

DIVISION	CHEFS DE DIVISIONS	CHEFS DE BUREAU	REDACTEURS PRINCIPAUX	REDACTEURS	EXPÉDITEURS	DACTYLOS
<i>Quatrième division</i>	1					
1 ^{er} bureau.....		1	1		1	
2 ^e bureau.....		1	1	1		
3 ^e bureau.....		1		2	1	1
<i>Cinquième division</i>	1					
1 ^{er} bureau.....		1		2		1
2 ^e bureau.....		1	1	1	1	
3 ^e bureau.....		1	1	1	1	1
TOTAL.....	2	6	4	7	4	3

Si la section administrative de police ne s'occupait que des affaires de la police d'État, un très petit nombre d'employés suffirait, soit le personnel du deuxième bureau de la quatrième division et un employé du premier bureau de la cinquième division : 1 chef de bureau, 3 rédacteurs. Mais comme le calcul du contingent des communes intéressées est actuellement fait en dehors des quatrième et cinquième divisions, et qu'il y aurait donc lieu de faire entrer ce travail dans les attributions de la section administrative; comme d'autre part, la comptabilité de la caisse du service des m. p. (si cette caisse doit être conservée) devrait être tenue, dans la section, par

un régisseur régulièrement nommé, il semble que l'effectif de la section administrative de la police d'État serait convenablement constitué par :

Chef de division.....	1
Chefs de bureau.....	2
Rédacteurs.....	4
Dactylographe.....	1
TOTAL.....	<u>8</u>

Enfin, au lieu de 4 garçons de bureau, 1 seul suffirait. Soit 9 employés au lieu de 30. La dépense serait réduite approximativement de 70 p. 100. Sans doute, pour calculer l'économie réelle, il faudrait tenir compte des sommes que l'État, en vertu de la loi de 1920, pourrait avoir à payer sur le traitement des employés de la section administrative qui passeraient à la préfecture. Il n'en resterait pas moins une économie très sensible.

Pour les polices d'État de Toulon-La Seyne et de Nice, il n'y a pas, à la préfecture du Var et à celle des Alpes-Maritimes, de sections administratives de police. Dans le Var, l'administration et la gestion de la police d'État de Toulon-La Seyne sont particulièrement difficiles à organiser normalement, en raison de l'éloignement du préfet qui réside à Draguignan. Alors que la plus grande partie du travail administratif et de la gestion effective est assurée, à Toulon, par quelques employés du commissariat central, presque tous empruntés aux services de police proprement dits et placés sous la direction du commissaire central, le préfet, de Draguignan, dirige le fonctionnement, règle les questions budgétaires, correspond avec la Sûreté générale par le moyen de son cabinet et des employés départementaux de la division de la comptabilité. Une pareille organisation ne va pas sans de nombreux inconvénients qu'on ne peut que déplorer, et auxquels il serait souhaitable qu'on pût trouver le moyen de porter remède.

Bien qu'il n'y ait pas, à proprement parler, de sections administratives de police à Draguignan et à Nice, on voit figurer des sommes au budget de l'État pour les sections de police du Var et des Alpes-Maritimes. Bien examinées, ces dépenses, on va le voir, n'appellent pas de critiques.

À la préfecture du Var, reçoivent des indemnités sur le budget de la police d'État : au cabinet, le chef de cabinet, un chef de bureau, un rédacteur, une dactylographe ; à la division de la comptabilité, le chef de division et un rédacteur principal. S'il est difficile de mesurer le travail supplémentaire que leur donne la police d'État, du moins la modicité des indemnités

allouées — 1.380 francs pour le chef de cabinet, et 2.280 francs pour 5 employés — fait qu'elles ne donnent pas lieu à observations. Il en est de même de l'indemnité allouée au sous-préfet (2.700 francs) justifiée par le contrôle que peut exercer sur place un fonctionnaire de l'administration préfectorale.

À Nice, le crédit inscrit au budget de 1927 sous le titre « Traitements et indemnités du personnel de la section de police » est de 13.000 francs. Il est employé de la façon suivante :

Indemnité au secrétaire général.....	francs.	1.500
— chef de division (police).....		1.200
— de bureau (police).....		500
— de division (finances).....		500
— de bureau (finances).....		500
Le reste sert à payer le traitement d'une rédactrice.....		8.800
TOTAL.....		<u>13.000</u>

Ce sont les seules dépenses de personnel qui, à la préfecture des Alpes-Maritimes, soient payées sur les crédits de la police d'État. Le rapport général de 1923 signalait que, sur d'autres chapitres ou articles des dépenses de police, on payait alors 4 auxiliaires temporaires de la préfecture chargées d'établir les cartes d'identité des étrangers, certaines gratifications de fin d'année à divers employés, et enfin des indemnités de résidence à un rédacteur et à une dactylographe. Toutes ces imputations irrégulières ont cessé. Les indemnités actuellement allouées peuvent être considérées comme justifiées, dans une ville telle que Nice, par le surcroît de travail imposé d'une façon générale à la préfecture par l'existence d'une police d'État. Il ne semble pas que, dans les limites où elle se tient, cette dépense de 13.000 francs soit critiquable.

À Strasbourg fonctionne, à la préfecture, une section de police constituée par des fonctionnaires du personnel de la police. On conçoit que, dans ces conditions, elle soit difficilement comparable aux sections administratives de Lyon ou de Marseille. Bornons-nous à noter que cette section de police de Strasbourg a de nombreuses attributions qui, ailleurs, et même dans la Moselle et le Haut-Rhin, sont exercées par la préfecture. La situation se traduit, au point de vue financier, par une surcharge des dépenses supportées par l'État et la ville de Strasbourg, alors qu'une partie de la dépense devrait équitablement incomber au département du Bas-Rhin, subventionné par l'État dans les conditions de la loi d'avril 1920.

Pour Metz et pour Mulhouse, il n'y a pas de sections administratives de police à la préfecture ou à la sous-préfecture.

IV. — DÉPENSES : PERSONNEL ACTIF

Commissaires de police.

L'Inspection générale a déjà, en 1923, relevé la disproportion entre le nombre des commissaires de police de la police d'État de Marseille (34) et celui des commissaires de police de la police d'État de l'agglomération lyonnaise (20), alors que la population de l'agglomération lyonnaise est aujourd'hui bien plus nombreuse que celle de Marseille (si la superficie est moindre). Sans attendre une réorganisation d'ensemble des polices d'État, il serait utile, dès maintenant, d'alléger les commissariats surchargés de Villeurbanne-Ville et de Saint-Louis par la création d'un nouveau commissariat dans le quartier de Montplaisir.

Les commissaires de police sont au nombre de 14 à Strasbourg, 7 à Mulhouse, 7 à Metz. A Strasbourg, défalcation faite du commissaire central, du chef de la sûreté et du commissaire aux délégations judiciaires, il en reste 10 pour les dix commissariats. Or, pour 174.000 habitants, ce nombre de commissariats est élevé. Saint-Étienne, pour une population identique, n'en a que 7; Toulon-La Seyne n'en a que 5 pour 150.000 habitants; Nice 6 pour 230.000 habitants (pendant la saison). On peut répondre que les attributions des polices d'Alsace et de Lorraine sont plus étendues que celles des autres régions, mais si ce surcroît d'attributions justifie un personnel plus nombreux dans chaque commissariat, il n'entraîne pas nécessairement la multiplication des commissariats. Il convient d'ajouter, toutefois, que l'existence de 10 commissariats à Strasbourg serait très justifiable le jour où le périmètre de leur action serait étendu aux agglomérations suburbaines.

Secrétaires de police et inspecteurs de la Sûreté.

A Toulon, il a été noté que des secrétaires de police et des inspecteurs étaient distraits de leurs fonctions propres et chargés d'attributions sédentaires. C'est le cas de 4 secrétaires et de 3 inspecteurs qui, avec un expéditionnaire dactylographe, assurent, au commissariat central de Toulon, la partie administrative et la gestion. Le rapport particulier sur Toulon indique que ces employés ne sont pas à leur place. Puisqu'ils ne sont pas nécessaires dans leur service propre de police, il vaudrait mieux, dit l'inspecteur général, supprimer leurs emplois dans les cadres des secrétaires et des inspecteurs. Il y aurait alors à créer — tant que des circonstances spéciales au département du Var semblent devoir charger le commissaire

central de l'administration et de la gestion, qui devraient être placées dans la main du préfet — un bureau d'employés d'État, qui aurait dans ses attributions, précisément celles qui sont aujourd'hui confiées à des secrétaires de police et à des inspecteurs de la sûreté.

Cette question se lie en quelque mesure à celle des « agents divers » qu'on a cru devoir mettre à cette place pour en dire quelques mots. On sait que le nombre et les catégories d'agents divers varient suivant chaque police d'État. A Toulon, parmi les secrétaires et inspecteurs dont il vient d'être parlé, un secrétaire de police remplit l'emploi de chef comptable. A Nice, cet emploi est tenu par un agent spécial. Or, on prétend à Nice qu'il vaudrait beaucoup mieux qu'il en fût à Nice comme à Toulon, et que d'une façon générale il serait utile, dans toute la mesure du possible, en vue d'une meilleure utilisation de l'ensemble du personnel, de supprimer la catégorie des agents spéciaux et de les verser dans les cadres, de manière qu'il n'y eût plus à peu près que des agents des cadres détachés dans les emplois. A l'appui de cette opinion, le directeur de la police d'État de Nice fait valoir qu'il lui est impossible actuellement de changer de service un de ses agents spéciaux, ce qui, dans certains cas, a des inconvénients. Il estime qu'à Nice, l'agent comptable, le chef du service anthropométrique, le garde-magasin, le mécanicien cycliste, le photographe, l'aide photographe pourraient tous ou presque tous faire partie du service de la police sans désignation particulière, soit dans l'effectif des secrétaires, soit dans celui de la sûreté.

C'est là une conception qui peut se soutenir, mais l'Inspection générale maintient son point de vue d'ensemble en ce qui concerne les sections administratives. Elle souhaite en même temps que, sur la question spéciale des agents divers, on arrive à diminuer une diversité qui justifie parfois certaines réclamations des intéressés.

Officiers de paix, brigadiers et gardiens de la paix.

Les officiers de paix sont en général d'anciens brigadiers-chefs. La révision des traitements a laissé subsister l'insuffisance d'écart entre le traitement des officiers de paix et celui des brigadiers-chefs. Il n'y a qu'une différence de 500 francs entre la 2^e classe des officiers de paix et la 1^{re} classe des brigadiers-chefs. La question d'un meilleur recrutement des officiers de paix est une question qui mérite attention, et qui attend toujours son règlement.

L'organisation du service de la voie publique diffère suivant chaque police d'État, et l'Inspection générale signalait, en 1923, l'utilité qu'il y aurait à se décider pour le système qui serait reconnu le meilleur, et à l'appliquer partout. On objecte parfois qu'il n'y a pas de système qui soit absolument le meilleur, et que les conditions d'une police efficace ne sont pas les mêmes à Lyon par exemple, et à Marseille, Toulon, Nice, Strasbourg. Sans doute on veut dire par là que les effectifs ne doivent pas être calculés partout uniquement en fonction de la population et de la superficie, et que sur chaque territoire ils ne doivent pas être répartis de façon uniforme. Mais il n'est pas démontré que l'organisation générale du service effectif, les heures de présence, l'alternance du repos chez soi ne puissent pas être partout les mêmes. Il serait bon, pour régler cette question technique, de réunir, à la Direction de la Sûreté générale, une commission composée de praticiens compétents : commissaires de police chefs des gardiens de la paix des diverses polices d'État, ceux des grandes polices municipales (Bordeaux, Toulouse, Lille) deux ou trois fonctionnaires de la Direction. Ils s'efforceraient de réaliser l'uniformisation, et ce serait un grand pas vers l'organisation systématique des polices d'État.

Les « services rétribués » sont assurés, soit pendant les heures de service, soit en dehors de ces heures. Le produit en est réparti, tantôt entre les seuls agents qui les ont assurés, tantôt entre tout le personnel. Cette diversité dans les façons de procéder donne lieu à des réclamations. Il semble qu'on pourrait arriver à plus d'uniformité. L'Inspection générale estime que les services payés, puisqu'ils sont l'objet d'une rémunération spéciale versée aux agents, devraient toujours être assurés en dehors des heures de service. Cette rémunération devrait aller aux seuls agents qui font ces services en dehors de leur temps de présence réglementaire. S'il n'est pas possible d'éviter que des « services rétribués » soient assurés pendant les heures de service, la rémunération, dans ce cas, devrait être encaissée par le Trésor, au profit de l'État et des villes qui paient le personnel des polices d'État.

V. — DÉPENSES : MATÉRIEL

Frais de bureau des sections dans les préfectures.

L'Inspection générale ne peut que rappeler son observation de 1923 sur ce crédit, qui est toujours considéré comme ayant un caractère forfaitaire et remis tout entier aux Préfets, comme

un fonds d'abonnement, pour en disposer sans les justifications ordinaires. Il conviendrait que cette allocation fût inscrite à part, au début du chapitre budgétaire relatif aux « indemnités », et que, par voie de conséquence, les frais de bureau des sections administratives fussent soumis aux règles normales des justifications et du contrôle des dépenses engagées.

Fournitures pharmaceutiques au personnel.

Deux observations à renouveler :

a) ce crédit devrait cesser de figurer dans un article du chapitre relatif au « matériel ». Il s'agit, en réalité, d'une indemnité en nature, qui devrait former un article du chapitre « indemnités » ;

b) on comprend mal que les fonctionnaires élevés des polices d'État puissent bénéficier pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille vivant avec eux et à leur charge, de la gratuité des fournitures pharmaceutiques. A Lyon, on a répondu à l'inspecteur général que les commissaires de police, en fait, ne demandent pas le bénéfice de cette disposition. Il n'y aurait donc pas d'inconvénient à la supprimer.

A Lyon, la dépense de fournitures pharmaceutiques est maintenue dans les limites les plus raisonnables. Les médicaments sont fournis, non par les pharmacies du commerce, mais par celle de l'Hôtel-Dieu, au tarif de l'assistance médicale. Voici les chiffres de la dépense pour chaque année, de 1921 à 1926 compris :

	fr. c.
1921, y compris les frais d'hospitalisation.....	8.028 40
1924 — — — — —	6.740 »
1925 — — — — —	4.947 25
1926 — — — — —	5.695 65

A Marseille, pour la même dépense, un crédit de 60.000 fr. avait été prévu pour 1926. Le crédit a été largement dépassé ; la dépense réelle a été de 88.000 francs. Une pharmacie réclame à elle seule, pour le quatrième trimestre de 1926, la somme de 23.449 fr. 60. En 1927, d'après les dépenses du premier trimestre, on pouvait, au moment de l'inspection, escompter une dépense de 120.000 francs. L'énorme disproportion des dépenses à Lyon et à Marseille appelle un contrôle sévère des ordonnances dans cette dernière ville. Cette disproportion a déjà été signalée dans le rapport de 1923.

En Alsace et en Lorraine, un dépassement de crédits a été relevé à Metz : 13.000 francs dépensés, alors que le crédit n'est que de 4.000 francs. Ce dépassement tient au fait qu'à Strasbourg et à Mulhouse les agents ont une caisse de maladie fonctionnant d'après le régime local, cette institution n'a pas été introduite à Metz. On a fait appel à un médecin qui s'est fait payer ses visites 20 et 25 francs. Il a été payé en 1926, 12.954 francs, dont 6.020 de frais médicaux et 6.904 de frais pharmaceutiques.

Frais de déplacements urgents.

Le contrôle n'est pas possible sur les menues dépenses journalières des inspecteurs de la sûreté pour déplacements urgents. Il faut renouveler, ici encore, une observation du rapport général de 1922 : « les états pourraient distinguer les diverses sources de dépenses (voitures publiques, privées, repas, etc....) et ils devraient être certifiés, sous sa responsabilité, par le chef direct de l'inspecteur, qui connaît les missions dont celui-ci est chargé ».

Entretien des immeubles.

Sur les dépenses pour l'entretien des immeubles, des dépassements de crédits ont été relevés à Marseille, Mulhouse, Metz. A Toulon, l'inspecteur général note les remarques suivantes : « Ni adjudications, ni même règlement par un architecte. Il ne serait que temps de revenir à des pratiques plus régulières et plus favorables aux deniers publics. » A Lyon, les travaux d'entretien des 5 casernes, des 16 commissariats, des 32 postes de police ne sont pas encore soumis à l'adjudication. Ils continuent à être traités de gré à gré. On s'explique mal la résistance rencontrée sur ce point. Les locaux et immeubles sont assez importants et nombreux pour que l'adjudication (principaux corps de métiers) donne des résultats intéressants. Il serait bon de revenir aux règles tutélaires de l'adjudication publique.

Les gardiens de la paix logés dans les casernes de Lyon sont moins nombreux (316) qu'il y a cinq ans (376). Ils subissent la retenue réglementaire sur l'indemnité de résidence, ce qui ne se faisait pas en 1922.

Les commissariats et postes des sept polices d'État ne sont pas toujours installés dans des conditions suffisantes de commodité et d'hygiène. Au moment de l'inspection, des travaux

urgents de réparation et d'assainissement ont paru s'imposer notamment à Strasbourg, Metz et Mulhouse. Il y a là des dépenses signalées comme nécessaires par les rapports particuliers, et dont l'ajournement ne peut qu'aggraver l'importance.

Entretien des automobiles et bicyclettes.

Il y a, à Lyon, 9 voitures (dont une affectée au service de la sûreté). Il n'y a pas d'adjudication pour les fournitures.

A Nice et à Toulon, les agents cyclistes à qui une première mise est allouée achètent leurs bicyclettes et reçoivent pour l'entretien une indemnité mensuelle : 25 francs à Toulon et 15 francs à Nice. On ne voit pas bien la raison de cette différence de taux.

Habillement des gardiens de la paix.

Pendant un temps, la police d'État de Nice, sur la suggestion de l'inspecteur général lors de la tournée de 1922, s'est fournie pour l'habillement des gardiens à la Maison centrale de Melun. Bien qu'on fût très satisfait de l'exécution des commandes et de l'économie réalisée, on a dû y renoncer, faute de recevoir en temps utile les crédits nécessaires. La Maison centrale de Melun doit être payée d'avance, et il aurait fallu, dès le début de l'année, disposer d'une somme suffisante pour passer la commande et la payer. Or, l'on s'est heurté sur ce point à des difficultés qui ont paru insolubles. On ajoute que, comme les crédits pendant la période de hausse n'ont pas été ajustés au coût réel des vêtements, ou ne l'ont été que tardivement, on est entré dans chaque année avec un arriéré à payer sur l'article de l'habillement. Cette question serait à reprendre, car il n'est pas douteux qu'il y aurait une réelle économie à réaliser si les polices d'État pouvaient se fournir à Melun. Peut-être la disposition qui, pour remédier à des abus certains, a prescrit que la Maison centrale de Melun devrait, dans tous les cas, être payée d'avance, pourrait-elle être amendée. Il serait sans doute possible de se contenter d'exiger des services publics de qui émanent les commandes, la justification qu'ils ont les crédits nécessaires. C'est une question à étudier et un moyen à trouver.

A défaut de Melun, il convient, pour des fournitures aussi importantes, de procéder par adjudication publique. Or, à Lyon, si la confection est donnée à l'adjudication, il n'en est pas de même de la fourniture du drap. A Toulon, aucune adjudication pour l'habillement.

B. — OBSERVATIONS SUR L'ORGANISATION ACTUELLE

Sous ce titre général, le rapport de 1922 a étudié les questions classées sous les rubriques suivantes :

I. — Doit-on maintenir les polices d'État ?

Rapports avec les pouvoirs municipaux ;
Prix de revient des polices d'État ;
Coût pour l'État ;
Avantages des polices d'État.

II. — Doit-on réformer les polices d'État ?

Diversité de leur organisation ;
Insuffisance de leur étendue territoriale ;
Nombre des polices d'État.

III. — De la réforme des polices d'État.

Plan d'ensemble et étendue territoriale ;
Participation financière des communes ;
Généralités sur l'organisation.

Sur toutes ces questions, le présent rapport ne pourrait que reprendre les conclusions de 1923, auxquelles, afin d'éviter de longues redites, il ne peut que se référer. On se bornera à faire ressortir les points suivants.

Il y aurait avantage, en ce qui concerne les rapports des polices d'État et des pouvoirs municipaux, et dans l'éventualité d'une réforme et d'une extension de ces polices, à préciser par un texte nouveau les attributions du préfet et celles du maire.

Sur cette même question des rapports entre polices d'État et municipalités, il serait utile de donner satisfaction, dans la mesure du possible, aux municipalités qui demandent à connaître les dépenses de la police. On pourrait, après la clôture de l'exercice, adresser aux maires, en même temps que le titre de recettes pour le complément du contingent communal, les chiffres de la dépense effectuée.

Sur le prix de revient, le coût pour l'État, et en définitive les avantages des polices d'État, l'Inspection générale n'a rien à ajouter à son rapport antérieur. Elle demeure persuadée qu'il serait utile de réduire la diversité de ces polices, de remédier à l'insuffisance de l'étendue territoriale de leur ressort, de rendre plus simple la base de calcul de la participation des villes. Sur une réforme possible, et qu'elle juge souhaitable, des polices d'État, elle ne pourrait que reprendre mot pour mot les dernières pages de son rapport général de 1923.

II

L'ENFANCE COUPABLE

LES SOCIÉTÉS DE PATRONAGE

ET LA LOI DU 22 JUILLET 1912

(M. ROUVIER, Inspecteur général, rapporteur.)

Dans la séance que le Comité de défense des Enfants traduits en Justice, de Paris, a tenue le 9 avril 1924, M. Albert Rivière a donné lecture d'une lettre de M. Berthélémy, Doyen de la Faculté de Droit de Paris, où l'on trouve le passage suivant :

« Théoriquement, la loi de 1912 est défendable. Pratiquement, c'est une duperie.

« Présentement, c'est un danger et parfois une cause de scandale.

« Sans doute, il y a des cas où les résultats des patronages sont excellents. Mais il est chimérique de tout en attendre. Les renseignements que j'ai d'un peu partout me montre qu'en province, la loi n'est quasiment pas appliquée. On considère comme impossible d'y pratiquer la surveillance. A Paris, il semble bien que la surveillance, sauf de rares exceptions, soit beaucoup plus une fiction qu'une réalité. Les personnes sérieuses qui s'en chargent, avouent leur découragement ; les autres — philanthropes à la manque — cherchent moins à faire le bien qu'à se faire bien voir, n'apportant à la magistrature qu'un concours nominal...

« Il y a le scandale des gens qui réclament des enfants, les placent et considèrent leur devoir comme accompli, lorsqu'ils ont touché la prime journalière de 2 fr. 50 par enfant. On m'a cité... ; etc...

« Je ne doute pas des excellentes intentions et de la parfaite loyauté de ceux qui ont cru au système et qui le préconisent encore. Mais, mieux placé que la plupart pour en sentir les graves inconvénients, je n'ai pas le droit de manquer à ceux qui ont mis en moi leur confiance, sans crier gare... »

La même année, en 1924, le Ministre de la Justice prescrivait de comprendre dans les investigations sur place de l'Inspection générale, le contrôle des institutions charitables qui recevaient la garde des mineurs au titre de la loi de 1912. Cette première enquête fut contrariée par des modifications réglementaires survenues pendant son cours ; aussi, le rapport général (publié en 1925) après avoir formulé un certain nombre

d'observations précises sur la façon dont les œuvres privées se préoccupaient de l'intérêt du mineur, et aussi de celui de l'État, conclut-il à une continuation des inspections commencées. C'est alors que certains faits, relevés à l'occasion du contrôle activement exercé sur pièces par le 3^e bureau de l'Administration pénitentiaire, amenèrent le Ministre à ordonner des enquêtes spéciales auprès de trois grands patronages parisiens. Les rapports déposés, les sanctions immédiates qui suivirent pour deux de ces associations, firent éclater l'urgence d'une enquête généralisée, et, éventuellement, d'une révision de l'œuvre législative de 1912.

L'Inspection générale, au cours de sa tournée de 1927, a donc étudié sur place l'organisation et le fonctionnement de presque toutes les œuvres de patronage, parisiennes et provinciales, qui reçoivent des mineurs au titre de la loi de 1912, en se plaçant au triple point de vue de l'intérêt moral de l'enfant, de son intérêt matériel, de l'intérêt financier de l'État. Les conclusions générales qui ressortent des constatations relevées dans les rapports particuliers, font la matière du présent rapport général.

En voici le plan.

A) INTRODUCTION

- 1° La loi ;
- 2° Les institutions charitables.

B) LES INSTITUTIONS CHARITABLES ET LE MINEUR

- 1° L'intérêt moral du mineur ;
- 2° L'intérêt matériel du mineur.

C) LES INSTITUTIONS CHARITABLES ET L'ÉTAT

- 1° Le contrôle ;
- 2° Les allocations.

D) CONCLUSION GÉNÉRALE ET PROPOSITIONS

Mais le caractère particulier de la nouvelle enquête nécessite une brève observation préliminaire. Les institutions charitables visitées sont des œuvres privées. Certes, si quelques-unes l'ont peu facilité, aucune n'a fait empêchement au contrôle légal de l'exécution du budget de l'État. Mais enfin, ce contrôle était nouveau pour elles, et il a paru que, — particulièrement dans les œuvres importantes constituant une véritable

administration, habituées en tout domaine à une indépendance dont aucune inspection n'avait fait sentir la limite nécessaire, qui avaient fini par agir comme si tout lien était rompu entre les mineurs à elles confiés et la puissance publique, comme si ces enfants ne devaient plus relever que d'elles, comme si, enfin, l'État n'avait plus gardé de devoir envers eux, et de droit, que celui de payer une allocation dont l'emploi ne le regardait guère —, il a paru que, dans ces œuvres importantes, le fait même de l'inspection n'avait pas toujours été compris comme il aurait dû l'être. Et, parfois, on s'est étonné que l'Inspecteur ne se contentât point, comme les membres du patronage lui-même, du compte rendu annuel publié par les administrateurs. L'Inspection générale, cependant, sait avec quelle hauteur de vues, quel dévouement actif, quelle philanthropie tout à fait louable les œuvres privées sont d'abord intervenues dans la préparation de la législation nouvelle en faveur de l'enfance coupable, et se sont associées ensuite au fonctionnement malaisé de la loi. Si celle-ci, selon l'expression de M. le doyen Berthélemy « n'est quasiment pas appliquée », et si les difficultés ont servi à quelques-uns, personnes ou associations, à tourner le fonctionnement de la loi à leur avantage particulier, sans se soucier suffisamment du relèvement de l'enfant — qui est l'objet même du patronage — ni de la défense de ses intérêts matériels, et aucunement de l'intérêt financier de l'État, cependant il n'est venu à la pensée d'aucun de ceux qui ont vu fonctionner l'ensemble, d'avancer que l'action privée ne doit pas être utilisée dans l'application de la loi améliorée. Il ne s'agit en aucune façon d'une question de principe, et l'Inspection générale, après avoir exposé l'essentiel de ses constatations, conclura par l'idée de collaboration sur des bases nouvelles.

Elle n'a pas oublié que ce fut un de ses anciens, Ch. Lucas, qui, dès 1833, fondait, avec Bérenger de la Drôme, « la Société de patronage des Jeunes détenus ».

A) INTRODUCTION

I. — LA LOI

La loi du 22 juillet 1912 sur les Tribunaux pour enfants et pour adolescents et sur la liberté surveillée — entrée en vigueur le 5 mars 1914, et dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, le 1^{er} décembre 1920 — est d'abord une loi de procédure. Elle réforme complètement un certain nombre de règles de compétence et de procédure du Code d'instruction

criminelle. Il ne sera rien dit ici de cette réforme judiciaire. On ne considérera dans la loi qu'une nouvelle étape dans l'effort ancien et renouvelé pour le sauvetage moral et la protection de l'enfance coupable. Un premier résultat avait été obtenu, lorsque le Ministre de l'Intérieur, par la circulaire du 3 décembre 1832, avait décidé d'assimiler les jeunes délinquants aux enfants abandonnés, et d'autoriser leur placement chez des cultivateurs ou des artisans, et un progrès nouveau avait été réalisé, lorsque la loi du 5 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus avait stipulé (Art. 9) « qu'ils pouvaient obtenir, à titre d'épreuve, d'être placés provisoirement hors de la cellule ». La loi de 1912 a étendu cette protection : elle a décidé en faveur de tous les mineurs de moins de dix-huit ans, prévenus ou coupables d'infraction à la loi pénale, qualifiée crime ou délit, « des mesures de tutelle, de surveillance, d'éducation, de réforme et d'assistance » (art. 1).

Au lieu d'être enfermés dans des maisons d'arrêt, de justice ou de correction, peuvent être confiés :

a) à sa famille, à une personne digne de confiance, à une institution charitable, à l'Assistance publique : par le magistrat instructeur, provisoirement, les mineurs de moins de dix-huit ans ; par la Chambre du Conseil, jusqu'à leur majorité, les mineurs de moins de treize ans ;

b) à sa famille, à une personne ou à une institution charitable (ou conduits dans une colonie pénitentiaire) : par le tribunal pour enfants et adolescents, pour le nombre d'années que le jugement déterminera, les mineurs de treize à dix-huit ans acquittés comme ayant agi sans discernement ;

c) à une personne ou à une institution charitable : les mineurs de treize à dix-huit ans dont le tribunal aura prononcé provisoirement la mise en liberté surveillée.

Il ne s'agissait ici que de mineurs prévenus ou coupables d'un délit ou d'un crime. La loi du 24 mars 1921 a étendu le régime de la loi de 1912 d'une façon qui a soulevé de graves objections.

Elle a modifié comme il suit le deuxième alinéa de l'article 271 du Code pénal :

« Les vagabonds mineurs de dix-huit ans seront poursuivis et jugés dans les conditions prévues par la loi du 22 juillet 1912.

« Les vagabonds âgés de plus de treize ans et de moins de seize ans ne pourront être condamnés à la peine d'emprisonnement, mais après avoir été déclarés, par jugement, coupables de vagabondage, ils seront, selon les circonstances, soit remis à leurs parents, soit confiés à une institution charitable

ou à un particulier, soit envoyés dans une école de réforme ou de préservation ou dans une colonie pénitentiaire ou correctionnelle pour y être élevés et retenus jusqu'à l'âge de vingt et un ans, à moins que, avant cet âge, ils n'aient été admis à contracter un engagement régulier dans les Armées de terre ou de mer. »

Et voici la définition que la loi nouvelle donne « du vagabond de dix-huit ans », par complément de l'article 270 du Code pénal :

« Sont considérés comme vagabonds les mineurs de dix-huit ans, qui, ayant sans cause légitime quitté soit le domicile de leurs parents ou tuteurs, soit les lieux où ils étaient placés par ceux à l'autorité desquels ils étaient soumis ou confiés, ont été trouvés soit errant, soit logeant en garni et n'exerçant régulièrement aucune profession, soit tirant leurs ressources de la débauche ou de métiers prohibés. »

La loi belge disait : « vagabondage habituel ». Ici la simple fugue, le coup de tête, cela, désormais, c'est le vagabondage à poursuivre et à juger. Sur les 5.000 enfants (en chiffre rond) présents dans les patronages au titre de la loi de 1912, combien l'ont été comme vagabonds, au titre de la loi de 1921 ? A défaut d'une statistique d'ensemble que l'administration peut aisément dresser, notons qu'en 1926, une inspection à la Petite Roquette faisait constater qu'environ 33 p. 100 des garçons traduits en justice l'étaient pour vagabondage, et citons tel patronage de province qui, sur 57 mineurs à lui confiés par les tribunaux, en comptait 47 (dont 4 évadés) de la loi de 1921.

Voici le tableau des destinations données par le tribunal aux mineurs délinquants :

ANNÉES	REMIS AUX PARENTS	CONFIÉS	CONFIÉS	ENVOYÉS
		A PERSONNES ET INSTITUTIONS CHARITABLES	A L'ASSISTANCE PUBLIQUE	DANS UNE COLONIE PÉNITENTIAIRE
1919.....	6.640	1.735	368	2.082
1920.....	5.846	1.916	244	1.862
1921.....	5.240	1.675	170	1.469
1922.....	3.845	1.620	115	958
1923.....	3.946	1.796	96	776
1924.....	4.380	2.146	70	790
1925.....	4.561	2.134	88	734

A titre de comparaison, les chiffres pour l'année qui précéda la mise en vigueur de la loi de 1912, sont :

ANNÉES	REMIS	CONFIÉS	CONFIÉS	ENVOYÉS
	AUX PARENTS	A PERSONNES ET INSTITUTIONS CHARITABLES	A L'ASSISTANCE PUBLIQUE	DANS UNE COLONIE PÉNITENTIAIRE
1913.....	3.877	483	669	1.688
POURCENTAGE				
1913.....	57,7	7,2	9,9	25,1
1919.....	61,4	16	3,4	19,2
1925.....	60,8	27,7	1,1	9,7

Ces chiffres précisent la constatation déjà souvent faite, et sur laquelle on reviendra, que la justice envoie de moins en moins d'enfants délinquants dans les colonies pénitentiaires : proportionnellement au total, deux fois moins en 1925 qu'en 1919 ; en confie de moins en moins à l'Assistance publique : proportionnellement au total, trois fois moins en 1925 qu'en 1919 ; en confie de plus en plus aux sociétés de patronage : proportionnellement au total, presque le double de 1919 à 1925.

Le contrôle des mineurs confiés aux services départementaux de l'Assistance publique est régulièrement assuré par l'Inspection générale. D'autre part, il ne nous appartient pas de faire porter nos investigations sur les mineurs confiés à leurs propres familles par ordonnance ou jugement. Enfin, le nombre de ceux qui ont été remis judiciairement à « une personne digne de confiance » n'a cessé de décroître : il est aujourd'hui insignifiant.

Restent les « institutions charitables » : ce sont les patronages, objet du présent rapport.

II. — LES ŒUVRES

Trente-cinq institutions charitables avaient reçu la garde d'environ 5.600 mineurs ; les unes, au nombre de 7, des garçons et des filles ; d'autres, au nombre de 16, seulement des garçons ; d'autres enfin, au nombre de 12, seulement des filles.

Sur ces 35 œuvres, 14 (dont 8 à Paris) groupaient à elles seules 4.500 enfants, à savoir :

Œuvres recevant à la fois des filles et des garçons :

Lille.....	455
Toulon.....	115
Versailles.....	300

Œuvres ne recevant que des filles :

Paris.....	330
—	240
—	125
— (autorisation retirée en 1926).....	115

Œuvres ne recevant que des garçons :

Paris.....	1.390
— (autorisation retirée en 1926).....	627
Grenoble.....	540
Paris.....	120
—	110
Marseille.....	100
Lyon.....	100

Il n'entrait pas, dans les attributions actuelles de l'Inspection générale, d'inspecter, en dehors du contrôle de l'exécution du budget, l'ensemble du fonctionnement de ces œuvres privées, et, en particulier, de celles qui n'ont pas reçu la reconnaissance comme d'utilité publique. Mais il était de son devoir de se rendre compte de ce fonctionnement dans la mesure nécessaire, pour s'assurer que l'œuvre était à même de remplir la difficile mission qu'elle avait acceptée ou sollicitée. Certaines observations générales peuvent être consignées ici, dont les conséquences s'apercevront dans la suite de ce rapport. (On notera que si dans les rapports généraux qui portent sur des institutions publiques, il est possible, et souvent nécessaire, de préciser les constatations faites en citant le service intéressé ou la localité — comme il s'agit ici d'œuvres privées, il ne sera publié le nom d'aucune des œuvres dont nous avons à parler.)

a) Fonctionnement administratif.

D'abord, un trop grand nombre de ces « Sociétés de patronages — et il ne s'agit pas, par exemple, de tel patronage de province qui compte 12 membres, mais d'œuvres des plus importantes — ne sont des associations que de nom. On n'y trouve même pas la base d'une association, qui est la liste authentique des sociétaires cotisants. C'est que, en réalité, il

n'y a pas de véritables membres au sens des statuts, de véritables sociétaires qui, dans les assemblées générales régulièrement convoquées, renouvellent leur conseil, approuvent les comptes, arrêtent les budgets, décident de la marche de l'association. Dans une association reconnue d'utilité publique, cependant, le Conseil d'État exige que le pouvoir réside dans l'assemblée générale de ses membres. Ici, les assemblées générales, trop souvent, ne sont que des séances d'apparat et de propagande. « Nous y convoquons, dit le secrétaire général d'une très importante association parisienne, bien d'autres personnes que les membres: magistrats, avocats, fonctionnaires, représentants des chemins de fer, conseillers municipaux, tous ceux qui ont fait un don, et encore quelques autres. » Or, les membres de l'association n'étant pas comptés à part, ceci ôte toute validité aux délibérations et réélections faites par une pareille assemblée. Ailleurs, ces assemblées, dites générales, ne réunissent, à quelques personnes près, que les seuls administrateurs, et rarement tous les administrateurs; ou bien encore, plus simplement, elles ne sont pas tenues. Dans un important patronage parisien: assemblée générale de 1925: 15 présents; de 1926: 12 présents (dont 7 administrateurs). Dans un important patronage de province, on ne compte, depuis cinq ans, que 10 ou 11 présents à chaque assemblée. Dans un autre, enfin (Paris), aucune assemblée générale n'a été tenue depuis février 1922. Les conseils d'administration ne sont même pas toujours au complet; les pouvoirs de leurs membres ne sont pas toujours renouvelés; trop souvent, le nombre des séances est tout à fait insuffisant pour administrer: parfois, et dans des associations importantes, deux séances, une seule séance par an; aucune, depuis plusieurs années, dans un patronage parisien. Le Conseil d'administration de l'œuvre qui reçoit le plus grand nombre de mineurs de la loi de 1912 — plus de 1.300 — a tenu une séance unique en 1922, en 1923, en 1925; en fait, il a été relevé là nombre de décisions très importantes qui n'avaient pas été soumises à l'examen du conseil. En réalité donc, beaucoup de ces « sociétés », et même parmi celles qui sont reconnues comme établissement d'utilité publique, ne sont que des « pseudo-associations », ne se composent presque uniquement que de leurs administrateurs, et ne sont dirigées que par deux, par une personnalité.

« Nous trouvons en réalité — écrit un Inspecteur général — en guise d'association, d'assemblées générales, et même, à certains égards, de conseil d'administration, une seule per-

sonne, Mlle X..., fondatrice, directrice, présidente, tutrice, déléguée, correspondante, etc... ».

Qui ne voit que, notamment, une association reconnue d'utilité publique devrait être toute autre chose, et que, plus généralement, toute institution appelée à participer à un service public aussi important que le redressement de nombreux mineurs, à sauvegarder aussi les intérêts matériels de ces enfants et, d'autre part, à avoir des comptes avec l'État, devrait posséder, comme garantie permanente, une organisation solide et fonctionnant avec régularité, au lieu de reposer tout entière sur l'activité d'une personnalité qui peut vieillir ou disparaître? Les représentants des œuvres en ont convenu eux-mêmes assez souvent.

Quelques œuvres font ici heureusement exception. Toutefois, même là où le nombre des séances du conseil d'administration serait suffisant, il est rare de découvrir, dans les procès-verbaux, quelque discussion, quelque simple communication relative à l'action proprement dite de patronage: rapports avec l'autorité judiciaire, avec les familles, éducation des enfants, choix des professions, etc..., alors que le sujet constant des délibérations porte sur des constructions, des subventions à solliciter, des réclamations d'ordre financier, etc... En un mot, c'est l'intérêt particulier de l'association qu'on voit trop souvent en jeu, plutôt que l'intérêt du mineur.

Une constatation spéciale doit être faite au sujet de la composition des conseils d'administration. On sait — nous reviendrons sur ce point — que le contrôle de l'État sur les œuvres de patronage a été confié par la loi de 1912 aux magistrats. Or, ces derniers, ainsi que les avocats, avec lesquels ils ont tant de liens, ont été appelés presque partout à l'administration des œuvres. A Paris, comme pour donner l'exemple, un juge du tribunal pour enfants et adolescents est président d'une œuvre considérable, et administrateur — logé — d'une autre œuvre plus importante encore. Dans un chef-lieu de département, deux œuvres: le patronage de garçons est présidé par le président du tribunal pour enfants, le patronage de filles est présidé par sa femme. Et que dire, par exemple, de la possibilité d'un contrôle par les magistrats sur une œuvre parisienne qui compte, sur les 20 membres de son conseil d'administration, 12 notabilités du monde judiciaire? D'une autre œuvre parisienne, qui, parmi ses 16 administrateurs, compte 1 magistrat et 1 magistrat honoraire, 10 avocats et 1 avocat honoraire? D'une œuvre de province, enfin, qui, sur 11 administrateurs actuels, compte 7 magistrats et 3 avocats? C'est

toute la question de l'application de la loi de 1912 qui se pose ici. On ne peut contester que la présence de nombreux magistrats et d'avocats dans le conseil d'administration ne donne aux juges une confiance toute particulière, qui leur fait considérer le contrôle comme tout au moins inopportun — alors cependant que les magistrats et avocats membres du conseil d'administration sont, en raison même de leurs obligations professionnelles, peu au courant des détails de l'administration du patronage. Parfois même, ces rapports ont été plus étroits encore. Pendant longtemps, le conseil d'administration de l'œuvre parisienne la plus importante a tenu ses séances dans la Chambre même du Conseil des tribunaux pour enfants. Aujourd'hui encore, le siège de plusieurs associations de province est au Palais de Justice. Le conseil d'une œuvre importante se réunit chez le Procureur de la République. Aussi, la réponse de ce magistrat à l'Inspecteur général qui lui signalait que les états des allocations réclamées à l'État par cette œuvre étaient pleins d'erreurs — à savoir : « qu'il avait confiance en la présidente » — était toute naturelle, mais elle fait éclater une des raisons maîtresses de l'échec de la loi : l'absence du contrôle institué par elle.

Dernières remarques d'ordre administratif : les règlements intérieurs, approuvés par le préfet, — que prévoient, d'ailleurs, un grand nombre de statuts, et qui sont nécessaires dans chacun des établissements d'une même œuvre, — n'ont été pris presque nulle part ; nombre de statuts devraient être révisés ; il en est qui ne l'ont pas été depuis 1843.

Il convient de noter qu'un assez grand nombre d'institutions qui reçoivent des mineurs envoyés par les tribunaux, ont un caractère nettement confessionnel, et non seulement celles qui le déclarent par leur seul titre : Association catholique pour la préservation des petites filles ; Société de patronage des prisonniers libérés protestants ; Maisons de la providence, dites « Bon Pasteur », etc. . . , ou celles qui appartiennent à des congrégations, comme l'œuvre des Orphelins-apprentis de Guénange (Frères de la Doctrine chrétienne), mais d'autres encore où le caractère ne se révèle qu'à la visite des locaux et à l'examen du personnel. Ou bien ces associations n'acceptent que des mineurs d'une seule confession — ce qui n'est pas le cas pour toutes — ou bien le respect de la liberté de conscience est, dans leurs établissements, particulièrement méritoire. Il faut joindre à ces associations celles qui, systématiquement envoient les mineures à elles confiées, et non placées chez des particuliers, dans des couvents, parfois

cloîtrés, alors que, comme dans tel grand patronage parisien qui suit cette pratique, les statuts portent expressément que « l'Association respecte les opinions religieuses ou philosophiques des parents ».

b) *Fonctionnement financier.*

Plus particulièrement, la gestion financière des œuvres — on ne parlera ici que des deniers sociaux, la comptabilité des deniers pupillaires devant être traitée plus loin — cette gestion, si elle n'est pas soumise à l'inspection proprement dite des pouvoirs publics, devrait cependant leur inspirer toute confiance. Les Inspecteurs généraux n'ont pas eu partout cette impression rassurante.

Le plus souvent, pas de budget, et même, parfois, pas de compte. Le compte, lorsqu'il est publié, l'est d'ordinaire sous une forme (non distinction de l'ordinaire et de l'extraordinaire, poste des profits et pertes compté, *sans observation*, comme une dépense, placements financiers portés en dépenses, éparpillement des frais généraux ; pour les recettes, groupements tendancieux et dénominations inexacts, etc. . .) qui ne permet pas toujours de savoir à quoi s'en tenir sur les diverses recettes et leur origine, les diverses dépenses et leur destination. Telle enquête menée patiemment auprès d'une très importante œuvre parisienne n'a pas permis, précisément en raison de la forme des comptes publiés, et aussi des contradictions entre les états présentés à l'appui, et enfin du vague des explications difficilement obtenues, de préciser avec certitude l'importance de l'accroissement, en six ans, de la fortune de cette institution charitable. Lorsque la situation est plus claire, elle paraît trop souvent, plus clairement encore, critiquable. Un exemple : « Au point de vue financier — note un Inspecteur général — nous trouvons une personne charitable qui a fait construire pour l'œuvre un établissement fort cher, qui l'a payé presque entièrement à l'aide de subventions des fonds du Pari Mutuel et en y affectant ses propres deniers. Elle y poursuit une œuvre de patronage à l'aide d'une série de ressources que je vais examiner ; mais surtout en pourvoyant à chaque instant à son fonctionnement par des avances ou des dons en argent, inopinés, bénévoles, sans fixité, sans garanties de permanence, sans même qu'on puisse distinguer facilement, au point de vue juridique, s'il y a deux patrimoines distincts, celui du patronage et celui de la fondatrice-présidente. » Ailleurs, contrairement à l'article 15 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les valeurs mobilières

ne sont pas toujours placées en titres nominatifs ; il a été relevé des reports en banque. On ne s'étonnera pas, après les observations qui précèdent, si des œuvres importantes, et quelques autres, se gardent de l'envoi annuel, statutaire et réglementaire, du rapport et des comptes au préfet et aux Ministres de la Justice et de l'Intérieur.

Enfin, indiquons simplement que presque dans aucun établissement, il n'est tenu de comptabilité-matières suffisante ; il n'y a même pas toujours d'inventaire.

Quant à la trésorerie, son fonctionnement est le plus souvent compliqué, fragmenté, irrégulier. Sans consigner ici — elles ne seraient pas à leur place — les observations qui ont été faites sur les diverses comptabilités, il faut noter qu'il est rare que le trésorier (il n'y en a pas toujours un en exercice) s'acquitte entièrement et seul de ses fonctions statutaires. Il partage parfois ses attributions avec le président, avec le secrétaire général, avec un administrateur, lorsque ce n'est pas avec des employés appointés, au siège de l'œuvre ou, même, dans de lointaines agences, employés laissés les uns et les autres, à l'ordinaire, sans le moindre contrôle. « Il sont notre confiance » c'est la réponse habituelle. Il faut trop souvent répéter, chez les œuvres privées, que contrôle n'est pas méfiance. « Il s'agit de notre argent » c'est la deuxième réponse. Il ne paraît pas qu'elle corresponde toujours à la réalité des faits, on va le montrer.

La loi parle exclusivement « d'institutions charitables ». Une institution charitable est celle dont les membres font la charité, où ils consacrent de l'argent à eux, et de l'argent qu'ils reçoivent, grâce à leur initiative et à leur action, de la générosité publique, à remplir l'objet de bienfaisance que l'institution s'est assigné. Au début, dans les œuvres de patronage dont nous parlons, il en a bien été ainsi. L'enquête de cette année, corroborant les constatations faites, l'an dernier, au cours de missions spéciales, a montré que l'effort d'initiative et de bienfaisance active des membres de certaines d'entre elles a faibli jusqu'à presque s'éteindre. Il est telle de ces œuvres où les administrateurs eux-mêmes ne payent plus de cotisation. Or, une règle à laquelle le Conseil d'État se montre très attaché, lorsqu'une association demande la reconnaissance, c'est « qu'il est indispensable que sur le total des recettes, le montant des cotisations atteigne une proportion suffisante ». Les ressources qui provenaient de quêtes, fêtes, tronc, etc..., n'ont plus qu'exceptionnellement quelque importance, sans que toujours on puisse se contenter de l'explication : « le public s'est lassé ». Il est des

cas où l'on a cessé de le solliciter activement, parce que, il faut le dire, on n'avait plus besoin de le solliciter. L'examen des comptes réels des œuvres de patronage, montre, en effet, que les ressources de la plupart sont aujourd'hui constituées par les remboursements des familles qui leur confient librement des enfants, plus encore par les allocations payées par l'État au titre de la loi de 1912, parfois aussi par des pensions versées pour des pupilles de la Nation, ou même par des retenues, parfois excessives, sur le produit du travail des enfants. Et c'est ainsi que l'État est le plus souvent intéressé, à un degré tout autre que ne veulent le reconnaître les représentants de certains patronages, au contrôle de leur fonctionnement financier, car c'est lui, par les deniers publics, et ce sont les mineurs qu'il leur confie, par les retenues exercées sur le produit de leur travail, qui fournissent à certaines œuvres la plus grosse partie de leurs ressources (jusqu'à 63 p. 100 pour la plus importante d'entre elles), qui en font vivre la plupart et en enrichissent quelques-unes.

On donnera ici quelques exemples concrets.

Petit patronage (province) 1926 : allocations de l'État : 7.519 fr. 80 ; pensions (familles) : 651 francs ; ensemble : 8.170 fr. 60. Dons et cotisations : 408 fr. 85. Ici donc, lorsque les familles et l'État fournissent 100, cotisations et dons ajoutent 5.

Moyen patronage (Paris) 1926 : allocations de l'État : 33.126 fr. 40 ; retenue sur le profit du travail des mineurs (vêtture, logement, nourriture) : 52.308 fr. 65 ; ensemble : 85.435 fr. 05. Dons et cotisations : 5.465 fr. 40. Ici donc, lorsque l'État et les pupilles fournissent 100, cotisations et dons ajoutent 4.

Grand patronage (province) 1926 : allocations et pensions de l'État (mineurs de la loi de 1912 et pupilles de la Nation) : 630.758 fr. 35 ; pensions payées par familles : 20.033 fr. 55 ; travail des enfants : 74.718 fr. 94 ; ensemble : 726.511 fr. 84. Dons et cotisations : 70.341 fr. 05. Ici donc, lorsque l'État, les familles et les enfants fournissent 100, cotisations et dons ajoutent 9.

Il faut observer, de plus, que la dépense totale, cette année, dans ce dernier patronage, s'est élevée à 701.262 francs (le revenu brut du domaine agricole, non compté ici en recette, a été défalqué de la dépense faite pour ce domaine). Ainsi, non seulement l'œuvre a payé toutes ses dépenses avec les pensions et allocations de l'État et des familles, et le produit du travail des enfants, mais encore elle a eu sur ces seules recettes un excédent de 24.249 fr. 94 ; lequel, ajouté au produit, demeuré intact, des fonds sociaux, des cotisations et dons et des sub-

ventions ordinaires officielles, lui a laissé en fin d'exercice un reliquat disponible de 142.522 fr. 24. C'est un résultat remarquable, mais il est à craindre qu'on n'observe que le caractère d'institution charitable, d'œuvre de bienfaisance, n'ait ici disparu.

Dernier exemple : Grand patronage (Paris) 1926 : allocations de l'État : 365.473 fr. 70 ; pensions payées par les familles : 110.508 fr. 77 ; retenu sur le produit du travail des mineurs (libres et de l'État) : 1.021.079 francs (on reviendra plus loin sur un pareil chiffre) ; ensemble 1.497.061 fr. 47. Dons et cotisations : 31.045 francs. Ici donc, lorsque l'État, les familles et les enfants fournissent 100, cotisations et dons ajoutent 2.

Remarquons, en outre, que la dépense totale, cette année, dans ce patronage s'est élevée à 1.365.725 fr. 59. Ainsi, non seulement l'œuvre a payé toutes ses dépenses avec les allocations de l'État, les pensions des familles et le produit du travail des enfants, mais encore elle a eu sur ces seules recettes un excédent de 131.344 fr. 41, lequel, ajouté au produit demeuré intact des fonds sociaux, des cotisations et dons, et des subventions ordinaires officielles, lui a laissé en fin d'exercice un reliquat disponible de 177.814 fr. 41. On comprend, devant ces chiffres, qu'un des administrateurs les plus considérables de cette œuvre se défende, lorsqu'on lui objecte : « Vous êtes cependant une institution charitable ». Cette attitude nouvelle, cette négation du caractère charitable, est pour le moins imprudente, puisque la loi n'autorise, expressément, la remise des mineurs qu'à une institution « charitable ».

On bornera ici les observations sur le fonctionnement, administratif et financier, des patronages. Il faudra bien d'ailleurs revenir sur ce dernier — le financier — lorsqu'on traitera de quelques difficultés actuelles entre ces œuvres et l'État.

B) LES INSTITUTIONS CHARITABLES ET LE MINEUR

I. — L'INTÉRÊT MORAL DU MINEUR

a) Mineurs sous la garde effective de l'œuvre désignée.

Les expressions de la loi sont : « placement de l'enfant dans une institution charitable » ; « remis à une institution charitable » ; « sous la garde d'une institution charitable ». Donc, l'institution charitable doit « garder » l'enfant, et c'est à elle seule, choisie et expressément désignée par la justice à cet effet, que l'État a « remis » l'enfant, chez elle qu'il l'a « placé »,

elle à qui il a confié l'application des nouvelles mesures légales de surveillance, d'éducation, de réforme et d'assistance : en un mot, l'œuvre propre du patronage. C'est, d'ailleurs, l'idée que se sont faite de cette œuvre, non seulement le législateur de 1912, mais encore, à cette époque, tous ceux qui ont pris part au beau mouvement d'idées que la réforme souleva. M. Paul Kahn, en 1914, ne parlait que « des œuvres qui gardent dans leurs établissements les enfants qui leur sont remis ». Alors toutes les faiblesses de la législation sur l'enfance étaient imputées, à très juste titre, à l'absence des établissements, et la crainte principale, c'était que les institutions charitables n'aient pas assez tôt un nombre suffisant « d'établissements spécialement organisés ». Bref, ce n'était partout que des échos à la parole de l'avocat-général, M. de Casabianca : « Il est inutile de créer des tribunaux pour enfants, si ne sont pas créés en même temps des établissements où les juges puissent soumettre les enfants à une discipline sévère et réformatrice » Et M. Rollet prononçait des paroles significatives : « Je n'hésite pas à affirmer que vous allez voir se fonder de nouveaux établissements. » Qui donc se serait demandé, si la noble mission de patronage pouvait être, en vérité, sous-déléguée et comme sous-traitée, si l'institution charitable avait le droit de répondre à la confiance de l'État en remettant de son propre chef le mineur qu'elle a accepté, ou demandé, à une personne ou à une autre institution — à une personne dont l'État ne sait si elle est « digne de confiance », puisqu'il l'ignore, à une institution qui peut ne pas être reconnue d'utilité publique, ni désignée par arrêté préfectoral et qui, ainsi, n'a pas le droit légal de recevoir chez elle, pour le garder, un tel mineur ?

Et voici qu'aujourd'hui, les associations cependant expressément désignées par la justice, se sont, d'une façon générale, déchargées sur des tiers, plus ou moins éloignés de leur siège, plus ou moins qualifiés pour une telle mission, plus ou moins surveillés par elles, du fardeau de la garde, éducation et réforme du mineur à elles seules confiées.

Illégalité d'abord. « Ces pratiques (rapport du Ministre de la Justice au Président de la République, 10 mai 1927) sont en contradiction formelle avec l'article 15 du règlement d'administration publique du 31 août 1913, aux termes duquel toute personne, toute institution charitable privée ou tout service d'assistance publique qui se trouve dans l'impossibilité de conserver la garde d'un mineur, doit adresser une requête au président du tribunal, aux fins d'être déchargé de cette mission ». En ne se pliant pas à ces prescriptions réglementaires, en gardant la

mission sans la remplir, les patronages dont il s'agit ont fait échec à la loi. Exception faite pour quelques-uns, dont il va être parlé, on n'a, en effet, trouvé auprès de tous les autres qu'un nombre insignifiant des mineurs qui leur avaient été confiés, et ces derniers n'étaient là qu'en raison, ou bien de leur état de santé, ou bien du service particulier de l'œuvre, ou bien de l'attente d'un placement prochain. Et ce n'est pas seulement chez les associations peu importantes de province, qui ne possèdent aucun moyen d'accomplir par elles-mêmes l'action de patronage, qu'a été relevée une méconnaissance aussi flagrante du devoir accepté et de la loi, c'est surtout chez les associations les plus considérables, et par le nombre de mineurs qu'elles ont reçus, jusqu'à 5 et 600, jusqu'à plus d'un millier, et par le chiffre de leurs recettes annuelles, jusqu'à 970.000 fr., jusqu'à plus de 1.500.000 francs.

Et, en deuxième lieu, on doit insister d'autant plus sur le caractère personnel et indivisible du droit de garde, que l'intervention des patronages, à l'égard des enfants soustraits en fait à leur garde, semble bien avoir perdu toute base juridique.

Ce droit est très distinct de la tutelle. Il ne comporte pas le droit de consentir au mariage, pas plus qu'à l'engagement militaire du mineur, ni le droit de correction de l'article 375 du Code civil. Il en est de même de la gestion des biens personnels du mineur. Une succession qui viendrait à lui échoir, par exemple, échappe à la gestion du gardien. *La limitation même du droit de garde à la surveillance et à l'éducation matérielle et morale du mineur, complétée (parce qu'elle rentre dans le cadre éducatif) par la gestion de son salaire, est, dans son exercice de fait, une condition nécessaire de son maintien en droit.* Les pouvoirs de tutelle peuvent être latents; le droit de garde doit être effectif et l'on ne conçoit pas juridiquement que le droit de garde soit remis à la fois à un patronage, en vertu d'une attribution théorique, et à une tierce personne pour son exercice effectif. Si bien que les patronages qui ne sont pas investis de la tutelle des mineurs, et qui, nantis seulement du droit de garde, en remettent l'exercice à une tierce personne sans se dessaisir de toute action sur le mineur, s'arrogent en définitive un troisième droit, celui de disposer du droit de garde. Or, *ce droit n'appartient qu'aux tuteurs.* Seuls les tuteurs peuvent disposer du droit de garde, parce qu'il est un démembrement de la tutelle et qu'en en faisant abandon, ils conservent tous les autres droits de tutelle. Les gardiens qui n'ont que celui-là doivent l'exercer ou ne pas se le faire attribuer. S'ils ne l'exercent pas, ils le perdent.

On a parlé des exceptions. Cinq ou six œuvres possèdent des asiles parfois bien compris, le plus souvent trop petits ou trop peu utilisés. Elles y font comme un essai partiel et timide de ce qui serait leur rôle principal. C'est ici que l'État, le jour de la réforme nécessaire, trouvera et des collaborateurs déjà expérimentés et les premiers moyens d'action. Mais les résultats sont encore tout à fait insuffisants. Une œuvre parisienne (filles) possède dans la banlieue immédiate deux immeubles, dont un Inspecteur général a fait un grand éloge, mais alors que l'œuvre a reçu 124 mineures de la loi de 1912, elle n'en entretient que 34 dans ces immeubles. Un autre (garçons) possède un immeuble, vieux, ni bien installé, ni bien tenu, où se trouvaient 36 mineurs; mais 2 étaient employés par l'œuvre, 15 de passage entre deux placements, 4 allaient être placés, 15 seulement étaient placés dans Paris (d'ailleurs dans des conditions très satisfaisantes), dinant et couchant dans l'asile. Sur 90 mineurs confiés à cette œuvre, ces 15 seulement avaient été maintenus sous sa garde directe. Constatations analogues chez plusieurs œuvres de province. Deux possèdent de beaux domaines agricoles et industriels. Dans l'un sont élevés 123 garçons, mais on n'y trouve que 37 mineurs de la loi de 1912 sur 541 confiés à l'œuvre; dans l'autre, sont élevés 147 garçons, mais on n'y trouve que 21 mineurs. Cette dernière association a installé un asile pour mineures qu'elle n'a pu ouvrir par manque de disponibilités et qui, d'ailleurs, ne compte qu'un nombre de places très réduit. Enfin, une œuvre confessionnelle (Frères de la doctrine chrétienne) possède une belle exploitation agricole et des ateliers, mais on n'y compte, sur 171 enfants, que 27 mineurs de la loi de 1912.

Tout cela est partiel, et la proportion de 5 à 600 enfants dont les œuvres responsables assument vraiment le patronage par rapport à l'effectif total des 5.500 mineurs environ qui leur sont confiés, montre le peu d'importance de l'effort accompli. Pourquoi faut-il que l'œuvre (province) qui garde auprès d'elle tous les garçons à elle confiés, instruisant convenablement 24 enfants de moins de treize ans et faisant travailler les 46 autres chez elle, mais beaucoup trop pour elle — on y reviendra — ou bien les plaçant dans la ville même, et les faisant dîner et coucher chez elle, mais au prix d'une retenue sur leurs salaires vraiment exorbitante, pourquoi faut-il que cette œuvre qui possède un magnifique immeuble, « parfaitement situé, dit l'Inspecteur général, et donnant une excellente impression de confort et d'hygiène », soit une de celles dont le fonctionnement a donné lieu aux critiques les plus nombreuses et les plus

graves ? La construction de l'immeuble a coûté jusqu'ici 3.000.000 de francs, dont 350.000 francs de subvention des fonds du Pari Mutuel. Il y a là un instrument qui pourrait être mieux utilisé.

Si l'institution charitable ne peut, ou ne veut conserver la garde et l'éducation des mineurs à elle confiés, tout au moins elle n'aurait pas dû oublier que — et sans préjudice de l'examen nécessaire de l'enfant avant même le jugement(1) — il n'y a pas d'œuvre possible de patronage et aucun espoir de réforme morale, si l'on ne commence pas par étudier, et à loisir, le mineur envoyé par le tribunal, pour distinguer d'abord de l'enfant simplement malheureux, qui aura été abandonné ou qui aura fait un coup de tête, le vicieux, d'une part, le psychopathe de l'autre. On a vite fait de désigner ces enfants qui vont, en troupeau, du tribunal au patronage, tantôt sous le nom de dégénérés, et tantôt sous le nom de vicieux, et si l'on continue à le faire, c'est parce que vraiment la méthode est commode. Un seul nom, un seul traitement : le couvent ou le placement dans une campagne lointaine, dans le Gers, par exemple. Ces enfants, s'il en est certainement de mauvais, et, certes, il n'aurait pas fallu, ceux-là, les remettre simplement à un patronage, mais, lorsqu'ils l'ont été, il faudrait nécessairement que le patronage les dépistât tout d'abord, s'il en est de vicieux, il y en a d'autres, bien plus nombreux, malheureux ou malades mentaux. Le reconnaître n'est pas l'affaire d'une journée. La psychophysiologie n'est qu'à ses débuts. Ou bien l'on prendra le temps d'étudier, pour les classer, les enfants dits coupables, avant de décider comment on les gardera, comment on les élèvera, ou bien l'effort poursuivi depuis un siècle aboutira à zéro. S'il n'a donné que des résultats illusoire, c'est que les institutions charitables, dans leur grande généralité, n'ont pas rempli ce devoir de garde préalable, de patiente étude, de classement.

Étude d'autant plus nécessaire, que l'œuvre possède moins de renseignements sur le mineur qui lui est remis. Un Inspecteur général a noté, en assistant aux audiences du tribunal pour enfants et adolescents de la Seine, que, conformément aux propositions qu'il avait faites, lors de son inspection des prisons de Fresnes et de la Petite Roquette, des fiches de renseignements assez fournies étaient établies par ces établissements durant le séjour qu'y font les enfants en détention préventive.

(1) Au sujet du double examen — essentiel — de l'enfant avant sa comparution devant la justice et après sa remise au patronage (examen physique et mental), il suffit de rappeler les vœux adoptés par le « Conseil supérieur de la Protection de l'Enfance », sur le rapport de M. l'Inspecteur général A. Mossé.

Il ajoute : « Il m'a paru que ces renseignements et l'avis qui les résume, étaient d'une grande utilité aux regards du tribunal. Mais, arrivée au patronage de... j'ai observé que l'enfant y est mal connue. On ne trouve sur elle qu'une fiche beaucoup trop succincte, pas toujours mise à jour, aucun dossier, peu de renseignements sur la famille, le degré d'instruction, la santé, etc.. C'est une lacune qu'il y aurait lieu de combler. Il n'y aurait d'ailleurs pas d'inconvénient à ce que le patronage, dès qu'il obtient la garde d'un enfant, fut mis en possession de la fiche de renseignements dressée par le personnel éducatif de Fresnes ou de la Petite Roquette et qu'elle lui servit de point de départ pour opérer, de son côté, une seconde auscultation physique et morale en vue d'un triage judicieux ».

Pour ce triage, rien, presque nulle part, n'a été fait. Sans parler des œuvres qui n'ont même pas un local particulier pour siège social, et dont il faut aller consulter les documents au domicile d'un administrateur, il en est un grand nombre où le mineur, par manque absolu de locaux, ne pourrait séjourner même un jour, à moins, comme il a été relevé, qu'il ne couche dans un appentis derrière une loge de concierge ou qu'il ne soit emmené le soir au poste de police. Dans ce cas, on est obligé de l'envoyer immédiatement dans un couvent ou dans le premier placement offert. On regrette d'avoir à constater que c'est ce qui se passe dans des œuvres estimées (chez l'une, à Paris, 5 mineurs se trouvaient dans l'unique local qui sert à la fois d'atelier, de réfectoire et, à l'aide de huit alôves grillées, de dortoir), chez des œuvres plus importantes encore, et quelques-unes riches, qui possèdent des immeubles parfois de belle apparence. Voici des exemples.

Un patronage des plus connus de province, compte 541 mineurs à lui confiés par les tribunaux. « A son arrivée à X... note l'Inspecteur général, l'enfant est conduit à la société; il est interrogé par le président, examiné par lui quelques instants. Il est ramené ensuite à la permanence de la police, où il est gardé en attendant son départ en placement familial. D'une façon générale, les patrons, prévenus, viennent chercher les enfants le jour même de leur présentation à la société, ce qui diminue les inconvénients d'un séjour dans les locaux de la police. » Il faut louer ce président de venir ainsi examiner chaque enfant qui lui est confié, et regretter que l'examen ne dure que quelques instants; il ne s'agit, au vrai, que d'une « présentation », et non d'observation, de triage. Ce patronage, cependant, possède un beau domaine, sur lequel sont élevés 126 garçons. Il y a des classes, des ateliers, un terrain

de culture. Pourquoi donc ces enfants sont-ils en grande majorité des enfants confiés par les familles, ou des Pupilles de la Nation, et ne se trouve-t-il là que 37 des 541 mineurs confiés par les tribunaux? Ces 37, du moins, le patronage les place-t-il dans son asile, dès leur entrée chez lui, pour les étudier à loisir avant classement? Seuls, a-t-il été constaté, y sont envoyés et y séjournent ceux qui sont franchement mauvais sujets. S'ils ont été placés et se conduisent mal, ils reviennent à l'asile, qui est ainsi une sorte de nouvelle colonie privée et nullement un centre d'observation et de triage.

A Paris, un patronage possède un vieil immeuble où se trouvaient 36 mineurs : 2 employés par l'œuvre, 2 en traitement médical, 15 entre deux placements, 15 placés dans Paris (dinant et couchant au patronage), 4 nouveaux qui allaient être placés. Aucun n'était maintenu là pour observation et triage. Un autre possède une « école ménagère », bien installée : chambres individuelles, personnel médical de valeur, etc... où le triage pourrait se faire, à loisir, dans d'excellentes conditions. Mais, outre qu'on n'y admet que les « placements provisoires », voici sur ce sujet les observations de l'Inspecteur général : « L'envoi des enfants à l'école ménagère est subordonné à deux conditions, dont la première est qu'il y ait de la place, la seconde, c'est que l'enfant ne paraisse pas trop difficilement amendable. La conséquence c'est que sur l'ensemble de l'effectif pupillaire du patronage, les 30 filles reçues à l'école ménagère sont les seules sur lesquelles sont dirigés les efforts éducatifs. Les autres sont presque toujours des enfants auxquelles le patronage ne tient pas, mais dont le juge lui a demandé de se charger. Alors, on les envoie au couvent. Mais ceci est décidé avant la remise de l'enfant ; je dirai même avant sa comparution à l'audience, car le patronage connaît ses places disponibles et il s'est renseigné à Fresnes sur l'enfant. Donc il n'y a pas, à proprement parler, de triage véritable, il y a un choix qui s'exerce *a priori* et dans des conditions qui ne présentent pas toujours des garanties suffisantes. »

La situation a paru plus satisfaisante dans un important patronage du Nord, qui possède un immeuble pour les garçons, très convenablement installé, et en loue un autre pour les filles. Encore a-t-on relevé que le nombre des mineurs de la loi de 1912 de moins de treize ans (garçons et filles) qui y sont élevés, n'est que de 9, alors que 8 étaient placés chez des particuliers et 19 dans des établissements qui n'appartenaient pas au patronage. Quant au chiffre des mineurs de treize à dix huit ans, les diverses statistiques fournies par l'association portent tantôt

108 enfants et tantôt 201 (sur un chiffre total de 661 mineurs).

Une importance particulière est donnée au patronage parisien (filles), dont il va être parlé, du fait de la notoriété de son président. Or, au moment de l'enquête, il n'y avait dans l'immeuble, sous la garde directe de l'œuvre, que 16 mineures (sur un effectif de 239). Sur ces 16, on comptait 15 malades, mineures rentrant de l'hôpital (dont 2 syphilitiques, c'est-à-dire précisément celles qui n'auraient pas dû être maintenues dans cette maison), travailleuses au bénéfice de l'œuvre, domestiques de passage entre deux placements, — et une seule, d'après la déclaration même du président, était maintenue pour motif d'observation. Contre-épreuve : au cours du trimestre, avant l'inspection, sur les 36 mineures qui avaient été admises, 21 étaient sorties de cette maison pour des motifs indépendants de l'œuvre (6 évadées, 6 hospitalisées, 6 rendues à leurs familles, 1 confiée par jugement définitif à une autre œuvre, 2 mariées) ; restaient 15 mineures, sur lesquelles aurait dû s'exercer la patiente et nécessaire action d'observation et de triage. Or, trois étaient restées un jour, six de deux à sept jours ; une dix jours ; une quinze jours. Trois avaient été gardées, mais parce que l'une était employée au lavoir ; la seconde dans une annexe ; et pour la troisième, parce que ses parents avaient fait appel. Où apparaît ici l'action préalable à tout patronage sérieux ? Il est vrai qu'on se rejette sur l'avenir en arguant qu'on a entrepris la construction d'une très vaste « maison d'accueil et d'observation de l'enfance malheureuse ». Les mineures de la loi de 1912 y auront une petite place, lorsque — 853.000 francs ayant déjà été payés — on y aura encore dépensé une nouvelle somme de 892.000 francs. D'ici là, si l'on n'y prenait pas garde, bien des enfants ne feront, au siège de cette œuvre, qu'entrer et sortir.

Dernier exemple. Dans « l'asile temporaire » du patronage le plus considérable (garçons — Paris), dont le président de l'œuvre précédente fut aussi le président et dont il est resté un des administrateurs, il y avait, au moment de l'enquête, 88 mineurs, sur un effectif de 1.389. Sur les 88, 12 seulement arrivaient pour la première fois du tribunal, et, de ces 12, 6 suivaient un traitement médical, 6 étaient entrés la veille et déjà sur le point de partir en placement. Contre-épreuve : pendant le deuxième semestre de 1926, 322 mineurs ont été confiés définitivement au patronage. 29 ne sont même pas passés par le siège de l'œuvre (où est « l'asile temporaire »), ils ont été remis directement par les tribunaux à un correspondant de l'œuvre en province, lequel les a placés immédiatement, et

cette constatation est significative. Sur les 293 entrés au siège, 100 étaient repartis le jour même de leur entrée (7 en fuite), 120 autres étaient repartis le lendemain ou le surlendemain (2 en fuite), 55 autres, du 4^e au 15^e jour (2 en fuite). Le jour de l'inspection, il ne restait, des 293, que 4 mineurs, dont 2 recevaient un traitement médical et les 2 autres travaillaient dans Paris. Quelque temps avant, le secrétaire général de cette œuvre avait écrit : « Le protégé admis au patronage reste dans l'asile temporaire le temps nécessaire pour observer son caractère et déterminer si possible ses chances de relèvement prochain ». Il semble donc qu'ici « le temps nécessaire » à une observation aussi difficile et délicate ne soit que d'un jour, de deux ou trois, d'une quinzaine tout au plus. D'autre part, le directeur de l'établissement a énuméré à l'Inspecteur général tous les motifs de maintien, mais la mise en observation pour déterminer le caractère du mineur et étudier son placement en toute connaissance de cause n'y figurait pas.

Il faut, d'ailleurs, dire davantage et que, parfois, ni le manque à peu près total d'instruction, ni même l'état de santé de l'enfant ne sont pris en considération suffisante. Des mineurs venus d'un patronage en colonie pénitentiaire, 4 étaient illettrés ; ils n'avaient cependant été gardés par l'œuvre, avant placement, que quatre jours, huit jours, trois mois, deux jours. D'autre part, il y avait à l'hôpital d'A... , au moment de l'inspection, un mineur âgé de quinze ans, au sujet duquel la note suivante a été communiquée :

« État de santé très précaire. Prétuberculeux. Entré au patronage, à Paris, il y a deux mois. Était dans le même état de santé qu'actuellement. N'a pas été examiné par médecin. Arrivé à dix heures du matin à l'asile temporaire, partait le soir même pour E... Placé immédiatement par le directeur de l'agence. Rentré au bout de trois semaines, incapable de travailler. Renvoyé à Paris, où il a été radiographié. Resté quinze jours à l'asile temporaire, puis expédié à A... , où il est entré à l'hôpital dès le lendemain de son arrivée ».

Quand les mineurs sont maintenus pendant quelque temps au siège du patronage pour les motifs qu'on a vus, y sont-ils, du moins, l'objet de ces mesures d'éducation et de réforme dont a parlé la loi ? Le plus souvent, ils n'y font rien, ou bien leur travail est dépourvu pour eux de toute valeur professionnelle ou éducative. Dans un très important patronage, ils enflent des étiquettes pour les messageries des chemins de fer. Encore, les 39 mineurs de treize à dix-neuf ans que l'Inspecteur général a trouvés, à neuf heures du matin, réunis dans l'atelier, n'y

faisaient absolument rien. Il a été argué que ce matin, précisément, on attendait des fournitures. Au même moment, 11 mineurs travaillaient, il est vrai, mais c'était à des corvées de nettoyage ; il y avait aussi un chauffeur, un planton, au bénéfice de l'œuvre.

Quant aux surveillants qui devraient être choisis avec le plus grand soin, on n'exige même pas la production d'un extrait du casier judiciaire. Le surveillant du dortoir des enfants de moins de treize ans était un jeune homme de vingt-huit ans, ancien surveillant dans une école privée ; les surveillants des deux dortoirs des plus de treize ans étaient un ancien ajusteur-mécanicien et un ancien surveillant à l'école Théophile-Roussel (célibataire). Le surveillant de l'atelier était un ancien surveillant, pour la collecte de l'ivoire et du caoutchouc, d'une société du Haut-Oubangui. Les surveillants des déplacements (au Palais, aux gares) étaient un ancien manœuvre de fonderie, un ancien surveillant de collège libre (âgé de soixante-quatorze ans), un jeune homme de vingt-deux ans et demi, ancien pupille (amputé accidentellement d'un bras). Cette question, si importante, du recrutement des « surveillants » des patronages, ne peut être ici que signalée à l'administration.

La simple surveillance, d'ailleurs, au siège de ce très important patronage, ne semble pas assurée comme il serait nécessaire, à voir la statistique des « évasions » : mineurs de treize à dix-huit ans en fuite du siège de l'œuvre : année 1921 : 14 ; 1922 : 27 ; 1923 : 17 ; 1924 : 36 ; 1925 : 39 ; 1926 : 70.

b) *Mineurs qui ne sont plus sous la garde effective de l'œuvre désignée.*

Si, presque jamais, on ne trouve le mineur auprès de l'institution charitable à la garde de laquelle il a été expressément remis par l'État, où est-il ? Voici la situation pour un groupe de plus de 3.000 enfants :

Au siège	196
Remis provisoirement aux familles.....	207
Envoyés dans d'autres institutions.....	390
— chez des particuliers.....	2.188
Divers (hôpitaux, etc.).....	50

La presque totalité de ces mineurs, à peine arrivés au siège de l'institution désignée par le tribunal en repartent donc, sans examen, pour des directions variées et si, parfois, les patronages provinciaux les placent presque tous dans le département même,

d'autres et les patronages parisiens envoient les leurs au loin : dans les Vosges, la Drôme, l'Ardèche, le Gers, etc... Or, il a été constaté avec surprise que ces enfants, que l'État a voulu placer sous bonne garde, voyagent seuls, pour se rendre dans le département du lieu de placement, quelque éloigné soit-il et qu'ils voyagent seuls pour en revenir. Le directeur d'un patronage (garçons, Paris) qui compte 1.200 mineurs hors du siège social, a déclaré à l'Inspecteur général qu'il ne partageait pas sa surprise: « Ils ne sont, a-t-il dit, accompagnés que dans des cas exceptionnels, par exemple, quand ils sont trop nombreux. C'est notre théorie. Ils sont en liberté. » En liberté, soit, mais surveillés et s'ils ont été confiés à la garde d'un patronage, c'est, d'abord, pour que celui-ci les garde.

Au retour, le siège central n'est même pas toujours avisé du voyage de l'enfant. Extrait d'un rapport d'inspection :

« Un matin, à neuf heures, j'ai trouvé devant la porte du patronage (à Paris) un enfant de quinze ans, seul, avec un petit bagage. Il arrivait d'Agen. C'était un enfant confié par sa famille. J'ai constaté que le chef du groupe de Lot-et-Garonne avait écrit la veille: Je vous renvoie ce soir le jeune L... . Donc l'enfant ne pouvait être attendu le lendemain matin à la gare, à Paris. Mais il n'était pas seul, me dit un peu plus tard le directeur. Un mineur de la loi de 1912, âgé de dix-sept ans, Jean L..., voyageait avec lui. J'ai constaté que le départ de ce dernier n'avait même pas été annoncé. D'ailleurs, ce mineur, m'a déclaré le directeur, ne serait rentré au patronage qu'à midi. Quand je l'ai appris, il n'était plus dans l'asile et je n'ai pu l'interroger sur sa promenade. »

Arrivé chez le correspondant, le mineur est, ou bien envoyé immédiatement chez son patron, ou bien logé pour un ou deux jours, dans un hôtel. Courte description de « l'hôtel » :

« A Z..., un local misérable, au delà d'un grenier, garni de deux lits repoussants. A Y..., c'est pire: une sorte de bouge; je ne décrirai pas la chambre, garnie de deux lits, où 3 enfants du patronage venaient de passer la nuit. Donc, deux dans un lit. Ici et là, d'ailleurs, l'enfant est livré à lui-même — ou aux autres — sans la moindre surveillance. »

Le nombre des mineurs que les patronages jugent bon de remettre provisoirement à leurs familles est notable, on l'a vu par les chiffres donnés plus haut. Un patronage de province a reçu 58 mineurs, il en a placé 43 chez leurs parents. Ce placement est-il légal? Il est permis d'en douter. Certes, l'Ins-

pection générale s'est toujours montrée favorable à la remise du mineur à ses parents, lorsque celle-ci est prononcée par le juge, seul investi de ce droit par la loi. Mais lorsque ce dernier n'a pas cru possible de procéder à cette remise, et que, tout au contraire, il a jugé que le mineur devait être éloigné de sa famille et confié à la garde d'un patronage, est-il admissible que l'œuvre privée aille directement contre la décision du juge? A l'insu de ce dernier, d'ailleurs, qui ne l'apprend guère qu'à l'occasion d'un incident à la liberté surveillée. Et cette remise illégale a même parfois lieu — fait singulier — presque aussitôt après le jugement: au bout de deux mois, par exemple, d'un mois et demi, de quatre jours. Si l'on ajoute que le patronage, cependant, a accepté, quand il ne l'a pas demandé, la garde de ces enfants, on ne peut que conclure, à défaut d'une explication qui n'a pas été fournie, que tout s'est passé comme si l'œuvre n'avait eu d'autre préoccupation que de s'assurer l'allocation quotidienne qu'elle touche de l'État, même, et abusivement, pour les enfants qu'elle a renvoyés chez eux. Du moins, faudrait-il exiger que l'œuvre fût à même d'apprécier le résultat. Or, comment le pourrait-elle sans un contrôle qui, presque partout fait défaut? Les plus consciencieuses se bornent à exiger que le mineur, dont la famille n'habite pas très loin, se rende au patronage à intervalles plus ou moins éloignés ou même, plus simplement, à demander parfois de ses nouvelles.

Quant à la surveillance des mineurs — ce sont le plus souvent des filles — placés par les patronages, la plupart du temps sans aucun délai, dans d'autres institutions privées, on juge bien qu'elle n'est guère possible. Lorsqu'on affirme que le président d'un patronage l'exerce personnellement, il ne s'agit, on l'entend bien, que de simples visites. Comment une œuvre privée, et sans doute particulièrement une maison religieuse, telle que les « Bon Pasteur » et les autres couvents, souffrirait-elle que le patronage qui, d'ailleurs, ne lui paie par enfant qu'une allocation journalière des plus réduites, vienne exercer chez elle un contrôle vraiment sérieux? Et qu'advient-il du délégué à la liberté surveillée dont il sera parlé plus loin? « Les jeunes filles, souvent placées dans des couvents et même dans des couvents cloîtrés — disait M. Paul Kahn — c'est peut-être une mauvaise plaisanterie que de leur dire qu'elles sont en liberté surveillée ». Des administrateurs de patronages répondent que le contrôle n'est pas nécessaire ici. C'est à l'État de le dire, qui a confié l'enfant au patronage, et non à d'autres personnes, et il a le devoir d'exiger qu'on lui rende compte de l'enfant, quel que soit l'endroit où, à son insu, il a été placé. Or, 7 à 800 filles se

trouvent aujourd'hui, sans décision de justice, enfermées dans des couvents qui n'ont pas reçu l'agrément préfectoral. Un des principaux patronages de Paris y compte près de la moitié de son effectif. Pour un autre, l'Inspecteur général écrit: « le gros effectif pupillaire est fourni par les filles envoyées aux « Bon Pasteur » ou autres couvents dans des conditions bien connues. Ici, le patronage n'exerce aucun contrôle et son rôle est pratiquement nul ». Même le cas a été relevé de mineures confiées à un « Bon Pasteur » par le patronage auquel le tribunal les avait remises, et que le couvent, de son côté, a de lui-même transférées à des particuliers. C'est la modalité du patronage à cascades, et de pareils placements sont sans contrôle possible.

Quant aux conditions matérielles, morales, éducatives, professionnelles, dans lesquelles sont placées les fillettes et jeunes filles enfermées dans les « Bon Pasteur », on ne peut pas ici se prononcer. Les règles du contrôle administratif d'institutions aussi particulières n'ayant pas encore été précisées, l'inspecteur ne peut guère que se borner à un appel de nom et à une visite discrète de ceux des locaux qui lui sont ouverts.

Pour les garçons, le cas de beaucoup le plus fréquent est le placement chez des particuliers, presque toujours à la campagne, et, pour la plupart des patronages importants, dans des départements éloignés.

Aussi, les observations sont-elles nombreuses sur ce sujet. Elles portent d'abord sur le choix du placement, si délicat en pareille matière, ensuite sur la surveillance nécessaire du mineur placé.

Pour choisir un placement approprié, et qui puisse, au besoin, favoriser le redressement moral, il faudrait, cela va de soi, avoir étudié le tempérament et le caractère de l'enfant, alors que, nous l'avons vu, la presque totalité des patronages ne font pas cette étude, et ne sont pas outillés pour la faire. Se préoccupe-t-on du moins de son degré d'instruction, de ses occupations antérieures, de ses tendances? Oui, exceptionnellement, dans des patronages de faible importance. Dans ceux qui comptent jusqu'à des centaines d'enfants placés, et jusqu'à mille, on recueille cette réponse: « qu'on n'a pas le loisir de se préoccuper de ces circonstances et que, d'ailleurs, les correspondants ont toujours le placement immédiat d'ouvriers agricoles à bon compte ».

Placement immédiat d'ouvriers agricoles: serait-ce donc le caractère qu'ont revêtu, peu à peu, loin de tout contrôle, un trop grand nombre de patronages parmi les plus importants? La

constatation serait grave. Elle a été faite. « On ne peut pas, dit le directeur d'une œuvre très importante, fournir suffisamment d'ouvriers agricoles dans les Vosges. » Le correspondant de la même œuvre dans le Gers, déclare: « Je pourrais encore placer chez les paysans une centaine d'enfants. » Dans la Haute-Marne, « le pupille C..., déclare un cultivateur, m'a été envoyé par Mme X. ., qui tient un bureau de placement ». « Le pupille T. ., déclare un autre cultivateur, m'a été confié par Mme X..., qui fait l'agence de placement, etc. . » Mme X... est la correspondante, chef de groupe, du patronage parisien. Dans un département voisin, le règlement imprimé pour le placement des mineurs est intitulé: « Règlement des placements de domestiques par l'Union des Syndicats agricoles du département de... pour 1927. » Ici, il n'est même plus parlé du patronage et les mineurs sont devenus des « domestiques ». Aussi les correspondants réclament-ils des enfants aux patronages et ceux-ci aux tribunaux. Voici un fait significatif. Dans le Lot-et-Garonne, le mineur F... se sauve de chez son patron et ne revient que pour rentrer dans la maison par effraction, voler et saccager. Arrêté, il est conduit chez le correspondant qui, sereinement, le replace quatre jours après chez un autre cultivateur. Voici un chiffre intéressant: sur 1.893 enfants confiés en 1925 à une œuvre parisienne, les uns par les tribunaux, les autres librement par les familles, 1.643 étaient employés à la culture et 250 seulement à d'autres métiers. Encore, sur ces 250, peut-on relever une quarantaine de charretiers, jardiniers, vachers et bergers, professions certainement rurales. (Par contre, on peut croire que le placement de 4 mineurs comme « garçons de café » n'était pas très désirable.)

Certes, le placement agricole est, sans doute, pour le plus grand nombre de mineurs de la loi de 1912, celui qui peut aider le mieux à leur redressement moral, mais à des conditions expresses:

a) qu'après le choix attentif de l'enfant, le choix du patron soit fait avec le plus grand soin et uniquement dans l'intérêt du mineur, et qu'on n'oublie pas qu'un patronage est exactement le contraire d'un bureau de placement;

b) que la surveillance du patronage sur le mineur devenu paysan au fond d'une province reste incessante.

Or, dès 1917, la *Revue du Tribunal pour enfants* publiait ceci: « Pour l'exécution de la loi de 1912, les œuvres privées ont rendu de grands services. Mais il faut dire aussi que, par

là-même et aussi peut-être par la rivalité grisante des statistiques, elles ont été entraînées en dehors de leur véritable voie. Débordées, elles ont eu recours très souvent, et à l'excès, au placement familial . . . D'une part, les patrons à qui on offre les judiciaires de treize à dix-huit ans, ne les prennent que comme main-d'œuvre et à cause de la rareté de la main-d'œuvre. D'autre part, les institutions charitables (qui reçoivent cependant une allocation quotidienne d'hospitalisation) se réduisent ainsi au rôle de bureaux de placement, ce qui n'est pas sans risque pour leur bon renom. Plus, en effet, elles ont recours à ce placement chez des particuliers, et moins elles peuvent se montrer exigeantes sur la moralité de ces derniers. Cependant, croyant bien faire, certains tribunaux remettent en nombre excessif des enfants à des œuvres qui, ne disposant pas de moyens proportionnés, les envoient aussitôt chez des particuliers en quête de main-d'œuvre. De là, une série de placements, suivis souvent d'autant d'évasions ou de renvois, et au cours desquels, en s'habituant de plus en plus à fronder et à tourner en dérision les efforts dont il est l'objet, le mineur s'enfoncé de plus en plus dans le mépris de toute discipline. » Mais cette question est si grave, qu'elle présente encore d'autres côtés, qu'on ne peut ici que signaler. De l'intérêt des employeurs, on ne dira qu'un mot, puisque, s'ils acceptent les mineurs des tribunaux, c'est qu'ils y trouvent leur compte ; encore peuvent-ils très légitimement exiger que les travailleurs qui leur viennent du patronage n'apportent pas chez eux des causes de perturbation morale et *a fortiori* ne leur fassent pas courir le danger d'être victimes de délits ou de crimes. (Il a été relevé des cas où le patronage avait placé des mineurs des tribunaux sans révéler d'où ils venaient.) Sur l'intérêt économique du pays, il convient d'apporter cette précision : quand la Direction de l'Enseignement technique — des méthodes de laquelle l'Administration pénitentiaire cherche heureusement à s'inspirer pour ses établissements publics — poursuit dans le pays, par ses cours et conférences, ses écoles pratiques et l'ensemble de son enseignement rural, l'ouverture de débouchés agricoles pour l'apprentissage des enfants, quand elle s'oriente comme elle le fait de plus en plus vers l'artisanat des champs, quand elle développe l'institution de corps de techniciens des campagnes, habiles à conduire et à réparer les machines, en vue de l'intensification et de la modernisation de notre économie rurale, elle réalise une œuvre féconde. De cette œuvre, les patronages n'ont ni l'ambition, ni les moyens ; ils sont réduits à la nécessité plus modeste de fournir à bon compte aux cultivateurs des gar-

çons de ferme et des valets d'écurie. Ici donc, l'intérêt de la société ne saurait être plus satisfait que celui de l'enfant, et il semble que ce soit beaucoup que de déranger, pour un pareil résultat, le jeu normal de l'offre et de la demande sur le marché du travail, non seulement dans les emplois où l'on dirige les enfants, mais parfois même dans ceux qu'ils quittent, sans compter qu'il pourrait s'agir de celui du père, que tant de sociologues et de philanthropes conseillent à l'enfant de continuer. Garçons de ferme et valets d'écurie, au surplus dans quelles conditions ? Récemment écrivait à l'Administration pénitentiaire une personnalité qui, dans un département, a relevé des faits fâcheux, « il faut que vous sachiez que dans la culture certains cultivateurs abusent des pupilles, les font travailler comme des forçats, depuis le lever du soleil jusqu'au soir tard, sans leur donner aucune satisfaction. Ils se croient transformés en gardes-chiourme. Le correspondant de l'œuvre demande bien un certificat de bonne vie et mœurs, mais cette pièce est insuffisante, car souvent le maire est complaisant. En général, le cultivateur ne voit pas le point de vue moral, il ne voit que le point de vue utilitaire ». Un Inspecteur général résume ainsi ses constatations sur place : « Les cultivateurs qui prennent en garde les pupilles du patronage, voient en eux des domestiques, traités avec plus ou moins d'humanité ou d'égards, peut-être même des malheureux traités avec compassion, mais jamais des apprentis auxquels il faut donner un enseignement professionnel. Ces patrons sont des fermiers qui doivent semer, récolter et vendre, et pas des instructeurs. Leur mobile peut être aussi bien la charité que l'intérêt, mais ce n'est pas la pédagogie. »

Sous ces réserves, qui sont graves, et aux conditions plus haut rappelées, qui sont nécessaires, le placement agricole pourrait être, le plus souvent, préférable, on le répète. Il reste qu'à diriger sans examen vers la rude existence d'ouvriers agricoles des enfants et des adolescents qui avaient déjà commencé l'apprentissage d'un autre métier, c'est risquer de les décourager, de les aigrir, de les inciter à la fuite, à la rechute ou pire. Et c'est bien ce qui a été constaté.

Premier exemple. Jugement du 17 novembre 1924 (Paris) :

« Attendu que René H. . . est l'objet d'un incident de M. W. . . , délégué agissant comme agent du patronage de . . . , qu'il résulte du rapport de ce délégué que le mineur a été placé volontairement par sa mère au patronage, qu'il s'est enfui de la place où il avait été envoyé à la campagne,

qu'il a été arrêté à Mirecourt et confié par jugement de ce tribunal au patronage de... qu'après avoir été placé chez un autre cultivateur il a de nouveau pris la fuite, pour être reconfié au patronage par le tribunal d'Épernay, le 19 juin dernier;

« Attendu qu'il appert des renseignements fournis à l'audience que l'unique cause de ces fugues provient de ce que le mineur n'a pu s'adapter aux conditions de placement, lesquelles loin de contribuer à son amendement, semblent, au contraire, de nature à compromettre son avenir; qu'il est établi, en effet, notamment par les lettres de l'enfant, que celui-ci a une bonne instruction, qu'il est doué d'une intelligence qui doit lui permettre d'exercer facilement et avec succès un métier ou une profession, que cependant il n'a été placé que chez des cultivateurs où il a été pris par le découragement en se voyant parmi les bêtes et le fumier, se demandant comment il assurerait son avenir, s'il devait rester jusqu'à vingt et un ans dans la culture et ce qu'il serait quand il serait rentré du service militaire, sans métier dans les mains;

« Attendu qu'il paraît voir mesuré l'étendue de ses erreurs;

« Attendu qu'il est encore établi que dès son retour chez sa mère, il s'est mis au travail, lequel n'a été interrompu que par son arrestation en vertu du jugement de défaut qui l'a envoyé en correction; que ses patrons ont été satisfaits de ses services pendant quatre mois; qu'il sont disposés à le reprendre; qu'il y a lieu de tenir compte enfin du désir exprimé par la mère de faire continuer à son fils l'apprentissage du métier de dessinateur pour lequel il a des aptitudes spéciales;

« Attendu qu'il convient cependant de prendre des mesures pour s'assurer de la bonne conduite du mineur et de le placer sous le régime de la liberté surveillée en le rendant à sa mère conformément aux conclusions du Ministère public... »

Deuxième exemple. Une enquête a été faite par l'Administration pénitentiaire sur le cas d'un mineur confié à un patronage, d'abord par sa famille, puis par un tribunal et qui fut condamné, le 2 juin 1926, pour assassinat de son patron, à vingt ans d'emprisonnement. Les constatations faites sont ici particulièrement intéressantes.

« En novembre 1925, N... est confié par ses parents pour un an, au patronage. Il est dirigé sur la ville de X... Il a séjourné un jour à peine au siège social et aucun médecin ne l'a examiné. Les parents ont mis tout leur espoir dans cette année de patronage. Leur fils va continuer le métier d'ajusteur, ils en ont obtenu la promesse; c'est pour cela, d'ailleurs, leur a-t-on dit, que N... est envoyé dans un département où sont nombreuses les usines. Une déception l'attend à X... Le correspondant du patronage, à qui il vient de faire part de la promesse faite à ses parents qu'il sera placé comme ouvrier ajusteur, lui répond: c'est inexact, on ne place que dans la culture, les pupilles qui se tiennent bien, obtiennent quelque-

fois, des places de garçon boucher ou de garçon charcutier ». N... est donc placé chez un cultivateur où il ne se plaît pas et reste dix jours, puis chez un deuxième, puis chez un troisième. Un vol de fromage l'a amené entre temps devant le tribunal de X... qui l'a confié au patronage jusqu'à sa majorité. Son découragement est grand. Faut-il s'en étonner? Pas de visite de patronage, pas d'échange de correspondance, pas de conseils, pas d'encouragements, des rebuffades souvent. Alors naît l'impérieux désir de revoir Paris. Pour y satisfaire sans tarder, il lui faut de l'argent... et il commet l'acte abominable qui le conduira à la Colonie correctionnelle d'Eysses. Le patronage n'a pas donné à N... la direction sévère et enveloppante dont il avait grand besoin. Quelle étude a pu être faite de ce garçon? Il est resté un jour à peine au siège social. Quels placements lui ont été procurés? L'adaptation au milieu difficile et l'instabilité du sujet exigeaient une surveillance ferme et de tous les instants; des encouragements nombreux, une orientation professionnelle meilleure auraient abouti, grâce à l'appoint d'un bon niveau mental, au redressement moral de ce garçon ».

Ces cas d'espèce éclairent singulièrement le passage suivant d'un récent rapport (21 février 1927) du procureur général près la Cour d'Appel de Nancy au Ministre de la Justice :

« Mon substitut de Nancy a pu faire des constatations utiles en ce qui concerne la section du patronage de... (ici le nom d'un très important patronage parisien), qui recueille tous les mineurs confiés par le tribunal à cette institution.

« Cette section est dirigée par l'abbé X..., avocat. Elle place les jeunes condamnés qui lui sont confiés chez des cultivateurs. Or, souvent, les mineurs ne s'y plaisent pas, soit que leur forces ne leur permettent pas de se livrer aux travaux des champs, soit que les agriculteurs chez lesquels ils sont placés se montrent trop exigeants à leur égard et les rebutent, soit, enfin, qu'ils n'éprouvent aucun goût pour les travaux agricoles. Aussi conviendrait-il, dans l'intérêt de ces mineurs, et dans l'intérêt de la société, que ce patronage emploie d'autres méthodes d'éducation corrective. Mon substitut a eu l'occasion de recevoir les doléances de ces jeunes gens qui préfèrent s'enfuir, vagabonder et être arrêtés, plutôt que de rester chez les cultivateurs souvent exigeants et quelquefois durs, qui les ont reçus du patronage. Il ne faut pas chercher ailleurs la cause de l'augmentation du nombre des jeunes vagabonds qui, presque quotidiennement, sont amenés au Parquet et qui, pour la plupart, ont été confiés au patronage de... »

« Il est superflu d'insister sur la nécessité d'apporter un remède à cette situation, car ces mineurs, découragés, démoralisés, aigris, cherchant par tous les moyens à échapper aux obligations qu'on leur impose, obéissent à tous les penchants, succombent à toutes les tentations et suivent tous les mauvais conseils. Leur relèvement moral devient impossible et ils sont définitivement perdus pour la société. »

Au procureur général de Nancy fait écho le procureur général d'Agen, écrivant au Ministre le 3 février 1927 : « Je suis entièrement d'accord avec mon substitut d'Auch sur les conclusions de son rapport », où on lit : « Les patronages reçoivent beaucoup plus d'enfants qu'ils n'en peuvent garder. La surveillance est insuffisante. Pour être efficace, elle devrait se manifester par des visites fréquentes. Or, leurs représentants, qui cumulent souvent leur qualité de délégués avec d'autres fonctions sont dans l'impossibilité de les effectuer. D'autre part, les patrons chez lesquels les mineurs sont placés, sont plus préoccupés de tirer profit d'eux que de veiller à leur redressement moral. »

Dans de pareilles conditions de placement, une surveillance incessante du mineur serait, de la part du patronage qui s'est déchargé de la garde du mineur, de toute nécessité. Les constatations faites sur place par l'Inspection générale ont confirmé que, très généralement, cette surveillance était illusoire ou inexistante.

Une réserve, cependant, doit être faite ici. Lorsque l'œuvre n'a pas enflé son effectif pupillaire d'une manière qui rend impossible toute action sérieuse de patronage, et lorsqu'elle place les mineurs qui lui sont confiés dans le département même, ses représentants peuvent exercer une surveillance directe, et il est des œuvres où ils l'exercent. Telle œuvre de province, notamment, qui est dans ce cas, possède une automobile et consacre un crédit à ces déplacements (en 1926, dépense : 18.948 fr. 69). L'Inspection générale n'a pas d'objection à formuler contre une dépense faite pour un contrôle qu'elle réclame. Là, les mineurs sont vus deux ou trois fois par an. Des fiches d'un modèle assez semblable à celui qui est utilisé par certains services de l'Assistance publique, sont garnies au passage par les personnes qui ont inspecté les placements et les enfants ; la fiche portant les renseignements recueillis est versée au dossier de chaque enfant. Un répertoire général sur fiches permet de retrouver rapidement ces dossiers. Voilà qui est bien, et se rapproche du fonctionnement de l'Assistance publique. Ce qui est nouveau, c'est la collaboration des gendarmes. Voici les termes d'un rapport d'inspection : « Une surveillance des placements est effectuée par les brigadiers de gendarmerie, en vertu d'une autorisation donnée par le général commandant la Légion de gendarmerie du . . . Ils signalent les mauvais placements, font au besoin des observations aux enfants, tiennent au courant l'œuvre de ce qu'ils ont été à même de voir au cours de leur tournée, etc. . . J'ai vu quelques lettres adressées par les brigadiers de gendarmerie au président

de l'œuvre. Elles témoignent de l'intérêt qu'ils apportent à cette mission, que la plupart assurent avec beaucoup de conscience. L'œuvre correspond fréquemment avec eux, elle leur signale les mutations, leur demande des renseignements sur les patrons. Cette collaboration semble donner de bons résultats ». De bons résultats pour l'ordre public sans doute, mais ne pourrait-on craindre qu'au point de vue du redressement intérieur, qui est l'essentiel, l'intervention des gendarmes ne soit parfois de nature à contrarier la confiance en eux-mêmes qu'on doit inspirer aux mineurs ? Il y a déjà eu des gendarmes dans leur vie. Nul doute que ceux dont il vient d'être parlé ne réussissent qu'au prix de beaucoup de tact.

Mais, déclarait, il y a deux ans, devant la Société générale des prisons, un maître du droit, « si l'enfant est placé trop loin pour que des contacts réguliers et fréquents (avec la société de patronage) soient possibles, si la société croit avoir terminé sa tâche, en organisant une sorte de transportation à l'intérieur des enfants qui lui sont confiés, j'estime qu'elle méconnaît les intentions les plus évidentes de la loi de 1912 ». Les constatations de l'Inspection générale ont établi que les résultats de cette « transportation à l'intérieur » n'avaient fait qu'empirer.

Les patronages chez lesquels on peut constater, aujourd'hui, quelque effort sérieux pour la surveillance sont rares.

Le plus souvent, il n'y a matière pour aucun éloge.

Un Inspecteur général écrit, à propos d'un patronage parisien bien connu : « Quant aux enfants placées (comme domestiques s'entend) on ne n'a même pas renseigné avec certitude, au siège de l'œuvre, sur leur situation ; on ignore leurs gages. On me dit bien que les filles placées viennent au patronage une fois par mois et un cahier de visites mentionne qu'en octobre il en est venu 4, en juin 5, en mars 7, mais on ne va jamais les voir sur place. On ignore presque tout d'elles. L'action tutélaire est nulle. » Que dire, lorsque le mineur est placé au loin ? Trop souvent, on ne trouve aux sièges des patronages que des renseignements tout à fait insuffisants sur son compte et trop souvent, pas de nouvelles récentes. Ce n'est que sur place qu'on a parfois découvert que tel mineur avait quitté son placement, que telle mineure était déjà mariée.

Dans ce cas de placement lointain, qui est le plus fréquent, presque toujours l'enfant est confié par le patronage à un « correspondant » ou « chef de groupe ».

Pour un seul patronage, 1938 garçons (dont 1.062 mineurs confiés par les tribunaux et 876 confiés librement par les familles), étaient groupés sous la direction de 9 « correspondants ».

Il y a des départements où un seul correspondant est chargé d'un nombre considérable d'enfants (tribunaux et familles) : 136, 159, 316 et jusqu'à 854. Or, ils ont tous d'autres occupations et il ne semble pas que, souvent commerciales, elles les aient préparés à la tâche si particulière d'éducateurs des enfants qui viennent des tribunaux, ni qu'elles leur en laissent toujours le temps. Certains n'ont pas caché qu'ils visitaient les enfants... lorsque leurs affaires d'assurances les appelaient dans le pays. Une jeune femme avait vingt-sept ans lorsqu'il y a deux ans, à la mort de son mari, elle fut chargée de la direction morale et matérielle d'un groupe qui compte aujourd'hui 136 mineurs de moins de dix-huit ans, répartis dans tout un département et jusque dans les départements voisins et sur lesquels 100 venaient des tribunaux. Il est même advenu à un patronage parisien d'écrire à sa « correspondante », Mlle P..., et d'apprendre par une tierce personne que celle-ci, pour raisons de santé, avait depuis longtemps cessé de s'occuper des enfants.

Des enquêtes minutieuses, menées dans plusieurs départements et dont on ne peut donner ici le détail, ont établi que la surveillance locale sur le mineur était très généralement insuffisante ou inexistante. Exemples : un sondage fait dans la Haute-Marne, sur 30 mineurs, dont les noms avaient été pris au hasard, a donné le résultat suivant : 2 avaient déjà quitté le placement indiqué par le patronage ; sur les 28 autres, 19 n'avaient jamais été visités dans leur placement actuel, 7 avaient été visités une seule fois, 2 seulement plusieurs fois. Il a été ainsi confirmé que le correspondant n'est même pas toujours informé des changements de placement, ou bien qu'il n'en informe pas le patronage. Un enfant avait été arrêté pour vol trois mois auparavant, un deuxième avait, depuis un mois, quitté subitement son patron, un troisième, enfin, s'était marié, il y avait déjà quatre mois, et avait quitté son placement pour aller habiter chez un parent de sa femme. L'ignorance du patronage est significative. Dans le Gers, sondage sur 15 pupilles : 13 n'avaient jamais été visités par le correspondant. Mêmes constatations, enfin, établies par les enquêtes, soit de l'Inspection générale, soit de l'Administration pénitentiaire, dans le Cantal, la Creuse, la Dordogne, la Haute-Garonne, le Jura, les Landes, le Lot, le Lot-et-Garonne, la Meurthe-et-Moselle, l'Orne, les Hautes-Pyrénées, le Tarn-et-Garonne, la Vienne, les Vosges.

A l'arrivée du tribunal, immédiatement expédié, sans examen physique ou moral, sans considération pour ses occupations antérieures, ses tendances, ses aptitudes, dans le rude

emploi d'ouvrier agricole, ignorant presque toujours ce qu'il gagne, ce qui lui en restera, n'ayant ainsi même pas le mobile moral de l'intérêt qu'il pourrait porter à un travail lui faisant gagner sa vie, de plus, trop souvent, ne recevant pas de l'œuvre (pour son propre argent) une tenue convenable et suffisante, enfin, presque toujours laissé par un patron qui n'apprécie que son rendement, sans direction morale, sans encouragement, et ne voyant presque jamais quelqu'un de sa famille ou du patronage qui la devrait suppléer — tel est le sort commun de l'enfant dont l'État a annoncé qu'il prenait en mains l'intérêt et le relèvement. Ce relèvement, l'État l'a confié à un patronage, le patronage l'a confié à un correspondant le correspondant l'a confié à un cultivateur. En réalité, il est à craindre que, le plus souvent, ce ne soit le mineur lui-même qui ait à pourvoir à son propre relèvement. Que ce tableau souffre des atténuations, on ne le contestera pas. De même qu'un petit nombre d'associations, on l'a dit, se préoccupent de faire œuvre réelle de patronage et se sont donné de premiers, mais très insuffisants moyens d'action, de même que certaines placent les mineurs dans le département et les surveillent, de même on a trouvé des correspondants et des patrons qui se préoccupaient de l'avenir moral de l'enfant. Pour tous ceux qui voient sur place : magistrats, administrateurs, inspecteurs, il est hors de conteste que ces cas sont peu nombreux et, à ce sujet, il faut noter une dernière considération. Les patronages, même ceux qui ont dû fermer, croient répondre aux critiques le plus fondées par la production de correspondances d'anciens pupilles, tout à l'honneur de ces derniers, et d'états montrant que certains d'entre eux sont devenus des citoyens irréprochables et utiles. Oublierait-on que dans la masse des enfants amenés devant le tribunal, où sont confondus et le criminel, et l'auteur du plus mince délit, et le simple « errant », ce ne sont pas les pires que choisissent les représentants des patronages, et qui leur sont remis ?

Et comment enfin s'étonner si les victimes — pour reprendre le mot justicier de M. le professeur Cuhe — de cette « véritable transportation à l'intérieur », si ces enfants mal soignés, mal éduqués, mal surveillés, ne songent, comme disait le Procureur général de Nancy, que trop souvent à la fuite ? On ne donnera ici que les chiffres relatifs aux deux plus grands patronages parisiens (garçons, filles).

Patronage de garçons.

	ANNÉES				TOTAUX (4 années)
	1923	1924	1925	1926	
Évadés de l'asile, siège de l'œuvre ..	17	36	39	70	162
Évadés en cours de route ou en placement.....	245	300	270	347	1.092
TOTAUX	262	336	309	347	1.254
Effectif au 31 décembre	1.072	1.094	1.309	1.253	
Pourcentage.....	21,4	30	23	27,6	

Patronage des filles.

DEUXIÈME SEMESTRE 1925 ET PREMIER SEMESTRE 1926 (UNE ANNÉE)	
Évadés de l'asile, siège de l'œuvre	20
Évadés en cours de route ou en placements	45
TOTAL.....	65
Effectif en juillet 1926.....	245
Pourcentage.....	27

Ainsi, dans ces deux grands patronages, en 1926, plus du quart des mineurs et des mineures qui leur étaient confiés par les tribunaux se sont enfuis.

Encore faut-il noter que certaines œuvres, effrayées par la multiplicité des disparitions qui révélait une organisation défectueuse, ont souvent renoncé à créer « l'incident à la liberté surveillée », qui devait ramener l'enfant devant le tribunal, et, exerçant sur l'évadé repris un droit de correction qui ne leur

appartenait pas, l'ont interné directement dans une colonie privée.

Les exemples quotidiens abondent, d'enfants placés prématurément chez un patron ou dans des familles par les patronages, et qu'on est forcé d'acheminer par la suite, presque toujours après une ou plusieurs évasions, vers les colonies pénitentiaires où ils arrivent trop tard, irrémédiablement corrompus, partant corrupteurs, au quadruple préjudice des familles où ces enfants sont venus jeter le trouble, des enfants mal aiguillés à l'origine, des colonies qu'ils viennent troubler, et des patronages eux-mêmes qui n'ont rien à gagner à la multiplication des échecs.

Par contre, le mineur envoyé au patronage pour un mince délit, ou pour le quasi-délit de vagabondage simple, celui qui s'est amendé, qui devrait, au regard du simple bon sens, être renvoyé au plus tôt devant le tribunal, pour qu'une décision plus favorable soit prise à son égard, est gardé au patronage. La situation la plus intéressante pour la société était celle de l'enfant entré dans le service avant treize ans. La loi de 1912 était pour lui explicite : l'article II stipulait qu'outre les demandes que la famille pouvait formuler pour sa libération (art. 10), « la Chambre du conseil du tribunal peut toujours, d'office, à la requête du ministère public, ou sur la demande de l'enfant, soit le rendre à sa famille, soit modifier son placement, par une décision motivée ». Il était aisé au patronage d'obtenir la requête du ministère public ou, plus simplement, de provoquer une demande de l'enfant. Pour le mineur entré après treize ans, et placé sous le régime de la liberté surveillée, la loi prévoyait que, sur simple requête du délégué, le mineur pouvait être cité à une prochaine audience pour qu'il fut statué à nouveau. On a fait remarquer, il est vrai, que ce n'était que pour le cas de mauvaise conduite et de péril moral. Mais avec une loi qui était faite au profit de l'enfance, ce texte aurait dû suffire pour que le patronage qui aurait vraiment voulu rendre à la liberté un mineur jugé digne d'elle, trouvât une solution. On aurait pu estimer qu'il y avait « péril moral » à priver de la liberté un mineur devenu irréprochable. Il y a eu des jugements dans ce sens. (Toutefois, il convient de reconnaître que certains d'entre eux furent infirmés en appel) Fort heureusement la loi du 26 mars 1927 a dissipé toute équivoque. On sait que cette modification de la loi de 1912, intervenue au bout de quinze ans, s'est produite précisément à l'occasion de la discussion, par le Conseil supérieur des Prisons, du projet de décret relatif aux patronages dont il sera reparlé plus loin. Certains parlementaires, membres de cette assemblée, se sont étonnés et émus

des rigueurs d'interprétation de l'article 23 de la loi de 1912, à cet égard et, notamment, du commentaire paru dans le Code de l'Enfance : à savoir que le « tribunal n'a dans cette hypothèse que le droit de prendre les mesures de rigueur nécessaires pour assurer avec plus d'efficacité la surveillance du mineur délinquant ordonnée par la sentence originaire ». Aussi ont-ils décidé de proposer d'urgence au Parlement d'introduire dans la loi de finances la plus prochaine les dispositions qui ont fait l'objet de la loi du 26 mars 1927.

Le président du tribunal pour enfants et adolescents de la Seine — deux ans avant que cette loi du 26 mars 1927 ne fut venue assimiler dans les conditions précédentes le mineur de dix-huit ans au mineur de treize ans — disait : « Convient-il de garder jusqu'à leur majorité des enfants qui se conduisent bien ? Le retour à la famille, lorsqu'elle présente des garanties, est la meilleure des sauvegardes. »

C'est que cette loi de 1912, on l'a déjà dit, peut être terrible, si le juge n'est pas parfaitement renseigné sur l'enfant qui comparait devant lui pour avoir été trouvé errant ou pour le moindre délit. Pour une fraude en douane, deux petites filles de dix et de neuf ans sont enfermées dans un patronage jusqu'à leur majorité ; jusqu'à sa majorité, un garçon de neuf ans, pour vol ; jusqu'à sa majorité, un garçon de sept ans, pour vol ; jusqu'à sa majorité, un garçon de six ans, pour vol ! Or, tandis que les mineurs qu'on a dû juger plus sévèrement et qui sont envoyés directement en colonie pénitentiaire, peuvent, s'ils donnent satisfaction, être bientôt remis à une famille qui présente des garanties, les enfants qui ont quitté un patronage avant leur majorité sont en nombre infime, et ce résultat ne saurait surprendre depuis que des patronages, et parmi les plus importants, se sont fait des ressources avec le produit cumulé des allocations de l'État et des retenues opérées sur le produit du travail même du mineur. Ainsi s'explique l'accroissement continu de l'effectif pupillaire de ces œuvres privées. Or, il faut regretter, et à tous les points de vue, que la libération anticipée de l'enfant qui a fait preuve d'amendement, ne soit pas entrée dans la pratique. D'abord elle aurait aidé, avec une efficacité singulière au relèvement moral de l'enfant, elle aurait ensuite diminué la charge du Trésor public.

En résumé, à cette partie du rapport (redressement moral), on ne peut donner que cette conclusion : les institutions charitables, malgré quelques résultats obtenus, n'ont pu s'acquitter d'une façon suffisante des mesures de surveillance, d'éducation et de réforme à elles confiées par la loi du 22 juillet 1912.

II. — L'INTÉRÊT MATÉRIEL DU MINEUR

Lorsqu'il s'agit de préparer à la vie utile des enfants dont l'avenir a été mis en question par une première faute, les soins moraux et l'intérêt moral du sujet doivent primer tout le reste. On en tombe d'accord, et si l'enfant arrivait à sa majorité sain, bien préparé à son rôle social, et bien disposé à le jouer, qui irait chicaner sur la modicité du pécule que le patronage lui remet à sa sortie ? C'est ce que les « institutions charitables » disent toutes, et elles auraient raison de le dire, si l'examen de leur fonctionnement actuel n'avait pas abouti à cette constatation que nombre d'elles, et parmi les plus importantes, paraissent se préoccuper, avant tout autre intérêt, de l'intérêt de l'institution charitable elle-même. Et c'est pourquoi on a été amené à se demander quels résultats sont aussi obtenus sur le terrain de l'intérêt matériel du mineur, combien est payé son travail, combien lui est retenu pour l'œuvre, et quel soin prend celle-ci de garder et de faire fructifier, jusqu'à la sortie, le pécule de l'enfant. Considérations qui, du reste, ont bien plus d'importance qu'on ne le dit, pour le redressement moral lui-même ; car donner au mineur un métier de son goût et lucratif, le tenir au courant de ce qu'il gagne et de l'accroissement de son petit avoir, n'est-ce point lui rendre ce qui, trop souvent, lui fait le plus de défaut : la confiance en lui-même et en son avenir ?

Voici l'essentiel des constatations faites à ce sujet.

a) *Le gain du mineur.*

1° *Mineurs sous la garde effective de l'œuvre désignée.* — Lorsque le mineur est gardé au siège de l'œuvre, pour motif, soit d'observation (ce qui est exceptionnel), soit d'état de santé, soit de passage entre deux placements, et qu'en raison de la brièveté du séjour il ne travaille pas ou bien n'est occupé qu'à un travail peu productif, simple passe-temps, comme l'enflage d'étiquettes, on comprend qu'il ne soit point rétribué. Mais on ne saisit pas que, dans certaines œuvres qui s'intitulent encore « de bienfaisance », et parmi les plus riches, on le fasse payer : cinq francs par jour pour son entretien et, en plus, 0 fr. 70 par jour pour la surveillance, retenus sur le produit de son travail dans les placements. (Ne pas oublier que l'œuvre touche en plus, de l'État 2 fr. 50 par jour), Sans aller jusqu'à un pareil abus, d'autres institutions se servent à trop bon compte du travail de l'enfant pour le service général de leur maison, quand ce n'est pas pour le service particulier de la directrice ou du directeur.

Deux exemples seulement. Un patronage de province occupe dans son important immeuble une cinquantaine de mineurs, non seulement au service général, mais encore comme menuisiers, maçons, jardiniers, etc... « employés au petit bonheur, observe l'Inspecteur général, sans sélection, sans discernement, sans apprentissage, sans qu'il soit actuellement fait aucun effort en vue de leur donner une éducation professionnelle » : aucun ne touche de salaire, ils ont seulement droit à une gratification de 3 fr. 75 par semaine, diminuée, le cas échéant, des amendes qu'ils peuvent avoir encourues ; aucun d'eux n'a le moindre pécule. Dans un important patronage parisien (filles) donné souvent comme modèle, 4 mineures de dix-huit, dix-sept et demi, dix-sept, près de dix-sept ans, qui donnaient la meilleure impression, servent de bonnes à tout faire en ne recevant, à la place de gages, que quelques rares et menues gratifications. Elles possédaient respectivement : 9 francs, 50 francs (livret), 225 francs (livret) et zéro.

Parfois, l'œuvre place auprès d'elle, dans sa ville, un certain nombre de mineurs qui reviennent le soir chez elle dîner et coucher. C'est une des rares pratiques où se révèle un effort de patronage véritable. Au point de vue de l'intérêt matériel du mineur, ces placements urbains sont assez rémunérateurs. Dans une œuvre parisienne, il est des pupilles qui gagnent de 400 à 700 francs par mois, comme ébénistes, mécaniciens, ajusteurs, tourneurs, couvreurs, etc... En province, on a relevé des salaires, pour manœuvres maçons, de 15 francs par jour, et même de 20 et 21 francs. Mais il faut noter que, si l'œuvre parisienne se contente de prélever sur le salaire, pour le dîner et le coucher, 80 francs par mois, par contre, en province, une œuvre retient pour elle la moitié du salaire (diminué de 2 francs par jour, laissés au mineur comme argent de poche), soit 6 fr. 50 à 9 fr. 50 par jour. En plus, elle réclamait de l'État et recevait 2 fr. 50 par jour. Une autre retient, indifféremment, sans que le travailleur en sache rien, 11 fr. 40 par jour, sur un salaire qui n'est pas toujours supérieur à cette somme (10 à 15 francs). De la part d'une institution « charitable », on ne comprend guère des retenues aussi abusives. Elles font que les chiffres de pécule relevés sont dérisoires.

Un certain nombre de patronages possèdent des établissements agricoles ou industriels, où ne sont gardés qu'un nombre infime de mineurs. Au sujet de la rémunération de ceux qui y travaillent, des observations ont été faites. Dans l'un des meilleurs établissements (patronage de province), 19 mineurs sont en apprentissage. Pendant toute la durée de

l'apprentissage, quatre ans pour l'imprimerie, trois ans pour la culture, ils ne reçoivent que des récompenses et pas de salaires. Il a été relevé, à titre de sondage, que 3 enfants de dix-sept à dix-huit ans avaient reçu par an, depuis l'âge de treize ans, respectivement, 45, 55 et 100 francs. On regrette que, dans cet établissement, un des très rares où l'apprentissage donne des résultats, on tarde un peu trop à rémunérer le travail du mineur, même alors que ce travail profite incontestablement à l'association. Dans un autre établissement de province, on rémunère, d'après le travail et la conduite, le travail à l'atelier, mais non le travail agricole. Les mineurs, à tour de rôle, passent aux travaux agricoles où ils ne sont pas payés, malgré le service rendu à l'œuvre, et aux ateliers où ils sont peu payés : vannerie, moyenne de 50 francs par mois, maximum de 70 francs. Dans une « école ménagère » (patronage parisien), les filles, choisies parmi les meilleures, restent jusqu'à dix-huit, dix-neuf, vingt ans, à travailler à titre entièrement gratuit. Elles reçoivent parfois des gratifications et à leur sortie un trousseau, jamais de pécule-salaire.

A ce sujet — ainsi qu'au sujet des jeunes filles placées sans rémunération autre que quelques bons-récompenses, dans des couvents comme les « Bon Pasteur » — on objecte que dans les établissements publics pénitentiaires les pupilles n'ont pas à proprement parler de salaire et sont aussi au régime des « récompenses ». Peut-on, est-il observé, être plus exigeant pour les patronages que pour l'État ? A quoi l'Inspection générale fait deux réponses :

a) les pupilles des colonies et des écoles de préservation ne sont pas choisies comme les mineures que veulent bien accepter les institutions charitables : une visite à la Colonie de Cadillac et une visite dans un « Bon Pasteur » ne laisseront pas la même impression.

b) L'Inspection générale n'a cessé, cependant, de requérir, même pour les colonies et maisons pénitentiaires, ce qu'elle demande ici pour les établissements privés. « Ce qu'il conviendra, — a-t-elle écrit dans son rapport général de 1926, — de modifier au plus tôt, en tout état de cause, c'est le système actuel de la rémunération des pupilles ». Tout travailleur doit être rémunéré en raison des services qu'il rend. Cela est partout juste, cela est ici particulièrement nécessaire, parce que la confiance que donne au mineur, et la constatation que son effort est reconnu, et celle qu'on est juste à son égard, a, nous l'avons dit, pour son relèvement moral, une importance

exceptionnelle. Puisque l'Inspection générale a posé, sans ignorer les difficultés d'ordre budgétaires, la question de cette réforme pour les établissements publics (et cependant il s'agit ici d'enfants plus difficiles), comment ne la réclamerait-elle pas pour les œuvres privées ?

2° *Mineurs placés à gages chez des particuliers.* — D'une manière générale, et malgré une élévation assez récente des tarifs dans un certain nombre de patronages, le taux des gages des mineurs de seize, dix-sept, dix-huit, dix-neuf ans, est moins élevé que celui des pupilles, du même âge, de l'Assistance publique. Il est parfois nettement insuffisant. Mais il paraît difficile d'insister sur ce point. Les patronages répondent que la qualité du travailleur n'est pas la même, et c'est vrai assez souvent, moins souvent toutefois, qu'on ne le dit. Ils ajoutent que les gages dépendent de la demande et que le mineur venu du tribunal est moins demandé qu'un autre travailleur. Ce n'est pas toujours vrai, puisqu'il a été établi que dans plusieurs départements les correspondants des patronages auraient pu placer, comme ouvriers agricoles, un plus grand nombre encore de mineurs que les patronages n'en fournissent. Exemple : les Vosges, le Gers. Tout ce qu'on peut avancer avec quelque sûreté, sur l'avis des gens du pays, c'est que, pour un grand nombre de mineurs travailleurs, il serait possible — mais il faudrait un peu plus d'efforts — de leur procurer un travail plus rémunérateur.

Ce qui est inadmissible, c'est que tous les patronages ne prennent même pas le soin d'imposer à tous les employeurs un contrat de travail, qu'un trop grand nombre — et parmi les plus importants, à Paris, même — se contentent de conditions verbales et, enfin, que les termes du contrat, là où il existe, ne soient pas toujours suffisamment explicites et complets. Dans le cas où l'œuvre apporte sur ce point une suffisante attention, le contrat est généralement rédigé sur le modèle de ceux de l'Assistance publique. On a fait observer que pour les mineures placées comme domestiques, il n'y avait pas lieu d'imposer un contrat de travail : le fait-on pour les domestiques libres ? Mais les mineures ne sont pas des domestiques libres, et, en outre, il faut rappeler que l'Assistance publique, sans rencontrer aucune difficulté, impose même dans ce cas un contrat de travail.

Une observation analogue est à faire au sujet des assurances contre les accidents. Ici encore, la règle tutélaire appliquée par l'Assistance publique devrait être imposée aux patronages. On éviterait ainsi de nombreux abus : mineurs non assurés à

leur grand dommage ; « correspondants » d'œuvres, agents d'assurances, exigeant que le cultivateur, pour recevoir un mineur, s'assure chez eux. Cette dernière pratique, assez fréquemment relevée, ne va pas toujours sans inconvénient.

Signalons enfin, d'une part, que le paiement des salaires n'est pas toujours exigé en temps voulu et que les retards sont fréquents, d'autre part que, sauf rares exceptions, il a été constaté sur place que le mineur n'était pas informé de son gain, malgré, parfois, ses réclamations.

b) *Retenues par l'œuvre.* — *Ce qui reste au mineur.*

Des constatations d'autant plus graves qu'il s'agit ici, aux termes mêmes de la loi, d'institutions charitables, d'associations qui publient leur caractère d'œuvres de bienfaisance, ont été faites à ce sujet.

Il ne s'agit pas de la retenue, sur le produit du travail, de la valeur de la vêtue fournie. C'est naturel, et il en va de même pour les pupilles de l'Assistance publique. Il suffira de noter que si, pour les pupilles de l'Assistance, la part à consacrer à la vêtue est stipulée sur le contrat de travail, est connue de l'intéressé, pour les enfants des patronages, presque toujours, cette part n'est pas fixée à l'avance. Elle varie d'un mineur à l'autre, et cette latitude laissée au correspondant ou à l'employeur a rendu possible les exagérations relevées à ce sujet.

Mais, de plus, sur la part du salaire qui reste après prélèvement du prix de la vêtue (et aussi de l'argent de poche), part qui, chez les pupilles de l'Assistance publique, constitue leur avoir intangible, sur cette part, des patronages récupèrent, sans qu'on le sache, les dépenses de tout ordre qu'ils ont faites pour l'enfant.

C'est ainsi que, dans une œuvre parisienne des plus importantes et des plus riches :

a) Pendant ses séjours à l'asile temporaire, siège de l'œuvre, le mineur paie au patronage 5 francs par jour, plus 0 fr. 70 par jour pour « frais de surveillance ».

b) Pour ses voyages au lieu de placement et retour, le mineur paie au patronage ce que celui-ci a avancé pour le chemin de fer et pour le séjour dans les « hôtels ». Dans un département, il est logé, avant placement ou au retour, pendant un ou deux jours dans un local dégradé : il paie au patronage 1 fr. 50 pour le petit déjeuner ; 3 fr. 25 pour chaque repas ; 2 francs pour le lit ; soit 10 francs par jour,

c) Pendant toute la durée d'un placement, le mineur paie au patronage 0 fr. 70 par jour pour « frais de surveillance », alors que, d'une part, l'indemnité versée au correspondant chargé de cette surveillance, 10 ou 12 francs par mois, était prise sur une contribution spéciale de l'employeur fixée à 15 francs par mois, et que, d'autre part, pour cette même surveillance, l'État payait une allocation journalière de 0 fr. 70.

d) Le mineur paie encore, toujours sur le produit de son travail, les frais de justice, les frais de médecin, et tous les autres menus frais qu'il a pu causer au patronage.

Exemple : en 1926, D... (dix huit ans) reçoit un salaire de 1.640 francs. Le patronage lui retient d'abord, pour frais de vêture et argent de poche, 1.020 fr. 25. Il resterait encore au mineur 619 fr. 75, mais comme le patronage lui retient en outre, pour frais de surveillance, 310 fr. 70, pour frais médicaux, 110 francs, il lui reste, — au bout de son année de travail, — 199 fr. 05, soit 12,15 p. 100 de son salaire.

Exemple : W... (appelé comme soldat en novembre 1926) a été depuis 1923 rendu deux fois provisoirement à sa famille. Depuis cette époque, il a été placé à gages par le patronage à deux reprises, au total pendant vingt-quatre mois. Il a reçu pendant ce temps comme salaire, 2.920 fr. 40 (il était âgé de dix-huit à vingt ans). Le patronage lui retient d'abord pour frais de vêture et argent de poche, 1.792 fr. 95. Il resterait encore au mineur 1.127 fr. 45; mais comme le patronage lui retient en outre, pour frais de surveillance, 399 fr. 40; pour frais de voyage, 427 fr. 25; pour frais d'« hôtel » 58 francs; pour menus frais, 54 francs; il lui reste — au bout de vingt-quatre mois de travail — : 143 fr. 80, soit 4,89 p. 100 de son salaire.

Il ne faut pas s'étonner si, au 31 décembre 1926, D... constamment placé à gages depuis son entrée au patronage, octobre 1923) possédait 361 fr. 05, après que le patronage avait encaissé pour lui, à titre de salaires, 3.678 fr. 60. Ce qui fait, comme partage, 0,78 p. 100 au mineur et 90,22 p. 100 au patronage.

Il ne faut pas s'étonner si le compte définitif de W... (vingt-sept mois de placement) a été ainsi arrêté après son départ pour le régiment : net débiteur 33 fr. 85. Le mineur a quitté l'œuvre avec une dette de 33 fr. 85, après avoir gagné 2.920 fr. 40!

Devant de pareils résultats, l'Inspection générale, avant de

quitter ce patronage, a cru devoir faire le même travail pour l'ensemble des mineurs placés à gages pendant l'année 1926. Les chiffres peuvent donner lieu à d'intéressantes réflexions :

En 1926.		fr. c.
Total des salaires.....		1.286.300 45
a) Argent de poche et vêture.....		648.119 50
RESTE.....		638.180 95
b) Dépenses remboursées :		
	fr. c.	
Hôtel.....	16.822 50	
Voyages.....	103.555 70	
Surveillance.....	229.852 50	
Séjour à l'asile.....	43.222	
Frais de justice.....	4.307 05	
Divers.....	49.725 35	
TOTAL.....	447.485 10	447.485 10
RESTE.....		<u>190.695 85</u>

Ainsi, sur un total de 1.286.300 fr. 45, produit de leur travail, les mineurs ont reçu, cette année, 190.695 fr. 85, soit 14,7 p. 100 du produit de leur travail.

Après avoir remboursé argent de poche et vêture, ils auraient dû recevoir 638.180 fr. 95 et c'est ce qu'auraient reçu des pupilles de l'Assistance publique. Or, ils n'ont reçu que 190.695 fr. 85, soit 29,9 p. 100; le restant, 70,1 p. 100 a été gardé par le patronage.

Rappelons, enfin, les retenues vraiment abusives, signalées plus haut, que des œuvres de province exerçaient sur le salaire des mineurs placés dans leur ville et dinant et couchant chez elles : presque la moitié du gain quotidien, dans l'une et, dans l'autre, 11 fr. 40 par jour (somme parfois supérieure au salaire total).

Ce qui confirme avec précision les remarques précédentes, c'est le montant des pécules ou livrets de caisse d'épargne, qui constitue l'avoir des pupilles remis à l'Administration pénitentiaire par les patronages, à la suite d'incidents à la liberté surveillée.

Il est ainsi entré en 1927 dans les colonies pénitentiaires 207 garçons provenant des patronages. Sur ce chiffre, 155, c'est-à-dire plus des 3/4, n'avaient pas le moindre pécule. Parmi les 52 autres, une vingtaine avaient des pécules insignifiants.

Voici un aperçu de l'importance et de la répartition des pécules:

Pécules supérieurs à 2.000 francs.....	1
— de 1.000 à 2.000 —	1
— de 500 à 1.000 —	4
— de 400 à 500 —	3
— de 300 à 400 —	1
— de 200 à 300 —	6
— de 100 à 200 —	4
— de 50 à 100 —	8
— de 10 à 30 —	17
— inférieurs à 10 —	7
TOTAL	52

TOTAL des pécules et livrets	11.927 fr. 47
TOTAL des pupilles	207
MOYENNE par pupille	57 fr. 60

c) *Gestion de l'avoir des mineurs.*

Une première observation, c'est que les œuvres qui reçoivent en même temps des mineurs de la loi de 1912 et des enfants d'autres catégories (enfants librement confiés par les familles, pupilles de la Nation, etc...) et c'est le plus grand nombre, ne distinguent pas, dans leurs comptes, entre ces diverses catégories. Le contrôle de l'avoir des premiers est ainsi particulièrement difficile. Il serait de toute nécessité qu'on exigeât que soient tenus pour les mineurs de la loi de 1912 des comptes distincts dans toutes les parties de la comptabilité, une caisse ou un compte courant distinct.

En second lieu, la comptabilité de l'avoir des mineurs est tenue, sauf quelques louables exceptions, d'une façon qui ne donne que d'insuffisantes garanties. Il n'y a même pas de Grand Livre. Dans une des plus importantes œuvres (Paris), on se contentait de fiches individuelles de comptabilité, qui peuvent être remplacées, égarées, qui n'étaient paraphées par personne; sur lesquelles il a été relevé des grattages, des surcharges et des erreurs. Les chiffres portés sur ces écritures sont d'ailleurs trop souvent copiés sur des états périodiques envoyés par des correspondants de province, sans que les pièces justificatives soient toujours jointes. Ici encore l'on répond: « c'est une question de confiance », réponse inadmissible, car s'il s'agit ici, non plus des deniers sociaux, mais de l'argent même des mineurs confiés par l'État et dont le patronage est comptable. Dans un autre patronage parisien (filles), l'Inspecteur général relève: « Toute la comptabilité de l'avoir des enfants consiste en un livre de comptes

individuels, qui n'est ni coté ni paraphé, commun aux mineurs de la loi de 1912 et à celles confiées par les familles. Il s'en faut de beaucoup qu'y soient inscrites toutes les recettes; les comptes relevés ne donnent que des renseignements fragmentaires et ne permettent ainsi aucun contrôle. A la plupart, d'ailleurs, n'était inscrite que la petite somme que la mineure avait sur elle au moment de son entrée.

Cette comptabilité peut-elle, du moins, être toujours appuyée par une vérification de caisse? Non. Il est grave que l'avoir des mineurs ne soit pas, dans tous les patronages, ou bien conservé dans une caisse à part (compte courant spécial), ou bien immédiatement placé sur les livrets de caisse d'épargne. Il est trop souvent mélangé avec les fonds de l'association, auquel cas, — constaté au siège d'œuvres parmi les plus importantes, — il est impossible de procéder à toute vérification de l'avoir actuel des enfants.

L'état des livrets de caisse d'épargne permet-il cependant quelque idée de cet avoir? Oui, dans certaines œuvres, où chaque enfant au-dessus de treize ans a son livret. Une association de province a ainsi réparti, en 1926, une somme de 203.887 francs. Pour décrire ce qui se passe ailleurs, il suffira de reproduire le passage du rapport particulier sur le fonctionnement d'un très important patronage parisien.

Le 22 mars 1927, sur les 1.389 mineurs de la loi de 1912, 420 avaient un livret de caisse d'épargne. Mais le relevé des sommes inscrites sur ces 420 livrets a établi que, pour 253, il y avait, pour tout dépôt, un franc. Il ne restait donc, en réalité, pour ces 1.389 mineurs, que 167 livrets à faire entrer en ligne de compte:

30 avaient un dépôt de moins de.....	100 francs.
89 — —	100 à 500 —
35 — —	500 à 1.000 —
13 — —	1.000 à 1.535 —

Une circonstance singulière, et sans doute explicable, c'est que, des 253 autres livrets, sur lesquels est inscrit un premier et unique versement de 1 franc, presque tous ont été pris en bloc:

- 68 en mai 1924 (assemblée générale le 5 juin);
- 156 en septembre 1925;
- 16 le 17 mai 1926 (assemblée générale le 5 juin).

Enfin, la plupart des patronages conservent des livrets de caisse d'épargne dont les titulaires (majeurs, décédés, défini-

tivement remis à leur famille), ne comptent plus à leur effectif parfois depuis longtemps. Dans une œuvre de province, 34 livrets. Dans une œuvre de Paris, 32. Dans une autre plus importante, il a été relevé 390 livrets appartenant à des mineurs sortis depuis un, deux ou trois ans; 78 comptaient des dépôts de plus de 500 francs chacun. Il faut citer : B..., majeur depuis le 2 février 1925 : 1.443 fr. 65; C..., majeur depuis le 17 octobre 1925 : 2.186 fr. 55; L..., rendu définitivement à sa famille depuis le 11 octobre 1925 : 1.945 francs.

La circulaire du 17 novembre 1913, adressée aux directeurs des établissements d'éducation correctionnelle devrait être appliquée ici. Par analogie avec les dispositions prises à l'égard des livrets des militaires décédés ou disparus, des déserteurs ou des détenus évadés des établissements pénitentiaires, le livret du mineur évadé et non repris, ou décédé, ou devenu majeur et qui ne pourrait être remis à la famille, devrait être déposé, contre récépissé, au receveur du bureau de poste, pour être transmis à la direction de la Caisse nationale d'épargne. Il faut également signaler que ces œuvres gardent pour elles l'avoir du mineur évadé, s'il n'est pas réclamé par l'Administration pénitentiaire, qui, d'ailleurs, ignore l'évasion, ou du mineur décédé chez elles. Il y a lieu de mettre fin à de pareilles pratiques.

C) LES INSTITUTIONS CHARITABLES ET L'ÉTAT

I. — LE CONTRÔLE

Comment la situation qui vient d'être décrite n'a-t-elle pas plutôt attiré l'attention de l'État, responsable de la garde et de l'éducation des mineurs coupables? La loi de 1912 est entrée en application à la date du 5 mars 1914. Pendant 4 ans, les événements ont absorbé l'attention des pouvoirs publics et de la nation, et contrarié — il n'est que juste de le mentionner — les efforts des patronages. Ceux-ci, pendant ces quatre ans, ont été logés à l'enseigne commune : ils ont fait leur devoir, comme ils ont pu. Mais, depuis 1918, neuf ans se sont écoulés, et alors se pose la question : l'État, sur les œuvres privées qu'il s'était substitué dans son rôle et dans son devoir de redressement moral et de protection, n'avait donc institué aucun contrôle efficace? Ou bien le contrôle n'avait-il pas reçu d'exécution?

a) *Contrôle administratif.*

La loi stipulait que l'institution charitable devait être, ou bien dotée de la reconnaissance d'utilité publique, ou bien expressément agréée par arrêté préfectoral.

Si elle est une association reconnue d'utilité publique, le droit de contrôle de l'État est hors de conteste. Pour emprunter les termes d'une étude récente sur cette question, « du fait que la reconnaissance comporte rattachement à l'organisation administrative du pays, un certain pouvoir de contrôle appartient aux représentants de l'État et s'exerce sur l'activité de l'établissement reconnu; ce pouvoir existe en l'absence de tout texte (Conseil d'État, Caisse du prêt gratuit de Toulouse, 1925). Il comporte un droit d'inspection des services et des locaux, un droit de regard sur les comptes; le refus de se soumettre au contrôle serait sanctionné éventuellement par le retrait de la reconnaissance ». Ce pouvoir général de contrôle est sinon étendu, du moins précisé par les dispositions dont le Conseil d'État exige, depuis la loi du 1^{er} juillet 1901, l'insertion dans les statuts de toute association qui sollicite la reconnaissance. Il est vrai que lorsque l'association reconnue a été fondée avant cette loi, le plus souvent ses statuts ne prévoient pas d'intervention des pouvoirs publics; à la suite des observations présentées par l'Inspection générale, des instructions ministérielles, en date du 25 août 1913, avaient enjoint aux préfets de faire, sur ce point, compléter les anciens statuts en conformité de l'article 2 du décret réglementaire du 16 août 1901. Il a été constaté que ces instructions étaient généralement restées lettre morte. Mais lorsque la fondation de l'association est postérieure à la loi du 1^{er} juillet 1901, les statuts stipulent, conformément aux statuts-modèles, que l'association « devra faire reconnaître dans les trois mois, à la préfecture, tous les changements survenus dans l'administration ou la direction », que « les registres et pièces de comptabilité sont présentés sans déplacement, sur toute réquisition du Ministre de l'Intérieur ou du préfet, à eux-mêmes ou à leur délégué ou à tout fonctionnaire accrédité par eux », que « le rapport annuel et les comptes, y compris ceux des comités locaux, sont adressés chaque année au préfet, au Ministre de l'Intérieur et au Ministre de la Justice » (art. 22), enfin que « le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice ont le droit de faire visiter, par leurs délégués, les établissements fondés par l'association et de se faire rendre compte de leur fonctionnement » (art. 23).

En fait, cette sorte de contrôle est restée à peu près partout inexistante.

a) Peu de patronages font au préfet les communications requises, et peu de préfectures les réclament. Pour les rapports et comptes qui doivent être adressés aux Ministres, et qui ne le sont pas toujours, il convient de noter l'action vigilante du 3^e bureau de l'Administration pénitentiaire qui signale les omissions et réclame l'envoi des pièces réglementaires. C'est grâce à ce bureau qu'un contrôle sur pièces a pu être institué, au point de vue financier, les années dernières, et qu'il a donné d'intéressants résultats.

b) En dehors des enquêtes ordonnées par le Ministre pour faits graves (presque toujours d'ordre financier), l'Inspection générale n'a pas eu connaissance de réquisitions de préfets réclamant la présentation des registres et pièces comptables.

c) Enfin, comment ne pas observer qu'il n'est reconnu de droit au Ministre que de faire « visiter » les établissements fondés par les œuvres, et à son délégué que de « se faire rendre compte », et non de se rendre compte par lui-même, de leur fonctionnement? Or, une visite n'est pas une inspection, et le fait d'écouter un directeur de patronage expliquer le fonctionnement de son œuvre n'est pas un contrôle.

Ainsi l'on peut dire que jusqu'aux récentes enquêtes de l'Inspection générale et à l'action efficace du 3^e bureau de la Direction de l'Administration pénitentiaire, les patronages reconnus d'utilité publique avaient fonctionné sans contrôle réel.

Restent les associations non reconnues d'utilité publique, et qui devaient être expressément agréées par arrêté préfectoral. Le décret réglementaire du 31 août 1913 rappelait que le préfet qui avait donné cet agrément pouvait le retirer: « Art. 8. — Le préfet peut retirer la désignation par lui faite, lorsque, après enquête, il est constaté que l'institution charitable privée ne remplit plus les conditions qui ont motivé la désignation. » Enquête pour l'octroi de l'autorisation, enquête pour le retrait. Il semble bien qu'ici le préfet, pour être mis à même de remplir son devoir, doit exercer une surveillance permanente. Or, le décret est muet sur cette surveillance. Et, en fait, il n'en avait jamais été exercée d'aucune sorte. Personne, jusqu'à cette année, ne s'était rendu, au nom des pouvoirs publics, chez ces institutions agréées, et le retrait de l'agrément n'a été appliqué qu'à deux patronages importants de Paris en 1926: arrêté du préfet de police en date du 3 juin, à la suite de deux missions spéciales de l'Inspection générale. Les patronages qui ont simple-

ment reçu l'agrément préfectoral, cependant toujours révocable, ont eux aussi fonctionné sans contrôle aucun.

On ne peut s'empêcher, en face de cette constatation, de rappeler que pour des enfants comparables aux mineurs de la loi de 1912 — les moralement abandonnés — le décret du 12 avril 1907 avait institué un contrôle autrement efficace. La surveillance de ces enfants, confiés eux aussi à des associations de bienfaisance, devait être exercée par le préfet du département du siège de l'association et, sous son autorité, par les fonctionnaires de l'Inspection de l'Assistance publique. Et le décret entrainait dans les détails les plus utiles: constitution par le préfet, saisi par le parquet, d'un dossier complet sur l'enfant; l'enfant est suivi d'un placement dans un autre; la surveillance à assurer est définie: hygiène, moralité, instruction et, en outre, « lorsque l'enfant a été confié à une association, constater l'observation des prescriptions contenues, soit dans ses statuts, soit dans l'arrêté ministériel qui a accordé l'autorisation prévu et concernant l'instruction professionnelle de l'enfant et la constitution du pécule ». En un mot, il y a là tout ce qui a fait défaut pour l'application de la loi de 1912.

Il est curieux que, cependant, un effort ait été tenté pour la protection du mineur de la loi de 1912, et que précisément ce soient les enfants confiés à des institutions charitables (et à des particuliers) qui aient été exclus de cette protection. Le décret réglementaire du 7 juin 1917, a constitué des « Commissions de patronage et de contrôle près des établissements spéciaux prévus par l'article 6 § 2 de la loi du 22 juillet 1912 », commissions d'ailleurs convenablement composées: représentants du préfet, des magistrats, le bâtonnier de l'ordre des avocats, le délégué du comité des enfants traduits en justice, l'inspecteur d'académie, un médecin, deux particuliers. Mais ces commissions ne doivent fonctionner que près des « établissements spéciaux », à savoir: « un asile ou internat approprié, un établissement d'anormaux ». Quant à l'institution charitable qui nous occupe, elle n'est pas un « établissement spécial ».

Elle a réussi à rester sans contrôle administratif. La circulaire du Ministre de la Justice aux préfets, relative à l'application de la loi de 1912 — 16 février 1914 — leur indique avec netteté qu'ils n'ont (en dehors de l'agrément des associations) qu'à fournir aux magistrats des renseignements.

b) *Contrôle judiciaire.*

On peut répondre qu'un pareil contrôle administratif était ici inutile, puisque la loi avait organisé un contrôle judiciaire.

En effet, elle a décidé que le magistrat pouvait charger un délégué de suivre le mineur de treize ans et le mineur de dix-huit ans dont la mise en liberté surveillée avait été prononcée, ou qui avait été placé sous ce régime. Le délégué était choisi par la Chambre du Conseil ou par le Tribunal pour enfants, et il devait exercer sa fonction sous la direction de la Chambre et du Tribunal. Sur sa requête, il pouvait être « statué à nouveau » sur le placement de l'enfant. N'était-ce point, par le canal de rapports obligatoires et périodiques, instituer la surveillance incessante du magistrat, et faire de cette surveillance comme l'assise de la loi nouvelle ? Conditions qui furent précisées par le décret réglementaire du 31 août 1913. Il plaçait tous les locaux et établissements où étaient reçus des mineurs sous le contrôle du magistrat; il obligeait l'institution charitable elle-même à adresser à celui-ci des rapports trimestriels sur la conduite et la santé de l'enfant. Conditions qui furent encore précisées par la circulaire du 30 janvier 1914 aux premiers présidents et aux procureurs généraux près les Cours d'Appel: « Le choix du placement ne termine pas la mission des magistrats : ils auront le devoir d'exercer effectivement les droits de contrôle et de visite qui leur sont conférés par le règlement du 13 août 1914 sur tous les locaux et établissements publics ou privés, dans lesquels, à titre temporaire ou permanent, se trouvent des mineurs. Ils auront à vérifier si les conditions d'entretien, d'hygiène, de surveillance et d'éducation, répondent bien aux intentions de la justice. »

On semblait donc ne pas avoir perdu de vue que l'enfant restait le pupille moral de l'État, et que l'œuvre privée à laquelle étaient confiées les « mesures d'éducation, de réforme et d'assistance » innovées en 1912, devait être placée sous la surveillance directe et incessante d'un pouvoir public : le judiciaire.

En pratique, qu'est-il advenu ?

Le magistrat avait reçu de cette même loi de 1912, et comme juge, une charge singulièrement lourde. « C'est, disait avec raison M. Paul Kahn, une besogne redoutable que celle de se prononcer sur le sort d'un enfant quelquefois poursuivi pour un délit sans gravité, et de prendre une décision dont l'effet aura une répercussion sur sa vie entière ». Le magistrat, de toute impossibilité, ne pouvait aller plus loin que sa fonction de juge, que l'appréciation redoutable du « discernement », que le choix de la destination à donner au mineur. Contrôler personnellement les « locaux et établissements », même s'il avait accepté ce métier qui n'est pas le sien, où en aurait-il pris le temps et les moyens ? Il ne lui été alloué aucun frais de déplacement.

Réclamer à l'œuvre, tout au moins, les rapports trimestriels obligatoires ? Aux délégués, des rapports incessants ? Et sur des milliers d'enfants ? Dans quels locaux se seraient entassés ces envois ? Où aurait-on pris loisir de dépouiller, d'étudier ? Le Ministre de la Justice devait lui-même le reconnaître, rapport au Président de la République, 8 juin 1927 : « Ce rôle de surveillant, le magistrat n'a pas les moyens pratiques de l'exercer en dehors de ses occupations professionnelles. » M. le doyen Berthélemy ajoute : « Et, en outre, beaucoup s'en désintéressent. » Et, de plus, le juge le plus décidé à collaborer, au delà de ses obligations professionnelles, au contrôle des institutions charitables, aurait-il toujours pu exercer ce contrôle en toute indépendance d'esprit, lorsque ses collaborateurs peuplent les conseils d'administration des plus importantes parmi ces œuvres à contrôler, lorsque, parfois lui même, sans que nul s'en étonne, préside l'œuvre qu'il aurait à contrôler, lorsque, parfois, le conseil d'administration se réunit au Palais de Justice, et jusque chez un magistrat ?

Reste le délégué du tribunal. Quel est son rôle auprès du patronage ? Doit-il surveiller seulement le mineur ? Doit-il contrôler l'institution qui en a pris charge ? C'est ici qu'on se divise, sur une grave question que les patronages, doucement, sans que nul n'intervint, ont tranché en leur faveur, dans le sens de leur complète indépendance. Et cependant, n'y avait-il pas là une simple question de bon sens ? Le délégué qui est le délégué du tribunal, nommé par lui, n'était-il point chargé, et sous sa seule direction, de contrôler la forme et les fruits du régime de la liberté surveillée ? Et n'allait-il pas de soi, que, pour une pareille tâche, il était d'abord nécessaire qu'il restât indépendant, complètement, des personnes et des institutions privées auxquelles sont confiés les mineurs ? Qu'on relise l'article 23 de la loi : « En cas de mauvaise conduite ou de péril moral d'un mineur en liberté surveillée, ainsi que dans le cas où des entraves systématiques seraient apportées à la surveillance, le président, toutes les fois qu'il le jugera nécessaire, pourra, soit d'office, soit sur simple requête du délégué, ordonner de citer le mineur et les personnes chargées de sa garde à une prochaine audience pour qu'il soit statué à nouveau. » Et la circulaire du 30 janvier 1914 aux premiers présidents et aux procureurs généraux ajoutait : « Tels sont les moyens dont dispose le délégué contre la résistance ou le mauvais vouloir, soit du mineur, soit de ceux qui en sont responsables » Quelles sont donc les personnes « chargées de la garde » du mineur ? Entre autres, les patronages. Les personnes « responsables »

du mineur ? Entre autres, les patronages. Au reste, on a ici un témoin, M. Emile Garçon, professeur à la Faculté de Droit de Paris, qui s'exprimait comme suit à la Société générale des prisons en 1922 :

« Pour les patronages, Messieurs, quand j'ai été appelé pour exposer mes critiques au projet de loi, j'ai dit : Vous allez mettre des enfants en liberté surveillée et les confier à un patronage ; mais ces patronages, qui va les surveiller ? Il faudra qu'au moment où vous leur remettrez un enfant, le même jour et par le même jugement, vous nommiez un surveillant qui surveillera le surveillant, c'est-à-dire le patronage. A quoi le rapporteur ou l'un des membres présents m'a répondu : *C'est bien ce que nous voulons, il faudra surveiller les patronages et les particuliers.*

C'est que le redressement moral du mineur dépendra de la façon dont il sera traité. Le délégué est chargé de surveiller les progrès de ce redressement, donc le traitement appliqué, donc ceux qui l'appliquent : ceux-ci peu vent ils être séparés du traitement ?

La surprise est profonde, lorsqu'on découvre ce qu'est devenue, du fait de la plupart des patronages, et devant le silence du tribunal, l'institution du délégué. Dans la notice publiée par un très important patronage parisien (1925) on lit : « Le patronage de, n'accepte les mineurs traduits en justice qu'aux conditions suivantes : ; 3° que le délégué à la surveillance soit celui qui sera indiqué par le patronage. » Et le patronage avait indiqué des personnes qu'elle appointait. Délégués du tribunal ? Non, simples délégués de l'œuvre. Ils doivent prendre d'abord l'intérêt de celle-ci, et ce qui ressort le plus nettement des constatations rapportées ci-dessus, c'est que, dans un trop grand nombre de patronages, l'intérêt de l'association ne coïncide plus toujours avec celui de l'enfant. C'est ce dernier intérêt cependant, qui seul avait été placé par le législateur de 1912 dans les mains du délégué. La loi ici a glissé sur l'aile. Faut-il ajouter que cette pratique, destructive de la loi, a été constatée même dans des œuvres présidées par un juge au tribunal pour enfants ? Elle est générale : les délégués, c'est le président, la présidente, des membres du conseil d'administration, et, dans les grands patronages, des employés appointés. C'est la suppression de tout contrôle par le tribunal. C'est, disait précédemment M. le professeur Cuhe, « confier la surveillance à ceux qu'il convient de surveiller ».

On comprend dès lors que les négligences et les abus aient pu se perpétuer, sans qu'un délégué les signalât jamais au

tribunal qui cependant l'avait à cet effet désigné. On comprend encore pourquoi les rapports obligatoires que les délégués, par application des articles 23 et 24 de la loi, doivent adresser au tribunal, ne lui sont transmis, on peut dire nulle part. Le secrétaire général dont il est parlé plus haut, disait en janvier 1914 (rapport à la Société générale des prisons) : « Les délégués ont un mandat de la justice, mandat de surveillance et de protection, ils en doivent compte à la justice. » Les délégués, aujourd'hui, ne doivent plus rendre compte qu'aux œuvres qu'ils administrent ou qui les paient.

Cette situation a donné lieu à un abus singulier. L'article 21 du décret du 31 août 1913 stipule que les délégués « peuvent obtenir, s'ils le demandent, le remboursement des frais avancés par eux pour les besoins du service » dans une limite fixée. Les « besoins du service » c'est ici la surveillance, pour le tribunal, du mineur et de l'institution charitable à laquelle il a été confié.

Or, dans un très important patronage parisien, alors que l'œuvre, d'une part, reçoit de l'État une allocation quotidienne de 0 fr. 70 pour ses frais de surveillance, et, d'autre part, retient sur le gain des mineurs une deuxième somme quotidienne de 0 fr. 70 pour les mêmes frais de surveillance — soit 42 francs par mois et par enfant — les délégués (cependant appointés directement par cette œuvre) réclament le bénéfice de l'article 21 du décret, et se font rembourser par l'État, dans la limite fixée, les frais qu'ils ont cependant engagés pour le service de l'œuvre privée. Ainsi l'État paye : une première fois à la caisse du patronage pour la surveillance des enfants, une deuxième fois à des employés du patronage, directement, pour la surveillance des mêmes enfants.

Ces errements ayant été signalés par le Ministre de la Justice à l'institution charitable, le secrétaire général de celle-ci répondit :

« Le remboursement des frais de déplacement n'est nullement perçu par le patronage et vous n'en trouverez nulle trace dans sa comptabilité. » Ce qui était exact « Il est effectué en faveur du délégué nommé par le tribunal, et non en faveur du patronage qui n'intervient en aucune façon dans cette question de remboursement de frais qu'il n'a d'ailleurs pas exposés. »

Cette argumentation du secrétaire général est de grande importance. Elle rend évident le parti que tire le patronage de la déviation qu'on a laissé subir à la loi de 1912 en ce qui concerne le rôle des délégués. Alors que le secrétaire général

répond au ministre : le délégué est celui du tribunal, c'est pour lui qu'il surveille les enfants, se déplace, expose des frais, que l'État le rembourse directement, cela ne nous regarde pas. — le directeur de l'œuvre avait répondu à l'Inspecteur général : le délégué est notre surveillant, il est payé par nous, car il a des frais, et voici la liste des enfants qu'il a visités pour nous, vous voyez bien que nous surveillons nous-mêmes vos mineurs et que nous sommes fondés à réclamer à l'État une allocation pour la surveillance.

Si donc il est urgent de revenir à l'application de la loi en ce qui concerne le rôle du délégué, et cela dans l'intérêt du mineur et pour le contrôle de la façon dont l'association à laquelle il a été confié, s'acquitte de l'œuvre de patronage, cette réforme, on le voit, serait utile aux finances publiques.

Conclusion. A défaut d'un contrôle administratif, dont les œuvres privées ont été loin, en 1912, de demander l'institution, il avait été institué un contrôle judiciaire. Il dépassait les possibilités d'action de la magistrature, qui non seulement ne pouvait l'exercer par elle-même, mais qui n'avait pas même le moyen d'empêcher que l'instrument principal de ce contrôle, le délégué, ne passât du service public au service de l'œuvre privée. Ainsi, du côté judiciaire comme du côté administratif, les patronages ont trop longtemps mené une vie indépendante, sans contrôle effectif. En réalité indépendants de l'État, ils n'ont guère eu de rapports avec lui que pour les questions d'intérêt propre, dont il va être parlé : allocations pour l'entretien et la garde du mineur.

II. — LES ALLOCATIONS

M. Rollet, président de patronage, a exposé à l'assemblée générale du 5 juin 1926 : « Je me rappelle toujours ce que je disais à Ferdinand Dreyfus, rapporteur de la loi (de 1912) au Sénat : *Vous nous donnez bien des enfants, mais vous ne nous donnez pas un sou pour leur entretien...* C'est alors que dans la loi de 1912, Ferdinand Dreyfus avait ajouté la disposition suivante : *Un décret rendu en Conseil d'État réglera les conditions d'application de la présente loi.* Et il m'a dit : *Eh bien ! vous, Rollet, vous tâcherez de mettre quelque chose dans le décret qui permette de donner des allocations à des œuvres.* Voilà comment j'ai eu l'honneur d'être chargé de la préparation du décret du 31 août 1913 ». (Compte rendu de l'assemblée générale du Patronage de l'Enfance et de l'Adolescence. XIII^e annuaire, page 39.)

Ce souci d'éviter au Parlement d'avoir à se prononcer sur les « détails d'application » de la loi expliquait-il les lignes suivantes, extraites de la *Revue des tribunaux pour enfants* (1) :

« J'ai eu, un jour, l'honneur d'une visite de M. Ferdinand Dreyfus, venu tout exprès pour me parler de ce projet.

« Je lui observais que, pour rendre utile et viable la loi projetée, il eût fallu organiser préalablement, et au plus tard simultanément, les moyens d'exécution, faute de quoi la loi nouvelle donnerait d'inévitables mécomptes et mettrait les tribunaux en des embarras souvent inextricables. Plein de zèle pour ce projet, ardemment désireux de le faire aboutir au plus vite, M. Ferdinand Dreyfus, qui était très-actif, me pria avec insistance de ne pas parler de cela, parce que le Parlement, mis en présence de la question des voies et moyens refuserait ou ajournerait son vote. »

Devant les difficultés qu'a soulevées, cette question des allocations payées par l'État aux œuvres privées, on ne peut que regretter que le Parlement n'ait pas été appelé à la régler lui-même en 1912, que la loi n'en ait pas dit un mot, et qu'on ait laissé ce soin précisément à un représentant de ces œuvres, chargé « de mettre quelque chose dans le décret ». Qu'y a-t-il mis ?

Ce décret (31 août 1913) stipule, d'abord, article 6 : « Toute institution charitable privée qui consent à recevoir des mineurs en vertu de la loi susvisée, doit faire connaître au Procureur de la République à quelles conditions elle accepte de prendre ces mineurs à sa charge ». Il convient de noter dès ici l'expression si précise : « mineurs à sa charge ». M. Rollet, dans la conversation qu'il rappelait, avait parlé, de façon non moins précise, de « l'entretien des enfants ». Ainsi, en 1912, aucun malentendu n'était possible : si les œuvres privées demandaient une allocation quotidienne, c'était uniquement pour *entretenir les enfants*, si l'État accordait cette allocation, c'était uniquement aux œuvres qui prendraient des enfants à leur charge. Article 16 : « Le taux des allocations est celui qui a été indiqué par l'institution elle-même, conformément à l'article 7 du présent règlement, sans que le prix de la journée puisse dépasser 1 fr. 50 pour le placement provisoire et 1 fr. 25 pour le placement définitif ». Taux maximum, qui a été porté à 3 francs et à 2 fr. 50 par le décret réglementaire du 27 mars 1920.

(1) Le rôle de l'Assistance publique dans l'application de la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants. Paul Barbizet. *Revue des tribunaux pour enfants* • 4, 1916, paru le 15 mai 1917.

Raisons de cette augmentation: « Il s'est apparu — circulaire du 8 avril 1920 — que ce prix ne correspondait plus au coût actuel de la vie et au renchérissement de tous les produits. » Or, depuis 1920, ce renchérissement a doublé, triplé, et cependant le taux établi cette année-là n'a pas été modifié. A ce fait, deux explications:

a) Les chiffres de 3 francs et de 2 fr. 50 étaient un maximum, et le taux, pour chaque espèce, devait être « débattu » (circulaire du 8 avril 1920), tandis que, en fait, le maximum est devenu la règle.

b) Contrairement au décret réglementaire du 31 août 1913, les œuvres réclamaient, et touchaient, l'allocation maximum pour un très grand nombre d'enfants qui n'étaient plus à « leur charge », dont elles n'avaient plus « l'entretien ». Fait grave, méconnaissance du décret réglementaire, et c'est de là que sont nées toutes les difficultés.

Dès le 26 octobre 1922, une première circulaire constatait l'abus. Le Ministre, à ce propos, rappelait aux procureurs généraux que le taux maximum devait être « alloué seulement lorsque le mineur se trouve dans l'impossibilité absolue de travailler ». Ces prescriptions demeurèrent sans effet, et l'abus ne cessa dès lors de se généraliser. Une nouvelle circulaire du 5 novembre 1924 le signalait avec force: « Beaucoup d'institutions charitables ne conservent pas les mineurs dont elles ont accepté de surveiller le relèvement moral; ces mineurs sont immédiatement placés à gages par leurs soins... A différentes reprises, les Inspecteurs généraux, au cours de leurs tournées ont attiré mon attention sur cette situation et émis le vœu que le remboursement de 3 francs ou de 2 fr. 50 par jour pour les enfants placés ne devait pas plus être alloué aux œuvres qu'il ne l'est pour ces mêmes enfants confiés à l'Assistance publique et aux Colonies privées (Mettray, Sainte-Foy-la-Grande), qui ne reçoivent aucune rétribution pour les enfants qu'elles placent. » Or, en 1923, près des 2/3 des enfants confiés aux patronages, 1 937 sur 3.149 enfants, étaient placés à gages. De plus, pour un grand nombre de filles placées dans des couvents, le patronage qui recevait pour celles-ci, comme pour les enfants placés à gages, 2 fr. 50 par jour (75 francs par mois), ne payait pour elles qu'une somme beaucoup moindre, et parfois même, au bout de peu de temps, plus rien du tout. Exemple du bénéfice réalisé: en 1926, il a été relevé qu'un important patronage parisien faisait sur les 119 mineures par lui placées dans des couvents, à un prix de pension de 15 à 30 francs par mois (exceptionnellement 35 et une

à 45 francs), un bénéfice annuel d'environ 85.000 francs, d'où il faudrait déduire certains frais peu élevés, comme la correspondance. D'ailleurs, l'empressement que mettait de plus en plus certains patronages à rechercher la remise des mineurs de la loi de 1912 et très particulièrement des mineurs de dix-huit ans, qu'ils choisissaient, était significatif. Quel que fut l'esprit philanthropique des dirigeants de ces œuvres, auraient-ils pu se contenter, en 1924, du taux, même du taux maximum, fixé en 1920, si, par la pratique illégale signalée, ils n'y avaient trouvé le compte de leur association? Exemple: un important patronage parisien avait décidé de ne réclamer les 2 fr. 50 que pendant les trois premières années, de ne compter ensuite que 1 fr. 50; à ce régime atténué, voici cependant ce qu'il gagnait en 1923, étant entendu qu'on précisera plus loin la signification exacte des termes « gagner » et « bénéfice ».

	fr. c.
Allocations de l'État (montant des 4 trimestres remis en 1923)	808.323 45
Quantième (pour les mineurs des tribunaux) sur les dépenses totales y compris les grosses réparations...	701.400 »
	<hr/>
BÉNÉFICE pour l'œuvre.....	<u>107.000 »</u>

Bénéfice, au dommage de l'État. Que pouvaient donc faire les pouvoirs publics? Ils auraient pu, revenant à la vérité légale, d'une part, quintupler le taux maximum de 1913 (c'est-à-dire revenir, en réalité, aux chiffres de 1913), soit 7 fr. 50 pour le placement provisoire et 6 fr. 25 pour le placement définitif, et, d'autre part, notifier aux œuvres: a) que ces prix ne seraient accordés que comme un maximum, le prix effectif devant être, à l'occasion de cette augmentation, « débattu » par patronage, aux termes de la circulaire du 8 avril 1920; b) qu'il ne serait plus payé d'allocation que lorsqu'il serait établi que le mineur était resté effectivement à « la charge » de l'institution charitable, et que celle-ci en avait réellement « l'entretien ». Refuser, dans tout cas contraire, toute allocation, c'eût été, non seulement défendre les finances de l'État par l'application même de la loi, mais encore rappeler intelligiblement aux patronages que si le mineur leur avait été confié, c'était pour qu'ils fassent enfin œuvre de patronage. Ceux-ci auraient-ils pu se plaindre, avec les nouveaux taux maxima de 7 fr. 50 et de 6 fr. 25? Et judiciairement, qu'auraient-ils pu faire? Rien, tout le monde l'accorde. Auraient-ils continué à alléguer, pour couvrir l'abus, des frais de correspondance et de surveillance hors de tout contrôle? C'était l'occasion de leur rappeler qu'ils étaient « œuvres » de

bienfaisance», «institutions charitables», que c'était précisément pour faire œuvre de charité, de bienfaisance, qu'ils étaient tous autorisés à faire appel à la générosité publique, qu'ils recevaient presque tous des subventions de diverses collectivités, et qu'un grand nombre, reconnus d'utilité publique, étaient capables de recevoir des dons et des legs.

Restait le cas où l'œuvre remet immédiatement les mineurs, et plus particulièrement les filles, à une institution extérieure, le plus souvent un couvent, et, payant à cette institution un prix bien inférieur à l'allocation reçue de l'État, garde pour elle la différence. Mais où a-t-on vu que la loi de 1912 autorisât une pareille pratique? Ou bien l'institution sous-traitante est digne de confiance, et il est plus simple, et plus sûr, de la faire désigner régulièrement par arrêté préfectoral, après enquête, et de lui confier l'enfant directement; ou bien elle n'est pas digne de confiance, et dans ce cas la solution s'entend sans qu'on la dise. C'est ici que l'on touche au plus près le vice du fonctionnement de cette loi et la raison de son échec. La loi remet le mineur à une institution charitable pour qu'elle le garde, il lui paye une allocation pour qu'elle l'entretienne: c'est la double charge de l'œuvre; si elle s'y dérobe elle n'a plus droit, comme allocation, qu'à zéro, et a-t-elle encore droit à recevoir des enfants?

L'administration s'est arrêtée, par bienveillance, à une demi-mesure. «J'ai décidé, disait le Ministre, que l'Administration pénitentiaire ne paierait plus, à l'avenir, les frais d'entretien des mineurs confiés à des institutions charitables en vertu de la loi de 1912, lorsque ces mineurs seraient placés au pair ou à gages». Et cela, on l'a vu, c'était son devoir légal. Encore faut-il ajouter que l'équité demandait que, dans le même temps, le prix maximum de l'allocation fut porté, pour les enfants entretenus par l'œuvre, à un taux correspondant au renchérissement de tous les produits. On ne l'a pas fait. Par contre, le Ministre concédait que, «lorsque les mineurs (placés au pair ou à gages) seraient logés par l'œuvre ou lorsque ceux-ci justifieraient qu'elle continue à exercer sur l'enfant une surveillance et à lui porter intérêt, une allocation de 0 fr. 70 par jour et par enfant serait accordée pour frais de logement et de surveillance».

a) Devant ces quatorze sous, les plaintes les plus vives contre l'État sont venues de certains patronages, dont quelques-uns, on le montrera, s'étaient d'ailleurs arrangés pour récupérer largement sur le travail même du mineur ce que les pouvoirs publics avaient estimé ne pas leur être dû, dont

quelques autres, dans une situation financière beaucoup moins assurée, continuaient cependant à dépenser sans économie pour leurs frais généraux.

b) Des difficultés incessantes se sont élevées entre l'administration et nombre de patronages, qui ont continué à compter systématiquement à 2 fr. 50 ce qu'on leur demandait de compter 0 fr. 70 et qui ne voulaient accepter ce dernier chiffre que pour les cas où ils n'avaient plus rien du tout à dépenser, par exemple pour les mineurs rendus provisoirement à leur famille, mariés, etc... D'où de continuel états rectificatifs, ramenant, par exemple, la somme de 23.774 francs réclamée pour un trimestre à 8.417 francs.

c) Enfin, un certain nombre d'institutions charitables ont présenté une requête au Conseil d'État, tendant à l'annulation de la circulaire du 5 novembre 1924, et le Conseil, par arrêté du 3 novembre 1926, considérant que le Ministre avait «édicte des prescriptions nouvelles» et qu'il ne lui appartenait pas d'apporter une modification à un règlement d'administration publique» a annulé la circulaire susvisée. On pourrait contester que le Ministre ait vraiment innové, par rapport au règlement d'administration publique du 31 août 1913, modifié le 27 mars 1920, puisque ce règlement ne fixait aucun taux, mais seulement un *maximum*; ce n'est pas ici la place de cette discussion.

Aussitôt, et bien que l'arrêté ait rejeté les conclusions des patronages «tendant au payement des allocations et des intérêts», la plupart de ceux-ci se sont empressés de réclamer à l'État, pour tous les cas où il a été payé 0 fr. 70 par jour, et depuis le 5 novembre 1924, la différence entre 2 fr. 50 et 0 fr. 70. On ne donnera qu'un chiffre: un patronage parisien (garçons) réclame:

	fr.	c
Sur l'exercice. { 1924	144.	014 40
{ 1925	545.	936 40
{ 1926	397.	023 10
TOTAL.....	1.086.	973 90

Pour apprécier en équité les revendications actuelles, rappelons d'abord qu'il est quelques associations, à Paris et en province, qui, sans dotation personnelle, sans dépense excessive pour les frais généraux, et se refusant à faire recettes sur le travail du mineur, sont, du fait que les taux maxima n'ont pas été mis en concordance avec la cherté de la vie, dans une situation financière qui a été reconnue aléatoire. Elles comptent, pour la plupart, parmi les quelques-unes qui possèdent un asile

où elles font œuvre, très partiellement, on l'a vu, de patronage véritable, parmi les rares sur lesquelles l'État pourra compter, après la réforme de la loi de 1912. Quelles que soient les justes critiques qui leur aient été adressées pour certaines parties de leur fonctionnement, il serait équitable et utile de les aider présentement.

Mais il reste les autres, et, pour préciser l'attitude envers l'État de ces patronages, et, parmi eux, les plus connus et les plus riches, il paraît nécessaire d'établir, par le détail, que celui-là même qui réclame à l'État une somme de 1.086.973 fr. 90 à la suite de l'annulation de la circulaire du 8 novembre 1924, n'a subi aucun dommage du fait de cette circulaire.

En 1923, il avait reçu de l'État, au titre d'allocation, la somme de 808.323 fr. 45 ; en 1925, après la circulaire, il n'avait plus reçu que 331.992 fr. 85, soit, en moins : 476.330 fr. 60. Seulement, voici la reproduction du rapport d'inspection.

De l'examen des autres recettes pour ces deux années 1923 et 1925, résultent les constatations suivantes :

a) Deux nouveaux postes de recettes ont apparu :

	fr. c.
Frais remboursés de séjour.....	75.619 25
— de surveillance.....	366 535 10
TOTAL.....	<u>442.174 35</u>

b) Deux anciens postes étaient en augmentation considérable :

	fr. c.
Voyages remboursés : augmentation.....	66.912 11
Contributions des patrons : —.....	77.644 95
TOTAL.....	<u>144.557 06</u>

Soit, pour ces quatre postes, un surcroît de recettes qui s'élevait à 586.711 fr. 41.

Ainsi étaient récupérés les 476.330 fr. 60 que n'avait pas payés l'État, et, en plus, réalisé un boni de 110.400 fr. 81.

De plus, il faut ajouter que le remboursement des vêtements, très variable d'une année à l'autre, et qui avait donné pour l'ensemble des deux années 1923 et 1924, un produit de 400.000 fr., avait rapporté pour l'ensemble des deux années 1925 et 1926 : 572 000 francs, soit une nouvelle augmentation moyenne de 86 000 francs par an.

D'où provenaient ces créations ou augmentations de recettes si importantes et si opportunes ? Le compte rendu financier est

muet sur ce sujet, ainsi que le procès-verbal de l'assemblée générale, comme si le patronage avait eu scrupule d'attirer l'attention sur sa prospérité accrue, dans un moment où il adressait à l'État ses plaintes les plus vives.

Le directeur du patronage a donné l'explication.

A la suite de la circulaire du 5 novembre 1924, il a été décidé au patronage, sans que, d'ailleurs, aucune délibération du conseil d'administration n'ait été relevée sur le registre des procès-verbaux pour des mesures d'une telle importance :

1° De prélever sur le salaire des pupilles 0 fr. 70 par jour pour « frais de surveillance » (ce qui, pour les seuls mineurs de la loi de 1912, donne, par an, pour un chiffre rond de 1.100 enfants de treize à dix-huit ans, plus de 280 000 francs) ;

2° De prélever sur le salaire des pupilles 5 francs par jour pour tout séjour dans l'Asile temporaire (le chiffre donné, pour les seuls mineurs de la loi de 1912, est de 43.222 fr. pour 1926) ;

3° De prélever sur le salaire des pupilles le prix du voyage au premier placement, que le patronage jusqu'ici prenait à son compte. (Pour les seuls mineurs de la loi de 1912, l'estimation du directeur est, par année, d'environ 25.000 francs) ;

4° De prélever sur le salaire des pupilles le coût de la première vêtue, au départ pour le premier placement. Le directeur évalue cette vêtue à 300 francs, ce qui donnerait, pour environ 400 mineurs de la loi de 1912 nouveaux placés par an, dans les 120.000 francs ;

5° De doubler le taux de la contribution des patrons, qui est, en réalité (le rapport d'inspection le montre), un supplément de salaire destiné non au pupille, mais à l'œuvre, en le portant de 3 francs par mois à 6 francs — sans parler du nouveau taux de 15 francs, appliqué à partir du 1^{er} octobre 1926. Le doublement seul donnait, pour 1 100 mineurs de la loi de 1912, un supplément de recettes de 40.000 francs en chiffre rond.

Les explications du directeur sont lumineuses

Ainsi a été assuré le magnifique résultat financier, pour le patronage, de l'exercice 1926. L'État a payé 365.000 francs seulement d'allocations, mais les mineurs qu'il a confiés à l'œuvre ont fourni à celle-ci, sur le produit de leur travail, y compris la contribution patronale, 556 000 francs ; au total : 921.000 francs. Le patronage avait dépensé pour eux : 680.000 fr. Il a donc gagné sur les salaires des mineurs de la loi de 1912, une somme de 232.000 francs qui aurait dû leur être laissée.

Ainsi, le million que ce patronage réclame à l'État pour les

années 1924, 1925, 1926, il l'a déjà touché une première fois, et même au delà. Il l'a prélevé, sans le dire, sur le produit du travail des mineurs à lui confiés par l'État. S'il devait toucher les 397.023 fr. 10 qu'il réclame pour la seule année 1926, son bénéfice, pour cette seule année, s'élèverait à 232.000 fr. + 397.023 fr. 10, soit : 629.023 fr. 10. S'il devait toucher le million, ce serait pour lui un bénéfice nouveau d'égale somme. (1)

Pour un autre important patronage parisien (filles), qui s'est associé aux mêmes revendications financières contre le Trésor public, il a été établi qu'il avait touché de l'État, en 1925, donc après l'application de la circulaire de 1924, pour l'entretien des mineurs de la loi de 1912 : 188.797 fr. 80, — alors que la quote-part, sur la dépense totale, de la dépense faite par le patronage pour elles ne s'élevait qu'à 126.670 francs. Au moment où le président se plaignait avec le plus de véhémence, son œuvre « gagnait » sur l'État 62.000 francs.

Au sujet de ce terme « gagner », il convient de reproduire ici un passage du rapport d'inspection relatif à cette œuvre :

« La situation n'est plus la même pour les enfants confiés librement par les familles. Mais c'est une autre question. Pour ces enfants libres, alors que le patronage a dépensé cette même année-là, 1925, dans les 248.000 francs, aux recettes ne figure, au poste des pensions payées par les familles, qu'une somme de

(1) Il est vrai que, dans une note toute récente de ce patronage, communiquée en janvier 1928, après l'adoption du présent Rapport général, on lit : « Si nous avons dû prendre sur le gain des enfants 0 fr. 70 par jour, nous ne l'avons fait que momentanément et encore avec l'espérance de pouvoir restituer aux fonds que nous leur réservons, le prélèvement auquel nous obligeait la carence de l'État, réduisant brusquement... etc. »

a) Ce n'est pas seulement 0 fr. 70 par jour que le patronage a retenu brusquement sur le gain des enfants (Voir plus haut.). Les autres prélèvements également faits à l'insu de l'État, comme à l'insu des enfants intéressés, et sans délibération du conseil d'administration, seront donc définitifs, puisqu'on n'en parle pas. Nous en avons montré l'importance.

b) Si du moins le prélèvement des 70 centimes par jour pour la « surveillance » a été momentané, comme on l'avance aujourd'hui, il peut paraître surprenant que personne ne l'ait dit jusqu'ici. En mars-avril 1927, lorsque l'Inspecteur général prenait note devant le secrétaire général et le directeur de l'œuvre de ces pratiques, et qu'il demandait des explications, ni l'un ni l'autre ne lui ont répondu qu'elles étaient « momentanées » et qu'on avait « l'espérance » de « restituer » les fonds ; cette réponse cependant eût été opportune. Chose plus grave : rien n'a été dit aux intéressés eux-mêmes, les enfants.

c) Les observations du rapport d'enquête sur la façon dont les comptes des pupilles ayant quitté l'œuvre ont été, ou n'ont pas été, liquidés, et celles sur la façon dont était tenu, au moment de l'enquête, la comptabilité des deniers pupillaires, suffisent pour montrer l'extrême difficulté et la fréquente impossibilité que le patronage trouverait à rembourser à chaque mineur parti ou encore présent les sommes qui ont été prélevées sur son salaire depuis le 1^{er} janvier 1925 : il y a trois ans.

Si cette répartition devait être réellement effectuée, il y aurait donc lieu pour l'État, qui reste responsable de ces enfants, d'exiger que toutes les garanties soient données au sujet d'une opération qui, dans un grand nombre de cas, ne sera pas possible.

99.894 fr. 40. La différence serait donc de 148.200 francs. L'œuvre de bienfaisance doit la combler avec les ressources que lui assure, précisément pour cet objet, la charité publique. Mais il ne faudrait pas que, pour cette action de charité privée, elle emploie à l'insu de l'État, les deniers publics. Or, cette somme de 62.000 francs qu'on a indiquée comme « gagnée » par cette association sur l'État, certes elle « ne l'a pas mise dans sa poche », comme trop souvent les représentants des œuvres privées s'avisent de répondre aux observations du contrôle public, elle l'a fait manifestement servir à payer une partie de l'entretien des enfants confiés par les familles. L'État est donc fondé à lui en faire un grief. »

Même observation enfin — ce sera ici le dernier exemple — chez une autre œuvre parisienne, qui se plaint et réclame avec non moins d'ardeur, et chez qui l'examen approfondi du compte a permis d'établir qu'en tenant compte de toutes les dépenses, et quelle que fut l'exagération des frais généraux, la part de dépense incombant aux mineurs de la loi de 1912 atteignait tout au plus les 30.000 francs touchés de l'État en 1925 et sur la base de 0 fr. 70 par jour. On réclame cependant 2 francs. Si une réclamation aussi peu fondée était accueillie, cette œuvre se verrait, grâce aux deniers publics, entièrement couverte non seulement des dépenses occasionnées par les enfants venus du tribunal, mais encore de celles qui incombent aux enfants confiés par les familles : emploi illégal des deniers publics, résultat que certainement le législateur n'a pas voulu. Dès lors, ce patronage pourrait consacrer le produit de ses cotisations et toutes ses autres ressources propres à la nouvelle augmentation des frais généraux que ses administrateurs projetaient. Encore une fois, où est ici le caractère d'institution « charitable » ?

Un arbitrage sur les réclamations des sociétés de patronage a été confié à M. le Président du Tribunal civil de la Seine. Il suffit à l'Inspection générale d'avoir établi que la situation réelle ne se trouve pas toujours dans les documents présentés par les associations les plus exigeantes, et d'avoir proposé un petit nombre d'exemples significatifs. (1)

(1) Les patronages ont soutenu que la somme de 0 fr. 70 par jour est insuffisante pour couvrir les frais occasionnés par les pupilles placés.

Or, pour déterminer ce qui, dans ces frais doit incomber à l'État, on peut :

1° rechercher l'ensemble de ces dépenses, qu'on trouve dans les comptes des patronages aux rubriques des dépenses extérieures : voyages, vestiaires, etc... ;

2° en déduire, le cas échéant, les sommes remboursées par les pupilles et faire ressortir la différence, c'est-à-dire, le net à la charge des patronages ;

3° calculer la part de l'État sur cette somme, d'après la proportion des pupilles pénitentiaires par rapport à l'effectif total.

Quant à demain, un nouveau décret portant règlement d'administration publique est en préparation. Le principe de la circulaire (annulée) du 5 novembre 1924 y est repris : un taux plein (4 fr. 50 et 6 francs) par mineur, à l'entretien complet duquel doit pourvoir l'association, ou auquel elle fait donner les soins que nécessite son état, un taux réduit (variant, d'après le nombre des enfants confiés à l'association, de 1 fr. 50 à 0 fr. 25), par mineur que celle-ci aura placé à gages ou au pair, à condition qu'il soit justifié des dépenses effectives de surveillance, enfin, un taux exceptionnel accordé et fixé par le Ministre.

Ces explications fournies sur l'importante question du taux de l'allocation, il reste à signaler combien, pour un trop grand nombre d'associations, sont nombreuses les erreurs sur le calcul des journées de présence ; erreurs, certes, le plus souvent

Le chiffre obtenu correspondant aux dépenses extérieures occasionnées par les pupilles pénitentiaires placés, pourra être comparé avec les allocations versées.

Patronage A (année 1925) :

DÉPENSES		REMBOURSEMENTS	
	fr. c.		fr. c.
Voyages.....	39.617 15	Vêturc.....	308.948 72
Vêturc.....	461.489 53	Voyages.....	91.534 71
Escorte.....	15.156 20	Surveillance.....	366.555 10
Surveillance.....	321.757 60		
TOTAL.....	858.220 48	TOTAL.....	767.088 53
DIFFÉRENCE.....		91.131 fr. 95	

Effectif total : 3.173 ; effectif pénitentiaire : 1.208 ; proportion : 38 p. 100.

Part de l'État : $\frac{91.131 \text{ fr. } 95 \times 1.208}{3.173} = 34.693 \text{ fr. } 75$.

Les allocations versées ont été de : 252.724 fr. 50.

Le patronage objectera vraisemblablement que s'il a opéré les prélèvements ci-dessus sur l'avoir des pupilles, c'est précisément en vue de parer au déficit devant résulter de la diminution des prix de journée. Les observations ci-dessus répondent à cette objection.

Patronage B :

En suivant le même cadre que pour le patronage précédent, les dépenses afférentes aux enfants placés en 1926 ont été au total de 159.915 fr. 71 et la part de l'État (calculée sur le seul effectif pénitentiaire) aurait dû être de 77.719 fr. 03.

Or, les allocations à 0 fr. 70 se sont élevées à 78.337 fr. 60. Elles ont donc excédé ce que l'État devait normalement.

Patronage C :

Par le même mode de calcul, on trouve : dépenses des mineurs (de la loi de 1912) placés : 22.145 fr. 74. Or, l'État a payé 32 791 francs.

Patronage D :

De même..... { Dépenses : 32.905 fr. 88.
 { Etat : 46.901 fr. 40.

Patronage E :

De même..... { Dépenses : 27 900 francs.
 { Etat : 30.125 francs.

causées par le défaut de surveillance et sur le service de la comptabilité et sur le mineur dans son placement, mais que l'on constate très généralement au dommage de l'État. Dès 1920, une circulaire du 8 avril signalait aux préfets cette situation. Elle n'a point cessé, les rapports d'inspection sont unanimes sur ce point. Ici, c'est une mineure portée sur l'état de remboursement pour 92 journées de présence et 230 francs d'allocation ; on ne la trouve nulle part, sa fiche porte « rapatriée », et personne, dans l'œuvre responsable de cette mineure, ne sait où elle a été rapatriée, ni quand. Là, dans une « école ménagère », sur 27 mineures, 21 sont comptées au tarif exceptionnel de 4 fr. 50 avec la mention « malades ». Ailleurs encore, une œuvre réclame, pour 12 enfants, à la fois les 6 fr. 50 des Pupilles de la Nation et le prix de journée de la loi de 1912. Et il faut encore noter, à titre d'exemple, que des réductions ont dû être faites (mineurs évadés, décédés, etc.), qui portent sur 558 jours comptés en trop (à 2 fr. 50, soit : 1.395 francs) et de même, sur 552, sur 545, sur 319, sur 370 jours comptés en trop... « J'ai vu — note pour ce dernier cas l'Inspecteur général — un avis de décès. On ne pouvait donc ignorer que la mineure était morte ». Il ajoute : « Je ne crois pas qu'il y ait de la part de la présidente autre chose que de la négligence, due en grande partie à la multiplicité de ses occupations, aux soins de la construction de son nouvel immeuble, mais aussi au désordre de ses comptes. De la part de ses collaborateurs, c'est

Les chiffres ci-dessus apportent donc la preuve que l'allocation de 0 fr. 70 rembourse dans tous les cas les patronages des frais afférents aux pupilles pénitentiaires placés par eux.

Tout au plus, les patronages peuvent-ils soutenir :

1° qu'ils ne couvrent pas toujours toutes les dépenses du personnel du siège social ;

2° qu'ils ne couvrent pas celles des pupilles provenant d'autres origine.

Sur le premier point, il convient de répondre d'abord que la besogne du personnel ne se limite pas au placement et à la surveillance de ces enfants, mais porte également sur d'autres catégories de pupilles (ceux hébergés, ceux provenant d'origines différentes).

Il n'est donc point équitable de faire porter l'intégralité de ces dépenses de personnel sur les 0 fr. 70.

Quant au deuxième point, contribuer aux dépenses des pupilles confiés aux patronages en dehors de la loi de 1912, serait, de la part de l'État, on l'a dit plus haut, une illégalité.

Les enfants confiés aux patronages en dehors de la loi de 1912 peuvent être : 1° ou des enfants tributaires de la loi de 1889 pour lesquels il leur est possible de s'adresser aux Conseils généraux (si tant est que ceux-ci allouent des prix de pension au delà de treize ans pour les enfants moralement abandonnés) ; 2° ou des Pupilles de la Nation pour lesquels il existe des ressources budgétaires normales ; 3° ou des enfants confiés par leurs familles (la majeure partie de leur effectif) reçus par eux sans contrôle, sans décision administrative ou judiciaire et dont les frais n'incombent aucunement à l'État.

Les fonds affectés au fonctionnement de la loi de 1912, inscrits dans un chapitre budgétaire spécial, ne sauraient donc être détournés de l'affectation en vue de laquelle les crédits ont été ouverts.

le résultat de leur paresse et probablement d'une tendance à faire cadrer des écritures, dans la conviction qu'on n'y verra jamais rien. Mentalité à égale distance, en somme, de l'erreur et de la mauvaise foi.»

On ne reviendra pas sur les pratiques abusives relevées dans un certain nombre de patronages, et déjà signalées : allocations touchées pour des enfants placés, à un prix très inférieur à l'allocation, dans d'autres établissements, ou bien encore remis par le patronage à la famille, ou bien même définitivement rendus à leur famille par le tribunal. Une œuvre parisienne réclamait systématiquement pendant vingt et un jour le prix fort (3 fr.) pour les enfants à elle confiés provisoirement, alors même que, par jugement du tribunal, ces enfants la quittaient avant vingt et un jours (après un jour, cinq, six, sept jours, etc.).

On ne dira qu'un mot de l'abus des transfèvements. L'État, en plus des allocations, a pris à sa charge les frais du mineur au siège de l'œuvre désignée par le tribunal (décret du 7 juin 1917). Comme il y a des patronages à peu près dans toutes les grandes villes, on pensait que le voyage serait de courte durée. Mais depuis que le placement de mineurs travailleurs procure à certaines œuvres les ressources plus haut indiquées, elles recherchent de nouvelles admissions jusqu'auprès des tribunaux les plus éloignés. A Paris, l'une d'elles (garçons) reçoit des mineurs qui lui viennent de Saintes (489 km.), de Lannion (549 km.), de Privas (668 km.), de Mirande (753 km.), de Toulon (930 km.). Une autre (filles) : de Strasbourg (502 km.), de Quimper (685 km.), de Mirande, également (753 km.), etc. Ce recrutement lointain est sans doute utile à l'œuvre, puisqu'elle le recherche ; il est singulièrement onéreux pour l'État. (1)

D) CONCLUSION GÉNÉRALE ET PROPOSITIONS

Le traitement de l'enfance coupable a été, ces dernières années, remis avec ampleur en discussion : au Comité des Enfants traduits en Justice, à la Société générale des Prisons, dans les Congrès Internationaux, et plus particulièrement devant la qua-

(1) Dans une note toute récente d'un important patronage parisien — communiquée en janvier 1928 — on lit : « Jamais nous ne sollicitons la remise d'un enfant ». Procès-verbal de la quatrième Sous-Commission de la réforme du régime pénitentiaire, séance du 26 mars 1925 : « M. le Président (du tribunal pour enfants, de la Seine) regrette le zèle excessif de certains patronages qui veulent se charger d'enfants dont ils ne savent même pas s'ils pourront assurer le relèvement, et cela, dans le seul but d'augmenter l'importance de leur œuvre. Il regrette également que des patronages interviennent auprès des magistrats et considèrent les pupilles comme leur propriété. ... etc. »

trième sous-commission de la réforme du régime pénitentiaire. Dans cette littérature de rapports et de procès-verbaux, l'Inspection générale, comme dans ses investigations pratiques sur place, n'a trouvé que des motifs pour une réforme sur le principe de laquelle administrateurs, magistrats et philanthropes désintéressés paraissent s'accorder aujourd'hui. Voici, à titre de conclusion générale, l'état de la question. Des propositions concrètes seront ensuite formulées.

I. — ÉTAT ACTUEL

Avec la loi de 1912, le juge, — on ne parle que des placements définitifs, — a devant lui un clavier de solutions, que l'on connaît. Qu'est-il résulté de l'emploi de chacune de ces solutions ?

a) Remise à la famille.

C'est le cas le plus fréquent : 60,8 p. 100 en 1925. Il suffira d'indiquer que le régime de l'enfant placé en liberté surveillée dans sa famille ne vaudra, presque toujours, que ce que vaut le délégué chargé par le tribunal de cette surveillance. On a parlé plus haut de ces délégués, à propos des mineurs confiés aux patronages, et montré que pour ces mineurs l'institution nouvelle avait perdu et son véritable caractère et toute importance. A propos des enfants remis à leur famille, les témoignages autorisés les plus divers attestent encore l'échec de la loi. « La liberté surveillée — n'a pas craint de dire M. Paul Kahn — n'a pas répondu aux espoirs fondés sur elle ; elle est devenue un artifice de procédure et les délégués ne se sont pas montrés à la hauteur de leur tâche ». Et le Comité des Enfants traduits en Justice, de Paris, pouvait entendre ces paroles d'un de ses membres : « Sur 300 délégués environ qui ont été nommés au tribunal de la Seine, il y en a 200 qui ont été mal choisis et qui ne réalisent pas ce qu'on doit attendre d'eux. Comment, en effet, par exemple, un receveur de tramways qui travaille toute la journée, peut-il exercer le rôle de délégué ? Il y a aussi les délégués gens du monde, telle cette dame qui envoie son valet de chambre voir comment se conduisait le mineur qui lui avait été confié. Il y a aussi les délégués qu'on peut appeler professionnels, tel cet ancien charcutier qui envoyait sa maîtresse visiter les mineurs et demander aux parents de lui écrire, lorsqu'ils auraient quelque chose à signaler. Celui-là, qui n'avait pas bougé, à la fin du mois présentait

des notes de déplacement. Il y a ainsi des délégués qui peuvent se faire de 4 à 500 francs de rente par mois. ». Conclusion de M. le professeur Euche : « Dans ces conditions, dire que la liberté surveillée existe en France devient une véritable hypocrisie. » Certes, il y a quelques beaux dévouements individuels, mais comment, isolés, ne se seraient-ils pas lassés ? Il faut souhaiter qu'intervienne, dans cette matière, le dévouement collectif privé, l'œuvre de bienfaisance. Et qui ne voit que, tout autant qu'à la garde et au placement de bataillons d'enfants, et, sans doute, à plus juste titre et avec des résultats autrement utiles, des patronages pourraient se consacrer à la surveillance et à la protection des enfants remis à leur famille, les visiter, comme on visite les malades et les malheureux, et exercer sur eux la tutelle morale la plus précieuse, parce que la plus désintéressée, et précisément celle là même que la loi avait voulu instituer. Certains patronages semblent craindre d'être rendus inutiles. Cependant, quel patronage utile serait une « Société de délégués à la liberté surveillée ». Déjà un premier essai généreux a été tenté à Paris, et une circulaire du Ministre de la Justice, du 5 juin 1925, a recommandé aux premiers présidents et aux procureurs généraux d'encourager et même de provoquer, dans chaque ressort, la formation de pareilles associations.

b) *Envoi en colonie ou en maison pénitentiaire.*

C'est l'autre extrémité du clavier. Le nom de ces établissements a commencé à les perdre. L'espoir qui avait été dans la liberté surveillée et aussi l'intérêt particulier des vastes patronages ont accentué le mouvement. On les a vidés. On y envoyait encore 19,2 p. 100 des délinquants en 1919 (soit 2.082). On n'y en a plus envoyé en 1925 que 9,7 p. 100 (soit 734). Aussi en 1924, pour les garçons, 4 colonies déjà avaient été fermées faute d'enfants, et dans les 7 qui restaient, on ne compté pour Eysses que le quartier pénitentiaire) pour 2.302 places il n'y avait que 1 110 présents. L'entretien de ces derniers devenait trop onéreux et a motivé la fermeture de deux autres colonies, qui, à elles deux, pour 630 places, ne comptaient plus que 290 enfants. Restent 5 colonies pénitentiaires. Pour les filles, les 3 maisons ont été maintenues, mais, pour 514 places, on n'y compte plus aujourd'hui que 389 mineures. Sans rien discuter de ces suppressions, on peut cependant rappeler que l'un des représentants les plus compétents des patronages, M. le Ministre Leredu, après une visite inopinée à la Maison peni-

tentiaire de Clermont, a rendu pleine justice à cet établissement, et il faut reproduire ici le témoignage (1925) du magistrat peut-être le mieux informé sur cette question, M. Aubry, président du tribunal pour enfants et adolescents de la Seine : « Il faut, disait-il, regretter que, tandis que les patronages proclament, dans des assemblées générales bien patronnées, des succès souvent faciles, l'Administration se montre d'une modestie excessive, en faisant le silence sur l'importance des résultats qu'elle parvient à obtenir, malgré les difficultés beaucoup plus grandes qu'elle rencontre pour ramener au bien les plus pervers et ceux que les patronages n'ont jamais réussi à amender. » Et M. le président Aubry ajoutait : « Il est indispensable que les magistrats soient informés des moyens d'éducation, d'apprentissage dont disposent les colonies, et des résultats qu'elles obtiennent. Ce serait un désastre, si les colonies venaient à disparaître, car l'État seul a le droit de *détenir*. »

c) *Placement dans un asile ou internat approprié ou dans un établissement d'anormaux.*

Partie de la loi inappliquée par manque d'établissements.

d) *Remise à l'Assistance publique.*

Seulement (pour le placement définitif) les mineurs au-dessous de treize ans. A quoi il faut ajouter qu'il arrive un moment où le mineur de treize ans dépasse cet âge, et que l'on trouve ainsi, dans les services départementaux de l'Assistance publique, nombre de mineurs de treize à dix-huit ans. S'il manque ici, comme dans les patronages, à l'arrivée, l'observation prolongée et le triage réfléchi, faute également d'un établissement spécialisé, du moins le mineur est-il suivi et surveillé, du moins les deniers pupillaires sont-ils gérés avec exactitude, du moins, l'intérêt financier de l'État est-il pris en considération. Mais la tâche des inspections départementales est assez grande et nécessaire, pour qu'on puisse enregistrer sans regret que le nombre des mineurs de la loi de 1912 qui leur sont confiés est resté des plus restreints, et qu'il diminue presque d'année en année. 900 enfants « en garde » sont aujourd'hui répartis comme il suit : 1 à 5 dans trente-cinq départements, 6 à 20 dans vingt-six départements, 20 à 40 dans dix départements, et dans un département (Seine-Inférieure) 106. Il n'y en a pas un seul dans dix-huit départements. Alors que les

tribunaux confiaient encore, en 1919, 368 mineurs à l'Assistance publique, soit 3,4 p. 100, ils ne lui en confiaient plus, en 1925, que 88, soit 1,1 p. 100.

e) *Remise au patronage.*

C'est ainsi que la presque totalité des mineurs qui ne rentrent pas dans leur famille, ou qui ne sont pas envoyés en colonie, sont dirigés sur les patronages, en nombre toujours croissant: 1.735 en 1919, soit 16 p. 100 et en 1925, 1.134, soit 27,7 p. 100. 35 patronages, nous le rappelons, ont aujourd'hui la responsabilité d'environ 5.600 mineurs; 14 à eux seuls, en comptent ensemble 4.500. On a indiqué au cours du présent rapport général, les raisons diverses de ce recrutement intensif, excessif, regrettable. Ces raisons expliquent ces conclusions de M. le Doyen Berthélemy: « L'expérience a montré que des modifications sont indispensables pour ramener la loi à son véritable but: le relèvement de l'enfance par les moyens les plus judicieux ».

II. — PROPOSITIONS

Ce sera également notre conclusion. Si la loi de 1912 a marqué un progrès sensible sur la législation antérieure, ne serait-ce que par la latitude nouvelle qu'elle a donné aux tribunaux d'apprécier avec plus de souplesse la responsabilité et la situation des enfants traduits devant eux — cependant, les constatations et observations qui précèdent sont trop nombreuses et elles paraissent trop graves pour que l'Inspection générale n'estime, elle aussi, que s'imposent, même après l'utile institution d'un « Comité national pour la protection des enfants traduits en justice »; où elle a sa place (décret du 8 juin 1927), d'importantes modifications d'ordre général. Il lui reste d'en indiquer le principe comme terme du présent rapport.

Le mineur de treize ans prévenu d'une infraction à la loi pénale et dont la culpabilité a été établie, le mineur de dix-huit ans dont le Tribunal a retardé provisoirement le jugement, ou qui a été acquitté comme ayant agi sans discernement — à l'exception de ceux dont la remise à la famille sous le régime de la liberté surveillée aura été prononcée — devraient rester, pendant le nombre d'années que la Chambre du Conseil ou le Tribunal détermine, sous la garde et la protection de l'Etat. Aucun, en conséquence, ne pourrait plus être confié par la Chambre du Conseil ou par le Tribunal ni à un particulier, ni à une œuvre privée.

Pour le mineur dont la remise à la famille, sous le régime de la liberté surveillée aurait été prononcée, il y aurait lieu de réorganiser la surveillance de l'Etat, que n'ont pu que trop insuffisamment assurer les délégués bénévoles. Des sociétés de patronage qui s'assigneraient cet objet pourraient, à cet effet, recevoir une autorisation ministérielle.

Le mineur, non remis à sa famille dans les conditions qui viennent d'être précisées, et maintenu sous la garde et protection de l'Etat, serait: a) s'il n'a pas treize ans, conduit dans une « Maison d'observation »; b) s'il est âgé de treize à dix-huit ans, et selon la décision du Tribunal, conduit ou bien dans une Colonie ou Maison pénitentiaire (établissement dont le nom pourrait être fort utilement changé), ou bien dans une « Maison d'observation ». Sous l'autorité du Ministre de la Justice, et avec le concours des préfets, le 3^e bureau de l'Administration pénitentiaire s'occuperait des « Maisons d'observation » et des Colonies et Maisons pénitentiaires. Dans la « Maison d'observation », le mineur serait l'objet d'un examen approfondi et prolongé au point de vue physique et au point de vue mental. (Pour le détail, on peut ici renvoyer à l'étude que l'Inspection générale a déjà faite sur ce sujet: rapport général publié au *Journal officiel* du 6 juillet 1921). Mais il faudrait demander que, hors le cas des enfants qu'on jugerait très vite devoir être placés dans des établissements spéciaux; (comme l'établissement pour anormaux, prévu par la loi de 1912 et dont la création est nécessaire), l'observation et l'étude de l'enfant soient prolongées pendant plusieurs mois. Ce temps ne serait pas perdu, selon les cas, pour l'éducation ou pour le travail du mineur. L'observation terminée, l'administration déciderait de la destination de l'enfant: ou renvoi devant le juge, pour remise à la famille avec ou sans liberté surveillée, ou, à l'opposé, placement dans une ancienne colonie, ou bien, solution intermédiaire, placement dans un établissement approprié ou chez un particulier, à la ville ou à la campagne. C'est dans ce dernier cas que la collaboration des patronages pourrait être utile. En choisissant le patronage, en lui confiant un nombre d'enfants restreint qu'il placerait et pourrait surveiller directement, on pourrait faire appel, sans inconvénients, aux hommes de bien et de dévouement qui sont l'honneur des œuvres privées, et qui, débarrassés du souci du recrutement et du souci de l'administration, pourraient alors consacrer leurs efforts à l'œuvre réelle de patronage. C'est également aux divers établissements industriels et agricoles, dont quelques patronages ont commencé l'organisation et qu'ils pourront utilement développer, que

pourraient être confiés des mineurs choisis à cet effet, de façon que l'œuvre de relèvement, par l'apprentissage et la surveillance, soit adaptée le plus possible pour ainsi dire à chaque cas. Ainsi serait conservé ce qu'il y a de vertu dans la notion du patronage, et seraient comblées les graves lacunes relevées dans le fonctionnement actuel des œuvres, à savoir le manque trop souvent à peu près *complet* de surveillance, et un souci trop souvent insuffisant de l'intérêt matériel de l'enfant.

Quant aux patronages, il serait juste de ne plus parler d'allocation forfaitaire fixée pour tous d'une façon uniforme ; le principe de la rétribution à l'œuvre privée devrait être tout différent, et comporter le remboursement des frais engagés par le mineur, déduction faite d'une fraction, qui serait établie d'accord avec l'œuvre, pour maintenir à celle-ci un caractère indispensable d'institution charitable.

On voit le progrès qui serait réalisé par une semblable réforme. On s'accorde à reconnaître qu'une sélection préalable des enfants traduits en justice est le point de départ de toute éducation appropriée ; que l'idéal serait que le juge ayant à statuer sur le sort de l'enfant traduit devant lui, eût un dossier tout à fait complet le renseignant, non seulement sur sa culpabilité, mais aussi sur l'ensemble de sa personnalité, physique et mentale ; qu'ainsi il pourrait, avec le moins de chance d'erreur possible, faire son diagnostic et décider de quelle forme d'éducation l'enfant lui paraît tributaire. Est-ce réalisable, aujourd'hui du moins ? Il faut répondre nettement non. Quand le Conseil supérieur de la Protection de l'Enfance a eu à discuter ce problème, on a cherché à préconiser la création de centres de triage, où tous les mineurs traduits en justice seraient préalablement conduits, et examinés à loisir, afin de pouvoir fournir au juge ces éléments d'appréciation qui actuellement lui font défaut. Mais c'était là un vœu platonique, irréalisable en fait. Où créer ces centres ? Devant chaque tribunal ? Impossible. Dans quelques grandes villes ? Il aurait fallu songer à modifier les règles de compétence. Et ici encore, sur qui compter ? L'État a-t-il les disponibilités nécessaires ? « Un vœu de cette nature, disait à la Commission de réforme pénitentiaire M. l'Inspecteur général Mossé, équivaut à rien. » D'où la nécessité de chercher ailleurs que chez le juge l'autorité publique qualifiée pour l'indispensable travail de triage, de « dépistage ». Il ne reste que l'Administration pénitentiaire. D'où la nécessité de la réforme dont le principe vient d'être exposé ci-dessus.

Enfin, ce qui vient d'être dit s'appliquant à une modification

de la législation actuelle — la loi de 1912 n'a-t-elle pas été retouchée par les lois du 22 février 1921, 24 mars 1921, 26 mars 1927 ? — il est permis de demander s'il ne conviendrait pas d'élargir le terrain de la réforme nécessaire, et d'affronter la multiplicité des lois actuelles relatives au mineur, pour tâcher de la faire disparaître. C'est sur place que ressortent le mieux les inconvénients de cette multiplicité. Un patronage de province comptait, le jour de l'inspection, 768 mineurs, auxquels s'appliquaient cinq lois, à savoir :

	GARÇONS	FILLES
Loi de 1889 (moralement abandonnés).....	157	96
— de 1898 (enfants victimes ou coupables).....	11	21
— de 1908 (prostitution des mineurs).....	9	19
— de 1912 (tribunaux pour enfants et liberté surveillée).....	279	153
— de 1921 (enfants vagabonds).....	8	15

L'Inspection générale, en exhumant le vœu que, le 31 mars 1909, M. Ferdinand Dreyfus fit adopter par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, en faveur d'un « projet du Code de l'enfance et de l'adolescence malheureuse, abandonnée, anormale ou traduite en justice », ne fait que reprendre aujourd'hui les idées qu'elle exprimait elle-même bien plus tôt encore, en 1903 : rapport général publié au *Journal officiel* du 8 juillet 1903. Elle posait en principe « que les enfants dont l'assistance, la protection, l'éducation ou le relèvement moral incombent ou peuvent incomber à l'État sont les *abandonnés*, et qu'ils ont tous cette origine commune ; ce qui les différencie au point de vue extérieur, ce sont les conditions dans lesquelles leur sont assurées l'assistance et l'éducation ». Elle rappelait les dispositions de la loi belge du 27 novembre 1891 : internement dans une école de bienfaisance de l'État pendant six mois sans interruption, et ensuite placement en apprentissage chez un cultivateur ou un artisan, ou dans un établissement public ou privé d'instruction ou de charité, et de la loi prussienne du 2 juillet 1900 (la garde et l'éducation pour tous les enfants abandonnés incombent aux pouvoirs publics). Et, demandant une loi plus large que celle qui fut adoptée neuf ans ans plus tard, en 1912, l'Inspection générale concluait ainsi : « qu'il y aurait lieu de réviser la législation de l'enfance abandonnée, en restreignant encore les dispositions répressives, en étendant les dispositions protectrices, mais, en tous cas, en partant d'un principe unique, qui assure aux enfants abandonnés, en quelque lieu du territoire et dans quelque situation qu'ils se trouvent, une égalité absolue devant la loi ».

III

APPLICATION DU DÉCRET DU 30 JANVIER 1926

SUR LE CALCUL DES PRIX DE JOURNÉE

DANS LES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS

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

L'Inspection générale a examiné, au cours de sa tournée de 1927, les prix de journée dans les établissements hospitaliers et les questions soulevées par l'application du décret du 30 janvier 1926.

Le présent rapport comprend quatre parties :

- I. — Historique.
- II. — Exposé de la réglementation actuelle.
- III. — Constatations et observations.
- IV. — Conclusions.

I

HISTORIQUE

Au cours de la guerre, la fixation des prix de journée est devenue une question primordiale pour les hôpitaux et hospices.

Fixés, par le Préfet tous les cinq ans, en exécution de l'article 24 de la loi du 15 juillet 1893 et de l'article 23 de la loi du 14 juillet 1905, à des chiffres qui ne pouvaient pas être inférieurs à la moyenne des prix de revient constatés au cours des cinq années précédentes, les prix de journée payés par les débiteurs de l'assistance rémunéraient suffisamment les établissements en raison du peu d'importance des fluctuations dans les prix de toutes choses. Dès que ceux-ci commencèrent à s'élever et que l'instabilité économique ébranla les situations financières les plus solides, la question des prix de journée devint angoissante dans un grand nombre d'établissements, pour ne pas dire dans la presque totalité. Fixés

sur des bases remontant, en fait, à de longues années et, en tout cas, fondés au mieux sur les dépenses faites depuis 1909, les prix de journée ne tardèrent pas à apparaître insuffisants. Si l'espoir d'un prompt retour à une situation normale, joint à la nécessité de faire face d'urgence et sans s'inquiéter immédiatement des conséquences financières aux obligations qui surgissaient chaque jour, estompa au début la gravité de la question, le moment arriva où le problème se posa de telle façon qu'une solution devint nécessaire sans délai si on ne voulait pas voir disparaître en peu de temps les dotations hospitalières.

Une première solution fut apportée par l'article 7 de la loi du 28 juin 1918 dont les principes se retrouvent dans la réglementation actuelle. A la fixation quinquennale, dont la période de la guerre venait de faire apparaître les inconvénients et même les dangers, la loi de 1918 substitua une fixation annuelle ayant effet du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle était pris l'arrêté du préfet. La loi de 1918 prévoyait en outre qu'en cas de contestation des recours pouvaient être exercés et portés dans un délai de deux mois devant la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique, qui statuait et fixait définitivement les prix de journée.

Deux innovations importantes ont donc été apportées par la loi de 1918: d'une part, fixation et révision annuelle des prix de journée; d'autre part, ouverture d'un droit de recours. Sous le régime antérieur, les intéressés n'avaient d'autre voie de recours que celle du droit commun en matière administrative, c'est-à-dire devant le Conseil d'État et, soit que les prix aient été, en général, fixés dans des conditions satisfaisantes pour les établissements hospitaliers, soit que ces derniers aient souvent hésité devant la procédure, peu de recours en matière de fixation des prix furent portés devant le Conseil d'État.

La loi du 28 juin 1918 prévoyait qu'un règlement d'administration publique, rendu après avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique, déterminerait les conditions d'application des dispositions en question.

Ce décret est intervenu à la date du 13 novembre 1918. Tout comme la loi de 1918 en ce qui concerne les principes généraux en vigueur, il pose les règles suivant lesquelles le prix de revient doit être calculé et, dans la réglementation actuelle, ce sont ces mêmes règles qu'on retrouve modifiées sur les points où la pratique a révélé la nécessité de changements.

Ce décret consacre le principe de la fixation du prix de journée par services, d'après la comptabilité, avec la faculté,

lorsque celle-ci quoique régulièrement tenue ne permet pas la distinction des dépenses par services, d'appliquer un prix de base commun aux malades et aux vieillards avec une répartition forfaitaire des dépenses médicales dans la proportion de 1 pour les vieillards, 1 1/2 pour la médecine et 2 pour la chirurgie.

Ces règles, à l'exception du calcul forfaitaire, sont celles que l'Inspection générale, dans son rapport sur la tournée de 1913, publié seulement en 1919 en raison des circonstances, préconisait pour le calcul du prix de journée sans qu'il soit alors question d'une fixation annuelle.

L'œuvre du législateur de 1918 ne tarda pas à apparaître insuffisante: le délai d'une année pendant lequel le prix de journée devait rémunérer les dépenses hospitalières ne permit pas, par suite des circonstances économiques, de couvrir les accroissements de dépenses résultant de l'augmentation incessante des prix.

Comme le prix de journée ne pouvait être que fixé d'avance, la base du prix de revient de l'année précédente devint insuffisante pour faire face aux augmentations des prix et, pour éviter de fixer le prix de journée à la fin de l'exercice, ce qui aurait obligé les établissements à faire des découverts qu'ils n'auraient pu supporter, la loi du 14 février 1921 disposa que si en fin d'exercice il était constaté entre le prix de journée de l'année écoulée et le prix de revient une différence de plus de 1 p. 100, l'établissement serait remboursé de cette différence. Inversement, la loi de 1921 prévoit qu'au cas où les prix de journée fixés seraient inférieurs aux prix de revient constatés, les collectivités tenues à l'assistance conseils municipaux et conseils généraux — pourraient demander aux établissements hospitaliers le rappel des sommes perçues au-delà des dépenses réellement faites.

Enfin, pour remédier à la situation que la loi du 28 novembre 1918 n'avait pas permis d'éviter, la loi du 14 février 1921, prévoit en outre que dans un délai d'un mois, et à titre transitoire, les commissions administratives pourraient demander le rappel des différences entre les prix de revient de 1919 et les prix de journée fixés en exécution de la loi du 28 novembre 1918.

Un décret du 9 février 1922, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi précitée et abrogeant en même temps le décret du 13 novembre 1918, a ensuite précisé les conditions d'application de la loi.

Puis une loi, en date du 20 février 1925, a prorogé jusqu'au 31 décembre 1929 l'effet de la loi du 14 février 1921 portant

modification de l'article 7 de la loi du 28 juin 1918 sur la fixation du prix de journée dans les établissements hospitaliers.

Enfin, le décret du 29 avril 1921 est venu modifier celui du 9 février 1922, en abrogeant les dispositions concernant le délai des recours et les dispositions transitoires et réorganisant, ou plutôt organisant, le contentieux des prix de journée qui, jusque là, avait été assez incomplètement précisé et dont les délais, en général trop courts, avaient donné lieu à des mécomptes.

A ce moment, la fixation des prix de journée était organisée d'une façon complète : dépenses entrant en compte, déductions à opérer comme ne profitant pas aux hospitalisés, rappels au cas où les prix de revient constatés, en fin d'exercice étaient différents des prix fixés, contentieux en cas de désaccord.

Il semblait qu'on aurait pu s'en tenir là, du moins jusqu'au 31 décembre 1929, date à laquelle devait prendre fin cette législation transitoire.

Un nouveau décret en date du 30 janvier 1926, est venu à son tour abroger les dispositions réglementaires antérieures et tout en s'inspirant de très près de ces dispositions, les a remplacées par les règles actuellement en vigueur. Il prévoit notamment dans son article 27 qu'un arrêté ministériel fixera la forme des budgets et des comptes des établissements hospitaliers.

Cet arrêté a été pris le 9 novembre 1926.

On peut se demander à propos de l'article 27 du décret du 30 janvier 1926 et de l'arrêté du 6 novembre 1926, si ces deux textes sont juridiquement en harmonie avec le décret du 31 mai 1862 portant règlement sur la comptabilité publique, décret pris en Conseil d'État et contresigné par le Ministre des Finances.

Le décret du 30 janvier 1926, contresigné par le Ministre du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales et par le Ministre de l'Intérieur, pouvait-il prévoir dans son article 27 qu'un arrêté ministériel fixerait la forme des budgets et des comptes des établissements hospitaliers alors que ces points font précisément l'objet des articles 547 et suivants du décret sur la comptabilité publique ?

L'arrêté du 9 novembre 1926 a fixé des modèles de budgets et comptes qui ne cadrent pas avec les prescriptions du règlement sur la comptabilité publique. On verra notamment, plus loin, que les nouveaux comptes et budgets ne distinguent plus les recettes et dépenses ordinaires des recettes et dépenses extraordinaires.

Par ailleurs, les receveurs hospitaliers n'ont, à la connais-

sance de l'Inspection générale, reçu aucune instruction en ce qui concerne leurs comptes de gestion qui ne vont plus cadrer avec les nouveaux modèles de budgets et de comptes administratifs hospitaliers.

La mission de l'Inspection générale ayant consisté spécialement à contrôler l'application de la réglementation en vigueur et ses résultats le problème que peut poser l'article 27 du décret du 30 janvier 1926 et l'arrêté du 9 novembre 1926 n'est indiqué ici qu'à titre incident.

En définitive, après avoir subi les modifications qui viennent d'être esquissées, la législation actuellement en vigueur sur les prix de journées, comprend les textes ci-après :

Les lois des 15 juillet 1893 et 14 juillet 1905 ;

La loi du 14 février 1921 ;

La loi du 10 février 1925 ;

Le décret du 30 janvier 1926 ;

auxquels, pour l'interprétation, il y a lieu, en outre, de se référer aux circulaires des 6 octobre 1926, 15 décembre 1926 et 9 mars 1927.

II

RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR

Le principe de la réglementation en vigueur sur les prix de journée applicables aux bénéficiaires des lois du 15 juillet 1893 et 14 juillet 1905, a pour but de mettre les établissements hospitaliers à l'abri des fluctuations économiques et de rémunérer exactement les dépenses faites ou les prestations fournies pour l'entretien et les soins des hospitalisés.

Fixation du prix de journée et calcul du prix de revient pour les hospitalisés relevant des lois du 15 juillet 1893 et du 14 juillet 1905.

Le prix de journée est fixé suivant une procédure dont les dispositions essentielles sont les suivantes :

Le prix de journée est fixé annuellement par le préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du Conseil général ou de la commission départementale et de la commission départementale d'assistance publique et privée, et ne peut pas être inférieur au prix de revient de l'année précédente (loi du 14 février 1921).

Le prix de revient est, conformément aux dispositions du décret du 30 janvier 1926, en principe calculé en prenant pour base le total des dépenses ordinaires, extraordinaires et supplémentaires de l'année précédente diminuées de :

1° Les dépenses qui n'ont pas trait exclusivement aux besoins hospitaliers de la circonscription territoriale de l'établissement envisagé (article premier du décret du 30 janvier 1926) ;

2° Les charges de la dotation (article premier) ;

3° Le montant des frais de gestion du patrimoine hospitalier, y compris les travaux intéressant les immeubles du domaine privé (article premier) ;

4° Les sommes employées au remboursement de dettes ou en placement de fonds, y compris la capitalisation du dixième des revenus (article premier) ;

5° L'excédent, s'il en existe, de la valeur des restes en magasin sur les restes en magasin du 1^{er} janvier précédent ; en cas de moins-value, le total des dépenses est au contraire majoré du montant du déficit (article premier) ;

6° Les frais d'acquisition d'immeubles et les dépenses d'agrandissement ou de transformation de l'établissement (article premier) ;

7° Les dépenses faites pour la production des produits en nature consommés dans l'établissement, la valeur commerciale de ceux-ci restant comprise dans le calcul du prix de revient (article premier) ;

8° Les dépenses des services annexes tels que : distribution de secours à domicile, dispensaires ou consultations externes (sauf celles inhérentes à un service hospitalier et assurées par le personnel de ce service), service d'enseignement, le coût de ces services étant défalqué, y compris la part des frais généraux y afférents (art. 2) ;

9° Les dépenses des services spéciaux d'hospitalisation des militaires, des aliénés, des pensionnaires payants à régime particulier, des crèches internes, des traitements d'hospitalisés dans les établissements du dehors (hôpitaux marins et thermaux, etc...) et des orphelins entretenus par l'établissement (art. 2) ;

10° Le montant des produits intérieurs et les recettes venant en atténuation de dépenses (art. 3).

Restent comprises dans le total des dépenses servant de

base au calcul celles résultant d'améliorations justifiées par les besoins courants d'un service (article premier).

Le total est majoré de la moyenne annuelle du montant totalisé des grosses réparations pendant les dix dernières années, à la condition de n'avoir pas été rendues nécessaires par des négligences d'entretien et à la condition que leur exécution n'entraîne ni l'agrandissement ni la transformation de l'établissement (art. 4).

Il n'est établi qu'un prix de revient pour les services similaires relevant de la même commission administrative (art. 5) et il est établi, en principe, un prix distinct pour chacune des catégories d'hospitalisés : malades, vieillards, incurables, enfants assistés, en faisant état séparément des dépenses afférentes à chacune de ces catégories (art. 9) et en calculant, en outre, des prix distincts pour la médecine et la chirurgie, si ces services sont distincts (art. 8). Le prix de revient de chaque service est obtenu en divisant le total des dépenses du service par le nombre des hospitalisés pendant l'année (art. 6).

Maternités : les journées d'enfant se confondent avec celles des mères pendant la durée des couches (art. 9).

Enfants assistés malades : journées comptées au taux des journées d'adultes dans les services où ils sont soignés (art. 9).

Vieillards et infirmes malades : même règle que ci-dessus (art. 9).

Si l'établissement fait preuve que sa comptabilité quoique régulièrement tenue, ne permet pas de discerner le montant des dépenses afférentes à chaque service il est procédé au double calcul forfaitaire ci-après (art. 10) :

1° L'ensemble des dépenses est diminué des dépenses de personnel médical, d'achats de médicaments ou d'objets de pansement, d'instruments de chirurgie et d'appareils de laboratoire ; le chiffre ainsi obtenu est réparti au prorata des journées d'hospitalisation, en comptant la journée d'hôpital pour le double d'une journée d'hospice ;

2° Les dépenses médicales diminuées du total des dépenses, comme il est dit ci-dessus, sont ventilées, à forfait comme suit :

A) Dans les hôpitaux : la journée de chirurgie est comptée comme une journée et demi de médecine ;

B) Dans les hôpitaux-hospices :

a) La journée de médecine est comptée comme trois journées de vieillards ou d'incurables ;

b) Celle de chirurgie est comptée comme six journées de vieillards ou d'incurables.

Les prix de journée sont fixés et révisés chaque année suivant la procédure ci-après (art. 11, 12, 13, et 14 du décret du 30 janvier 1926) :

1° Avant le 15 mars, envoi par les commissions administratives à la préfecture des prix de revient constatés au 31 décembre précédent avec pièces justificatives et, s'il y a lieu, demande de fixation de nouveaux prix ; le budget et le compte administratif, documents essentiels pour la détermination du prix de revient, doivent être établis conformément à des modèles fixés par arrêté ministériel (art. 27 du décret du 30 janvier 1926 et arrêté du 9 novembre 1926) ;

2° Avant le 15 avril, le Préfet fait connaître aux commissions administratives les prix qu'il entend fixer et les invite à en délibérer ;

3° Le préfet saisit ensuite immédiatement le conseil général ou la commission départementale ;

4° Sur le rapport du contrôleur départemental des lois d'assistance, après avis du conseil général ou de la commission départementale et de la commission départementale d'assistance publique et de bienfaisance privée et sans avis du conseil général ou de la commission départementale si cet avis n'est pas donné avant le 1^{er} mai, le préfet fixe les prix de journée, par un arrêté ayant effet du 1^{er} janvier de l'année en cours ;

5° L'arrêté du préfet est notifié sans délai à la commission administrative intéressée et au président du conseil général ou au président de la commission départementale ;

6° L'arrêté est inséré au recueil des actes administratifs et transmis au ministre accompagné des pièces produites par la commission administrative (voir ci-dessus 1°).

Budgets et comptes — Ainsi qu'il était prévu par l'article 27 du décret du 30 janvier 1926, un arrêté ministériel, en date du 9 novembre 1926, a fixé la forme des budgets et des comptes des établissements hospitaliers.

Les modèles de budgets et comptes prévus par la circulaire du 10 mai 1876 ont été modifiés dans leur forme, en vue de les adapter à la réglementation sur les prix de journée, et, notamment, de distinguer — sans avoir recours à des ventilations — les différents éléments composant le prix de revient des *postes*

qui doivent être déduits des dépenses pour faire apparaître ledit prix de revient.

La circulaire du 15 décembre 1926 expose les modifications apportées :

BUDGET. — 1° *Tableaux préliminaires* : Aux anciens tableaux du personnel concernant : a) les chefs de services et employés nourris dans les établissements ou recevant diverses indemnités en nature ; b) les chefs de services et employés ne recevant pas d'indemnité en nature ; c) la répartition du personnel des sœurs et des servants entre les divers services, il a été substitué : 1° un état du personnel administratif médical et hospitalier ; 2° un état des chefs de services et employés nourris dans l'établissement ou recevant des indemnités en nature.

Le tableau qui faisait ressortir le prix d'achat ou les évaluations des principaux objets de consommation achetés ou récoltés pendant l'année, a été supprimé.

Le tableau précédemment appelé « population hospitalière » et comprenant le personnel de service qui figure maintenant au tableau du personnel administratif, médical et hospitalier distingue maintenant : 1° les services d'hospice (vieillards, infirmes et incurables, enfants du quartier dépositaire) ; 2° les services d'hôpital comprenant, d'une part, médecine (médecine proprement dite, contagieux et aliénés de passage), d'autre part, chirurgie (chirurgie proprement dite, maternité et accidents du travail) ; 3° autres services (militaires et marins, hospitalisés payants à régimes particuliers, quartier d'aliénés, orphelinat, ouvroir, dispensaire antivénérien, etc...).

2° *Budget des recettes* : Des modifications ont été apportées au tableau des recettes en argent. Les rentes sur l'État ont été divisées en rentes sans charges spéciales et en rentes grevées de charges. Sous la rubrique « vente de récoltes et de produits divers » les ventes que l'ancien tableau énumérait en détail ont été groupées en un seul article.

L'énumération qui figurait à la rubrique « remboursement de frais » a été modifiée de façon à reproduire les articles du tableau de la population.

3° *Budget des dépenses* : Ce titre a été à peu près entièrement modifié en vue de suivre les dispositions du décret du 30 janvier 1926, relatives aux éléments du prix de revient.

Une section I comprend les charges de la dotation, les frais de gestion du patrimoine, le remboursement des dettes, les placements de fonds et les dépenses d'acquisition de biens. Parmi les frais de gestion du patrimoine, figurent les dépenses

afférentes à la production des produits en nature, dépenses qu'il importait de spécialiser puisqu'elles ne doivent pas, aux termes du 6^e de l'article premier du décret du 30 janvier 1926, entrer en compte dans le calcul du prix de revient.

La valeur commerciale des produits en nature récoltés et consommés dans l'établissement fait l'objet de la section II.

La section III (grosses réparations aux édifices hospitaliers) comprend les dépenses qui ne doivent entrer en compte dans le prix de revient que pour partie.

Les sections IV et V concernent les dépenses des services d'assistance obligatoire (hospice et hôpital).

Les sections VI et VII s'appliquent à la partie de la population groupée dans le tableau de la population hospitalisée sous le titre « autres services ».

Enfin, la section VIII comprend les dépenses des diverses exploitations.

Un cadre spécial était prévu, par la circulaire du 10 mai 1876, pour les budgets et comptes concernant plusieurs établissements dépendant d'une même commission administrative. La circulaire du 13 décembre 1926, sans prévoir un modèle spécial aux établissements à bâtiments ou services multiples et matériellement distincts, préconise simplement « de doubler, autant de fois que cela nécessaire, par l'addition de feuilles annexes, les sections IV et V ». On obtiendra ainsi, par exemple, l'ordre suivant :

« Section IV : dépenses communes des services d'hospitalisation et des services généraux ;

« Section V : dépenses médicales communes ;

« Section IV bis : dépenses des services d'hospitalisation et des services généraux propres à l'Hôtel-Dieu ;

« Section V bis : dépenses médicales propres à l'Hôtel-Dieu, etc... ».

COMPTE ADMINISTRATIF. — Les cadres du compte administratif qui n'étaient divisés qu'en recettes et dépenses ordinaires, extraordinaires et supplémentaires, ont été complètement modifiés.

Un tableau qui ne figurait pas aux anciens cadres fait connaître en tête du compte, la population hospitalisée, divisée en catégories identiques à celles du tableau figurant au budget.

Les cadres concernant les recettes et les dépenses reproduisent les divisions du budget.

En dehors de l'innovation consistant en la suppression, comme dans le budget, de la distinction tirée de la nature ordinaire ou extraordinaire des recettes et dépenses, le nouveau

modèle de compte administratif est caractérisé par l'adjonction de tableaux annexes destinés à faire ressortir les dépenses afférentes à chaque service (hospice, médecine, chirurgie, etc.) et à chacun des services annexes que l'établissement peut comprendre.

« Cette division, dit la circulaire du 15 décembre 1926, a pour but de faire ressortir avec la plus grande précision, la répartition des dépenses de chaque service et de permettre, par conséquent, la ventilation prévue à l'article 10 du décret du 30 janvier 1926 : il est permis d'espérer que dans ces conditions, les établissements n'auront recours au calcul forfaitaire que dans des cas vraiment exceptionnels. »

La circulaire ajoute que « lorsqu'il s'agira de dépenses indiscutablement communes à tous les services telles que : personnel des services généraux, achats de livres et journaux, etc., il y aura lieu de faire figurer dans la colonne 5 une répartition de ces dépenses établies au prorata du nombre de journées de chaque service ». Mais « en ce qui concerne par exemple la lingerie, l'habillement, les dépenses d'alimentation et en général tout ce qui se distribue et se compte journalièrement, il ne saurait être question d'une telle répartition puisque la tenue des carnets-annexes réglementaires doit permettre de faire la discrimination exacte des dépenses afférentes à chaque service ».

FORMULE POUR LE CALCUL DU PRIX DE REVIENT. — En même temps que les nouveaux modèles de budgets et comptes, il a été préparé une nouvelle formule énumérant les opérations à effectuer pour déterminer le prix de revient soit d'après le système des comptes spéciaux par services, soit d'après le système forfaitaire.

Par le système des comptes spéciaux, le calcul comprend cinq opérations :

1° Fixation de la moyenne des grosses réparations pour les dix dernières années et répartition de cette moyenne entre les services au prorata des journées d'hospitalisation ;

2° Recherche de la plus ou de la moins-value des restes en magasin et répartition entre les services au prorata des journées d'hospitalisation ;

3° Répartition, entre les services, au prorata du nombre des journées d'hospitalisation de la valeur des produits en nature consommés ;

4° Même répartition en ce qui concerne les produits intérieurs et les recettes venant en atténuation de dépenses ;

5° Détermination du prix de revient de chaque service en prenant pour base les dépenses de chaque service augmentées ou diminuées de la part lui revenant dans les répartitions précédentes et en divisant le tout par le nombre de journées d'hospitalisation.

Par le système forfaitaire, le calcul exige huit opérations :

1° Détermination de la moyenne des grosses réparations pendant les dix dernières années ;

2° Recherche de la plus ou moins-value des restes en magasins ;

3° Notation du montant des produits en nature consommés ;

4° Totalisation des produits intérieurs et des recettes en atténuation de dépenses ;

5° Détermination de la dépense entrant en compte en ajoutant à la section IV du compte (dépenses des services d'hospitalisation et des services généraux) la moyenne des chiffres déterminés aux 1°, 3° et 4°, majorés ou diminués, éventuellement, de la plus ou de la moins-value des restes en magasins ;

6° Détermination du prix de revient général en divisant le chiffre ci-dessus par le total de :

a) Le nombre des journées d'hospice ;

b) Le nombre des journées d'hôpital (médecine et chirurgie) multiplié par deux ;

7° Fixation du prix de revient médical déterminé en divisant les dépenses de la section V du compte (dépenses médicales proprement dites) par le total de :

a) Le nombre des journées d'hospice ;

b) Le nombre de journées de médecine multiplié par 3 ;

c) Le nombre de journées de chirurgie multiplié par 6 ;

8° Fixation des prix de revient de chaque service déterminés :

Pour l'hospice, en additionnant le prix de revient général et le prix de revient médical ;

Pour la médecine, en multipliant par deux le prix de revient d'hospice et en y ajoutant le prix de revient médical ;

Pour la chirurgie, en ajoutant au prix de revient de médecine, le prix de revient médical multiplié par trois.

On arriverait au même résultat, en suivant d'ailleurs de plus près les termes mêmes de l'article 10 du décret du 30 janvier 1926 :

Pour l'hospice : en additionnant le prix de revient général et le prix de revient médical ;

Pour la médecine : en multipliant le prix de revient général par deux et en ajoutant au produit le prix de revient médical lui-même multiplié par trois ;

Pour la chirurgie : en multipliant le prix de revient général par deux et en ajoutant au produit le prix de revient médical multiplié par six.

CALCUL PAR SERVICES ET CALCUL FORFAITAIRE. — Le décret du 30 janvier 1926 considère que le calcul par services au moyen des comptes spéciaux doit être la règle générale et le calcul forfaitaire l'exception. En effet, aux termes de l'article 10 du décret précité, ce dernier mode de calcul peut seulement être employé « si l'établissement fait la preuve que sa comptabilité, quoique régulièrement tenue, ne permet pas de discerner le montant des dépenses se rapportant à chaque service ».

Deux circulaires ont successivement commenté ces dispositions : la circulaire du 6 octobre 1926 et celle du 15 décembre de la même année.

La première, sur la question de savoir comment un établissement pourra prouver, ainsi que l'exige l'article 10 du décret du 30 janvier 1926, que sa comptabilité quoique régulièrement tenue, ne lui permet pas de discerner le montant des dépenses se rapportant à chacun des différents services, répond comme suit :

« Une règle absolue ne saurait être fixée à cet égard, et il y aurait sans doute de sérieux inconvénients à s'en tenir à un critérium invariable en pareille matière. Toutefois, le Conseil supérieur de l'Assistance publique, auquel j'ai cru devoir demander son avis à ce sujet, a estimé qu'il était possible de vous donner quelques indications qui suffiront probablement dans la plupart des cas, et il vous sera toujours loisible, lorsque vous vous trouverez en présence de difficultés exceptionnelles, de recourir par mon intermédiaire aux bons offices de l'Inspection générale des services administratifs,

« J'ai en conséquence, l'honneur de vous faire part des propositions présentées par la Section permanente du Conseil supérieur, ainsi que des conclusions qu'elle a adoptées, et auxquelles je ne puis donner que mon entier assentiment.

« On serait tenté *a priori* de se baser sur l'importance de l'établissement mais la réflexion et l'expérience pratique montrent que ce critérium simpliste serait defectueux, car si dans les grands établissements la discrimination est plus complexe, par contre ceux-ci disposent d'un personnel plus nombreux et ont des écritures plus détaillées.

« D'après des renseignements puisés au service central de l'Inspection générale, il paraîtrait expédient de considérer avant tout le fait matériel de l'unité ou de la pluralité des services économiques. Par exemple, la cuisine unique est un obstacle sérieux même quand les régimes des différentes catégories sont définis et bien observés. Au contraire, la division des quartiers par pavillons séparés favorise la fixation de prix spéciaux.

« Ce qu'il convient surtout d'éviter, c'est que les intéressés se trouvent incités à tenir une comptabilité défectueuse. La prime ne doit pas être au moindre effort administratif, mais plutôt aux sérieuses tentatives de détermination exacte des prix spéciaux.

« En conséquence, nous proposons d'exiger, en premier lieu que l'établissement ait un règlement régulier et complet et qu'il tienne toutes les écritures auxquelles il est assujéti. Il devra fournir, à cet effet, l'énumération des registres généraux et des carnets auxiliaires que l'économe tient au jour le jour.

« Nous voudrions ensuite qu'il nous mette à même d'apprécier l'intérêt de la différenciation en indiquant d'une façon précise le nombre des lits de chaque catégorie d'hospitalisés et leur répartition entre les quartiers.

« Enfin, on ne peut moins faire que de lui demander un mémoire explicatif exposant dans quelles limites il y a diversité de régimes, soit pour l'alimentation, soit pour le chauffage, soit pour l'échange du linge, etc... Il est évident que si deux catégories d'assistés sont traités de façons presque identiques et si la différence de l'une à l'autre ne consiste qu'en des éléments faciles à évaluer, tels que l'addition d'un plat aux repas ou une plus grande quantité de viande par semaine, le calcul direct avec une partie d'incertitude sera plus approchant de la vérité que le calcul forfaitaire.

« En outre, il sera bon de profiter du désir d'appliquer le calcul forfaitaire pour contrôler plus sérieusement les nombres de journées accusés, car il a été constaté que parfois ce nombre ne s'appuyait pas sur la tenue correcte d'un registre, voire même qu'il était démenti par les écritures de ce registre.

« En résumé, il faut craindre que l'établissement grand ou petit qui se déclare incapable de fournir le calcul direct ou bien ne soit pas capable de justifier son prix global par des écritures concluantes, ou encore ait déjà effectué pour lui seul un calcul comparatif des deux façons et cherche à écarter celle qui lui a semblé la moins avantageuse au détriment des collectivités tenues de le rembourser ».

La circulaire du 15 décembre 1926 envisage formellement le calcul forfaitaire comme tout à fait exceptionnel :

..... « il est permis d'espérer que, dans ces conditions, les établissements n'auront recours au calcul forfaitaire prévu par cet article (art. 10) que dans des cas vraiment exceptionnels... ».

..... « La formule 2 est relative au calcul forfaitaire auquel la commission administrative ne peut recourir que dans les conditions indiquées à l'article 10 du décret, mais je crois devoir répéter ici que cette formule ne saurait être employée qu'exceptionnellement, et vous rappeler mon intention bien arrêtée d'admettre aussi rarement que possible qu'il a été indispensable d'en faire usage ».

*Prix de journée des victimes d'accidents du travail
et des malades militaires.*

Bien que l'objet de la tournée ait été d'examiner les conditions d'application de la loi du 29 avril 1925 et du décret du 30 janvier 1926, applicables aux hospitalisés relevant des lois du 15 juillet 1893 et du 14 juillet 1905, il n'est pas possible, notamment en examinant la situation financière des hôpitaux, d'isoler la question du prix de journée de l'assistance obligatoire et de faire abstraction des deux plus importantes catégories de malades que l'on rencontre dans les établissements hospitaliers en dehors des bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite, et de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables : les victimes d'accidents du travail et les malades militaires.

Le prix de séjour des premiers relève de la loi du 6 juillet 1920, modifiant le paragraphe 3 de l'article 4 de la loi du 9 avril 1898 et qui dispose :

« Le chef d'entreprise est seul tenu, dans tous les cas, des obligations contenues en l'article 3, des frais d'hospitalisation qui, tout compris, ne pourront dépasser le tarif établi pour l'application de l'article 24 de la loi du 15 juillet 1893, majoré de 30 p. 100. »

Le prix de journée des victimes d'accidents du travail est donc fonction directe du prix de journée des malades de l'assistance médicale gratuite et sa détermination ne semble à première vue, devoir soulever aucune difficulté.

Il n'en va pas de même pour les malades militaires dont l'hospitalisation est prévue par une réglementation particulière.

Si le prix de journée des hospitalisés civils est établi par un procédé analytique partant d'un ensemble de dépenses, le

prix de journée des malades militaires est calculé suivant une méthode toute différente, pour une période de cinq ans, et c'est un procédé synthétique qui permet de le déterminer.

Le décret du 1^{er} août 1879 qui, modifié par celui du 12 décembre 1889, régit la matière, dispose dans son article 19 :

« Art. 19. — Le prix de la journée payé par l'État à l'hospice comme indemnité résultant du traitement des militaires comprend les dépenses ci-après :

« 1^o Nourriture des malades ;

« 2^o Indemnité locative comprenant les grosses réparations et l'entretien des bâtiments affectés au service militaire, lorsque ces bâtiments n'ont pas été construits aux frais de l'État ;

« 3^o Entretien et amortissement du matériel, le dit matériel comprenant les objets indiqués au tableau ci-après :

« Matériel par lit : 1 lit de fer, 1 paillasse, 1 matelas, 1 traversin, 2 couvertures, 1 table de nuit, 1 capote d'infirmerie, 1 pantalon, 1 paire de pantoufles et 1 oreiller par 10 lits ;

« 4^o Linge, blanchissage et médicaments pour les malades, service de propreté, éclairage et chauffage des salles militaires, part afférente au service de ces salles dans les frais généraux de l'hospice ;

« 5^o Nourriture et blanchissage du personnel et gages de ce personnel lorsqu'il est fourni par l'hospice. Il n'est dû qu'une journée de servant civil, pour 6 journées de malades. »

On reproche, avec juste raison à ce mode de calcul de ne pas comprendre une part légitime des frais d'administration et des dépenses spéciales occasionnées par le traitement des militaires. De plus, le nombre de lits que les hôpitaux doivent mettre à la disposition des malades militaires est en général beaucoup trop élevé par rapport au nombre de lits effectivement occupés et il en résulte des dépenses qui ne sont pas remboursées.

III

CONSTATATIONS ET OBSERVATIONS

Organisation des services chargés des prix de journée dans les préfectures.

On sait qu'une certaine diversité existe dans les départements en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services d'assistance. Dans quelques départements ces services sont groupés entre les mains de l'inspecteur de l'assis-

tance publique, tandis qu'ailleurs, celui-ci exerce les seules attributions qui lui sont spécialement dévolues : enfants assistés et protection du premier âge. Dans d'autres encore, une partie des services d'assistance — en général, ce qui concerne l'enfance, la natalité et les familles nombreuses — est dévolue à l'inspecteur de l'assistance, le surplus étant géré par une division de la préfecture. Enfin dans certains départements, l'inspecteur de l'assistance publique est chargé du contrôle sur place de tous les services d'assistance ou d'une partie seulement, l'administration étant assurée par les bureaux de la préfecture, etc... Cette diversité ne permet pas d'exposer ici pour l'ensemble des départements, l'organisation des services dont dépend la fixation des prix de journée.

Au surplus, l'importante question de l'organisation des services d'assistance, si différemment résolue suivant les départements, sans que cette diversité puisse être toujours considérée comme une adaptation aux conditions locales, a déjà fait l'objet d'un rapport d'ensemble de l'Inspection générale.

Comptes administratifs.

Les comptes administratifs servant de base au calcul des prix de journée sont, en général, vus dans les préfectures par deux services : d'abord par celui qui a dans ses attributions la fixation du prix de journée, ensuite ou concurremment, par la division de la comptabilité. L'Inspection générale a souvent constaté combien superficiel est, dans la grande majorité des cas, l'examen des comptes administratifs. On se borne, en général, à confronter le compte administratif de l'ordonnateur avec le compte de gestion du receveur. Si les résultats des deux comptes sont concordants, le compte administratif est approuvé sans, dans la plupart des cas, regarder plus loin.

Or, l'examen du compte administratif est cependant des plus instructifs et c'est ce compte, et lui seul, s'il est bien établi, qui peut faire apparaître la situation réelle de l'établissement.

Si on ne borne pas l'examen à la lecture de la récapitulation du compte et si on prend la peine d'en regarder le détail et notamment, les restes à payer et les restes à recouvrer (dont presque jamais il n'est fait état dans la récapitulation du compte) on peut s'apercevoir que telle situation en apparence brillante et présentée avec un excédent de recettes, est en réalité déficitaire, une partie plus ou moins importante des paiements ayant été reportée.

L'Inspection générale a eu trop souvent à constater des

situations de cette nature pour ne pas rappeler ici encore tout l'intérêt qui s'attache aux comptes administratifs, seuls documents permettant de se rendre un compte exact de la situation financière d'un établissement.

Si pour les établissements importants, elle a, au cours de ses investigations sur les prix de journée, relevé que les comptes présentés par les ordonnateurs étaient bien établis, il n'en va pas de même pour de petits ou moyens établissements et elle a eu l'occasion de constater que parfois des comptes franchement incompréhensibles avaient été approuvés.

Trop souvent les colonnes du compte administratif sont remplies en copiant purement et simplement dans leur ordre, les colonnes du compte de gestion du receveur; bien que les chiffres des dernières ne s'appliquent pas aux mêmes objets que les premières.

C'est ainsi, en prenant au hasard un des comptes examinés, que pour un hôpital-hospice, les droits constatés au 31 décembre 1926 ont atteint 600.839 fr. 34 et les sommes dépensées jusqu'au 31 mars, époque de la clôture de l'exercice, 713.251 fr. 61, d'après le compte produit à l'appui de la fixation du prix de journée. Pour le même établissement, le compte administratif soumis à l'approbation du préfet et approuvé sans observations, donne les résultats suivants :

	fr. c.
Colonne 1. — Dépenses autorisées par le budget primitif, le budget additionnel et les autorisations spéciales	844 699 31
— 2. — Droits constatés au 31 décembre 1926....	600 839 34
— 3. — Sommes dépensées jusqu'au 31 mars, époque de la clôture de l'exercice 1926..	713 251 61
— 4. — Restes à payer à reporter à l'exercice 1927..	11 638 »
— 5. — Restes annulés faute d'emploi au 31 décembre 1926.....	119 809 70

Ces chiffres seraient incompréhensibles et dénoteraient une administration frauduleuse — les paiements ayant dépassé les droits constatés — si on ne devinait que dans la colonne des droits constatés, on a inscrit les sommes payées par le receveur du 1^{er} janvier au 31 décembre 1926, et, dans la colonne des sommes dépensées au 31 mars, le total des sommes payées du 1^{er} janvier 1926 au 31 mars 1927, tout cela copié sur le compte de gestion du receveur, sans avoir tenu compte des rubriques inscrites en tête des colonnes.

Le chiffre « sommes dépensées » est exact : les droits constatés n'ont pas été recherchés parce que c'est dans les écritures de l'ordonnateur qu'il faudrait les trouver et que ces

écritures sont ou bien mal tenues ou bien négligées et qu'il apparaît préférable de copier purement et simplement le compte de gestion du receveur, dut le compte administratif ainsi établi, être complètement incohérent.

Cette manière de faire présente notamment le très grave inconvénient de ne pas faire apparaître la situation réelle. Les droits constatés sont l'ensemble des dettes de l'établissement nées de services faits au cours de l'exercice; il est de toute nécessité que ces droits soient récapitulés par l'ordonnateur sinon le compte administratif devient sans intérêt. C'est, avec des droits constatés non portés, aussi bien qu'avec des restes à payer non compris dans la récapitulation du compte qu'on établit des comptes administratifs en excédent de recettes alors que la situation est déficitaire. Il a paru nécessaire de rappeler ici cette vérité élémentaire, trop souvent méconnue. Les préfetures devraient apporter le plus grand soin à la vérification des comptes administratifs si elles veulent éviter de se trouver brusquement — ce qui s'est déjà produit — en présence de situations déficitaires provenant d'excédents de dépenses annuels, accumulés et jamais révélés.

Les modèles de comptes et budgets sont parvenus avec un retard assez grand dans les préfetures et l'administration centrale a été amenée par une circulaire du 9 mars 1927, à autoriser les administrations hospitalières à faire encore usage pour l'année 1927, des anciens modèles. Si dans certains départements on a usé de cette faculté en ne changeant rien aux errements pratiqués et en recourant au calcul forfaitaire pour fixer les prix de journée, dans d'autres on a adopté un système mixte : les comptes administratifs des ordonnateurs ont été présentés à l'approbation du préfet en utilisant les anciens modèles et les comptes produits à l'appui de la demande de fixation du prix de journée ont été présentés sur le nouveau cadre. Il faut signaler, notamment, que c'est sur des comptes présentés sous ces deux formes qu'ont été relevés les errements critiqués plus haut en ce qui concerne les droits constatés.

Taux des prix de journée.

Le taux des prix de journée est extrêmement variable et, dans un même département, il n'est pas rare — surtout pour les prix de journée des malades de l'assistance médicale gratuite — de trouver des prix variant du simple au double. Il est juste de remarquer, que, d'une façon générale, ces différences

existaient dans la même proportion, sinon dans une proportion plus grande, en 1913.

Sans aborder ici une étude statistique qui serait longue et fastidieuse, il importe de reconnaître que, dans leur ensemble, les prix de journée ont suivi normalement l'augmentation du coût de la vie, la majoration de ces prix restant plutôt en dessous du coefficient caractérisant les prix actuels par rapport à ceux de 1913.

L'Inspection générale a, toutefois, constaté quelques prix de journée dépassant le pourcentage général de la hausse de toutes choses.

Les causes de ces prix anormaux qui alourdissent les dépenses des collectivités débitrices de l'assistance hospitalière seront examinées plus loin. La comparaison des prix de journée de divers établissements nécessite un examen délicat et minutieux et il faut tenir compte de nombreux éléments avant d'en conclure qu'on se trouve en présence d'errements à modifier. Il ne faut, tout d'abord, comparer que des établissements d'importance sensiblement équivalente, tenir compte des conditions d'hospitalisation, du nombre de lits par rapport à la capacité moyenne, de la proportion des lits effectivement occupés, etc.

Malgré les résultats approximatifs que peuvent seulement donner des comparaisons de cette nature, il est permis de penser, lorsque les différences sont importantes, qu'il y a soit exagération dans les dépenses, soit erreur ou fraude dans le calcul (c'est-à-dire dans ce dernier cas que des chiffres inexacts ont été produits).

En ce qui concerne l'exagération des dépenses, l'Inspection générale a relevé, notamment, les deux exemples ci-après particulièrement caractéristiques :

Dans un même département, pour deux établissements situés dans des villes d'importance et de situation comparables, les prix ont été :

1° Hôpital A, de 293 lits :

		fr. c.
Prix de revient.....	{ Malades.....	12 251
	{ Chirurgie.....	12 666
Prix fixé par le préfet.....		12 fr. 25 et 12 fr. 65.

2° Hôpital B, de 175 lits :

Prix demandés.....	{ Médecine.....	18 03
	{ Chirurgie.....	18 58
Prix fixés après visite du	{ Médecine.....	16 90
contrôleur sur place.....	{ Chirurgie.....	17 95

Décomposés et ramenés à une journée d'hospitalisation, les prix de revient donnent les résultats ci-après pour les deux établissements envisagés :

	HÔPITAL A	HÔPITAL B
	fr. c.	fr. c.
Personnel de l'administration générale.....	0 36	0 39
Personnel administratif spécial, infirmiers et personnel médical.....	2 50	3 90
Alimentation (les conditions de cherté de vie sont sensiblement les mêmes).....	5 45	7 69
Mobilier, coucher, etc.....	2 77	3 03
Médicaments et appareils.....	0 65	2 28
Dépenses diverses (entretien, etc.).....	1 06	1 10
Prix unique médecine et chirurgie.....	<u>12 49</u>	<u>18 38</u>

Le rapport concernant ces établissements signale en ce qui concerne les prix du second des établissements précités :

« Comparés à ceux fixés pour les établissements d'importance égale ou supérieure, du département, ces prix sont élevés. D'autre part, ils ne correspondent guère à l'installation et à l'outillage de l'hôpital, surtout si l'on met en face ceux de l'hôpital voisin de A. . Il semble qu'il manque à B... une direction ferme ; pour 175 lits d'hôpital, dont une centaine en moyenne est occupée, il y a un personnel nombreux (63 personnes, dont 10 sœurs sans compter les vieillards venant travailler) ; à l'hospice pour 224 vieillards, infirmes ou incurables, on compte 34 sœurs et deux servantes. D'autre part, l'unité de vue technique est absente ; c'est ainsi qu'après avoir installé un petit service de bains près de chaque dortoir ou service d'hôpital, on s'aperçoit que c'est inutile et on transporte tous les services de balnéothérapie dans un local extérieur, à l'ancienne morgue. Dans les dortoirs, des cloisonnements avaient été dressés pour isoler les malades, ces cloisonnements sont aujourd'hui supprimés, etc....

« Les dépenses de pharmacie sont élevées ; des spécialités nombreuses sont distribuées.

« Une comptabilité-matières est tenue, celle de l'hospice, dans les conditions du décret de 1889, celle de l'hôpital moins strictement. »

Dans un autre département où, note le rapport particulier, « aucun fonctionnaire de la préfecture ne s'est rendu compte sur place du fonctionnement du service intérieur d'un hôpital ou d'un hospice » on trouve des différences de prix encore plus sensibles :

A l'hôpital-hospice du chef-lieu, les prix fixés pour 1927 sont :

Vieillards : 5 fr. 84 ; médecine : 11 fr. 82 ; chirurgie : 12 fr. 42.

A l'hôpital d'une des villes du département, le calcul du prix donne pour 1927 :

Vieillards : 9 fr. 69 ; médecine : 20 fr. 29 ; chirurgie : 23 fr. 02, alors que les prix étaient pour 1926 :

Vieillard : 5 fr. 76 ; médecine : 6 fr. 82 ; chirurgie : 8 fr. 41.

Pour 1926, il paraît que les chiffres ont été entachés d'une erreur dont les services de la préfecture et ceux de l'établissement hospitalier se rejettent mutuellement la responsabilité.

Après avoir visité l'établissement et examiné tous les documents nécessaires, l'Inspecteur général conclut dans le rapport particulier concernant cet établissement :

1° que le personnel est trop nombreux ;

« Au jour de la visite, où le chiffre des hospitalisés était de 56, celui du personnel était de 36, non compris deux médecins et un assistant (Les dépenses du personnel pour un hôpital-hospice de 150 lits s'élèvent à 104.322 fr. 70) ;

« 2° Le chiffre des dépenses médicales et pharmaceutiques est très élevé. Des abus sont certains. Les médecins prescrivent sans compter pourrait-on dire et avec une prodigalité regrettable. La prescription de nombreuses spécialités a été relevée, qui pourraient être remplacées par des préparations souvent moins onéreuses.

« Le manque d'aisance dans la trésorerie empêche de s'approvisionner dans des conditions avantageuses. Les fournisseurs ne sont pas des philanthropes et s'ils consentent de longs délais de paiement, ils entendent se rattraper par ailleurs... D'après une note qui se trouve dans le dossier des pièces annexes jointes au présent rapport, il est indiqué qu'à la date du 25 avril 1927, les fournisseurs n'avaient à peu près rien reçu depuis le commencement de l'année.

« Le système de chauffage extrêmement défectueux, entraîne des dépenses de combustible considérable. Plus de 75.000 francs ont été dépensés en 1926. »

Il est à souligner que dans ce département le contrôle sur place ne fonctionne pas et qu'aucun établissement n'a été visité.

Les prix de journée doivent être fixés au maximum à des chiffres égaux au prix de revient constatés. Dans quelques départements on a arrondi les chiffres et dépassé de quelques centimes les prix de revient. Si des différences atteignant dix ou vingt centimes ne doivent pas être admises parce que rien ne les justifie, que dire de ce qui a été pratiqué dans un département, où le contrôle des services d'assistance a seulement commencé à fonctionner en 1926 et où les prix de journée ont été fixés à des chiffres n'ayant qu'un rapport tout relatif avec les prix constatés

et déterminés par le désir de ne pas créer de jalousie entre les établissements. Jusqu'à 1925 on contenta tout le monde en fixant des prix moyens identiques pour tous les établissements. Pour 1927, quelques prix encore sont supérieurs aux prix de revient constatés, pour éviter de fixer des prix inférieurs à ceux de l'année précédente. On ne peut que blâmer une telle méthode qui méconnaît complètement les prescriptions réglementaires au détriment, d'ailleurs, des diverses collectivités débitrices de l'assistance.

Concordance des écritures et des indications du décompte du prix de revient.

La vérification de la concordance du décompte produit à l'appui de la fixation du prix de journée et des écritures de l'établissement, en d'autres termes, le contrôle de l'exactitude des chiffres produits est la base même de la fixation d'un juste prix de journée.

Cette vérification a été faite dans tous les départements où fonctionne un contrôle sur place bien organisé et compétent. Elle est nécessaire et ne constitue pas une mesure vexatoire à l'égard des établissements. Partout où le contrôleur sur place s'est effectivement rendu dans chacun des hôpitaux et hospices du département en vue d'examiner sur place, et contrairement, la question du prix de journée, il n'y a eu, à une exception près — et due d'ailleurs à des motifs particuliers — aucun incident si minime soit-il. Des rectifications d'erreurs ont été opérées, des déductions oubliées ont été rétablies, et dans certains cas des erreurs commises par les établissements à leur détriment, ont été réparées.

L'efficacité du contrôle sur place est incontestable et sa nécessité ne saurait être mise en doute. Alors même qu'il ne relève pas d'erreurs, il a au moins pour effet de convaincre les administrations hospitalières que leur œuvre est suivie et leur activité appréciée. Enfin, dépassant la question du prix de journée, la visite du contrôleur permet souvent de liquider en quelques minutes d'entretien de petites difficultés qui parfois donnent lieu à des correspondances interminables et sans solution nette.

En ce qui concerne l'utilité de la visite sur place du contrôleur, on rappellera ici que dans un département, le contrôle sur place a permis pour 4 établissements sur 16 que comporte le département de relever dans le décompte des journées d'hospitalisation des omissions ayant pour effet en diminuant le diviseur des dépenses, d'augmenter le quotient,

donc le prix de revient. Des omissions analogues ont été relevées dans d'autres départements et certaines étaient volontaires.

Ce n'est qu'en relevant sur place le nombre de journées de présence sur le registre matricule de la population, que ces erreurs peuvent être découvertes. C'est un travail évidemment long et fastidieux; il est cependant nécessaire de le faire pour se rendre compte de la sincérité et de l'exactitude des renseignements produits en vue de la fixation du prix de journée. Aucune vérification sur pièces ne peut y suppléer: dans certaines préfectures on a bien prétendu contrôler en comparant les comptes avec les états trimestriels de remboursement des dépenses d'assistance obligatoire produits par les établissements mais cette vérification est inopérante parce que lesdits états ne concernent que les bénéficiaires de l'assistance obligatoire à l'exclusion des autres catégories d'hospitalisés (malades de la commune siège de l'établissement ou admis au titre de l'article premier de la loi de 1851, malades payants, accidentés du travail, détenus, malades militaires, etc. . .) dont les journées peuvent sinon entrer en compte pour le calcul du prix de revient, du moins donner lieu à des ventilations qu'il importe d'examiner.

Déductions.

En ce qui concerne les déductions dont la plupart ne peuvent être déterminées que contradictoirement et non par un simple examen de documents, deux questions dominent:

- 1° celle des malades payants et celle des malades militaires;
- 2° celle des produits en nature.

Malades payants. — La question des payants est une des plus importantes au point de vue du prix de journée.

Depuis la guerre, le nombre des malades admis à titre payant dans les hôpitaux, a été sans cesse en croissant, de même que les pensionnaires dans les hospices. Nombreux sont devenus ceux qui précédemment pouvaient faire face aux frais d'une maladie un peu grave et qui maintenant ne le peuvent plus. D'autre part, les progrès réalisés dans les aménagements hospitaliers ont fait disparaître l'aversion qu'inspirait dans le public l'hôpital où le fait d'être soigné était considéré un peu comme une déchéance.

L'admission des malades payants s'est considérablement développée; il n'est pas d'hôpital de quelque importance qui n'en reçoive. Certains hôpitaux ont organisé des services spéciaux,

ou « cliniques » où les malades payants sont reçus dans des conditions de confort analogues à celles qu'ils trouveraient dans des maisons de santé, et moyennant un prix de journée supérieur, parfois très sensiblement, à celui de l'assistance médicale gratuite outre des honoraires versés aux médecins et fixés dans des conditions qui ne sont pas toujours celles prévues au règlement modèle des hôpitaux-hospices.

Dans cet ordre d'idées, un rapport particulier signale l'hôpital de X..., agrandi en grande partie avec l'aide des subventions du Pari Mutuel qui n'est autre chose qu'une clinique privée:

« Au rez-de-chaussée se trouve le service septique avec groupe opératoire, 8 chambres particulières, et des dortoirs hommes et femmes. Au premier, un service aseptique complet avec 8 chambres particulières, deux salles d'opérations, dortoirs d'hommes et de femmes. Il est très douteux que les plans approuvés aient compris un pareil luxe d'installations chirurgicales. »

« D'autre part, il n'y a pas de services de malades séparés; tout est mélangé. En fait, d'ailleurs les malades proprement dits sont extrêmement rares et l'établissement est devenu une clinique, dont le monopole d'exploitation est confié, sans contrôle aucun, à un seul chirurgien. »

« Sur 631 entrées inscrites au livre des entrées depuis le 1^{er} janvier jusqu'au 29 septembre 1927, il a été relevé 387 payants, en chirurgie presque tous. Il a été noté des malades venant non seulement de la ville siège de l'établissement, et des communes voisines, mais de cantons et d'arrondissements plus éloignés et même du département voisin. On ne saurait pour ces malades exciper d'un sentiment d'humanité et d'une urgence opératoire; la distance de ces localités et les difficultés de communications sont plus grandes entre l'établissement envisagé et les résidences des malades, qu'entre ces résidences et d'autres hôpitaux ou cliniques. »

« Les salles de l'hôpital sont comblées par les malades payants, alors que les accidentés du travail sont conservés à l'ancien établissement et traversent toute la ville pour venir se faire panser à nouveau; pendant ce temps aussi, les malades indigents ne peuvent être hospitalisés et les maires des communes intéressées se trouvent souvent embarrassés pour faire soigner leurs administrés. Dans le courant de l'année 1927, la préfecture a dû notamment, intervenir de façon pressante près de la commission administrative pour qu'une place soit faite à un malade de la loi de 1893 refusé une première fois, faute de place. »

« Les malades payants amenés par le médecin entrent à l'hôpital directement sur le vu de son bulletin de consultation. L'administrateur de service n'est pas au préalable consulté et ne prend pas la décision prévue par le règlement. »

« Les payants versent à l'hôpital un prix de journée strictement égal à celui des malades d'assistance médicale, 12 francs. Ils versent en plus un droit de salle d'opération, variant de 40 à 60 francs. Les honoraires du chirurgien sont débattus directement entre le malade et le chirurgien ; l'administration hospitalière n'intervient pas. »

« Quand on a donné aux hôpitaux la latitude de recevoir des payants, cette latitude a été subordonnée à quelques conditions déterminées dans le règlement modèle. En tous cas, elle ne saurait avoir pour conséquence d'offrir à un chirurgien des locaux, un personnel (le médecin a commandé lui-même le matériel chirurgical et a fait l'avance de la dépense), des services généraux organisés, sans contre partie pour l'hôpital. Cette latitude a été consentie dans l'intérêt des malades et non pas dans l'intérêt du chirurgien qui bénéficie vis-à-vis de ses confrères d'un véritable monopole. Ceux-ci en installant une clinique, engagent et risquent des capitaux ; pour le médecin de l'hôpital, rien de tel : ses honoraires sont tout bénéfice. »

L'hôpital en question est, l'Inspection générale tient à le souligner, une exception. Néanmoins cet exemple montre de façon caractéristique l'influence que peut avoir sur le prix de journée, l'admission de malades payants dès qu'elle atteint une certaine proportion.

L'article 2 du décret du 30 janvier 1926 dispose, en ce qui concerne les malades payants que le coût des services de malades payants doit être déduit des dépenses servant au calcul du prix de journée, y compris la part de frais généraux leur incombant. Bien entendu, ces malades n'entrent pas en compte dans le nombre de journées divisant l'ensemble des dépenses. En d'autres termes, les malades payant sont mis hors du décompte du prix de journée tant en dépenses qu'en nombre de journées.

Appliqué exactement, ce procédé doit avoir pour conséquence de laisser à l'établissement tout le bénéfice réalisé sur les malades payants si ces derniers payent un prix élevé et en même temps de ne pas influer sur le prix de revient.

En pratique, cette disposition n'est pas toujours appliquée et il en résulte une surcharge pour le prix de revient, qui retombe en définitive et injustement, sur les collectivités débi-
rices de l'assistance hospitalière.

En effet, faute d'une comptabilité spéciale aux malades payants, bien difficile d'ailleurs à tenir lorsqu'ils sont soit en chambre, soit en salle commune, mélangés avec les autres services, on déduit une somme forfaitaire de l'ensemble des dépenses entrant en compte pour le prix de journée et on ne compte pas ces malades dans le total des journées du décompte. Mais, en général, la somme forfaitaire est calculée d'après le prix de revient de l'assistance médicale gratuite. Ou bien encore, ce qui revient au même, on compte les malades payants exactement comme des malades de l'assistance médicale gratuite et il n'est établi qu'un prix commun : en définitive l'établissement bénéficie de la différence entre le prix commun et celui payé par les malades payants.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que les malades payants coûtent toujours plus cher que ceux de l'assistance médicale gratuite. D'abord les payants sont, en général, des malades graves demandant par conséquent des soins plus importants et plus délicats que les autres hospitalisés : pansements, alimentation, soins, service de veille, etc..., dépassent la moyenne pour ces malades. S'ils sont en chambre particulière, la dépense est évidemment plus lourde. Si, enfin, il a été organisé une clinique, les dépenses de cette clinique sont proportionnellement plus élevées que les autres. Les chambres de la clinique ne sont toutes occupées, leur existence même occasionne des frais supplémentaires : entretien, personnel innocué, etc...

Or, s'il n'est pas tenu une comptabilité spéciale de toutes ces dépenses supplémentaires, comptabilité qui comporte forcément une grosse part d'arbitraire du fait de l'interpénétration des services, on ne peut que s'en tenir à des évaluations toutes relatives sur les dépenses supplémentaires qu'occasionnent les malades payants, fussent-ils même en chambre commune. Bien souvent, à la cuisine, s'il y a un mets plus fin, une portion supplémentaire, c'est pour les malades payants, qui par ailleurs, sont plus exigeants, quant aux soins, au service de veille, etc...

Il faut d'ailleurs, reconnaître que la détermination des dépenses des malades payants pour les raisons de fait exposées ci-dessus, est assez délicate et donne lieu à des difficultés et à des contestations au milieu desquelles il est difficile de discerner la situation réelle.

Dans un département du centre, un désaccord étant survenu entre l'administration et un établissement hospitalier, le Conseil supérieur de l'Assistance publique en fut saisi par voie

de recours et décida en ce qui concerne les malades payants :

« Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne l'autorisait (le préfet) à déduire en ce qui concerne les malades payants, une somme autre que celle représentant le coût de leur hospitalisation, y compris la part des frais généraux y afférents, ainsi que le prescrit l'article 2 précité du décret du 30 janvier 1926 et qu'il convenait de déterminer la déduction à faire de ce chef en appliquant aux dits pensionnaires un prix de revient calculé sur l'ensemble des hospitalisés ; considérant que de ce qui précède il y a lieu de relever le total des dépenses de la différence entre le montant des remboursements et le coût réel de leur hospitalisation... »

Il s'agissait en l'espèce de malades en chambres particulières, malades qui ont payé un prix moyen de 16 francs par jour (le prix de revient de l'assistance médicale gratuite médecine étant 6 fr. 29 et celui de chirurgie 6 fr. 70) et ont évidemment reçu des prestations supérieures à celles des autres hospitalisés.

Les services de la préfecture voulaient déduire des dépenses la recette des payants.

L'établissement voulait ne faire entrer en compte les malades payants que comme des malades ordinaires.

Le Conseil supérieur de l'Assistance publique a décidé qu'au chiffre fixé par le préfet (dépenses totales moins la recette des malades payants) il y avait lieu d'ajouter la différence entre le montant des remboursements faits par les pensionnaires et le coût réel de leur hospitalisation. Mais la décision a été notifiée comme suit à l'établissement par le service de la préfecture :

« En second lieu, la section permanente du Conseil supérieur a décidé, en ce qui concerne les payants en chambre particulière qu'il y avait lieu de leur appliquer un prix de revient calculé sur l'ensemble des hospitalisés.

« Dans ces conditions, doivent entrer en compte les 582 journées de malades payants en chambre particulière, service de chirurgie, qui ont donné lieu à une recette de 9.312 francs somme qui s'ajoute également au chiffre de base... »

En définitive, et sous réserve d'erreur d'interprétation de ces textes, on a compris dans les dépenses par voie d'addition, la recette totale des malades payants, recette supérieure à la dépense réelle, ce que n'avait pas prescrit le Conseil supérieur de l'Assistance publique et qui est absolument contraire à l'esprit et à la lettre du décret du 30 janvier 1926.

L'Inspection générale a constaté des prix de journées pour malades payants fixés délibérément par une commission admi-

nistrative à un chiffre inférieur à ceux de l'assistance médicale gratuite, ce qui a pour conséquence d'alourdir le prix de revient.

Une question qui n'a pas été résolue et qu'il est d'ailleurs difficile de résoudre — est celle des rappels auxquels devraient donner lieu les frais payés par les malades payants lorsque ces prix ont été fixés à un chiffre égal à celui de l'assistance médicale gratuite et qu'en fin d'exercice il est constaté que ces prix ont été insuffisants. Pour l'assistance médicale gratuite, le rappel prévu par la réglementation sur les prix de journée rétablit la situation mais pour les malades payants, les établissements supportent seuls le déficit causé.

Les observations ci-dessus sont présentées pour souligner l'importance de la question des malades payants, question qu'il importe d'autant plus de résoudre qu'elle va être posée avec plus d'acuité lorsque la loi sur les assurances sociales entrera en application et transformera en malades payants la plupart des bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite.

Malades militaires. — Le mode de calcul du prix de journée des malades militaires est incontestablement de nature à entraîner une perte pour l'établissement en ne permettant pas un juste remboursement des dépenses faites par ces malades.

Le décret du 30 janvier 1926 prévoit que ces malades sont mis hors du compte tant en ce qui concerne leurs dépenses que le nombre de leurs journées de présence. Il en résulte une perte certaine pour les établissements.

Certains y ont remédié en n'appliquant pas la disposition ci-dessus rappelée et en comprenant les dépenses des malades militaires dans le total des dépenses entrant en compte pour obtenir un prix de journée commun au militaires et aux civils. L'excédent des dépenses des militaires provenant de leurs conditions spéciales d'hospitalisation est ainsi rejeté sur la masse des hospitalisés et la perte causée par l'insuffisance du prix de journée payé par le service de santé en est d'autant atténuée.

D'autres établissements comprennent également dans le total des dépenses entrant en compte les dépenses des malades militaires mais ils soustraient ensuite les remboursements du service de santé. Ces établissements sont ainsi remboursés de la totalité de leurs dépenses, mais, en définitive, c'est le prix de journée des malades civils qui compense l'insuffisance du prix des malades militaires, pratique évidemment désavantageuse pour les collectivités débitrices de l'assistance. Même quelques établissements s'ils appliquent ce procédé pour les malades

militaires parce qu'il leur est avantageux, appliquent parfois et régulièrement cette fois, le système contraire pour les malades payants, gardant ainsi qu'eux le bénéfice sur ces derniers et mettant à la charge des collectivités la totalité du déficit causé par les malades militaires.

Une proposition de loi tendant à la fixation d'un prix de journée pour les militaires basé sur le prix de journée des civils est actuellement en instance devant le Parlement. Elle est de nature à réaliser un équitable remboursement des dépenses des malades militaires.

Mais il semble que le département de la guerre est maintenant, décidé à accepter un mode de remboursement équitable puisqu'il vient de passer deux conventions prévoyant le paiement des journées de militaires sur la base des malades de l'asile.

Si cette pratique se généralisait la situation serait réglée moins défavorablement pour les hôpitaux et il serait peut-être opportun, en attendant mieux, de demander à l'administration militaire la révision de toutes les conventions dans le sens des précédents qu'elle vient d'accepter pour les hôpitaux de Chambéry et de Bruyères.

Produits en nature. — Les produits en nature étant comptés en dépenses au cours des mercuriales, on doit déduire du total des dépenses servant de base au calcul du prix de revient le montant des dépenses faites pour leur production. Ce montant n'apparaît pas immédiatement, et on ne peut procéder que par ventilation s'il n'est pas tenu un compte détaillé d'exploitation. En effet, ces dépenses se trouvent à presque tous les articles puisque, notamment, le personnel affecté aux exploitations agricoles est payé, gratifié, nourri, logé, chauffé, éclairé, blanchi, parfois habillé... On procède à une répartition forcément arbitraire et dont les résultats se rapprochent plus ou moins de la réalité.

De plus, la question est encore compliquée lorsqu'une partie des produits en nature est vendue. La déduction opérée au titre de la production des produits consommés ne doit pas être confondue avec la dépense faite pour les produits vendus et il ne doit strictement être déduit que la dépense concernant les produits consommés.

L'Inspection générale ne peut que préconiser à cet égard la tenue de comptes d'exploitation très précis où toutes les dépenses faites au profit de la récolte des produits consommés dans l'établissement doivent être portés, sans omettre la part des frais

généraux qui ne peut être fixée que par ventilation (traitements du personnel administratif, notamment).

Puisqu'en matière de calcul de prix de revient, il est inévitable de procéder pour partie par ventilation ou par répartitions forfaitaires, on peut se demander si on ne pourrait pas envisager l'application de ces méthodes à la détermination de la dépense faite pour la récolte des produits lorsqu'un compte d'exploitation très détaillé, donnant toutes les indications nécessaires n'est pas tenu.

Dans cet ordre d'idées, il est permis de suggérer qu'on arriverait à un résultat sensiblement équivalent à celui que donne le décret du 30 janvier 1926 en ce qui concerne les produits en nature consommés dans l'établissement, s'il était prescrit de ne compter en dépenses ces produits que pour un pourcentage à déterminer et représentant le bénéfice moyen réalisé par l'établissement sur lesdits produits dont les dépenses de production n'auraient alors pas à être recherchées et déduites de l'ensemble des dépenses entrant en compte dans le calcul des prix de revient.

Contrôle des déductions. — Les déductions à opérer sur l'ensemble des dépenses servant à déterminer le prix de revient doivent être l'objet de toute l'attention des services des préfectures. Les contrôleurs, soit d'après les dossiers produits, soit sur place, ont été amenés à redresser, dans un certain nombre de cas, des erreurs tantôt au détriment tantôt à l'avantage des établissements.

A cette occasion, on ne saurait encore trop insister sur la nécessité du contrôle. On trouve des départements où il n'existe pas de contrôle, ou bien dans lesquels ce service s'abstient, ce qui revient au même, d'aller sur place examiner contradictoirement les éléments du prix de revient et où la seule vérification opérée consiste à réviser les additions et divisions du calcul fait par l'établissement. Les Inspecteurs généraux au cours de la tournée ont, dans ce cas, presque toujours reçu la réponse que tout allait bien et que les établissements hospitaliers étaient satisfaits. On accorde les rappels demandés et les situations financières sont bonnes.

Dans un département où on a appliqué le calcul par services, mais en se bornant à répartir les dépenses dans les tableaux annexes simplement au prorata du nombre de journées de présence (opération inutile puisqu'elle se ramène à un simple calcul forfaitaire aboutissant à un prix de base unique), l'Inspection générale a relevé une erreur importante. Aux dépenses

d'un hôpital-hospice elle a trouvé un article « emploi de souscriptions » : Somme dépensée : 10.552 fr. 19 ; droits constatés : 22.948 fr. 02, qui a été réparti dans les états annexes :

	fr. c.
Au tableau I. — Service d'hospice.....	16.678 59
— II, — — d'hôpital (médecine).....	3.347 20
— III, — — — (chirurgie).....	2.943 38

Or, il s'agissait du produit de quêtes et de dons recueillis en vue de leur affectation spéciale à des achats de matériel, et des explications recueillies sur place par l'Inspecteur général (le contrôle sur place n'existe pas dans le département), il résulte que la somme en question n'a été utilisée qu'à concurrence de 10.552 francs et qu'il n'y a en réalité aucun reste à payer mais un reste à réemployer de 12.395 fr. 83.

Ainsi l'établissement a reçu 22.948 francs de dons divers, il a employé 10.552 francs et il s'est fait rembourser dans les prix de journée 22.948 francs. L'opération se solde donc ainsi :

	francs.
Reçu du public.....	22.948
— dans les prix de journée.....	22.948
TOTAL.....	45.896
Dépensé.....	10.552
Bénéfice net.....	<u>35.344</u>

Les 22.948 francs n'auraient pas dû être comptés dans les dépenses. Répartis sur 20.620 journées avec un prix de base uniforme ils ont donc élevé abusivement le prix de revient de : $\frac{22.948 \text{ francs}}{20.620} = 1 \text{ fr. } 11$.

Comme les titres de recettes afférents aux rappels dus par les collectivités étaient déjà émis, l'Inspection générale n'a pu que suggérer de soustraire, dans le calcul du prix de journée, pour 1928, des dépenses entrant en compte, la somme de 22.948 francs irrégulièrement récupérée en 1927 et de veiller à ce que le solde non encore employé de la souscription soit lui aussi, lorsqu'il sera dépensé, diminué du total des dépenses, comme le prévoit l'article 3 du décret du 30 janvier 1926 en disposant que les dépenses entrant en compte sont diminuées des recettes venant en atténuation des dépenses.

Sans doute, l'erreur signalée ne se serait pas produite si on n'avait pas ouvert un crédit spécial au budget de l'établissement, mais il est permis d'ajouter qu'elle eut été relevée à la préfecture si un contrôle effectif avait fonctionné.

Accidentés du travail. — Le prix de journée payé pour les accidentés du travail est égal, conformément aux textes cités au début de ce rapport, au prix de journée des malades de l'assistance médicale gratuite, majoré de 30 p. 100.

Comme le prix de journée de l'assistance médicale gratuite peut donner réglementairement lieu à un rappel en fin d'exercice, il est évident que le prix de journée des victimes d'accidents doit donner lieu à un même rappel.

Certes, les 30 p. 100 de supplément peuvent dans la plupart des cas compenser la part de l'excédent de dépenses applicables aux accidentés du travail, en fin d'exercice, lorsque le prix constaté dépasse le prix fixé pour l'assistance médicale gratuite, mais le fait est sans influence sur le droit incontestable des établissements à poursuivre, auprès des débiteurs des soins donnés aux accidentés du travail, au moyen d'un rappel, le remboursement d'un prix de journée égal au prix définitivement payé par l'assistance médicale gratuite, majoré de 30 p. 100.

Si quelques établissements poursuivent ce remboursement intégral, conforme aux obligations légales des débiteurs des soins donnés aux accidentés du travail, d'autres négligent de récupérer les rappels auxquels ils ont droit, soit par crainte de refus de la part des débiteurs, soit qu'ils considèrent, à tort d'ailleurs, que les 30 p. 100 dépassant le prix de l'assistance médicale gratuite, constituent une sorte de forfait applicable seulement au prix fixé à dater du 1^{er} janvier de l'exercice, et non susceptible d'être influencé par le prix réel constaté en fin d'exercice, soit enfin que la somme à récupérer soit considérée, parfois, comme négligeable.

Il y aurait intérêt à rappeler aux établissements hospitaliers l'étendue de leurs droits à cet égard et à les inviter à n'en pas négliger l'exercice.

Calcul par services et calcul forfaitaire.

Le décret du 30 janvier 1926 prévoit que le calcul par service doit être la règle et le calcul forfaitaire l'exception. Les instructions contenues dans la circulaire du 15 décembre 1926 sont formelles à cet égard, celles contenues dans la circulaire du 6 octobre de la même année (reproduites dans la 2^e partie de ce rapport) semblent laisser une certaine latitude aux établissements.

En fait, l'article visant le calcul forfaitaire a reçu une application des plus variables suivant les départements.

Certains établissements sans modifier leur comptabilité ont appliqué sans difficulté le nouveau mode de calcul, tout en procédant par ventilation pour répartir les dépenses suivant les services. Mais il s'est agi en réalité bien plus d'une répartition forfaitaire détaillée par services que de comptes spéciaux à chaque service.

En effet, si séparés que soient les services, il est des dépenses qui ne peuvent être réparties qu'arbitrairement, en dépit de la tenue d'une comptabilité aussi complète que possible. Il faut reconnaître qu'une comptabilité si parfaitement tenue soit elle, quelles que soient les distinctions qu'elle puisse faire entre des services distincts fonctionnant même dans des établissements distincts, comprendra toujours une part de dépenses que l'on sera obligé de répartir forfaitairement par conséquent avec une proportion d'approximation plus ou moins grande. Si pour les denrées de consommation, reçues, emmagasinées et consommées distinctement on peut établir un prix de revient exact, il n'en va pas de même d'autres dépenses qui, aux termes même des instructions sur le calcul du prix de journée, sont réparties forfaitairement au prorata du nombre des journées d'hospitalisation. Par exemple, le personnel des services généraux est plus occupé par les malades que par les vieillards. Il s'ensuit que l'importance de ce personnel varie suivant la proportion des malades et des vieillards. La circulaire du 15 décembre 1926 prescrit cependant d'en répartir la dépense au prorata du nombre des journées. Et le même forfait, partant la même répartition arbitraire, réapparaît lorsqu'il s'agit d'inscrire les pensions, retraites et secours au personnel. Même remarque en ce qui concerne les frais de bureau. Si un établissement a acheté des denrées à des cours divers par suite des fluctuations des prix, doit-on établir un prix moyen et l'appliquer suivant les quantités consommées aux divers services, ou bien doit-on au contraire, attribuer aux dépenses de chaque service le prix d'achat? ... Quant aux dépenses en nature, le forfait est imposé par les instructions : ces dépenses sont réparties au prorata des journées d'hospitalisation alors que, s'il y a des établissements distincts, il se peut, par exemple, qu'un service situé dans un établissement en ville n'ait consommé aucun produit récolté alors qu'un autre se sera presque uniquement approvisionné sur son exploitation. La plus ou moins value des restes en magasin est répartie au prorata des journées entre les services, mais il est possible que telles ou telles denrées restant en magasin avec un excédent servent à la consommation exclusive d'un service...

Le calcul par services n'a donc pas exclusivement pour base des chiffres correspondant à des faits constatés, mais il est en partie fondé sur une répartition forfaitaire. La part de forfait est évidemment beaucoup moins grande que dans le calcul forfaitaire, mais elle existe néanmoins.

Les établissements importants ont calculé de très près leur prix de revient grâce à des comptabilités très complètes, sans toutefois rentrer exactement dans le cadre du compte administratif modèle. L'organisation de la comptabilité propre à chaque administration, la diversité des établissements, l'existence d'annexes et de services divers, ne permettent pas une classification des dépenses (qui sont d'ailleurs dans ces grands établissements divisées en plus d'articles que dans le cadre modèle) dans le cadre du nouveau modèle de compte administratif.

Néanmoins, dans ces établissements, le prix de revient est calculé dans des conditions présentant toutes les garanties possibles et permettant un contrôle étroit s'il est nécessaire.

L'emploi des nouveaux modèles de compte administratif n'a pas été général, d'une part, parce que les formules sont parvenues trop tard aux établissements, d'autre part, parce que les budgets ayant été établis suivant les anciens modèles, il n'a pas été jugé partout possible de modifier les comptes administratifs tant que les budgets n'auront pas été eux-mêmes établis suivant les nouveaux modèles, ce que la circulaire du 9 mars 1927 avait d'ailleurs prévu.

En fait, l'impression donnée par les rapports particuliers est que là, où le prix de journée est établi sur des bases certaines et d'après une comptabilité complète et détaillée, il n'y a aucune difficulté et que la forme du compte servant à ce calcul ne présente pas, en définitive, un intérêt primordial.

Si un certain nombre d'établissements ont pu se déclarer satisfaits de la forme des nouveaux budgets et comptes, d'autres n'ont pas ménagé les critiques et ont soulevé des objections qui se ramènent essentiellement à ceci :

Les nouvelles formules sont difficiles à utiliser lorsqu'il s'agit d'administration ayant la gestion de plusieurs établissements. Les tableaux du personnel, notamment, de même que ceux de la population hospitalisée s'appliquent à un seul établissement.

Les rubriques anciennement en usage :

- Journées d'assistance médicale gratuite ;
- Journées de malades des communes ;
- Journées d'employés de chemins de fer ;
- Journées de sociétés de secours mutuels etc...

Ont été remplacées par :

Journées de malades ;

Journées de contagieux ;

Journées de chirurgie ;

Journées de maternité ;

Journées d'accidentés du travail.

Or, les contagieux ont un prix commun avec les malades ordinaires.

Pourquoi un article spécial en ce qui concerne les accidentés du travail soignés dans les services de chirurgie alors qu'il n'y en a pas pour ceux soignés en médecine ?

Comme conséquence de cette classification lorsqu'un hospitalisé passera par trois ou quatre services : médecine, chirurgie, maternité, contagieux, faudra-t-il dresser autant d'états de recettes différents que de services ?

Dans l'ensemble, les critiques se ramènent à cette opinion, que les budgets et comptes sont devenus plus compliqués.

A cet égard, l'Inspection générale hésite à émettre un avis formel.

D'une part, certains établissements partant de budgets de l'ancien modèle ont établi des comptes administratifs du nouveau modèle, mais c'est bien surtout grâce à des ventilations arbitraires quoique exactes et se rapprochant de très près de la réalité.

D'autre part, elle s'est trouvée en présence de comptes établis correctement sur les anciens modèles dont la vérification n'a présenté aucune difficulté.

Elle estime que les anciens modèles, dès lors qu'ils sont scrupuleusement remplis de même que les comptes très détaillés imprimés produits par de grands établissements, permettent une appréciation suffisante des dépenses en vue de l'application du décret du 30 janvier 1926.

Dans un département voulant appliquer strictement les prescriptions de la circulaire de décembre 1926, les établissements ont été avisés qu'il ne serait pas admis de calcul forfaitaire ; ils ont donc été invités à remplir les cadres des comptes administratifs du nouveau modèle, mais en répartissant les dépenses par services au prorata des journées de présence, ce qui a eu pour résultat un simple calcul forfaitaire sur la base du décret de 1922, c'est-à-dire avec un prix commun pour tous, vieillards ou malades. On ne pouvait plus nettement méconnaître la législation actuelle. Dans ce département, les établissements se sont donné la peine d'établir deux comptes administratifs, un sur l'ancien modèle destiné à l'approbation du

préfet, et un sur le nouveau modèle, les dépenses étant réparties comme il vient d'être dit. Faut-il ajouter que dans ce département le contrôle ne fonctionne pas ?

Dans un autre département le calcul forfaitaire a été admis pour tous les établissements, mais trouvant inéquitable la proportion forfaitaire 1 à 2 pour les vieillards et les malades, on en est resté à l'ancien prix de base commun. Par contre, les dépenses médicales et pharmaceutiques ont été réparties dans la proportion prévue par le décret du 30 juin 1926.

De l'ensemble de ses constatations, l'Inspection générale retire l'impression que c'est surtout dans les grandes administrations hospitalières à établissements distincts, à services économiques distincts que le calcul par service — ou plutôt par établissement — a donné des résultats correspondant à la réalité.

Que dire des établissements trop nombreux où il a été constaté qu'il n'est tenu aucune comptabilité-matières ? Les prix sont établis au « jugé » est-il relevé pour la majorité des établissements d'un département. Ailleurs toute la comptabilité d'un établissement d'une soixantaine de lits, tient dans des bons remis par la Supérieure aux fournisseurs, rapportés par ces derniers au secrétaire de mairie, qui établit des mandats enregistrés par articles du budget.

L'Inspection générale a, cette année encore, constaté l'inexistence ou l'insuffisance d'un trop grand nombre de comptabilités hospitalières, et trop de prix de journées sont, en réalité, fixés uniquement sur les chiffres extraits du compte du receveur.

En ce qui concerne le calcul forfaitaire, l'opinion générale recueillie dans les établissements, ayant une seule cuisine et recevant dans un même bâtiment des malades et des vieillards, est que la proportion de 1 à 2 pour le prix de base ne représente pas exactement le rapport existant entre les prestations reçues par les hospitalisés. Selon les économistes consultés à ce sujet, la proportion varierait entre 1 pour les vieillards et 1,25 ou 1,50 pour les malades.

Si les établissements ne sont, en principe, que directement peu affectés par cette proportion puisqu'ils sont remboursés d'après l'ensemble de leurs dépenses, la question ne manque cependant pas d'intérêt, en raison de la part plus ou moins grande revenant à l'État, aux départements et aux communes dans les dépenses d'assistance obligatoire par le jeu des barèmes des lois du 15 juillet 1893 et du 14 juillet 1905.

Faut-il rechercher dans cette observation l'explication de la

tendance marquée par plusieurs préfectures à fixer le prix de journée au moyen d'une répartition des dépenses par services au moyen d'une ventilation forfaitaire basée exclusivement sur le nombre des journées de présence et qui n'est, en réalité, que le maintien du système du prix de journée commun aux vieillards et aux malades, organisé par le décret du 9 février 1922?

L'Inspection générale signale ici que parmi les doléances reçues au sujet du décret du 30 janvier 1926, certaines étaient simplement motivées par l'effroi d'appliquer une réglementation nouvelle, si tant est qu'on puisse considérer le décret de 1926 comme innovant, alors qu'en réalité, il améliore et met au point une réglementation qui remonte à 1918. Elle n'insistera sur ce point que pour dire qu'il est regrettable que des économistes, heureusement très rares, ne craignent pas d'affirmer, non sans véhémence, qu'ils ne comprennent rien au décret du 30 janvier 1926, ou que la formule de calcul du prix de journée est inapplicable parce que c'est de l'algèbre ! Les préfectures devraient faire comprendre aux commissions administratives que ces économistes ne sont pas aptes à faire partie du personnel administratif hospitalier.

Travaux et agrandissements.

A propos des déductions à opérer sur le total des dépenses entrant en compte dans le calcul du prix de revient, la question a été soulevée de savoir comment devaient être interprétées les dispositions des articles premier, 2 et 4 du décret du 30 janvier 1926.

Lorsqu'un établissement agrandit un de ses services au moyen de constructions nouvelles, payées à l'aide du produit d'un emprunt, doit-on considérer qu'il s'agit d'une amélioration nécessitée par les besoins d'un service, et en conséquence compter ces dépenses dans le décompte du prix de journée, ou au contraire, s'en tenant au texte de l'article premier et de l'article 4 du décret du 30 janvier 1926, exclure ces dépenses du calcul du prix de revient ? L'agrandissement peut être nécessitée par des raisons impérieuses : insuffisance du nombre de lits, augmentation de la population à hospitaliser.

L'Inspection générale a été saisie à deux reprises de la question et malgré tout l'intérêt que peut présenter dans certains cas la solution consistant à prendre en compte, dans le calcul du prix de revient, des dépenses d'amélioration et d'agrandissement dont la nécessité est incontestable, il lui a paru que le caractère impératif de l'article premier ne permet-

tait pas, notamment, de considérer, l'aménagement des fosses d'aisances, etc... ou la création d'un pavillon supplémentaire pour les tuberculeux comme des améliorations justifiées par les besoins courants d'un service.

Pour le premier cas, la question n'a pas paru soulever de doute : il s'agissait de travaux de grosses réparations et d'aménagements couverts au moyen d'une subvention du Pari Mutuel et d'un emprunt dont une Commission administrative voulait comprendre les annuités de remboursement dans le total des dépenses entrant en compte dans le calcul du prix de journée.

Le Comité des Inspecteurs généraux a émis à ce sujet l'avis ci-après :

« Considérant que la Commission administrative des hospices civils de X... projette d'exécuter à l'hôpital et à l'hospice de Y... des travaux de grosses réparations et la réorganisation complète de l'hôpital, des fosses et cabinets d'aisances qui font complètement défaut ;

« Considérant que la Commission administrative envisage de payer la dépense de ces travaux au moyen d'une subvention qu'elle se propose de solliciter sur les fonds du Pari Mutuel et du produit d'un emprunt dont elle demande l'autorisation de comprendre les annuités d'intérêts et d'amortissement parmi les dépenses entrant en compte pour le calcul du prix de journée ;

« Considérant que cette solution est contraire aux dispositions des articles premier et 4 du décret du 30 janvier 1926 et qu'il ne saurait, dans ces conditions, appartenir à l'administration de donner l'autorisation sollicitée,

« Émet l'avis :

« Qu'il n'y a pas lieu d'accorder l'autorisation sollicitée et que les travaux projetés ne peuvent entrer en compte dans le calcul du prix de journée que dans les conditions prévues par les articles premier et 4 du décret du 30 janvier 1926 ».

Dans le deuxième cas, l'Inspection générale a émis l'avis que l'agrandissement d'un service de tuberculeux au moyen de la construction d'un pavillon, ne pouvait pas entrer en compte comme amélioration justifiée par les besoins courants d'un service. Le pavillon, constituait un « agrandissement » et la dépense de sa construction devait être couverte au moyen d'un emprunt dont la Commission administrative voulait précisément faire entrer les annuités dans le décompte du prix de revient. Or, l'article premier du décret du 30 janvier 1926 exclut formellement du décompte les sommes employées au

remboursement de dettes et les frais d'acquisition d'immeubles et les dépenses d'agrandissement ou de transformation de l'établissement, ce qui limite étroitement les dépenses pouvant entrer en compte comme « résultant d'améliorations justifiées par les besoins courants du service. »

En présence du texte de l'article premier du décret du 30 janvier 1926, le Comité de l'Inspection générale n'a pu qu'émettre l'avis ci-après :

« Considérant que la Commission administrative de l'hôpital-hospice de ... a décidé, en 1923, d'édifier un pavillon pour tuberculeux ;

« Considérant que la Commission administrative pour faire face à la dépense concurremment avec une subvention sur les fonds provenant du prélèvement sur le Pari Mutuel, a décidé de comprendre le montant des annuités d'emprunt parmi les dépenses entrant en ligne de compte pour le calcul du prix de journée et que le préfet a refusé d'approuver cette décision ;

« Considérant que l'article premier du décret du 30 janvier 1926 dispose que le prix de revient est calculé en prenant pour base le total des dépenses ordinaires, extraordinaires et supplémentaires diminuées, notamment, des sommes employées en remboursement de dettes, des frais d'acquisition d'immeubles et des dépenses d'agrandissement ou de transformation de l'établissement ;

« Considérant que le remboursement d'un emprunt contracté en vue de la construction d'un pavillon pour tuberculeux rentre dans la catégorie des dépenses ci-dessus visées qui doivent être déduites du total des dépenses servant à calculer le prix de revient ;

« Considérant que l'édification d'un pavillon, payée à l'aide d'un emprunt, ne saurait être envisagée comme constituant une dépense résultant d'améliorations justifiées par les besoins courants d'un service, catégorie de dépenses restant, aux termes du dernier paragraphe de l'article premier du décret susvisé, comprise dans le total des dépenses servant de base au calcul du prix de revient ;

« Émet l'avis :

« Que conformément à l'article premier du décret du 30 janvier 1926, les annuités de remboursement et d'intérêts d'un emprunt servant à payer les dépenses de construction d'un pavillon pour tuberculeux, ne peuvent être comprises dans les dépenses servant de base au calcul du prix de revient. »

Ce n'est pas sans quelque embarras que l'Inspection générale

a émis cet avis, résultant directement des dispositions visées mais dont la solution peut paraître rigoureuse dans certains cas d'espèce.

Elle estime que les dispositions en question devraient pouvoir être tempérées lorsque l'agrandissement d'un établissement est rendue nécessaire, notamment, par des circonstances d'ordre démographique. De plus, l'intérêt de la santé publique peut rendre nécessaires des agrandissements profitant à l'ensemble de la circonscription hospitalière et aux dépenses desquels l'établissement ne peut faire face sans s'appauvrir sensiblement. Aussi n'apparaît-il pas inéquitable, de faire participer à la dépense, les collectivités qui en bénéficient et cette participation, en dehors de contributions volontaires dont la mesure peut être difficile à déterminer, semble ne pouvoir être réalisée autrement que par l'incorporation de la dépense en question au prix de journée. Mais cette incorporation, pour ne pas grever trop lourdement et brusquement les collectivités débitrices de l'assistance hospitalière, devrait être réalisée en un délai assez long. Aussi, l'Inspection générale croit-elle devoir suggérer, au cas où une modification du décret du 30 janvier 1926 serait envisagée, d'y incorporer une disposition prévoyant l'application du principe ci-après :

Les agrandissements, lorsqu'ils sont nécessaires et urgents et doivent entraîner un appauvrissement sensible de la dotation, pourront être compris dans le prix de journée, mais à la condition que la dépense soit répartie sur un minimum de trente années.

Délais.

Dans la majorité des départements et là où le contrôle fonctionne bien, les délais fixés dans le décret du 30 janvier 1926, ont été observés sans difficulté et il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'objection que le compte de gestion du receveur n'est pas prêt le 15 mars pour permettre l'établissement du compte administratif destiné à la fixation du prix de journée. Ce dernier compte peut, en réalité, être établi dès le 31 décembre, date à laquelle les droits constatés sont connus.

Dans un département où, à la suite de discussions avec les Commissions administratives, dont l'une avait donné volontairement des chiffres inexacts, et où les prix n'ont été examinés par le Conseil général qu'à sa session d'août, il a été objecté que la question n'avait pas d'importance parce que les prix avaient effet du 1^{er} janvier. Des retards ne sauraient être ainsi

justifiés et il n'y a pas de raison plausible pour que les délais observés facilement dans la majorité des départements ne puissent l'être dans tous. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que le rappel est une procédure avantageuse pour les établissements, mais, surtout lorsqu'elle porte sur un nombre exagéré de journées, elle est moins bonne à l'égard des collectivités débitrices de l'assistance, obligées à des versements dont elles ne peuvent pas prévoir le montant.

Dans certains départements, on inscrit à chaque budget une somme prévisionnelle destinée à payer les rappels dès qu'ils sont fixés. Dans d'autres, on emploie la procédure des paiements sur exercice clos qui entraîne des retards dans les remboursements aux hôpitaux et gêne, parfois considérablement leur trésorerie, ou les oblige, faute de fonds libres, à payer leurs fournisseurs avec retard et à subir, en conséquence, des prix élevés.

Dans certains départements, on attend la fixation des prix de journée pour la liquidation trimestrielle des dépenses de l'exercice en cours. Dans d'autres, on liquide sur la base du prix de l'exercice précédent et on rectifie par des rappels. Ce procédé, qui a l'avantage d'assurer l'aisance des finances hospitalières, devrait être préconisé.

Il serait opportun, à cet égard, d'adresser des instructions aux préfets et, notamment, de les inviter, d'une part, à prévoir au budget départemental des crédits pour rappels éventuels de prix de journée ou à augmenter en conséquence les crédits des dépenses d'assistance, et, d'autre part, à liquider les dépenses d'hospitalisation afférente au premier trimestre de l'année sur la base du prix de journée de l'exercice précédent, sans attendre la fixation d'un nouveau prix qui servira ensuite à rectifier la situation. De cette façon, les établissements ne seront pas périodiquement privés de remboursements.

En ce qui concerne les délais, il convient de rappeler aux préfets des départements où les prix sont fixés avec retard, par suite de la négligence des Commissions administratives ou pour toute autre cause, que l'article 2 du décret du 30 janvier 1926 leur permet de prendre l'initiative de la fixation d'un nouveau prix, ce qui éviterait les rappels portant sur une trop longue période.

Les rappels n'ont donné lieu à aucune difficulté particulière susceptible d'être notée. Leur procédure est d'ailleurs automatique et fait partie de la fixation du prix de journée.

Il y a lieu de noter que nombre d'établissements ont omis de demander la fixation d'un nouveau prix de journée ou de

demander des rappels, se trouvant satisfaits des prix de l'exercice précédent. Dans certains départements même, et pour une partie des hôpitaux ou hospices, les établissements n'ont pas demandé la fixation de nouveaux prix depuis plusieurs années. Quelques établissements ont présenté des demandes tardives, la majorité de ces demandes ont été rejetées par les préfets. Cette solution rigoureuse se justifie à la fois par les termes de l'article 2 du décret et par les inconvénients signalés plus haut en ce qui concerne les rappels portant sur une trop longue période. Le Conseil supérieur de l'Assistance publique a d'ailleurs sanctionné cette interprétation, notamment à l'occasion des délais beaucoup plus courts prévus par le décret du 9 février 1922. Sous ce régime, les demandes devaient être présentées avant le 15 janvier. Aussi, le nouveau délai, porté au 15 mars, doit-il, en conséquence, être respecté.

Avis des Commissions départementales d'assistance.

Le décret du 30 juin 1926 prévoit que les Commissions départementales d'assistance doivent être consultées sur la fixation du prix de journée.

L'Inspection n'a relevé aucun avis intéressant, et les prix proposés par l'administration préfectorale ont été approuvés sans discussion quand les Commissions ont été consultées.

L'intervention des Commissions départementales d'assistance peut donc être supprimée sans inconvénient, comme une formalité dont l'intérêt n'apparaît pas.

Organisation du Contrôle.

L'application de la réglementation des prix de journée dépend avant tout de l'organisation du contrôle.

Sans un contrôle effectif sur pièces et surtout sur place, les prix ne peuvent être établis avec certitude, à la fois dans l'intérêt des collectivités débitrices de l'assistance et dans celui des établissements hospitaliers.

L'Inspection générale croit avoir suffisamment établi par les exemples cités dans ce rapport, la nécessité du contrôle pour ne plus avoir à s'étendre sur cette question.

L'intervention du Contrôleur est d'ailleurs prévue par le décret du 30 janvier 1926 dans son article 22.

L'organisation du contrôle devrait être réalisée partout. Elle ne l'est cependant pas encore et c'est surtout dans les départements où le contrôle est inexistant ou insuffisant que les errements critiqués ont été constatés.

Peut-être apparaîtra-t-il opportun de tracer à l'usage des préfetures, dans des instructions, ce que doit être le contrôle de l'application des lois d'assistance et de rappeler que le contrôle ne vaut que par le fonctionnaire qui l'exerce, par l'activité qu'il emploie et le temps dont il dispose pour remplir ses fonctions. Peut être ainsi obtiendra-t-on la disparition des simulacres de contrôle dans lesquels un chef de division a le titre de contrôleur sur place, et visite à l'occasion un établissement, parle du prix de journée, mais ne constate même pas qu'aucune comptabilité n'est tenue.

IV

CONCLUSIONS

D'une façon générale, la situation financière des hôpitaux et hospices est bonne. Un grand nombre d'établissements ont des excédents de recettes importants eu égard au chiffre de leurs recettes et dépenses. Si quelques uns se trouvent encore dans une situation difficile, cela tient presque toujours pour ne pas dire toujours, à une interprétation particulière de l'article 35 de la loi du 15 juillet 1893 et qui consiste à trouver dans cet article l'obligation pour les établissements de recevoir gratuitement tous les assistés de la commune sur le territoire de laquelle ils se trouvent, et la faculté pour les communes de participer à la dépense résultant de cette soi-disant obligation au moyen d'une subvention facultative plus ou moins élevée. Cette question était en dehors des investigations de l'Inspection générale qui n'a à retenir ici qu'un point acquis : la fixation du prix de journée, telle qu'elle est organisée par la loi du 14 février 1921 et le décret du 30 janvier 1926 rémunère intégralement les établissements hospitaliers des dépenses faites en vue de l'entretien des hospitalisés au compte des lois d'assistance obligatoire. C'était le but recherché par le législateur : il est réalisé, et on peut même se demander si le principe du remboursement intégral des dépenses ne donne pas dans certains cas lieu à des exagérations.

Si dans leur ensemble, les dépenses hospitalières ont subi une courbe ascendante sensiblement en rapport avec celle du coût de la vie, il y a tout de même quelques exceptions comme on l'a vu dans ce rapport, et il apparaît qu'il y a lieu de mettre en garde les établissements contre l'exagération des dépenses que peut entraîner la certitude du remboursement intégral.

En tout cas, il n'est pas admissible que dans un même département, et pour des établissements similaires, on puisse constater des différences de prix telles que celles qui ont été citées plus haut, alors que les conditions d'hospitalisation sont satisfaisantes pour les établissements aux prix les moins élevés, dans les comparaisons envisagées.

Lors des travaux préparatoires de la législation sur les prix de journée, la question avait été examinée — à l'occasion des rappels — en vue d'inciter les établissements à l'économie, de savoir s'il ne serait pas expédient de laisser à leur charge une partie de la dépense constatée en fin d'exercice et dépassant le prix fixé. L'affirmative n'a pas prévalu et il a été estimé qu'il n'était pas juste de faire supporter aux établissements hospitaliers un surcroît de dépenses dû aux circonstances économiques et dont ils ne sont pas responsables.

Il faut cependant reconnaître que la certitude du remboursement total des dépenses constatées n'est pas elle-même de nature à maintenir les dépenses dans une limite normale.

Il y a des abus, comme le démontrent les constatations faites par l'Inspection générale, et aucune disposition en vigueur sur les prix de journée ne permet de les supprimer ou de les diminuer.

Tout en maintenant le principe très justifié du remboursement intégral, il conviendrait de le tempérer dans les cas où il entraînerait des augmentations de charges exagérées pour les collectivités débitrices de l'assistance.

A lui seul, le contrôle sur place ne peut suffire à refréner les excès de dépenses alors même que ses propositions seraient très exactement suivies et qu'on ne chercherait pas comme il a été constaté dans un département (*cf. supra*) à établir, pour des motifs d'ordre local et particulier, une balance entre les prix des divers établissements en vue d'éviter des jalousies.

Envisageant la question à la fois du point de vue de l'exécution du budget et de la limitation des charges d'assistance de l'État, des départements et des communes, et du point de vue de l'intérêt des hospitalisés et des établissements, le Comité des Inspecteurs généraux est unanime à souhaiter que la loi du 14 février 1921 soit modifiée et qu'il soit prévu que les prix de journée ne pourront pas dépasser certains maxima

Comment déterminer ces maxima ?

Plusieurs systèmes se présentent à l'esprit :

On pourrait décider que pour chaque établissement le prix de journée ne dépasserait pas le prix de journée de 1913 multiplié par le coefficient d'augmentation de la vie dans le départe-

ment. Ce système aurait l'inconvénient de consolider, le cas échéant, en l'amplifiant, l'inexactitude possible des prix de 1913.

On pourrait encore, comme d'ailleurs la proposition a été faite dans un congrès hospitalier, fixer, par département ou par régions, des prix uniques pour chaque catégories d'établissement en renonçant à tout calcul par établissement sur la base des dépenses de l'exercice écoulé. A ce propos il n'est pas sans intérêt de reproduire ici les termes dans lesquels la proposition (qui a été écartée) a été présentée :

« Il n'existe aucun mode régulateur de ces dépenses : tel établissement dépense 6 francs, tels autres similaires 8 francs ou 10 francs et même 13 et 16 francs, dans ces conditions, les administrations hospitalières peuvent, dans une certaine mesure, tout au moins se montrer larges dans leurs dépenses, et il est d'ailleurs plus agréable de consentir des largesses que d'effectuer des compressions.

« Nous pensons que les établissements devraient être intéressés à faire quelques économies au cours de leur gestion, lorsque les services le permettent. Ces économies seraient, cela va de soi, affectées à des améliorations pour les hospitalisés.

« C'est dans cet esprit que nous déposons le vœu suivant :

« Le prix de journée est fixé par région ; il est le même pour tous les établissements similaires. Une Commission présidée par un délégué du Ministre est constituée à cet effet par région, les établissements y sont représentés à titre consultatif

« Il est tenu compte pour chaque hôpital, des affectations spéciales de la dotation ».

Ce système présenterait l'inconvénient, en fixant des prix forfaitaires, d'inciter les établissements à faire des économies qui pourraient n'être réalisées qu'au détriment des hospitalisés et des collectivités ayant la charge de l'assistance hospitalière.

L'Inspection générale estime unanimement qu'il faudrait prévoir dans un nouveau texte législatif que les prix de journée seront fixés à des chiffres égaux aux prix de revient, comme actuellement, sans pouvoir toutefois, et c'est là la modification nécessaire, dépasser des *maxima* qui seront fixés par catégories d'établissements et par départements, dans des conditions à déterminer par l'administration supérieure, sur avis du préfet et des Commissions administratives, etc .).

En ce qui concerne le décret du 30 janvier 1926, l'Inspection générale, sans méconnaître les progrès pratiques marqués sur la réglementation antérieure, estime comme suite aux constatations dont il est rendu compte dans ce rapport, que les modifications ci-après pourront être utilement apportées.

Dépenses entrant en compte pour le calcul du prix de revient : comprendre dans leur total les dépenses des travaux d'agrandissement reconnus nécessaires et urgents par arrêté ministériel, sur avis du préfet et après enquête, dans une forme à déterminer, les dites dépenses étant réparties sur trente années par portions égales ;

Comprendre dans le total des dépenses celles des malades payants chaque fois que ces malades ne sont pas traités dans un pavillon distinct et ne font pas l'objet d'une comptabilité spéciale et détaillée, et sous réserve de l'examen du régime appliqué aux malades payants compter dans le calcul du prix de revient chaque journée de payant comme une journée et demi ou deux journées de malade de l'assistance médicale gratuite. Ce système suggéré ici à titre d'indication, éviterait de faire retomber sur le prix de journée de l'assistance médicale gratuite l'excédent de dépenses provenant des malades payants.

En modifiant dans ce sens le décret du 30 janvier 1926, on privera les établissements d'une partie du bénéfice réalisé sur les malades payants, mais il ne faut pas oublier que l'admission des malades payants a toujours été considérée comme faite dans l'intérêt de ces malades et non dans celui des établissements. Il paraît d'ailleurs plus juste d'alléger le prix de journée de l'assistance médicale gratuite du bénéfice éventuellement réalisé sur les malades payants en comptant leurs journées comme une journée et demi ou deux dans le décompte que d'alourdir, comme il est trop souvent pratiqué en fait, le prix de journée de l'assistance médicale gratuite des suppléments de prestations, dont bénéficient ces malades payants.

Produits en nature : prévoir l'obligation de tenir un compte d'exploitation détaillé.

Calcul par services et comptes spéciaux et calcul forfaitaire : prévoir que le calcul par services et comptes spéciaux sera applicable seulement lorsque les services sont situés dans des établissements distincts et seulement s'ils sont pourvus de services économiques spéciaux cuisines, magasins, etc. .).

Dans tous les autres cas, admettre le calcul forfaitaire, la journée de malade étant comptée pour une journée et demi de vieillard.

Dans les établissements où il ne sera pas tenu une comptabilité régulière conformément au décret du 9 septembre 1899, le prix de journée sera fixé par arrêté du préfet, sur avis et après visite du contrôleur sur place, sans pouvoir dépasser le prix le moins élevé du département et sans pouvoir donner lieu ultérieurement à un rappel.

Supprimer l'avis de la Commission départementale d'assistance publique et privée.

Même modifié, le décret concernant le calcul des prix de journée ne recevra une application complète que dans la mesure où le contrôle sur place, dont le rôle est primordial, fonctionnera régulièrement.

En conséquence, l'Inspection générale estime qu'il conviendrait de prévoir le rôle du contrôleur des lois d'assistance et, notamment, de préciser qu'il devra se rendre dans les établissements, en examiner la comptabilité et qu'enfin le prix de journée ne pourra être fixé à un prix supérieur à ses propositions qu'après qu'il en aura été référé à l'Administration supérieure.

Enfin, en vue de permettre des comparaisons utiles, il y aurait lieu de préconiser en même temps que la présentation du compte administratif celle d'un tableau portant répartition des dépenses décomposées par journée d'hospitalisation (ce qui est d'ailleurs fait dans la plupart des grands établissements). Ces dépenses pourraient être classées sous les rubriques ci-après :

- Personnel de l'Administration générale ;
- Personnel médical et infirmier ;
- Alimentation ;
- Matériel et mobilier ;
- Chauffage ;
- Blanchissage ;
- Dépenses diverses.

IV

PRIMES DE NATALITÉ

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

PRÉAMBULE

C'est un fait, depuis bien longtemps constaté, que notre pays est un pays de faible natalité, et que de toutes les nations d'Europe, la France est celle où l'accroissement de la population est des plus lents. En six années, par exemple, de 1920 à 1925, par excédent des naissances sur les décès, notre pays n'a gagné que 574.000 unités, alors que durant cette même période l'Allemagne a augmenté sa population de 3.275.000. Le chiffre annuel de nos naissances est très inférieur à celui des pays qui nous entourent; en 1925, nous avons eu 769.000 naissances, alors que l'Allemagne en comptait 1.250.000, l'Italie, 1.100.000, la Grande-Bretagne, (sans l'Irlande), 815.000.

Depuis trop d'années la courbe des naissances marque chez nous un trajet presque continuellement descendant, exception faite toutefois pour 1920 et 1921 où la natalité et la nuptialité furent très élevées, par suite de l'entrée réelle dans la vie sociale de milliers de démobilisés.

En 1868, l'Alsace et Lorraine comprise, nous comptons 1.034.000 naissances; en 1896, sans l'Alsace et Lorraine, nous en comptons 916.000; en 1913, 790.000; en 1925, avec l'Alsace et Lorraine, pays à forte natalité, nous atteignons péniblement 769.000 naissances; en 1926, 766.000. Encore convient-il de noter que, dans ce nombre, un important appoint est fourni par les naissances d'enfants étrangers, confondues avec les nôtres, par suite de la forte immigration dont en raison de ses besoins de main d'œuvre notre pays est l'objet.

Le taux de notre natalité est inférieur à celui relevé dans la plupart des pays d'Europe, puisque pour l'année 1921, année où notre taux a été plus élevé que d'habitude, ce taux était de 207 naissances pour 10.000 habitants, alors qu'il était de 318 pour 10.000 en Italie, 300 pour 10.000 en Espagne; 281 en Écosse; 271 en Allemagne.

En même temps, notre courbe de vitalité, c'est-à-dire l'excédent des naissances sur les décès reste stationnaire.

De toutes les causes de dépopulation, l'insuffisance du nombre des naissances n'est pas la moins essentielle ni la



moins grave, car ainsi que l'a remarqué le Professeur Ch. Richet, « la mortalité ne peut s'abaisser indéfiniment, tandis que la natalité peut indéfiniment s'abaisser ». Devant l'abaissement de notre natalité, accusé chaque année par les statistiques démographiques, les pouvoirs publics se sont émus. Déjà en 1901 et en 1912 de grandes Commissions avaient été instituées au Ministère de l'Intérieur en vue d'étudier la dépopulation et les moyens de la combattre.

S'il est relativement facile de réduire les excès de la mortalité infantile et de la morti-natalité, facteurs importants de la dépopulation, par contre les remèdes contre l'insuffisance du nombre des naissances sont délicats à mettre en application. Comme l'indique dans son « Précis d'obstétricie sociale » le Professeur Couvelaire, qui suit avec attention les problèmes de médecine sociale, « l'insuffisance de notre natalité n'est due ni à une diminution de la nuptialité, ni à une diminution de la fécondité, ni à un accroissement de la stérilité congénitale ou acquise ; elle est due à une limitation volontaire des procréations ».

A l'heure actuelle les ménages français, quelle que soit leur classe sociale, entendent limiter suivant leur volonté le nombre de leurs enfants. Peut être déterminée à l'origine par l'esprit de prévoyance, cette limitation est allée en s'accroissant, au fur et à mesure que la législation fiscale frappait les pères de famille d'autant plus qu'ils avaient plus de bouches à nourrir.

Les remèdes pour enrayer la diminution du nombre des naissances se présentent de manière toute différente que les remèdes de lutte contre la mortalité infantile. A la base de ce problème il y a tout d'abord une question de mentalité, de moralité, d'éducation et de mœurs, qui échappe à toute réglementation et à tout contrôle administratif. A côté, et c'est sur ce terrain que logiquement devait se porter le premier effort des pouvoirs publics, pour éviter que le nombre des naissances continue à diminuer, pour empêcher la raréfaction des familles nombreuses qui compensent l'insuffisante fécondité des autres familles, il faut inspirer aux jeunes ménages le désir d'avoir des enfants, en faisant appel à des sentiments d'intérêt, en améliorant le sort des familles nombreuses.

C'est de cet état d'esprit que relève la loi d'assistance aux familles nombreuses promulguée le 14 juillet 1913, que relève aussi la décision prise par le Parlement, sur l'initiative de M. Bonnefoy, en plein accord avec le Gouvernement, d'insérer dans le projet de budget de l'exercice 1918 au chapitre 55 bis du budget du Ministère de l'Intérieur un crédit « destiné à subventionner les départements et les communes prenant des initia-

tives financières en faveur du relèvement de la natalité ». Déjà, l'idée des primes à la natalité avait été agitée au Congrès national d'assistance de 1908 et avait fait l'objet d'un vœu de M. Carré, alors inspecteur de l'Assistance publique de l'Aisne.

Pour déterminer les conditions de répartition de ce crédit, la loi de finances du 27 juin 1918 spécifia dans son article 48, qu'un Règlement d'administration publique, rendu sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances, devait intervenir. Ce règlement fit l'objet du décret en Conseil d'État du 30 avril 1920, contresigné par le Ministre de l'Intérieur, le Ministre des Finances, le Ministre de l'Hygiène dont le portefeuille venait d'être institué.

Aux termes de ce règlement, les départements et communes prenant des initiatives financières en faveur du relèvement de la natalité sont appelés à recevoir des subventions de l'État. La quotité de la subvention est fixée annuellement par la loi de finances.

Les initiatives départementales et communales susceptibles d'être subventionnées sont de deux sortes :

Primes à la natalité : versées à la naissance de chaque enfant, au delà du second, primes de 300 francs au moins et de 1.000 fr. au plus ; les subventions n'interviennent que dans ces limites. La prime peut être payée en une fois ou par fractions. Les parents appelés à recevoir la prime doivent avoir leur domicile dans le département ou la commune, ou tout au moins leur résidence habituelle.

Primes de prévoyance : 300 francs au moins, 1.000 francs au plus, pour chaque naissance au delà du second enfant

L'utilisation de cette prime est déterminée comme suit : une moitié sert à constituer à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse une rente viagère à capital aliéné en faveur du père ou de la mère ; l'autre moitié est affectée à la caisse nationale d'assurances en cas de décès, à une assurance sur la tête du père ou de la mère, ou de chacun, en cas de décès, au profit des enfants, ou à une assurance à capital différé sur la tête de l'enfant pour l'âge de 25 ans, avec aliénation du versement.

En dehors des encouragements donnés sous ces deux formes (primes de natalité et primes de prévoyance) au relèvement de la natalité, toutes autres initiatives de même nature peuvent être subventionnées dans les limites des crédits disponibles, sur avis du Conseil supérieur de la Natalité.

Les décisions du Ministre de l'Hygiène sur les primes de natalité ou de prévoyance sont prises sur avis du Conseil supérieur de la Natalité, notamment en ce qui concerne le quantum des subventions, compte tenu de la population des départements et des communes intéressés et de leur situation financière.

Postérieurement à ce texte, la loi de finances du 30 avril 1921 stipule que les subventions prévues au décret de 1920 sont calculées en proportion directe du chiffre des familles nombreuses du département, et en proportion inverse de la valeur du centime départemental ou communal. Un barème annexé à l'article 92 de la loi de finances de 1921 fixe les taux des subventions, l'État prenant à sa charge de 34 à 67 p. 100 de la dépense, le reste étant couvert par le département et les communes.

La loi de 1921 apporte encore une autre modification à la réglementation antérieure : la portion de la dépense à couvrir par l'État porte sur l'ensemble de la prime, à condition qu'elle ne soit pas inférieure à 100 francs ; pour les primes dépassant 1.000 francs l'État ne participe aux dépenses qu'à concurrence de cette somme.

Dans sa tournée de 1927, l'Inspection générale a inscrit à son programme l'étude des initiatives diverses prises dans les départements et les communes en faveur du relèvement de la natalité, initiatives rentrant dans le cadre du décret de 1920. Contrairement aux prévisions des rédacteurs du décret, les primes dites de prévoyance ne se sont pas généralisées. L'objet de la tournée a donc porté principalement sur le fonctionnement des primes de natalité proprement dites, primes départementales et primes communales.

Le présent rapport étudiera successivement le fonctionnement des primes départementales, des primes communales, ensuite il signalera les autres initiatives en faveur de la natalité, relevées au cours de la tournée ; enfin il résumera le rôle joué dans le fonctionnement et le développement de ces divers institutions par les Commissions départementales de natalité, créées par le décret du 27 janvier 1920 et qui ont fait déjà antérieurement l'objet d'un rapport d'ensemble de l'Inspection générale.

I. — Primes départementales.

Les primes départementales sont les primes instituées par les Conseils généraux et appliquées soit dans l'ensemble du département, soit dans les communes du département ayant

adhéré au service et acceptant de participer aux dépenses. Actuellement des primes de ce genre existent dans 75 départements. Les départements dont la liste suit ne possèdent aucun système de prime départementale :

Basses-Alpes, Ain, Allier, Dordogne, Indre, Indre-et-Loire, Loiret, Loir-et-Cher, Lot-et-Garonne, Nièvre, Puy-de-Dôme, Saône-et-Loire, Sarthe, Seine-et-Oise, Haute-Vienne.

Il convient de noter cependant que certains de ces départements ont établi un système de primes de natalité, qui ne rentrent pas dans le cadre du décret de 1920, mais qui n'en constitue pas moins une preuve de l'attention que leurs Conseils généraux portent à la question (Seine-et-Oise, Saône-et-Loire, etc)

I. — ORGANISATION DU SERVICE

La création des primes de natalité n'a pas automatiquement provoqué la création de services départementaux nouveaux. En les votant, les conseils généraux ont déterminé quels services existant allaient en être chargés.

En fait, tantôt ces primes de natalité relèvent de la division chargée déjà de l'assistance, tantôt de l'Inspection départementale de l'Assistance publique. Ont adopté le rattachement du service à la division de l'assistance les départements de l'Ariège, de l'Aube, des Alpes-Maritimes, du Cantal, de la Côte-d'Or, du Doubs, du Gers, de l'Eure-et-Loir, du Vaucluse, du Pas-de-Calais, de la Meuse, de la Haute-Marne, de la Manche, du Lot, de la Haute-Loire, de l'Isère, du Nord, du Rhône, de la Seine-Inférieure, etc.. En général, les primes de natalité sont rattachées au bureau s'occupant de l'assistance et de l'encouragement national aux familles nombreuses, ce qui constitue la concentration dans la même main de tout ce qui touche à la lutte contre la dénatalité ; parfois elles sont rattachées au bureau s'occupant de l'assistance aux femmes en couches et des primes d'allaitement. Mais il arrive aussi qu'elles rentrent dans les attributions du bureau déjà antérieurement chargé de l'application de la loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, ce qui paraît peu logique.

L'Inspection de l'Assistance publique traite des primes de natalité, notamment dans les départements suivants : Aveyron, Aude, Ardèche, Ardennes, Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Aisne, Drôme, Tarn-et-Garonne, Tarn, Hautes-Pyrénées, Puy-de-Dôme, Morbihan, Marne, Maine-et-Loire, Lozère, Jura, Haute-Garonne, Cher, Loire-Inférieure, Mayenne, etc...

Le personnel de ces divers organismes, la plupart du temps,

assume le travail supplémentaire lui incombant du chef du fonctionnement des primes, sans recevoir en contre partie d'indemnités spéciales. Cependant dans quelques départements, des indemnités variant de 300 francs à 1.000 francs et même 1.800 francs et 2.000 francs par an, sont prévues en leur faveur. Ces indemnités sont prises en charge exclusive par le budget départemental, qu'il s'agisse d'employés départementaux ou de fonctionnaires d'État (inspecteurs, sous-inspecteurs ou commis de l'Assistance publique).

Les employés départementaux assurant le service des primes sont presque partout des employés du cadre fixe; ils sont rémunérés dans les mêmes conditions que les autres employés de la préfecture, avec participation de l'État comme il est prescrit par la loi d'avril 1920. Ceux qui assurent en même temps l'application des lois d'assistance obligatoire sont payés sur les crédits des lois d'assistance. Dans quelques départements particulièrement importants, le service est confié à des auxiliaires, ne figurant pas dans le cadre du personnel des bureaux (Alpes-Maritimes, Nord, notamment), et dont la charge incombe exclusivement au budget départemental.

II. — RÈGLEMENT DÉPARTEMENTAL

Dans tous les départements où existent des primes de natalité, un règlement départemental a été pris pour déterminer les conditions d'attribution des primes, leur montant, leur mandatement et paiement. Ces règlements sont de dates diverses. Ils appliquent les décisions prises à cet égard par les assemblées départementales. Ils sont modifiés au fur et à mesure des décisions nouvelles intervenues.

Dans beaucoup de départements, ceux où les primes furent votées dès 1921, par suite de retouches successives qui en ont modifié peu à peu le caractère, il a été reconnu indispensable de tout reprendre dans un règlement unique; dans quelques uns, par contre, les modifications successives sont éparses dans des textes différents, alors qu'il est souhaitable de les voir codifiées en un texte précis et unique, dans l'intérêt des familles nombreuses comme aussi dans celui des administrations communales.

Les règlements pris ou modifiés depuis 1921 se rapprochent les uns des autres. On ne voit pas, d'un département à l'autre, de différence marquée; et ceci tient à ce que, dès le lendemain de l'application du décret de 1920, dans sa session d'octobre 1921, le Conseil supérieur de la Natalité, pour guider les assemblées

départementales et les administrations locales, a élaboré un règlement type. Ce règlement, revu et corrigé en juin 1925, reproduit les clauses qui doivent être insérées dans les règlements départementaux ou communaux. Il a, en outre, permis au Conseil supérieur de la Natalité d'affirmer sa doctrine en matière de primes de natalité. Certes, aux termes du décret de 1920, le Conseil supérieur est consulté avant l'approbation donnée aux divers règlements départementaux et communaux, mais le règlement type a montré d'avance aux assemblées intéressées quelles conditions devaient être remplies, quelles clauses devaient être insérées, pour être certaines de son approbation. Il a, d'autre part, maintenu les règles que s'était fixé le Conseil supérieur pour établir une unité de jurisprudence administrative.

La composition des dossiers des primes est fixée par le règlement. Chaque dossier comprend d'abord une demande des parents intéressés, ensuite un bulletin de naissance de l'enfant ouvrant droit à la prime, un certificat de vie collectif des enfants, quelquefois un certificat de résidence, quand une condition de résidence est imposée. Dans la plupart des départements, des imprimés ont été établis et les mairies en sont pourvues.

Au point de vue matériel, il est intéressant de signaler que certains départements réunissent sur une seule feuille toutes les pièces administratives nécessaires (demandes et certificats divers); c'est ainsi qu'il est procédé dans l'Aisne, la Drôme, etc. Cette simplification mérite d'être généralisée. Sur cette feuille, formant chemise du dossier, est même préparé l'arrêté préfectoral accordant la prime et en déterminant le taux.

A ce sujet, il convient de noter que l'attribution de la prime est, dans la plupart des départements, effectuée par arrêté préfectoral régulier, ainsi qu'il est procédé en matière de secours temporaires, notamment, de la loi du 27 juin 1904. Cependant, quelques départements (l'Isère, par exemple), ne prennent pas d'arrêté spécial; la division ou l'Inspection de l'Assistance publique examinent le dossier, et ensuite préparent elles-mêmes le mandat avant de le transmettre à la division chargée de la comptabilité, la confection du mandat et la transmission à la comptabilité valent arrêté préfectoral. Peut-être, cette manière d'opérer n'est-elle pas très conforme au règlement sur la comptabilité publique; mais elle est en tous cas très simple et supprime toute complication.

Dans le Nord, la simplification du dossier est encore plus grande, puisque tout le dossier consiste dans une fiche, qui comporte au recto l'ensemble des indications relatives à l'iden-

tité, au domicile, aux divers enfants, et au verso, une ligne mentionnant le mandatement de la prime et les autres dispositions essentielles du règlement départemental.

Toutes les pièces intervenant dans la composition du dossier sont établies sur papier libre. Cependant l'Administration des Finances, par une circulaire du 24 août 1926, entendait soumettre au droit de timbre les demandes de pères de familles nombreuses désireux de toucher les primes départementales et communales; elle étendait cette obligation aux certificats de vie. Le Conseil supérieur de la Natalité a justement fait remarquer que pareille exigence n'a jamais été dans la pensée du législateur; ce dernier, en matière d'encouragement national aux familles nombreuses a indiqué notamment que toutes pièces administratives nécessaires seraient établies sur papier libre; il doit en être de même pour les primes dont les taux sont parfois inférieurs aux allocations annuelles de la loi du 22 juillet 1923. Quelques administrations départementales (le Nord, par exemple) s'étaient refusées au paiement du droit de timbre. La loi de finances portant fixation du budget pour l'exercice 1927 a réglé la question dans son article 23; elle a spécifié que toutes pièces afférentes au service des primes de natalité seraient exonérées du droit de timbre.

III. — CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES PRIMES

Les diverses conditions, énumérées par le règlement départemental visent le nombre des enfants, la situation de fortune des parents, la situation juridique des enfants, la résidence. Il importe de les examiner successivement.

A) NATIONALITÉ ET NOMBRE DES ENFANTS

La loi de 1918 n'a pas déterminé de façon précise à quelles familles, ni à partir de quel enfant, une prime de natalité serait accordée. Toutefois, l'article 2 du décret du 30 avril 1920 a stipulé que « les départements et communes qui allouent une prime à la naissance de chaque enfant de nationalité française, au-delà du second, ne peuvent bénéficier de la subvention de l'État que si..... etc... »

C'est la seule mention officielle de la nationalité des familles, du nombre des enfants exigés. Il faut que les familles soient françaises, il faut qu'elles aient au moins trois enfants.

C'est là une innovation, car la loi d'assistance aux familles nombreuses fixe à quatre enfants le nombre des enfants que

doit avoir une famille pour bénéficier des allocations de la loi du 14 juillet 1913. C'est aussi une exception en matière de définition de la famille nombreuse, puisque la loi postérieure du 22 juillet 1923 sur l'encouragement national aux familles nombreuses spécifie que cet encouragement ne sera, comme l'assistance de la loi de 1913, accordé qu'à partir du quatrième enfant; d'autre part, la théorie à diverses reprises affirmée par le Conseil supérieur de la Natalité n'envisage comme familles nombreuses que les familles d'au moins quatre enfants; celles de trois enfants étant considérées comme étant juste des familles normales.

Étant donnés les termes formels du décret de 1920, les primes de natalité peuvent jouer à partir du troisième enfant. En fait, beaucoup de départements accordent les primes à partir du troisième enfant; c'est le cas de la Seine, de l'Isère, de la Savoie, de la Meuse, du Gers, des Alpes-Maritimes, de l'Ardèche, du Rhône, du Vaucluse, des Hautes-Pyrénées, de la Haute-Marne, du Lot, de la Gironde, de la Mayenne, de la Seine-Inférieure, etc...

Par contre, le Nord, la Manche, le Tarn, les Ardennes, la Drôme, le Jura, le Morbihan, l'Aisne, l'Ariège, le Cantal, la Côte-d'Or, l'Eure-et-Loir, la Marne, le Maine-et-Loire, la Lozère, l'Yonne, la Haute-Garonne, la Loire-Inférieure, exigent que la famille ait au moins quatre enfants pour avoir droit à la prime.

Cette différence s'explique d'ailleurs. Dans les départements où la population est élevée, et où la natalité se maintient forte, il n'y a aucun inconvénient à ce que la prime soit plus difficilement accordée; tandis que, là où la natalité va s'affaiblissant, elle doit être distribuée dans des conditions beaucoup moins étroites pour être efficace. Les assemblées départementales ont à cet égard toute latitude. En fait, elles s'inspirent généralement des circonstances locales.

Dans un autre ordre d'idées, des difficultés se sont élevées au sujet du nombre des enfants vivants à envisager. Doit-on pour l'attribution de la prime considérer uniquement des enfants vivants, ou bien peut-on considérer le nombre seul des maternités ayant provoqué les naissances, même si les enfants ont ensuite disparu?

Dans la plupart des règlements départementaux, la condition exigée est que les enfants soient tous vivants simultanément au moment de la nouvelle naissance. Par contre, quelques départements se contentent d'insérer la clause suivante « la prime est due à chaque naissance d'enfant au-delà du troisième, quel que soit le nombre des enfants vivants » (Drôme, Ardennes, Eure-et-Loir, etc...).

En l'absence, sur ce point, d'indications contenues dans les textes législatifs ou réglementaires (lois de finances du 29 juin 1918 et du 30 avril 1921, décret du 30 avril 1920), on pouvait se demander si pareilles clauses étaient légitimes. Le Conseil supérieur de la Natalité saisi de la question a cherché l'interprétation la plus conforme aux intérêts de la natalité. Dans un rapport présenté au Conseil à sa première session 1925, M. Boverat a clairement précisé le problème.

«Le Conseil s'est toujours montré opposé à encourager la natalité dans les familles où l'on a constaté de nombreux décès d'enfants en bas âge, parce que ces familles sont généralement atteintes de tares physiques héréditaires ou parce que les enfants n'y reçoivent pas les soins indispensables... Il est certain toutefois que bon nombre d'enfants meurent dans leur jeunesse sans que leur décès soit la conséquence d'une tare héréditaire ou d'un manque de soins; d'autre part, une naissance entraîne toujours pour les parents de lourdes dépenses; enfin, il y a intérêt à encourager les parents qui ont eu le malheur de perdre des enfants à en avoir d'autres, les chagrins qu'ils ont éprouvés pouvant les détourner de mettre au monde des enfants nouveaux-nés». Conformément à cet avis, le Conseil supérieur a estimé que dans l'attribution des primes, les enfants décédés pouvaient entrer en ligne de compte comme les enfants vivants à condition qu'ils aient vécu jusqu'à un an révolu. Cette jurisprudence large a été appliquée dans des départements à faible natalité.

Enfin, dans les départements où le règlement exige des enfants vivants, assimile-t-on à des enfants vivants les enfants «Morts pour la France»? En fait, la question s'est posée au début de l'application des primes; elle se posera de moins en moins.

Si quelques règlements départementaux l'ont prévue (Gers, Ardennes, Rhône, Seine-Inférieure) d'autres, et les plus nombreux, l'ont passée sous silence.

En pratique, même quand le règlement est muet sur ce point, dans beaucoup de départements, les enfants «Morts pour la France» ont été mis sur le même pied que les enfants vivants, pour l'attribution des primes; dans d'autres, peu nombreux, le mot «enfant vivant» a été très strictement interprété, et les enfants tombés pour le pays n'ont pas été comptés dans l'attribution des primes. Il eut été souhaitable qu'à ce moment des instructions ministérielles vinssent régler sans contestation possible la question et proposer aux assemblées départementales la solution qui a prévalu à cet égard dans le calcul des exemptions fiscales.

B) SITUATION JURIDIQUE DES PARENTS

La plupart des règlements départementaux reproduisent à cet égard les dispositions du règlement type. Les enfants légitimes, légitimés, naturels reconnus, ouvrent droit aux primes.

Parfois cependant les primes sont réservées aux enfants légitimes ou légitimés, à l'exclusion des naturels reconnus. C'est là une lacune qui paraît regrettable, car l'enfant reconnu fait partie intégrante de la famille, et ce ne serait pas affaiblir la famille que de le mettre sur le même pied que l'enfant légitime ou légitimé dans le calcul du nombre des enfants.

Dans quelques départements (Gironde, Drôme), il a été prévu au règlement que les enfants abandonnés à l'assistance publique n'entreraient jamais en compte pour l'attribution de la prime. C'est là une excellente précaution; le cas est rare, mais il peut arriver qu'une mère abandonne trois enfants reconnus à l'assistance publique, qu'ensuite elle ait un quatrième enfant pour lequel elle réclame la prime de natalité, et en l'absence de réglementation précise, elle y aurait droit; ce qui serait abusif.

C) RÉSIDENCE DES PARENTS

En matière de primes de natalité, il ne saurait y avoir de domicile de secours en matière d'assistance obligatoire, du moins, tant que l'organisation des primes reste facultative pour les départements et pour les communes.

Toutefois, dès le début du fonctionnement de cette institution, les départements qui s'imposaient la charge financière des primes, se sont vus pour ainsi dire obligés de fixer des conditions de résidence; et ceci pour éviter de recevoir au moment de la naissance trop de familles venant de départements sans prime, et attirées par son appât. C'est ainsi que dans beaucoup de règlements départementaux figurent des conditions de résidence. La durée de la résidence est en général d'une année; quelques départements se contentent de six mois. D'autres se montrent très rigoureux; par exemple, le Rhône exige cinq ans de résidence des parents au cours des dix années ayant précédé la naissance; la Seine exigeait trois ans, une délibération du 30 décembre 1925 du Conseil général ramène cette durée à deux ans de résidence des parents au cours des dix années ayant précédé la naissance. Mais l'inconvénient de pareil système est vite apparu. Une famille qui habite un département à primes ou une commune à primes, est obligée

peu de temps avant la naissance de l'enfant de changer de résidence : le mari ouvrier, se déplace pour trouver du travail ; fonctionnaire, il reçoit un nouveau poste, etc... Va-t-elle se trouver privée du bénéfice de la prime, au moment même où elle espérait la toucher, et parce que le hasard l'amène dans un département ou dans une commune où les primes n'existent pas.

Pour remédier à pareille situation, le moyen le plus commode serait évidemment de fixer en matière de primes, un domicile analogue au domicile de secours des lois d'assistance obligatoire. Ce domicile s'acquerrait par une résidence d'un an dans le département et se perdrait par une absence d'un an ; ainsi, une famille quittant un département pour aller dans un autre avant la naissance de l'enfant conserverait son droit à prime. Mais comme contre-partie, une famille venant d'un département sans primes, dans un département à primes ne pourrait en bénéficier qu'après une résidence d'une année.

La fixation d'un domicile n'est logique qu'avec l'obligation des primes imposée à tous les départements ou à toutes les communes ; elle n'a alors qu'un intérêt d'ordre pécuniaire puisqu'elle fixe pour les collectivités intéressées la charge de la dépense.

Pour assurer aux familles nombreuses un véritable droit de suite sur les primes éventuelles, un certain nombre de départements ont pensé que la prime était acquise au moment même où l'enfant est conçu. L'encouragement à la natalité se place à la conception de l'enfant. Par suite, dès l'instant qu'il est établi que l'enfant a été conçu dans le département, sa famille conserve droit à la prime, même si la naissance s'effectue dans un autre département, mais à condition que cette naissance intervienne dans un délai de dix mois à dater du départ de la famille. La prime est alors donnée, mais à condition que la mère de famille n'ait pas acquis droit à prime dans son nouveau département de résidence.

Quelques départements, comme la Savoie, se montrent encore beaucoup plus libéraux dans la détermination des conditions de résidence, puisqu'ils se bornent à exiger « une résidence habituelle et effective ». Une famille arrivée dans ces départements peu avant la naissance de l'enfant a droit à la prime dès l'instant qu'elle y possède sa résidence habituelle et effective, facilement démontrée à la mairie par la situation de fait du mari au point de vue du travail (embauchage chez un patron de la commune, fonctionnaires régulièrement nommés, etc...).

Enfin, certains départements, comme la Gironde, prévoient

le cas de familles de nomades n'ayant pas de résidence communale, mais circulant dans le département et qu'il serait injuste d'exclure du droit à primes.

D) SITUATION MATÉRIELLE DES FAMILLES

Les primes de natalité n'étant pas des allocations d'assistance, le décret du 30 avril 1920 se borne à indiquer que toutes les familles de nationalité française ayant au moins trois enfants peuvent en bénéficier.

Les primes de natalité sont donc offertes à toutes les familles, quelle que soit leur situation de fortune.

Devant les charges que peut imposer aux collectivités publiques l'octroi de primes à des familles n'en ayant nul besoin, beaucoup de départements, à l'origine surtout, ont demandé d'en limiter le bénéfice aux familles non inscrites à l'impôt sur le revenu. Le vote en 1923 de la loi d'encouragement sur les familles nombreuses qui réserve cet encouragement aux familles non inscrites au rôle de l'impôt général sur le revenu, a apporté à cette thèse un précieux argument.

Mais le Conseil supérieur de la Natalité a pris sur ce point une position différente. Il estime que les primes de natalité ne doivent pas être réservées à une catégorie de familles, à l'exclusion d'une autre catégorie ; elles n'ont pas le caractère de secours publics, mais bien de témoignage de reconnaissance de la nation à ceux qui assurent sa pérennité. M. Bonnevey, notamment, s'est fait le principal défenseur de cette thèse au moment où le Conseil supérieur a été saisi pour avis de la proposition formulée par M. Albert Sérot, député, le 14 janvier 1926, en vue d'interdire l'attribution des primes de natalité aux parents assujettis à l'impôt général sur le revenu :

« La fécondité des mères riches est aussi utile au pays que celle des mères nécessiteuses. Ne récompenser de leur effort de natalité que les familles prolétariennes, serait proclamer que la richesse ou l'aisance dispensent de la plus essentielle des obligations nationales, et que l'accomplissement du devoir fiscal supplée au devoir de transmettre la vie... Dans sa conception actuelle, la prime à la natalité scelle l'union des classes ; ne lui enlevons pas, sous prétexte d'une économie dérisoire, ce noble caractère... » Et encore, « quand un soldat, sur le champ de bataille, se distingue par son courage, son esprit de sacrifice, on ne lui demande pas avant de le récompenser s'il paye ou non l'impôt global sur le revenu. A de

femmes qui enfantent dans la même angoisse, dans d'identiques douleurs, allons-nous à l'heure du merci national, réclamer leurs feuilles de contributions? L'impôt qu'elles payent, c'est l'enfant! Il est le même pour toutes, et cette égalité dans la souffrance et devant la nature doit leur assurer l'égalité dans la reconnaissance française. » (Rapport IV, Conseil supérieur de la Natalité, session de juin 1926).

En fait, le règlement-type a été rédigé dans le même état d'esprit, et les primes sont acquises sans considération de situation matérielle.

Quelle que soit la valeur des arguments qui militent en faveur de cette thèse, l'Inspection générale chargée d'un contrôle budgétaire, ne peut passer cependant sous silence les inconvénients d'une trop large extension des primes, tels qu'ils lui sont apparus au cours de la tournée.

Tout d'abord, si certains départements n'ont pas institué de primes de natalité, c'est parce qu'ils voulaient les limiter, et que le Conseil supérieur s'étant opposé à cette limitation, toute la charge financière retombait exclusivement sur le budget départemental. C'est ainsi que dans le Lot-et-Garonne, dans l'Ain, le Puy-de-Dôme, la Saône-et-Loire, la Haute-Vienne, dans la Sarthe, par exemple, le principe des primes a été admis par les assemblées départementales, mais avec cette réserve que seules les familles en ayant besoin en bénéficieraient. À cet égard, les Conseils généraux semblaient se rallier à cet autre point de vue, émis aussi par le Conseil supérieur. « Si les primes sont une récompense nationale, elles n'en représentent pas moins, eu égard à leur montant peu élevé, une contribution des collectivités publiques aux charges que constitue un accouchement; elles correspondent à une indemnité destinée à couvrir les frais de la naissance de l'enfant; elles ont pour but d'éviter que la naissance d'un enfant ne plonge une famille dans des embarras d'argent, ou ne soit pour elle une source de difficultés qui l'inciteraient à éviter par la suite de nouvelles grossesses ». (Boverat — Une politique gouvernementale de natalité p. 18. Voir aussi diverses délibérations du Conseil supérieur, notamment, session 1923).

Avec cette interprétation donnée aux primes de natalité, on conçoit très bien que les primes ne soient pas accordées aux familles riches, et que le même critérium qu'en matière d'encouragement national aux familles nombreuses soit appliqué pour en faire la discrimination (inscription au rôle de l'impôt général sur le revenu). D'autant que les familles nombreuses riches sont appelées à bénéficier d'autres avan-

tages qu'il a été possible d'accorder sans distinction de catégorie à toutes les familles, riches ou pauvres, bien qu'en fait, ces avantages n'aient pas de répercussion moins directe et moins visible sur le budget des collectivités publiques; en outre, en matière fiscale, les familles nombreuses bénéficient d'abattements à la base, quelle que soit leur catégorie, et les familles riches se trouvent, comme il est juste et naturel, avantagées sur ce point, par rapport aux autres familles de même situation de fortune, non chargées d'enfants.

D'un autre côté, la théorie rigide du Conseil supérieur gagnerait à être appliquée de façon générale. Or, si elle a été affirmée avec force à l'égard des propositions de certains départements comme la Meuse et le Jura, qui se sont inclinés devant elle tout en exprimant des regrets, pourquoi, par contre, a-t-elle été transgressée dans le Nord? Le règlement de ce département prévoit, en effet des primes plus élevées pour les familles non inscrites à l'impôt général sur le revenu; au quatrième enfant, la prime est la même, mais ensuite la progression est différente suivant qu'il s'agit ou non des familles inscrites au rôle de l'impôt général sur le revenu. Cette conception adoptée par le Conseil supérieur proportionne les primes en considération des ressources des familles intéressées.

L'Inspection générale incline à penser qu'il eut été pour le moins souhaitable de laisser à cet égard aux départements intéressés, toute latitude de limiter ou d'étendre les primes en considération de la situation locale. Si, au point de vue moral, l'égalité absolue des familles riches et des familles pauvres, dans les marques de reconnaissance de la nation, témoigne d'une grande noblesse d'idées, il ne faut pas se dissimuler qu'en pratique, sans qu'il y ait lieu de parler d'assistance, ce n'est pas faire acte d'injustice que de proportionner ces marques de reconnaissance, quand elles sont d'ordre pécuniaire, aux ressources des familles qu'il convient d'honorer. A une heure où les budgets publics sont lourdement chargés, il est excessif de voir des familles très riches demander les primes de natalité et les conserver par devers elles, au même titre que des familles de modeste aisance ou des familles nécessiteuses. Pour qu'une politique de natalité aboutisse, il faut qu'elle ait derrière elle l'opinion publique. Or, l'opinion publique ne comprend guère qu'au point de vue de l'octroi des primes toutes les familles soient placées sur le même pied. Pour tempérer ce que la règle de l'octroi des primes à toutes les familles a parfois d'arbitraire, il convient de

noter que des familles riches touchent la prime pour le principe et se hâtent d'en verser le montant soit au bureau de bienfaisance, soit à des œuvres d'assistance aux familles nombreuses.

Il n'apparaît pas à l'Inspection générale que la limitation acceptée dans le Nord par le Conseil supérieur, se heurte au développement d'une politique de natalité, ni que la proposition Sérot, calquée sur le principe adopté pour la loi d'encouragement aux familles nombreuses, se dressé contre l'intérêt national.

IV. — MONTANT DES PRIMES

Le montant des primes varie suivant les départements. Ceux-ci, à cet égard, se divisent en deux catégories :

1° Ceux donnant des primes uniformes quel que soit le nombre des enfants. Rentrent dans cette catégorie, notamment, l'Isère, 150 francs ; le Gers, 150 francs ; la Marne, 300 francs ; les Hautes-Pyrénées, 300 francs ; le Cantal 200 francs ; etc... Dans la Gironde, une prime de 375 francs est donnée au cinquième enfant ; au delà, la prime est uniformément fixée à 750 francs ; ces primes sont réduites à 250 francs et 500 francs pour les mères n'habitant plus le département mais y ayant conservé droit à la prime dans les conditions fixées ci-dessus. Dans la Seine-Inférieure, la prime est de 200 francs au troisième et quatrième enfant, 300 francs au delà.

2° Ceux donnant des primes dont le montant varie suivant le nombre des enfants ; plus la famille a d'enfants, plus la prime est élevée : Par exemple ;

Le Maine-et-Loir, 500 francs du quatrième au septième enfant ; 800 francs pour les huitième et neuvième enfants, 1.000 francs au delà du dixième.

La Haute-Marne, 150 francs au troisième enfant, avec 50 francs d'augmentation par enfant au delà.

Le Vaucluse, 200 francs au troisième enfant, et augmentation de 100 francs par enfant au delà.

Les Hautes-Alpes, 250 francs au quatrième enfant, 300 fr. au cinquième et augmentation de 100 francs au delà.

L'Ariège, 100 francs au quatrième enfant avec augmentation de 50 francs par nouvel enfant au delà du quatrième.

L'Ardèche 300 francs au troisième enfant, 350 francs au quatrième, et ainsi de suite avec augmentation de 50 francs par enfant.

Les Alpes-Maritimes, 300 francs au troisième ; 350 francs

au quatrième, et ainsi de suite avec augmentation de 50 francs par enfant.

Le Morbihan, 300 francs au quatrième, 350 francs au cinquième, et augmentation de 50 francs par nouvel enfant.

La Manche, 300 francs au quatrième enfant, 350 francs au cinquième, et augmentation de 50 francs par nouvel enfant.

La Meuse, 300 francs au troisième enfant, avec augmentation de 50 francs par nouvel enfant.

La Savoie, 300 francs au troisième enfant, augmentation de 100 francs par nouvel enfant, etc...

La Loire-Inférieure, 200 francs au quatrième enfant avec majoration de 50 francs par enfant au delà jusqu'à 1.000 francs maximum.

La Mayenne, 300 francs au troisième enfant, avec majoration de 50 francs par enfant au delà.

La Seine, 350 francs au troisième enfant, 450 au quatrième et ainsi de suite avec augmentation de 100 francs par enfant jusqu'au huitième qui ne bénéficie plus que d'une augmentation de 50 francs, soit une prime de 800 francs maxima également pour les enfants au delà du huitième.

Les Ardennes, 200 francs à partir du quatrième, et augmentation de 50 francs pour chaque enfant jusqu'au huitième inclus ; de 100 francs à partir du neuvième enfant.

L'Aisne, 200 francs au quatrième enfant, et ensuite augmentation de 50 francs pour chaque enfant au delà du quatrième, 250 francs au cinquième, 300 francs au sixième, 350 francs au septième, etc...

La Drôme, 400 francs au quatrième enfant, et augmentation de 100 francs par enfant jusqu'au dixième où le maximum pour le dixième au delà reste fixé à 1.000 francs.

Le Nord, 300 francs au quatrième enfant, augmentation de 100 francs par enfant au delà pour les familles non inscrites au rôle de l'impôt général sur le revenu, jusqu'au maximum de 1.000 francs pour le onzième et suivants ; augmentation de 50 francs pour les familles inscrites à l'impôt sur le revenu.

La Haute-Garonne, 300 francs au quatrième enfant, 400 fr. au cinquième, 500 francs au sixième, 650 francs au septième, 800 francs au huitième, 950 francs au neuvième, 1.100 francs au dixième et au delà.

L'Yonne, 300 francs à partir du quatrième et augmentation de 100 francs par enfant au delà.

Le Lot, 200 francs au troisième, 500 francs au quatrième et suivants, etc...

V. — MANDATEMENT ET PAIEMENT DES PRIMES

En général, les primes sont payées en deux fractions égales, la moitié aussitôt après la naissance, l'autre moitié quand l'enfant a atteint l'âge d'un an. Tous les règlements départementaux ou à peu près, ont considéré que pour atteindre son but, aide à la famille au moment de l'accouchement, il était nécessaire qu'une partie de la prime fut payée tout de suite après l'accouchement. Dans un autre ordre d'idées, ils ont estimé que la prime ne devait pas être intégralement payée à la naissance, mais qu'elle devait aussi être un moyen de protection infantile et un encouragement à donner de bons soins aux nouveaux nés, d'où ce paiement du solde quand l'enfant a atteint sa première année. Cependant à cet égard, la Seine-Inférieure se singularise en payant la prime dans les conditions suivantes: 1/4 dix jours après la naissance, que l'enfant soit ou non né viable; mais en cas d'enfant mort-né, la prime n'est acquise qu'après justifications médicales admises par le service compétent; 1/4 le quatrè-vingt-dixième jour après la naissance; 1/2 le jour anniversaire de la naissance.

Pour le paiement des primes, dans la plupart des départements, une demande préalable des mères de famille intéressées est exigée. C'est à ce moment, comme il a été dit précédemment, qu'est constitué le dossier administratif de la prime. La prime est mandatée au nom de la mère ou du chef de famille.

La prime est acquise en général, dès le huitième jour suivant la naissance, dès le moment de la naissance dans quelques départements, le quinzième jour ailleurs, le trentième jour dans la Seine; dans le Rhône, la prime n'est acquise que lorsque l'enfant a atteint sa première année.

Les mandats sont établis dès réception des demandes. En fait, une grande célérité est apportée à la confection de ces mandats, puisqu'il a été relevé, dans certains départements, que les mandats individuels étaient transmis aux parties prenantes dans un délai tel que le paiement en était effectué avant le trentième jour, à dater de la naissance de l'enfant.

Pour le paiement du solde, au début de la première année, le plus grand nombre de départements réclame une nouvelle demande de la famille. Dans d'autres, c'est le service départemental qui relance lui même, le moment venu, la mairie pour obtenir le certificat de vie de l'enfant venant d'atteindre sa première année. En cas de changement de résidence, la mairie

le signale au service. Le paiement est effectué dans le mois suivant.

Peu de règlements prévoient le paiement fractionné, en cas de décès de l'enfant au cours de la première année. La Savoie, cependant, a décidé qu'en cas de décès, la fraction de la prime restant due est comptée d'après le nombre de mois pendant lesquels l'enfant aura vécu. Le paiement est effectué sur production du certificat de décès, mais la demande doit être introduite dans le mois suivant le décès à peine de forclusion.

Des délais sont généralement établis pour la production des demandes, délais fixés à trois mois, autant pour la demande initiale que pour le paiement du solde.

Tous les paiements sont effectués par mandats individuels, transmis par l'intermédiaire des mairies, et payables chez les percepteurs comme les mandats départementaux ordinaires. Pour bien marquer que les primes ne sont pas des primes d'assistance, dans la Seine, le paiement en est effectué par le receveur municipal pour les communes de banlieue, par les secrétaires chefs de bureau de mairie pour Paris.

La question ne s'est posée que rarement de faire verser les primes par les consultations de nourrissons, ou par des œuvres de protection maternelle et infantile. Les Conseils généraux ont estimé que l'obligation de présenter l'enfant à une consultation, écarterait du bénéfice des primes des familles, sinon riches, du moins aisées, qui hésitent à mener leur enfant aux consultations de nourrissons et le font suivre à domicile par leur médecin habituel.

Cependant, il est intéressant de noter le système adopté par la Seine-Inférieure, où le paiement des primes est assuré par l'intermédiaire d'une mutualité maternelle départementale. Le mandatement est fait au nom de cette mutualité et le paiement est effectué en principe par l'intermédiaire des consultations de nourrissons ou des dames visiteuses de la mutualité maternelle. Ce n'est que si la mère déclare vouloir être payée autrement que le mandat est délivré à son nom et le paiement effectué par mandat-carte.

VI. — DÉPENSES

Les dépenses occasionnées par le paiement des primes départementales et par le fonctionnement du service des primes sont inscrites au budget départemental.

Les dépenses de fonctionnement du service (frais de personnel

ou de matériel) restent à la charge exclusive du budget départemental. Les dépenses occasionnées par les primes proprement dites, donnent lieu à répartition, et à subvention de l'État et des communes dans les conditions fixées au barème annexé à la loi de finances de 1921.

La plupart des départements en organisant des primes départementales ne font pas appel à la participation financière des communes. Toutes les communes du département bénéficient de primes, et la dépense incombe au budget départemental avec seule subvention de l'État.

C'est le cas notamment de la Seine, de l'Aisne, de la Côte d'Or, de la Manche, du Tarn, du Gers, des Ardennes, du Jura, de la Drôme, de l'Aude, du Morbihan, de l'Isère, de l'Ardèche, de l'Ariège, de l'Eure-et-Loir, du Vaucluse, du Tarn-et-Garonne, des Hautes-Pyrénées, de la Haute-Marne, de la Marne, du Maine-et-Loir, du Lot, du Rhône, etc, etc.

Par contre, quelques départements ont pensé qu'il était bon d'intéresser financièrement les communes au fonctionnement des primes. Seules bénéficient des primes, celles qui ont adhéré au règlement départemental et par là même ont pris l'engagement de couvrir une partie des dépenses. C'est le système adopté par le Nord, la Savoie, les Alpes-Maritimes, l'Aveyron, le Cantal, le Lozère, l'Yonne, etc...

Dans la Gironde, les primes ne sont distribuées que dans les communes ayant donné leur adhésion au règlement départemental et pris l'engagement de rembourser au département une somme forfaitaire fixée uniformément pour toutes les communes à 123 fr. 75 pour les primes de 375 francs, et à 247 fr. 50 pour les primes de 750 francs.

Il est juste d'ajouter qu'en fait la grande majorité des communes de ces départements a accepté la combinaison proposée et participe aux dépenses.

C'est ainsi qu'ont adhéré au règlement départemental, en Savoie, 310 communes sur 330; dans les Alpes-Maritimes, 159 communes sur 160; dans le Nord, 656 communes sur 668; dans la Gironde, 538 communes sur 554; etc...

Certains départements font jouer pour les communes le même barème que pour le département; d'autres considèrent par contre, que la part des communes doit être calculée de façon séparée, en proportion directe du nombre des familles nombreuses, de la commune, et inversé de la valeur du centime communal.

Le seul inconvénient de cette participation ainsi déterminée, c'est que, plus une commune possède de familles nombreuses,

plus elle subit du fait des primes une charge financière élevée, comparée à celle des communes à faible natalité. Certes le barème est dégressif, en ce sens qu'à nombre de naissances égal, la commune ayant le plus de familles nombreuses, supporte une dépense proportionnellement moins forte que celle ayant moins de familles nombreuses; mais la commune à grande natalité s'impose en définitive du fait des primes une charge budgétaire que ne ressentent pas les communes où les naissances sont rares.

D'autre part, si dans une commune de faible population, il est facile de connaître très exactement le nombre des familles de 4 enfants et plus, par contre, dans l'ensemble du département, et dans une ville à population importante, pareille statistique est moins commode à établir. La Statistique générale de la France ne donne à cet égard aucun renseignement périodique, seul, le recensement de la population apporte une précision, mais encore des changements surviennent-ils, départs de familles nombreuses, arrivées de nouvelles familles, naissances, etc... qui obligent les secrétariats de mairie à des travaux supplémentaires.

Les barèmes de la loi de 1921, comme d'ailleurs les barèmes utilisés en matière d'assistance obligatoire, sont compliqués, nécessitent de longs calculs et vérifications. A l'heure où l'on réduit le personnel des administrations centrales, des préfectures ou des mairies, il est contradictoire de leur imposer un travail minutieux, destiné en théorie à obtenir une répartition équitable des charges, mais, en fait, aboutissant difficilement au résultat cherché.

L'Inspection générale est d'avis que les barèmes des primes de natalité doivent être simplifiés.

Le fonctionnement des primes de natalité a nécessité en 1926 au budget de l'État, l'inscription d'un crédit total de 15.100.000 francs crédits additionnels compris. Depuis 1922 date de leur création, les primes ont coûté chaque année au budget de l'État les sommes suivantes :

	fr.	c.
1922	3.712	191 31
1923	6.215	857 75
1924	9.566	898 98
1925	12.136	368 75
1926	15.100	000 00

Pour l'exercice 1927, un premier crédit au budget ordinaire a été inscrit, de 12.500.000 francs, au budget 1928, 13.500.000 francs ont été votés.

Les taux des primes variant suivant les départements, il est intéressant de noter ici quelques chiffres de dépenses recueillis au cours de la tournée.

1^o DÉPARTEMENTS SUPPORTANT SEULS LA DÉPENSE
AVEC SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	DÉPENSE TOTALE	RÉPARTITION	
			ÉTAT	DÉPARTEMENT
			fr. c.	fr. c.
Haute-Marne	1923	55.425 »	25.495 50	29.929 50
	1924	138.975 »	63.928 50	75 046 50
	1925	187 150 »	80.474 50	106.675 50
	1926	Chiffres non apurés lors de la tournée.		
Tarn-et-Garonne	1923	21.250 »	8.900 »	13.350 »
	1925	34.350 »	13.400 »	20 850 »
	1926	35.225 »	14.090 »	21.135 »
Vaucluse	1923	139.550 »	64.193 »	75.357 »
	1925	142.950 »	61.468 50	81.481 50
	1926	162.950 »	70.068 50	92 881 50
Ariège	1923	2.775 »	1.526 25	1.248 75
	1925	5.320 »	2.926 »	2.394 »
	1926	8.650 »	4.498 »	4.152 »
Ardèche	1925	328.226 »	214.400 »	(1) 112.826 »
	1926	599.987 »	401.991 65	(2) 197.995 35
Aisne	1926	368.287 65	190.288 83	158.058 82
Morbihan	1925	809.550 »	67 %	33 %
	1926	823.225 »	de la dépense.	de la dépense
Drôme	1926	226.540 »	122.608 40	143.931 60
Ardennes	1923	81.524 13	38.422 »	43.402 13
	1924	154.402 91	69.091 »	85.310 91
	1925	176 036 49	78.504 06	96.532 43
	1926	189.968 83	87.385 66	102.583 17
Côte-d'Or	1924	330.861 »	127.850 »	203 011 »
	1925	483.467 »	193.385 »	290 082 »
	1926	452.800 »	183.000 »	269.800 »
Seine	1923	3.098.740 60	34 %	66 %
	1924	3.168.035 68		
	1925	3.148.043 93		
	1926	3.990.000 »		
Rhône	1923	823 000 »	341.200 »	481.800 »
	1924	860 900 »	344.000 »	516.900 »
	1925	916 200 »	329.000 »	577 200 »
	1926	967.100 »	609.300 »	357.800 »

(1) Y compris 1.687 francs de majorations communales.
(2) — 3.922 —

La subvention de l'Etat atteint le 34 p. 100 de la dépense. Dans le chiffre des dépenses rentrent les participations de l'Etat et du département aux primes communales autonomes ou aux majorations de primés. Il convient en outre de noter que les taux ont été relevés en 1925, que cette augmentation a produit son plein effet à partir seulement du 1^{er} janvier 1926, que la dépense des primes de prévoyance n'est pas comprise ici.

2^o DÉPARTEMENTS SUPPORTANT LA DÉPENSE AVEC
SUBVENTION DE L'ÉTAT ET PARTICIPATION DES COMMUNES

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	DÉPENSE TOTALE	PARTICIPATION		
			ÉTAT	DÉPARTEMENTS	COMMUNES
			fr. c.	fr. c.	fr. c.
Nord	1923	1.275.000 »	663.000 »	408.840 »	203.592 »
	1925	1.376.100 »	674.289 »	469.827 50	232.483 50
	1926	1.722 575 »	799.384 50	622.656 »	307.334 50
Alpes-Maritimes	1923	90.925 »	36.370 »	32.981 10	21.573 90
	1925	199 375 »	73.768 75	79.928 58	45.677 68
	1926	224.975 »	83.250 »	la ventilation n'était pas faite lors de la tournée.	
Cantal	1923	42.250 »	27.040 »	9.108 »	6.102 »
	1925	180.850 »	115.808 »	46.620 »	18.522 »
	1926	179.250 »	114.720 »	46.224 »	18.306 »
Haute-Garonne	1923	130.329 08	51.099 75	76.066 58	3.162 70
	1925	177.969 25	69 747 »	104.964 29	3.254 »
	1926	184.109 42	70.546 50	109.379 42	4.183 50
Yonne	1925	221.347 50	94.211 92	113.473 25	12.662 33
	1926	259.440 »	109.391 95	120.173 27	29.674 08
Savoie	1923	159.762 50	97.455 10	32.504 »	29.803 40
	1925	285.025 »	165.314 50	60.200 65	59.509 85
	1926	344.541 50	199.834 07	72.418 53	72.288 90
Gironde	1924	698.625 »	258.491 25	209.587 50	230.546 25
	1925	754.125 »	279.026 25	226.237 50	248.861 25
	1926	769.000 »	284.350 »	230.782 50	253.687 50

Il est inutile de produire de plus nombreuses statistiques. L'effort financier des départements en matière de primes n'est pas proportionnel à l'importance de leur population, ni à la diminution de leur natalité, ce qui serait également rationnel.

Les taux des primes ont été généralement relevés depuis le moment où elles ont été créées ; d'autre part, les départements ont toute latitude pour fixer ce taux et l'on voit que ce

ne sont pas les départements les plus riches au point de vue économique qui s'imposent à cet égard les plus grands sacrifices.

Enfin, il faut noter que les dépenses sont beaucoup plus élevées là où les primes sont données à partir du troisième enfant (familles normales) au lieu de l'être à partir du quatrième enfant (familles nombreuses au sens du Conseil supérieur de la natalité).

Néanmoins, d'une façon générale, on constate que les dépenses augmentent chaque année dans la plupart des départements. Le nombre des primes, toutes conditions restant identiques, va en augmentant. Le tableau ci-dessous donne à cet égard quelques indications. Le nombre des primes s'applique aux primes, premières fractions, correspondant au nombre des naissances d'enfants ouvrant droit aux primes et pour lesquels ces primes ont été demandées. Le paiement des soldes, au bout d'une année, accuse des chiffres inférieurs; par suite, soit de décès, soit de déplacement de familles, soit d'oubli de demande, etc...; il n'est donné ici que des chiffres se référant aux primes, premières fractions.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE DE PRIMES			
	1923	1924	1925	1926
Côte-d'Or (4 ^e enfant).....	506	624	879	858
Manche (4 ^e enfant).....	1.236	1.661	1.795	»
Ardennes (4 ^e enfant).....	567	655	692	706
Drôme (4 ^e enfant).....	»	»	650	712
Seine (3 ^e enfant).....	8.607	8.256	8.536	8.717
Morbihan (4 ^e enfant).....	»	2.485	2.583	2.601
Ardèche (3 ^e enfant).....	»	»	1.708	1.756
Rhône (4 ^e enfant).....	1.874	2.076	2.256	2.401
Ariège (4 ^e enfant).....	39	68	54	89
Aveyron (4 ^e enfant).....	827	854	1.005	1.012
Eure-et-Loir (4 ^e enfant).....	736	779	834	»
Vaucluse (4 ^e enfant).....	313	351	346	747 (1)
Haute-Garonne (4 ^e enfant) ..	198	273	307	317
Hautes-Pyrénées (3 ^e enfant) ..	»	712	742	786
Haute-Marne (3 ^e enfant).....	807	949	1.029	972
Lot (3 ^e enfant).....	»	219	891	1.064
Alpes-Maritimes (3 ^e enfant) ..	548	613	660	719
Mayenne (3 ^e enfant).....	979	1.812	1.939	1.928
Nord (4 ^e enfant).....	8.506	8.500	9.174	9.774
Gers (3 ^e enfant).....	233	262	254	298
Tarn (4 ^e enfant).....	427	446	469	440
Yonne (4 ^e enfant).....	»	389	923	996
»	»	1 ^{re} année..	»	»

(1) Au 3^e enfant depuis cette année.

A côté de ces départements, il y a ceux où le nombre des primes va diminuant, parce qu'aussi leur natalité diminue.

A cet égard, une statistique établie par les soins du Conseil supérieur de la Natalité en 1925 et commentée dans un rapport de M. Vieuille, mérite d'être retenue. Sur 43 départements ayant accusé une augmentation sensible du nombre des primes, l'augmentation a été de 1 à 10 p. 100 dans 9 départements : Ardennes, Ariège, Bouches-du-Rhône, Gard, Loire-Inférieure, Marne, Hautes-Pyrénées, Seine.

De 11 à 25 p. 100 dans 10 départements : Ardennes, Aveyron, Finistère, Haute-Garonne, Ile-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Meuse, Morbihan, Drôme, Rhône.

De 26 à 50 p. 100 dans 13 départements : Calvados, Cantal, Creuse, Eure-et-Loir, Cher, Gers, Isère, Loire, Lot, Manche, Meurthe-et-Moselle, Basses-Pyrénées, Haut-Rhin.

De 51 à 100 p. 100 dans 6 départements : Eure, Côte-d'Or, Tarn, Mayenne, Savoie, Vienne.

De plus de 100 p. 100 dans 5 départements : Charente-Inférieure, Hérault, Loire, Nord et enfin, Doubs (pour ce dernier département voir plus loin la particularité du service des primes).

Si certaines des augmentations constatées ont pour cause l'afflux des demandes nouvelles quand l'institution a été mieux connue de toute la population, ou quand les taux des primes ont été relevés, il serait injuste de penser que les augmentations importantes, s'échelonnant entre 25 et 100 p. 100, ne sont pas en partie provoquées par l'institution même des primes.

Comme, d'autre part, dans certains départements envisagés, le nombre des naissances annuelles reste stationnaire, ou diminue, on doit en conclure que ce sont les familles ayant déjà des enfants qui continuent à en avoir. Le pourcentage des primes par rapport aux naissances confirme cette thèse dans un grand nombre de départements.

Dans le Cantal, par exemple, le pourcentage des primes par rapport aux naissances passe de 13,34 p. 100 en 1923 à 14,16 p. 100 en 1924, 16,48 en 1925, 16,25 p. 100 en 1926.

Dans l'Eure-et-Loir il va de 12,6 p. 100 en 1922, à 14,5 p. 100 en 1923, 16,1 p. 100 en 1924, 16,8 p. 100 en 1925.

Dans le Tarn, on relève 8,39 p. 100 en 1923, 8,78 p. 100 en 1924, 8,90 p. 100 en 1925, 8,58 p. 100 en 1926.

Dans le Tarn-et-Garonne : 7,21 p. 100 en 1923, 10,21 p. 100 en 1924, 11,16 p. 100 en 1925, 11,93 p. 100 en 1926.

Dans l'Yonne, 9,10 p. 100 en 1924, 20,58 p. 100 en 1925, 22,39 p. 100 en 1926.

Dans les Ardennes, 8,90 p. 100 en 1923, 10,15 p. 100 en 1924, 10,81 p. 100 en 1925, 11,57 p. 100 en 1926.

Dans la Mayenne, 15,83 p. 100 en 1922, 17,48 p. 100 en 1923, 31,30 p. 100, en 1924, 34,69 p. 100 en 1925, 34,96 p. 100 en 1926.

Avant d'en terminer avec les primes départementales, il convient de signaler le système particulier en vigueur dans le département du Doubs. Ce département n'a pas organisé de primes départementales à proprement parler; il majore les primes communales, de manière à parfaire la différence existant entre le montant de la prime communale et la somme de 100 francs prime minima envisagée pour la subvention de l'État par la loi de finances de 1921. Mais il faut remarquer que l'effort du département est de peu d'importance en fait, puisque sur 636 communes que compte le Doubs, 186 sont dotées d'un service de primes communales, et que sur ces 186 communes, 24 seulement aux termes du règlement départemental, se trouvent remplir les conditions requises pour bénéficier des majorations départementales. La majoration départementale est en général de 50 francs.

2 majorations ont ainsi été attribuées en 1923, 11 en 1924, 13 en 1925, 9 en 1926.

Les dépenses totales ont été :

En 1923 de 298 francs dont	{ 100 francs à la charge de la commune. 100 — — du département. 98 — — de l'Etat. 550 — — de la commune. 550 — — du département. 514 fr. 50 — de l'Etat.
En 1924 de 1.614 fr. 50 dont	
En 1925 de 1.946 fr. 80 dont	
En 1926 de 1.260 francs dont	{ 680 francs à la charge de la commune. 620 — — du département. 646 fr. 80 — de l'Etat. 450 francs à la charge de la commune. 450 — — du département. 360 — — de l'Etat.

De même, le Pas-de-Calais n'a pas institué de primes départementales, il subventionne les communes qui ont institué des primes. Chaque commune possède son règlement, fixe le taux et les conditions d'attribution de la prime; le département subventionne la dépense à concurrence d'un quart. Le restant des dépenses est ensuite réparti entre l'État et les communes d'après les barèmes de la loi de finances de 1921. Sur 905 communes existant dans le département, 97 seulement profitent des avantages ainsi consentis par le Conseil général. Les dépenses des primes ont été :

	En 1925	fr. c.
De 125.403 fr. 40, couverts	{ par le département pour 31.691 95 — l'Etat pour..... 53.168 79 — les communes pour 40.542 66	

	En 1926	fr. c.
De 279.364 fr. 74, couverts	{ par le département pour 69.841 15 — l'Etat pour..... 118.377 73 — les communes pour 91.045 86	

Les dépenses augmentent au fur et à mesure que croit le nombre des communes instituant des primes.

Dans le Cher fonctionne un système analogue; le département ajoute aux primes communales une majoration fixée au six septièmes de la prime communale. Les taux des primes sont fixés par les communes, 167 sur 293 ont institué des primes. La dépense totale a été en 1926 de 42.518 francs 11.067 fr. 98 aux communes, 8.065 fr. 12 au département, 23.394 fr. 90 à la charge de l'État.

Dans l'Indre, le département verse aux communes une subvention égale à 50 p. 100 de la part des dépenses qu'elles supportent, déduction faite de la subvention de l'État. 22 communes sur 247 ont établi des primes autonomes, pour lesquelles elles reçoivent aide financière de l'État et du département. La dépense totale en 1926 a été de 41.375 francs répartis ainsi: État, 14.869 francs, communes 13.203 francs, département 13.203 fr.

La liquidation des dépenses et la répartition entre les collectivités intéressées n'appelle pas d'observations spéciales.

Toutefois, la pratique suivante a été relevée dans la comptabilité de quelques services départementaux. Quand la prime est payée en deux fractions, certains services départementaux effectuent la discrimination des exercices budgétaires. Pour un enfant né en 1925, la première fraction est payée sur l'exercice 1925 en 1925; le solde est payé en 1926, mais il est imputé sur le budget de l'année antérieure, exercice clos. C'est là une complication qui paraît inutile. Qu'il s'agisse de premières fractions ou de soldes, c'est toujours sur le même budget des primes que les mandatements sont effectués. Les dates de naissance des enfants importent peu. Pourquoi, au lieu de prolonger un exercice clos, ne pas bloquer sur le budget de l'année, où les mandatements sont faits, toutes les dépenses provenant des primes de natalité? Il est d'ailleurs procédé ainsi dans beaucoup de départements, et cette simplification facilite le travail des divisions de comptabilité, des Trésoreries générales, des perceptions, et ne saurait trop être recommandée.

Dans un autre ordre d'idées, l'Administration centrale, pour faire ses liquidations de fin d'année, demande aux préfets l'état des paiements effectués au 31 décembre. Or, l'exercice budgétaire départemental ne se clot que le 28 février; le 31 décembre, bien des paiements n'ont pas été effectués; les primes d'enfants

nés en décembre sont payées en janvier habituellement. D'où l'obligation pour les départements de transmettre ensuite des renseignements complémentaires, et pour le Ministère, de procéder à une seconde liquidation des dépenses. Ne serait-il pas possible d'attendre, comme pour les liquidations en matière d'assistance aux familles nombreuses, la fin de l'exercice du budget départemental? De cette manière, serait simplifié le travail de l'Administration centrale et des Administrations départementales.

Enfin, rares sont les départements où des rapports détaillés sur le fonctionnement du service des primes sont présentés par les préfets aux conseils généraux.

Il serait utile de rendre obligatoire la présentation de ce rapport, qui, par un ensemble de statistiques à produire (nombre de primes, de naissances, pourcentage des primes par rapport aux naissances totales, dépenses, etc...) permettrait de mieux se rendre compte de l'influence des primes sur la natalité du département, et en même temps attirerait l'attention des élus départementaux et de l'opinion publique sur l'importance sociale du problème de la dépopulation.

II. — Primes communales et institutions diverses en faveur de la natalité.

PRIMES COMMUNALES

Les primes communales de natalité sont données sous deux formes différentes:

Tantôt comme primes autonomes, indépendantes des primes départementales;

Tantôt comme majoration des primes départementales.

§ 1. — PRIMES AUTONOMES

Répondant à l'appel du Conseil supérieur de la Natalité et des commissions départementales de natalité, un grand nombre de communes ont institué des primes autonomes.

Il est intéressant de relever dans les départements le nombre des communes bénéficiant de primes autonomes, et de le comparer au nombre total des communes.

Dans la Seine, 22 communes sur 79 possèdent des primes.

Dans la Drôme, sur 378 communes, 77 possèdent des primes de natalité se superposant aux primes départementales. En Maine-et-Loire, une seule sur 381; dans les Ardennes, 1 sur 503; dans l'Yonne, 351 sur 486; dans la Haute-Loire, 6 sur 266; dans la Haute-Marne, 2 sur 550; dans la Marne, 19 sur 662; dans les Pyrénées-Orientales, 1 sur 232; dans les Hautes-Pyrénées, 1 sur 480; dans le Puy-de-Dôme, 10 sur 600; dans la Haute-Garonne, 28 sur 589; dans le Cantal, 168 sur 267; dans l'Aisne, 150 sur 388; dans la Haute-Vienne, 3 sur 205; dans la Manche, 50 sur 647; dans le Doubs, 186 sur 636; dans le Pas-de-Calais, 97 sur 905; dans le Gers, 102 sur 466; dans le Tarn, 5 sur 323; dans l'Eure-et-Loir, 1 sur 426; dans le Lot, 52 sur 329; dans le Rhône, 1 sur 269; dans la Loire-Inférieure, 72 sur 220; 1 dans le Lot-et-Garonne sur 326; dans la Seine-Inférieure, 10 sur 759; etc...

Toutes les communes ayant des primes possèdent un règlement communal, la plupart du temps calqué sur le règlement-type.

Le service des primes est assuré par les secrétariats de mairies. Les primes sont attribuées aux mères de nationalité française, à partir du troisième ou du quatrième enfant. Les demandes doivent être présentées soit dans l'année qui suit la naissance, soit dans un délai de trois mois, suivant les communes. Aux demandes il faut joindre un acte de naissance et un certificat indiquant la composition de la famille.

Dans certaines communes, les primes sont payées en bloc à la naissance. Dans d'autres, en deux portions égales, à la naissance et au bout de la première année. Dans d'autres encore, en trois fractions, une à la naissance, une au bout du neuvième mois, une au bout de la première année.

Des conditions de résidence sont habituellement imposées, de durée plus ou moins longue. La résidence est également nécessaire pour le paiement du solde.

Le mandatement est effectué au nom de la mère par mandat municipal individuel, payable chez le receveur municipal.

Une fois les règlements communaux approuvés, les services départementaux n'interviennent que pour calculer et demander la subvention de l'État.

Les taux des primes sont d'ordinaire peu élevés; cependant il est juste d'indiquer que certaines communes font à cet égard des efforts financiers importants.

A Valence, par exemple, la prime est de 300 francs; à Clermont-Ferrand, de 500 francs; à Berek-sur-Mer de 400 francs; à Joinville (Seine) de 350 francs; etc...

Il arrive aussi dans les départements où ne fonctionne aucune prime départementale, des communes instituent des primes communales. C'est le cas en Haute-Vienne, par exemple, où 3 communes sur 205 ont établi un système de primes. En fait, ce système n'a pas eu à fonctionner dans certaines de ces communes, faute de candidats remplissant les conditions requises.

§ 2. — MAJORATIONS DE PRIMES DÉPARTEMENTALES
ACCORDÉES PAR LES COMMUNES

C'est là un système qui fonctionne dans un certain nombre de communes, notamment dans les départements des Ardennes, de l'Ardèche, de l'Aisne, de l'Ariège, de la Haute-Garonne, de la Seine, de la Loire-Inférieure, de la Seine-Inférieure, etc...

Les primes communales sont destinées à renforcer l'action des primes départementales. Elles sont d'ailleurs très variables, comme importance, de 20 à 200 francs ou même 300 francs, suivant les communes.

Toutes ces majorations font l'objet d'un règlement communal, établi dans les mêmes conditions que s'il s'agissait de primes autonomes (nombre d'enfants, résidence, formalités, de la demande, etc...). Dans quelques départements, l'Aisne par exemple, des modèles de règlements et de délibérations ont été adressés aux communes pour les inciter à créer des majorations de primes. Dans l'Aisne 318 communes sur 800 ont répondu à l'appel de l'administration préfectorale. Dans les Ardennes, 32 communes sur 503; dans l'Ardèche, 7 sur 345; dans la Seine, 6 sur 78; dans la Seine-Inférieure, 80 sur 759.

Le taux des primes et les conditions d'attributions sont fixés par les communes; mais en général, c'est le service départemental (Seine, Aisne, Ardèche) qui assure le mandatement de la majoration et fait l'avance du montant total des allocations départementale et communale. Le montant de la majoration communale est reversé ensuite par les communes au département, déduction faite de la subvention de l'État. Toutes les dépenses sont bloquées avec les dépenses des primes départementales, mais les majorations communales reçoivent de l'État une participation égale à celle versée aux primes départementales. Avec ce système on évite les complications de calcul signalées plus haut.

Les majorations de primes départementales votées par les communes n'entraînent pas pour ces dernières de dépenses

trop élevées. Quelques chiffres notés au cours de la tournée en donnent la preuve.

Dans l'Aisne, les dépenses de majorations communales ont atteint 15.216 fr. 25 en 1926; dans l'Ardèche, 11.887 francs en 1926; dans l'Ariège, 12.273 francs; dans la Haute-Garonne, 6.600 francs.

Enfin, dans un certain nombre de départements (Alpes-Maritimes, Nord, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, Jura, Aude, Saône-et-Loire, Isère Côte-d'Or, etc...) aucune commune n'a organisé de primes autonomes ou n'a voté de majorations de primes départementales.

III. — Primes de prévoyance

et institutions diverses en faveur de la natalité.

Dans le département de la Drôme, au moment de l'institution des primes de natalité, le Conseil général a délibéré sur l'opportunité d'instituer des primes de prévoyance, telles qu'elles sont prévues au décret de 1920. Après discussion le Conseil général en a rejeté le principe, d'une part, en raison du taux insuffisant des rentes qui auraient été éventuellement versées et, d'autre part, en raison des charges financières élevées, en disproportion des résultats obtenus, qui auraient pesé sur le budget départemental.

Partout ailleurs, la question des primes de prévoyance ne s'est même pas posée et c'est uniquement sur les primes de natalité, allocations pécuniaires données à la naissance de l'enfant, que les assemblées départementales ou communales ont eu à se prononcer.

Cependant il est intéressant de relater que par délibération du Conseil général en date du 30 décembre 1924, le département de la Seine a créé des primes de prévoyance. Les primes ont produit leur plein effet à dater de l'année 1926. Aux termes du règlement départemental la prime n'est acquise qu'au moment où l'enfant atteint l'âge d'un an.

Le montant en est uniformément fixé à 500 francs.

Une moitié de cette prime sert à constituer auprès de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse une rente viagère, à capital aliéné, en faveur du père ou de la mère, ou de chacun d'eux, par versements égaux, pour l'âge de soixante ans, sauf anticipation pour le cas d'invalidité dans les conditions de l'article 2 de la loi du 20 juillet 1896

L'autre moitié sert à constituer auprès de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès, une assurance de capital différé sur la tête de l'enfant pour l'âge de vingt-cinq ans, avec aliénation du versement.

Le capital différé sera à son échéance, divisé par parts égales entre tous les enfants, vivants ou représentés par des descendants, au vu d'un certificat émanant du juge de paix du dernier domicile des parents et faisant connaître les ayants droit, la date et le lieu de leur naissance. La part de ceux qui n'auront pas atteint l'âge de vingt-cinq ans sera affectée par la Caisse nationale d'assurance à la constitution pour chacun d'eux et à son profit personnel d'un nouveau capital différé pour l'âge de vingt-cinq ans, avec réserve du versement.

Toutefois, en cas de mariage de l'assuré avant l'âge de vingt-cinq ans, l'échéance du capital différé est anticipée sur sa demande moyennant justification des conditions de santé nécessaires, dans la forme prévue par le règlement d'administration publique du 27 avril 1900 relatif aux assurances mixtes. La modification du capital assuré s'effectue d'après le tarif en vigueur au moment du versement.

Les résultats donnés pour l'année 1926, permettent de se faire une idée de l'expérience. Les 8.049 primes de natalité (deuxième fraction, c'est-à-dire celles versées au bout d'une année) ont donné lieu à constitution de 23.054 livrets établis par la Caisse des dépôts et consignations (7.893 livrets d'enfants, 16.161 livrets de parents). La dépense totale est de 3.954.488 francs,

Est-ce qu'en fait cette dépense est profitable ?

Si elle est intéressante pour les enfants, il n'est pas douteux que, pour les parents, les résultats ne correspondent pas à l'effort financier. Il est facile de voir qu'un versement de 125 fr., restant unique, et c'est le cas le plus fréquent, ne donne à soixante ans, quand il est fait à l'âge moyen de trente à trente-cinq ans, qu'une pension dérisoire. Au surplus, beaucoup de parents ne se donnent même pas la peine de venir chercher leurs livrets. Il aurait été plus opportun de bloquer sur la tête de l'enfant le versement unique ; l'enfant, quand il aura soixante ans, bénéficierait d'une retraite relativement élevée.

À côté des primes de natalité, dont le fonctionnement vient d'être esquissé, certains départements ont pensé que leurs efforts pour le relèvement de la natalité devaient se tourner vers d'autres moyens.

Il ne saurait être question ici des allocations pour charges de familles, analogues à celles instituées par l'État et que tous les

départements, un grand nombre de communes, d'établissements publics, de services publics en régie ou concédés, appliquent à leur personnel. Le principe des allocations pour charges de famille n'est plus aujourd'hui discuté, et la manière dont il est appliqué dépasse l'objet de la tournée faite en 1927 par l'Inspection générale.

Le présent rapport se bornera à enregistrer quelques unes des initiatives diverses notées au cours de la tournée et dont l'exemple, en vue d'une politique de natalité, peut utilement être donné aux collectivités départementales et communales. Elles sont d'ailleurs assez peu nombreuses.

Si le département du Doubs en matière de primes de natalité s'est borné à majorer, dans certaines conditions assez restrictives, les primes communales, par contre, il a fait un sérieux effort financier pour encourager la natalité et récompenser les familles nombreuses.

Chaque année, conformément aux délibérations des 21 août 1923, 27 mai 1924, 15 septembre 1925, le Conseil général du Doubs inscrit à son budget un crédit de 100.000 francs destiné à des attributions de prix à titre d'encouragement à la natalité et de primes aux familles nombreuses (45 prix annuels de 2.000 francs chacun pour l'encouragement à la natalité, 10 prix de 1.000 francs comme récompense aux familles nombreuses).

Les prix sont divisés en trois catégories :

1° 25 prix de 2.000 francs sont affectés aux familles ayant au moins 6 enfants vivants, âgés de moins de seize ans, dont un né vivant dans l'année ayant précédé la demande, quel que soit l'âge des père et mère ;

2° 20 prix de 2.000 francs sont affectés aux familles ayant au moins 4 enfants vivants, dont un né vivant dans l'année ayant précédé la demande ; le père et la mère n'ayant toutefois pas dépassé trente-cinq ans à la date de la demande ;

3° 10 prix de 1.000 francs sont affectés aux veufs et veuves ayant au moins 5 enfants vivants âgés de moins de seize ans au 31 décembre de l'année ayant précédé la demande.

Une commission spéciale, désignée par le Conseil général, examine les dossiers et fait les propositions. Un certain nombre de renseignements détaillés sont au préalable demandés sur la situation des familles intéressées, profession, valeur des immeubles possédés, des terrains cultivés, revenus, bétail, domestiques ; salaire, et indemnités diverses quand il s'agit de

salaires agricoles ; degré de l'invalidité et montant de la pension pour les invalides de guerre, etc..., avis du maire et du conseiller général du canton.

Indépendamment de ce crédit, le département du Doubs a à son budget un crédit de 7.500 francs destiné à payer les frais de voyages du chef-lieu de leur commune à Besançon des mères titulaires d'un prix ou d'une médaille de la Famille française. Prix et médailles sont décernés avec solennité à Besançon, le jour de la Fête des Mères.

Dans la Saône-et-Loire, l'effort de l'assemblée départementale ne s'est pas jusqu'ici porté sur les primes de natalité, telles qu'elles sont en général envisagées. Non convaincue de l'efficacité des primes, elle a préféré d'abord mettre au point une organisation complète de protection maternelle et infantile avec consultations de nourrissons, contrôle de l'assistance aux femmes en couches et des primes d'allaitement, infirmières visiteuses spécialisées. Cependant, elle a voulu faire quelque chose dans le sens de l'encouragement direct à la natalité. En 1925, elle a décidé l'inscription au budget d'un crédit de 100.000 francs, destiné à être distribué, sous forme de « secours d'accouchement », fixé à 300 francs aux familles nécessiteuses. Le secours est accordé au quatrième enfant ; la condition primordiale d'attribution est l'indigence de la mère. Il n'y a aucune participation de l'État ou des communes aux dépenses. Pendant l'année 1926, 362 demandes de primes ont été adressées au préfet, 228 ont été acceptées, 134 rejetées. La dépense totale a atteint 70.000 francs.

Dans la Seine-et-Oise, le Conseil général a voté pour les familles nombreuses, de nationalité française, non inscrites à l'impôt général sur le revenu, des allocations annuellement renouvelables et représentatives de dégrèvement sur les impôts directs. Ces allocations sont actuellement de 40 francs par an et sont données par enfant au delà du troisième (au delà du deuxième pour les mères vivant seules).

Ces allocations dites « encouragement départemental à la natalité », se cumulent avec les allocations d'encouragement ou d'assistance aux familles nombreuses. En 1925, 3.827 familles, représentant 18.155 enfants, ont bénéficié de ces allocations dont l'ensemble de la dépense a atteint 363.100 francs (le montant de l'allocation était de 20 francs).

En 1926, 4.313 familles, représentant 20.131 enfants, ont touché 402.620 francs d'allocations (taux de 20 francs).

En 1927, au 31 octobre, 4.550 familles, représentant 20.737 enfants, ont touché 829.480 francs d'allocations (taux de 40 fr.).

Toutes ces dépenses sont prises en charge uniquement par le budget départemental.

Dans le Calvados, sur la proposition de la Commission départementale de la Natalité, le Conseil général a décidé d'allouer, à partir du 1^{er} janvier 1927, une prime spéciale de 100 francs à toutes les mères de famille obtenant la médaille d'or de la Famille française. Quelques départements procèdent de même.

En Seine-Inférieure, un crédit de 200.000 francs a été voté par le Conseil général pour être réparti par la Fédération départementale des ligues de familles nombreuses en ristourne sur le prix du pain consommé par les familles ayant au moins 6 enfants de moins de treize ans (5 enfants si la mère est veuve). Dans un autre ordre d'idées, les primes sont majorées de 40 francs pour toute mère affiliée à la mutualité départementale.

A côté de ces initiatives, prises par quelques Conseils généraux, d'autres départements ont institué des primes de naissances pour le personnel départemental. Ces primes sont données à la naissance d'un enfant quel que soit le nombre des enfants. Un certain nombre de villes agissent de la même manière et attribuent des primes de 200 ou 300 francs à leur personnel. De grandes entreprises concessionnaires de services publics, comme à Toulouse, versent également des primes de naissance. Toutes ces primes peuvent être cumulées avec les primes de natalité. Elles sont également indépendantes de toutes les allocations de charges de famille, entrées maintenant dans la règle.

Enfin, quelques villes, à la naissance des enfants prennent au nom des enfants des livrets de caisse d'épargne d'importance variable.

Il ne saurait être question dans ce rapport de relever toutes les initiatives financières prises en faveur du relèvement de la natalité par les diverses collectivités publiques, départementales et communales. L'Inspection générale se borne à signaler les plus caractéristiques ou les plus originales, relevées au cours de la tournée.

Il ne saurait non plus être question de noter les encouragements divers à la natalité, dont le mérite revient à l'initiative privée, surtout aux groupements patronaux, industriels et commerciaux, qui distribuent des primes à la naissance des enfants, à tout leur personnel, ouvriers et employés.

Dans quelques départements, un réseau extrêmement serré d'instructions en faveur de la natalité a été dressé.

D'une manière générale, remarquant d'une part que les

enfants sont rares parce qu'ils coûtent cher à nourrir, d'autre part que la période la plus difficile à franchir pour le père de famille est celle qui va de la troisième naissance jusqu'au moment où les aînés commencent à gagner de l'argent, certains chefs d'industrie ont cherché le remède à la raréfaction des naissances dans l'institution d'allocations élevées. Ces allocations mensuelles fixées fréquemment à 100 francs pour le premier enfant, 200 francs pour deux enfants, 405 francs pour trois enfants, 540 francs pour quatre enfants, 675 francs pour cinq enfants, soit 135 francs par mois pour chaque enfant au delà du troisième, et sans limitation, sont très supérieures à celles de la loi de 1923 avec lesquelles elles peuvent se cumuler. D'autre part, des primes de naissances sont versées, sur le modèle suivant : 400 francs pour le premier enfant, payables : 50 francs deux mois avant la date présumée de l'accouchement ; 200 francs huit jours après la déclaration de naissance ; 150 francs trois mois après l'accouchement.

Pour toutes les autres naissances, une prime de 250 francs est versée, 50 francs deux mois avant la date présumée de l'accouchement, 200 francs dans les huit jours suivant la déclaration de naissance.

De plus, des indemnités de chômage sont données aux mères qui cessent le travail un mois avant et un mois après les couches, sans compter la délivrance gratuite d'un nécessaire d'accouchement » effectuée par le service médical des usines, et les primes postérieures d'allaitement-maternel plus élevées que celles de la loi de 1919. D'autre part, en cas de décès du chef de famille pour une cause quelconque, les mêmes allocations qu'il touchait pour ses enfants continuent à leur être versées.

Ces initiatives qu'on ne saurait trop louer, quelle que soit leur origine, d'une part drainent vers les usines intéressées de nombreux ménages chargés d'enfants, d'autre part semblent avoir une influence heureuse sur le relèvement de la natalité dans la ville ou le département considérés.

Il serait intéressant, là où s'est faite sentir à cet égard l'action nataliste des groupements industriels (Puy-de-Dôme, Nord, Pas-de-Calais, Loire, Isère, Seine-Inférieure, Rhône, etc...) de dresser des statistiques précises du nombre des naissances, du pourcentage des naissances par rapport à la population que l'âge n'exclut pas de la possibilité d'engendrer des enfants, etc... Des comparaisons intéressantes pourraient être faites. La collaboration des commissions départementales de la natalité à l'établissement de ces enquêtes paraît susceptible d'être utilement sollicitée.

Rôle des commissions départementales de la Natalité dans le développement et le fonctionnement des primes.

Dans le rapport spécial qu'elle a consacré en 1921 aux Commissions départementales de la Natalité, l'Inspection générale concluait : « Pendant la première année de leur existence, elles ont voulu aborder l'ensemble du problème de la natalité. Il est à craindre que les années suivantes, elles ne puissent plus nourrir leurs discussions sans revenir sur des sujets déjà traités, que l'attention de leurs membres ne s'émeusse, que leurs réunions ne s'espacent, et que fatiguées d'avoir été des machines à émettre des vœux ou à distribuer des médailles, elles ne s'éteignent lentement dans la poussière de leurs archives » (rapp. 1921 p. 102).

Les craintes qu'elle formulait alors sur l'avenir des Commissions départementales, tout en reconnaissant le grand mérite de la tâche accomplie par certaines d'entre elles, l'Inspection générale ne peut faire autrement que les renouveler. Si quelques Commissions, notamment dans le Nord, l'Isère, le Doubs, le Haut-Rhin, etc... font preuve d'une très louable activité, par contre la plupart sont tombées dans un engourdissement caractéristique, et le dévouement de ceux qui en assurent le secrétariat, de façon bénévole, ne suffit pas à les en tirer.

Dans quelques départements, là où elles se réunissent régulièrement et alimentent leur ordre du jour des problèmes divers touchant à la natalité, là aussi où elles sont composées de personnalités qui savent sacrifier une partie de leur temps à des études d'intérêt national, elles ont joué un rôle important, du moins à l'origine dans la mise en application des primes de natalité. Elles en ont demandé la création aux assemblées départementales ; elles ont dressé par avance les grandes lignes du projet à mettre sur pied ; elles ont collaboré étroitement avec les services de la préfecture pour en établir le règlement, elles ont étudié les statistiques démographiques locales. Parallèlement elles menaient dans l'opinion publique une utile campagne de propagande nataliste, qui a fini par porter ses fruits.

Pour les Commissions de ce genre il a fallu, soit que les préfets aient porté un intérêt personnel à leurs travaux, soit qu'elles aient été galvanisées par des représentants avertis des associations de familles nombreuses, soit qu'elles aient eu la bonne fortune d'avoir à la tête de leur secrétariat des fonc-

tionnaires (inspecteurs de l'assistance publique, inspecteurs d'hygiène, chefs de division ou de bureau des préfectures) qui ont compris l'importance du problème nataliste pour l'avenir de la taxe.

Mais, à côté de ces Commissions qu'on peut en quelque sorte mettre au palmarès de la campagne faite en faveur du relèvement de la natalité, la plupart de ces organismes n'ont qu'une existence amoindrie. S'ils n'avaient pas à statuer sur des dossiers de médailles de la Famille française, leurs réunions seraient très espacées et leurs ordres du jour vides. Au surplus, les membres des Commissions se dérangent de moins en moins pour assister aux réunions, et il arrive que, pour obtenir un quorum nécessaire à la validité des délibérations, on est obligé de faire signer à domicile les registres de procès-verbaux à des membres qui ne se déplacent plus.

En outre, quelques-unes n'ont même pas de secrétariat organisé. Leurs délibérations sont notées sur des feuilles volantes, qu'il est ensuite difficile de retrouver.

L'exemple des Commissions qui font œuvre utile, dont certaines comme celles du Haut-Rhin possèdent même un budget de propagande, est là pour démontrer que les Commissions départementales de natalité auraient pu dans leur ensemble répondre davantage aux espoirs qu'avaient placés en elle les rédacteurs du décret du 27 janvier 1920 et le Conseil supérieur de la Natalité. Sans s'immiscer dans le fonctionnement du service des primes, elles devraient jouer un rôle de documentation et de propagande, que les services publics ne peuvent que difficilement assumer. En même temps qu'elles éclaireraient l'opinion publique, elles suivraient de près toutes les statistiques démographiques, celles de l'ensemble du département, celles des communes; elles feraient toutes comparaisons entre la situation économique des localités à forte natalité et à faible natalité; elles rechercheraient les causes locales des abaissements du nombre des naissances, les pourcentages de naissances donnant lieu à prime par rapport aux autres naissances; elles serviraient de trait d'union entre les services publics et les institutions d'ordre privé se préoccupant du problème nataliste (groupements industriels et ouvriers, chambres de compensation, association de familles nombreuses, etc...); elles seraient utilement consultées sur des mises au point de jurisprudence administrative concernant les lois diverses d'aides aux familles nombreuses, etc... Un vaste programme de travail, qui ne fasse pas double emploi avec celui de Commissions existantes (commissions de protection du

premier âge, commission départementale d'assistance publique et de bienfaisance privée, notamment) est susceptible de leur être tracé. Mais il est nécessaire que leurs travaux ne se bornent pas à des études d'ordre général, souvent déjà accomplies par le Conseil supérieur. Il faut que les commissions départementales envisagent, du point de vue local, les questions touchant la natalité, et recherchent des solutions locales, tant en ce qui concerne l'étude des causes de l'abaissement de la natalité que les remèdes à appliquer.

L'Administration supérieure pourrait joindre ses efforts à ceux du Conseil supérieur de la natalité justement préoccupé par cette situation de fait, en vue de délimiter pour les commissions départementales un champ d'activité et de leur dresser un programme rationnel de travaux.

Conclusion.

D'une façon générale, les services des primes de natalité fonctionnent de façon satisfaisante dans la plupart des départements où ces institutions ont été créées. Peut-être, faut-il souhaiter que quelques assemblées départementales se montrent plus rationnelles dans la fixation du taux des primes, dans l'appréciation des conditions de résidence, dans la détermination du nombre des enfants ouvrant droit à primes; peut-être, aussi, doit-on demander que tous les efforts des services départementaux tendent vers le paiement effectif des primes, ou du moins, d'une fraction des primes dans le plus bref délai suivant la naissance. Car c'est à ce moment que, pour payer les frais divers occasionnés par la naissance d'un enfant, les familles nombreuses ont le plus besoin d'argent.

Encore faut-il bien déclarer que les primes de natalité, n'ont pas aux termes des textes législatifs ou réglementaires, le caractère d'assistance; et qu'elles constituent, avant tout, un encouragement à la natalité, indépendant de la situation matérielle de la famille intéressée.

Déjà en application dans 75 départements, les primes de natalité doivent-elles être rendues obligatoires dans tous les départements? C'est là un vœu maintes fois émis par des Congrès de la natalité. La nationalisation des primes aurait pour effet de solutionner *ipso facto* la question du droit de suite; mais elle poserait le problème de la nationalisation financière des primes, de la prise en charge des primes par l'État à l'exclusion des départements, communes, comme il est procédé dans la loi de 1923 sur l'encouragement national.

Étant donné qu'actuellement presque tous les départements ont institué des primes, il ne semble pas que le principe d'une obligation imposée aux départements réfractaires doive rencontrer des opposants. D'autant qu'avec les taux actuels des primes la répercussion définitive sur le budget de l'État, serait peu élevée. Il serait indispensable en tous cas que le montant des primes, montant ouvrant droit à subvention de l'État, restât le même pour tous les départements. Ceux qui établiraient des primes plus élevées supporteraient à eux seuls la charge de la portion de la prime dépassant le taux légal.

Mais pour qu'une généralisation des primes fût possible, pour qu'un vote favorable pût être envisagé au Parlement, il faudrait avant tout que fut apparente l'action des primes sur le relèvement de la natalité dans les départements où elles existent.

Pour apprécier cette action, pour déterminer l'influence que peut avoir le versement des primes à la naissance sur l'augmentation du nombre des naissances, il faut s'en référer aux statistiques. Quelques chiffres au cours de la tournée ont été relevés dans ce but.

Si dans presque tous les départements la courbe des naissances a été élevée dans les années qui ont suivi immédiatement la guerre, ou plus exactement le retour au foyer des démobilisés, elle accuse ensuite un fléchissement marqué au cours des années 1922-et 1923. Dans quelques départements à primes, ce fléchissement disparaît peu à peu et on note une augmentation parfois sensible du nombre des naissances.

Il est intéressant de reproduire ci-contre (tableau I) quelques-uns des chiffres notés dans les rapports de l'Inspection générale.

Si dans tous les départements, où fonctionnent des primes de natalité, on enregistrait un accroissement du nombre des naissances même minime, ainsi qu'il a été constaté dans les départements ci-dessous, on pourrait généraliser les résultats en faveur des primes de natalité. Mais en regard de ces départements, d'autres situés dans toutes les régions de la France, accusent, en dépit des primes, un fléchissement des naissances qui va s'accroissant (tableau II).

On pourrait multiplier les exemples. De même en prenant des départements où ne fonctionne aucun système de primes de natalité, on constaterait que le chiffre des naissances n'y est, comparé à la population, ni inférieur, ni supérieur à celui de la plupart des départements à primes. D'un autre côté, les chiffres donnés ci-dessous, qu'il s'agisse de départements où le nombre des naissances s'accroît, ou de ceux où il est en diminution constante, doivent être l'objet de certaines corrections

complémentaires, provenant de circonstances locales (mouvement de la population et exode vers les grandes cités et les régions industrielles dont la population augmente par cet afflux ; arrivée d'une population étrangère particulièrement dense et prolifique, Italiens, Espagnols, Polonais ; retour à leur situation économique normale pour les départements des régions envahies, etc...).

De même, il ne faudrait pas oublier de comparer les chiffres de la population au moment où sont établies les diverses statistiques de naissances. On constate à cet égard que souvent les naissances augmentent dans les départements où la population générale va croissant pour des causes d'ordre économique ; que rares sont les départements à naissances plus nombreuses qui ont une population restant stationnaire ; qu'enfin, très exceptionnels sont les départements, plus probants au point de vue qui nous occupe, où les naissances ont tendance à augmenter, tandis que la population diminue.

Tableau I.

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	NAISSANCES	DÉPARTEMENTS	ANNÉES	NAISSANCES
<i>Haute-Garonne</i> (Les primes fonctionnent depuis le 1 ^{er} janvier 1922)	1921	7.394	<i>Rhône</i> (Primes fonctionnant depuis 1919)	1920	16.925
	1922	6.889		1921	16.098
	1923	6.700		1922	14.812
	1924	6.777		1923	14.848
	1925	6.741		1924	14.220
	1926	6.845		1925	15.986
<i>Savoie</i> (Primes fonctionnant depuis 1921)	1921	4.442	1926	16.158	
	1922	4.516	1922	12.660	
	1923	4.463	1923	12.747	
	1924	4.417	1924	12.277	
	1925	4.495	1925	12.428	
	1926	4.592	1926	12.493	
<i>Yonne</i> (Primes fonctionnant depuis 1924)	1924	4.300	<i>Loire-Inférieure</i>	1921	6.686
	1925	4.484		1922	6.436
	1926	4.448		1923	6.196
<i>Côte-d'Or</i> (Primes fonctionnant depuis 1924)	1923	5.632		1924	6.027
	1924	5.560		1925	6.096
	1925	5.878		1926	6.225
	1926	5.918	<i>Aveyron</i> (Primes fonctionnant depuis 1923)	1921	5.895
<i>Cantal</i>	1923	3.564		1922	5.851
	1924	3.656		1923	5.488
	1925	3.689		1924	5.241
	1926	3.691		1925	5.313
				1926	5.339

Tableau II.

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	NAISSANCES	DÉPARTEMENTS	ANNÉES	NAISSANCES
<i>Aisne</i> (Les primes fonctionnant depuis 1923)	1921	11.029	<i>Ardennes</i> (Primes fonctionnant depuis 1923) (suite)	1924	6.447
	1922	11.923		1925	6.358
	1924	12.055		1926	6.401
	1925	11.800			
	1926	10.913			
<i>Isère</i> (Primes fonctionnant depuis 1922)	1921	9.940	<i>Drôme</i> (Primes fonctionnant depuis 1926)	1921	4.815
	1925	9.936		1922	4.673
	1926	9.818		1923	4.417
		1924		4.447	
		1925		4.336	
		1926	4.328		
<i>Nord</i> (Primes fonctionnant depuis 1922)	1921	43.624	<i>Mayenne</i> (Primes fonctionnant depuis 1922)	1921	6.851
	1922	39.596		1922	5.868
	1923	40.761		1923	5.599
	1924	41.067		1924	5.788
	1925	41.370		1925	5.600
		1926	5.514		
<i>Aube</i> (Primes fonctionnant depuis 1926)	1922	5.436	<i>Seine-Inférieure</i>	1921	22.172
	1923	4.985		1922	20.142
	1924	4.882		1923	20.181
	1925	4.844		1924	19.256
	1926	4.595		1925	19.776
		1926	19.422		
<i>Morbihan</i> (Primes fonctionnant depuis 1924)	1921	14.398	<i>Cher</i> (Primes fonctionnant depuis 1924)	1921	5.195
	1922	13.420		1922	4.919
	1923	13.217		1923	4.754
	1924	13.078		1924	4.425
	1925	13.003		1925	4.587
		1926	4.521		
<i>Jura</i> (Primes fonctionnant depuis 1923)	1923	4.554	<i>Gers</i> (Primes fonctionnant depuis 1923)	1921	2.924
	1924	4.323		1922	2.928
	1925	4.483		1923	2.964
	1926	4.311		1924	2.818
		1925		2.894	
		1926	2.837		
<i>Ardennes</i> (Primes fonctionnant depuis 1923)	1921	6.572			
	1922	6.72			
	1923	6.367			

Est-ce à dire dans ces conditions que les efforts financiers de l'État, des départements et des communes en faveur de relèvement de la natalité restent vains, que les primes sont sans influence directe sur ce relèvement, qu'elles ne provoquent aucun résultat appréciable? Il semble qu'il soit prématuré de répondre d'une façon précise à cette question.

Au surplus, les statistiques de naissances ne nous apportent aucun enseignement; en remontant à 1920, les chiffres annuels de naissances sont les suivants:

	NAISSANCES
Années.....	
1920.....	834.411
1921.....	813.396
1922.....	759.846
1923.....	761.861
1924.....	752.101
1925.....	768.983
1926.....	766.226

En mettant à part 1920 et 1921, naissances exceptionnelles provenant des mariages retardés par la guerre, la courbe oscille chaque année, avec des brusques fléchissements (1924) et des brusques relèvements (1925). Il n'est pas possible de prévoir si elle finira par se rapprocher de l'horizontale, ce qui correspondrait à une véritable stabilisation du nombre des naissances.

Le problème de la dépopulation, envisagé sous l'angle de la dénatalité, est un problème complexe, qui ne saurait être résolu uniquement par des moyens matériels, et qui suppose un changement complet dans les mœurs et dans la mentalité publique.

S'il est vrai que les primes de natalité ne font pas faire un enfant de plus, ne peut-on pas penser d'abord, que dans les départements où la natalité est en baisse, comme la Drôme, le Gers, le Cher, le Lot, etc. les primes jouent un rôle efficace en enrayant une diminution plus accentuée du nombre des naissances, et en ralentissant le rythme de cette diminution?

D'autre part, s'il est difficile de déterminer la répercussion effective que peuvent avoir les primes sur le relèvement de la natalité, l'Inspection générale estime qu'il ne saurait être contesté que dans l'octroi des primes même modestes, les familles nombreuses trouvent une aide matérielle au moment de la naissance d'un enfant, voient la preuve de la sollicitude des pouvoirs publics, trouvent un réconfort moral à prendre conscience de la place qu'elles tiennent et doivent tenir de plus en plus dans la vie de la Nation.

LUTTE ANTIVÉNÉRIENNE

(Rapporteurs : MM. le D^r DESQUIDT, Inspecteur général et le D^r SANTENOISE, Inspecteur général adjoint.)

La lutte antivénérienne a été comprise pour la première fois en 1927 dans une tournée d'ensemble de l'Inspection générale. On sait que l'intervention des administrations publiques dans ce domaine est de date récente et nous n'avons pas besoin de rappeler que c'est à M. Brisac, alors directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques et à l'un de nos anciens collègues, le D^r Faivre, qu'est due l'initiative des différentes organisations qui, développées ensuite par son adjoint et son successeur (sous l'autorité du directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques) le D^r Cavaillon, constituent, à l'heure actuelle, l'ensemble de notre armement antivénérien.

Si, en 1920, le Comité des Inspecteurs généraux a eu à délibérer sur le fonctionnement des services antivénériens, le rapport qu'il a adopté et qui a été publié dans le recueil annuel de nos études d'ensemble constitue, en réalité, un exposé de l'œuvre personnelle du D^r Faivre, et les vues qui y sont exprimées forment les conclusions de son travail exclusif, préalablement soumis à l'approbation du Comité.

La mission de l'Inspection générale, au cours de la tournée de 1927, avait moins pour objet d'établir le bilan des services antivénériens sur l'ensemble du territoire et de mettre ainsi à jour les conclusions de son rapport de 1920, que d'inaugurer un contrôle administratif et financier de ces services qui, jusqu'ici, avait fait défaut. Ce sont les observations auxquelles a donné lieu ce contrôle qui forment la matière du présent rapport, au cours duquel nous examinerons successivement :

- Les dispensaires antisyphilitiques ;
- Les services antisyphilitiques au cabinet du médecin ;
- Les services de dépistage et de traitement de l'hérédo-syphilis ;
- Les services antiblebnoorrhagiques ;
- Le traitement des vénériens dans les prisons ;
- Divers autres services ;
- L'organisation administrative et le contrôle financier de la lutte antivénérienne.

Nous nous empressons d'ajouter que les différents services dont se compose notre armement antivénérien n'ont pas été vus dans leur totalité sur tout le territoire; que plusieurs d'entre eux en étaient encore, lors du passage des Inspecteurs généraux, à leur période d'organisation ou de création; enfin, qu'un certain nombre, notamment le service de la surveillance de la prostitution, comporterait une étude plus approfondie que ne l'a permis cette première tournée. C'est sous le bénéfice de ces réserves qu'il convient de lire notre exposé et d'interpréter les conclusions qui lui font suite.

I

DISPENSAIRES ANTISYPHILITIQUES

Ainsi que l'écrivait le D^r Faivre dans un rapport de 1921 :

« La protection de la collectivité contre les agents de la contamination étant le but à atteindre, l'Administration a cherché à mettre à la disposition du plus grand nombre de malades des facilités de traitement au moyen de consultations gratuites, spécialisées, aisément accessibles, assurées par des médecins compétents et disposant des moyens d'action voulus ».

Au début, des consultations ont été rattachées exclusivement aux hôpitaux, d'où le nom de services hospitaliers annexes qui leur avait été donné.

Mais l'Administration ayant trouvé également dans les dispensaires d'hygiène sociale, les locaux et le personnel infirmier nécessaires aux consultations antivénériennes, elle souscrivit à ce que la dénomination de dispensaires fut étendue à ces services, ainsi que l'avait proposé M. le D^r Fauverche, à l'Union hospitalière du Nord-Est.

Ce terme de « dispensaire » a en effet une signification plus précise que celui de « service annexe », pour le choix duquel avait d'ailleurs été prise en considération son imprécision même, comme étant propre à ménager la susceptibilité des malades.

LOCALITÉS DOTÉES DE DISPENSAIRES ANTISYPHILITIQUES

D'après les instructions générales concernant la lutte contre les maladies vénériennes :

« Des dispensaires antisyphilitiques doivent être créés partout où une agglomération suffisamment importante le justifie : villes ou groupement de localités de 10.000 habitants au minimum. Des dispensaires peuvent être créés dans des agglomérations

moins importantes (5 ou 6.000 habitants) mais seulement si la nature de la population le rend nécessaire, notamment centres ouvriers ou agricoles pouvant servir de centres d'attraction pour les campagnards. »

Malgré les efforts de l'Administration en vue de multiplier les dispensaires, et notamment de doter les grands centres de dispensaires bien outillés, l'Inspection générale a pu constater que nombre d'agglomérations urbaines assez importantes sont encore totalement dépourvues d'armement antivénérien. D'autre part, au cours de leurs enquêtes sur place, plusieurs Inspecteurs généraux ont pu constater que certains dispensaires, mentionnés dans la liste annexée à leur ordre de service, n'ont qu'une existence purement théorique.

Cette constatation n'implique d'ailleurs pas, par elle-même, de critique. On peut, en effet, se demander si la multiplication de dispensaires peu actifs et mal outillés est une bonne formule et s'il ne vaudrait pas mieux, au contraire, concentrer les efforts techniques et financiers sur l'organisation d'un nombre moindre de dispensaires bien outillés et fréquentés, ainsi que sur les services départementaux au cabinet du médecin, dont nous parlerons plus loin.

Dans nombre de petites villes, les dispensaires antivénériens n'ont qu'une activité restreinte et sont peu fréquentés, et l'on a pu noter que des malades se faisaient examiner et traiter dans les dispensaires d'une grande ville plus ou moins éloignée de leur résidence, alors qu'il existait un dispensaire proche. Cette situation s'explique pour plusieurs raisons. D'une part, les consultations des dispensaires de grandes villes sont souvent faites par des médecins ayant des titres scientifiques et universitaires qui donnent une confiance plus grande au malade. D'autre part, les locaux y sont mieux installés, les soins donnés plus régulièrement.

Enfin, bien des malades craignent que la fréquentation des dispensaires des petites villes soit révélatrice. Cette crainte est souvent justifiée, et l'un de nos collègues signale en ces termes que, dans une petite ville du Centre, « les habitants des rues voisines du dispensaire se mettent à leur fenêtre, à l'heure de la consultation antivénérienne, pour voir passer « les vérolés ».

Dans l'ensemble, il n'existe aucun rapport entre l'activité et la fréquentation du dispensaire et le chiffre de la population.

Ainsi, dans une ville chef-lieu de département, 106 malades se sont présentés en 1926 au dispensaire, à qui 1.001 consultations ont été données, 861 injections faites et 103 Wassermann demandés.

Par contre, dans une autre ville de ce département, on relève pour la même année 72 malades, 168 consultations, 108 injections et 18 Wassermann.

Dans un autre chef-lieu de département on a noté, pour une population équivalente, une fréquentation de 2 à 6 malades seulement par trimestre.

De même, on a pu noter dans une petite ville de 3.000 habitants le chiffre de 1324 consultations, alors que dans deux autres villes beaucoup plus importantes du département les chiffres correspondants sont 1.199 et 1.856.

Il s'agissait, dans ce dernier cas, de malades provenant de petits centres industriels très voisins, comportant nombre d'étrangers parmi lesquels, d'une façon générale, on a relevé fréquemment des syphilis récentes.

Si on cherche à établir un rapport entre la fréquentation du dispensaire et son siège, on arrive aisément aux conclusions suivantes :

1° Ce sont les dispensaires situés dans les villes de Facultés et d'École de médecine qui sont, proportionnellement à la population, les plus fréquentés.

2° Les dispensaires situés dans les centres industriels sont plus actifs que ceux situés dans les centres ruraux.

3° Parmi les dispensaires des centres industriels, les plus actifs paraissent être ceux situés dans des régions où existe une importante main-d'œuvre étrangère.

Les chiffres relevés dans un département où existent une ville dotée d'une École de Médecine, une ville industrielle et une ville peu industrialisée, peuvent servir d'illustration. Dans la première, qui comprend une population de 100.000 habitants, on a relevé en une année ; 4.952 consultations et depuis 1920 un total de 27.419 consultations ; dans la seconde, avec 20.000 habitants environ, en une année 1.369 consultations et depuis 1920 un total de 6.820 consultations ; dans la troisième, comprenant 31.000 habitants, en une année 350 consultations et depuis 1920 un total de 2.822 consultations.

Une telle disproportion s'explique par le fait que la première est un centre universitaire, la seconde un centre industriel, et la troisième, quoique chef-lieu du département, dépourvue d'industries.

Les efforts de l'Administration en vue de la création des dispensaires antivénéériens ont été, dans l'ensemble, quoique à des degrés variables, favorablement accueillis par les autorités locales. Aussi devons nous signaler comme exceptionnel le fait d'une ville industrielle de près de 30.000 habitants, dont

le maire a prétendu qu'une telle création était inutile, et qu'il n'y avait pas de syphilitiques dans sa commune pour la raison qu'elle comportait une « population plutôt bourgeoise », et que « les mœurs y étaient sérieuses et honnêtes ». Nous voulons espérer que de tels arguments céderont devant un nouvel effort de persuasion.

INSTALLATION ET AMÉNAGEMENT DES DISPENSAIRES

C'est aux hôpitaux, disait le D^r Faivre, dans le précédent rapport de l'Inspection générale, que l'Administration centrale devait tout d'abord s'adresser en vue de l'installation des dispensaires antivénéériens, et cela pour les motifs suivants.

En fait, une importante proportion des consultations antivénéériennes a lieu dans des locaux hospitaliers. Mais, ajoutait notre collègue, « il y a des cas où l'éloignement de ces établissements, par rapport au centre de la ville, leur exigüité ou l'absence totale de locaux appropriés, voire même (c'est heureusement exceptionnel) le mauvais vouloir de la Commission administrative, ont obligé à installer ailleurs ces consultations.

C'est ainsi qu'il a été fait appel à des dispensaires antituberculeux, à des bureaux de bienfaisance, et qu'on a utilisé des locaux municipaux ou des locaux dépendant d'une école de médecine, ou encore qu'on a pourvu à des installations spéciales, sans parler de l'utilisation des polydispensaires, notamment pour des consultations organisées dans des usines.

L'administration centrale a elle-même provoqué, dans la plupart des communes, les installations nécessaires, en supportant, en général, l'intégralité ou la plus grande partie de la dépense sur le produit de la taxe des cercles.

Diverses observations ont été relevées par l'Inspection générale au sujet de la procédure suivie pour l'engagement et l'exécution des travaux. Contrairement à la règle suivie pour des projets comparables et subventionnés sur les fonds du Pari Mutuel ou des Jeux, l'attribution des subventions n'est pas ici précédée d'un programme, de plans et devis détaillés approuvés ne varietur. Il en est résulté que l'exécution de certains projets a été retardée faute de précisions suffisantes sur l'importance de la dépense et sur le rythme préalable des versements escomptés. Il n'est pas douteux, d'autre part, surtout lorsqu'il s'agit d'installations importantes, que le mandatement des subventions devrait être subordonné à l'exécution conforme

et contrôlée des travaux prévus et expressément mentionnés dans des projets approuvés.

L'aménagement des locaux et l'installation matérielle des dispensaires est réglée par des instructions détaillées.

La circulaire du 20 août 1926 indique :

Au minimum :

- 1 Salle d'attente ;
- 1 Déshabilleur ;
- 1 Salle d'examen et de traitement ;
- Des lits de repos ;
- 1 Fichier ;

De préférence :

- Des salles d'attente séparées, hommes et femmes ;
- Des déshabilleurs séparés, hommes et femmes ;
- 1 Salle d'examen ;
- 1 Salle de traitement ;
- 1 Salle pour lits de repos ;
- 1 Cabinet pour l'ultra-microscopie ;
- 1 Fichier.

Pour les villes de 40.000 habitants et plus, les instructions prévoient :

- 2 Salles d'attente hommes et femmes ;
- Des déshabilleurs ;
- 1 Salle d'examen ;
- 1 Salle de piqûres ;
- 1 Salle pour lits de repos ;
- 1 Salle pour l'infirmier, avec archives, fichiers ;
- 1 Laboratoire avec ultra-microscope.

En fait l'Inspection générale a pu se rendre compte que les locaux sont de valeur très inégale, et qu'un grand nombre comportent une installation insuffisante.

Beaucoup de dispensaires ne disposent que d'un cabinet de visite et d'une salle d'attente ; dans quelques-unes on trouve des salles d'attente séparées pour chaque sexe.

Par contre, il a été signalé que des dispensaires possèdent des boxes individuels, quelquefois luxueusement installés, mais l'expérience a révélé qu'ils n'étaient qu'exceptionnellement utilisés.

L'absence, à diverses reprises constatée, de lits de repos annexes du dispensaire, est particulièrement regrettable dans le

cas où des malades présentent des crises nitritoides ou même lorsqu'il est nécessaire de pratiquer une ponction lombaire. Il a été relevé, dans un dispensaire ne possédant pas de lits de repos, que les injections intraveineuses étaient faites au domicile particulier du médecin.

L'outillage, fourni d'après les indications mêmes des médecins, est en général suffisant.

PERSONNEL MÉDICAL ET AUXILIAIRE

Médecins des services antivénéériens.

Si utile que soit le concours des administrations, hospitalières ou autres, auxquelles les consultations antivénéériennes sont rattachées, le médecin reste la cheville ouvrière de l'œuvre. Sa compétence et son dévouement la font ce qu'elle est. A lui revient le principal mérite des résultats acquis.

C'est pourquoi les instructions ministérielles précisent que :

« Un médecin spécialiste est nécessaire. Un dispensaire doit être créé autour d'un spécialiste et non d'un local. Il faut que les médecins praticiens puissent reconnaître le médecin comme un médecin consultant pour la vénéréologie. »

Le choix du médecin devait donc être une préoccupation importante de l'Administration.

La circulaire du 20 août 1926 indique :

« Le choix du médecin doit être fait par l'organisation qui gère le dispensaire, mais le Ministre ne donnera son agrément que dans l'un des cas suivants :

1° S'il s'agit d'un spécialiste à compétence reconnue (professeur d'école ou de faculté, chef de clinique) ou d'un spécialiste nommé par le concours normal de médecin du service de dermatosyphiligraphie de l'hôpital qui gère ce service ou d'un médecin pour lequel l'agrément du Ministre est demandé par le professeur de dermatosyphiligraphie de la faculté ou de l'école de médecine du ressort ;

2° Sur résultats d'un concours sur titres ou sur épreuves, dans le jury duquel auront été compris, si possible, le professeur de dermatosyphiligraphie de la faculté ou de l'école de médecine dans le ressort duquel se trouve le dispensaire, un représentant des syndicats médicaux, et, de toute façon, un représentant du ministère ;

3° Après agrément de la commission de prophylaxie des maladies vénériennes, jugeant sur le vu d'un rapport présenté par le service de prophylaxie des maladies vénériennes. »

Le service du dispensaire ne peut être fait par roulement entre les médecins praticiens locaux.

La tournée a permis de constater que ces règles précises se sont quelquefois heurtées à des difficultés locales et que la désignation des médecins a pu être influencée par des considérations étrangères à leur compétence technique ou leurs titres universitaires. Les médecins des dispensaires antivenériens ne sont pas tous des spécialistes, et l'on a relevé que la compétence de l'un d'eux s'est signalée uniquement, par le fait d'avoir « pendant la guerre, appartenu à une formation sanitaire située à proximité d'un centre antivenérien ». Cette situation est évidemment exceptionnelle et les directives des instructions officielles ont été, dans l'ensemble, convenablement suivies.

L'Inspection générale peut également, et à nouveau, souscrire à l'éloge que faisait déjà dans le rapport de 1920, le Dr Faivre, du dévouement et de l'activité apportés sans réserves à l'administration par la plupart des médecins des consultations antivenériennes. Aussi, signale-t-elle comme exceptionnels les faits tels que celui d'un dispensaire d'hygiène sociale voisin de Paris, où le médecin s'est désintéressé de la lutte antivenérienne dans des conditions qui auraient dû appeler des sanctions administratives. Ce praticien qui ne vient au dispensaire que le lundi après-midi, pour les tuberculeux, avait accepté de faire également la consultation antivenérienne. Or, en fait, il prend le train avant l'heure fixée pour cette dernière qui ne peut ainsi avoir lieu sans que, d'ailleurs, ni le public, ni l'Administration aient été informés de cette situation. De telles circonstances n'ont d'ailleurs pas empêché l'intéressé de percevoir les indemnités trimestrielles pour un service qu'il n'a, en définitive, pas exécuté.

Dans une autre localité, le médecin d'un dispensaire important a également quitté son service qui a cessé de fonctionner sans que l'Administration ait été directement prévenue.

Les indemnités attribuées aux médecins sont variables, théoriquement, avec l'importance du service, le nombre des consultations et des malades.

Pratiquement, il n'a pas paru toujours exister une relation absolue entre le montant de ces indemnités et l'activité déployée par les praticiens. C'est ainsi que, dans un même département, les médecins de deux consultations antivenériennes actives reçoivent respectivement 2.000 et 3.000 francs par an, alors qu'une indemnité de 5.000 francs est allouée au médecin de la consultation d'une localité voisine à laquelle se rendent hebdomadairement à peine 4 ou 5 malades.

Si les indemnités attribuées aux médecins peuvent paraître à première vue assez minimales, signalons que le cumul, au titre du dispensaire, de la consultation prénatale, de la surveillance des prostituées ou du service de la prison, a pu aboutir, à un traitement total appréciable, entièrement imputé sur le budget de la lutte antivenérienne.

Assistants et auxiliaires des médecins.

Les médecins sont aidés dans leur tâche par une infirmière, appartenant au personnel de l'hôpital auquel est annexée la consultation, ou recrutée spécialement pour le service du dispensaire. Elle peut d'ailleurs être commune à la consultation antivenérienne et à la consultation antituberculeuse ou, même, participer aux services de prophylaxie des maladies contagieuses. La formule de l'infirmière polyvalente appliquée dans plusieurs départements, a donné d'excellents résultats notamment au point de vue rendement du service social.

Normalement, les infirmières, dont le rôle est d'assister le médecin pendant ses consultations, ne devraient ni pratiquer les prises de sang, ni procéder aux injections thérapeutiques. Il a été relevé cependant que, dans plusieurs services, le médecin laisse à ces points de vue une grande initiative aux infirmières. Il n'est pas douteux qu'en cas d'accident, et faute d'une surveillance très étroite du médecin, la responsabilité de ce dernier pourrait être gravement engagée.

Dans un dispensaire où le médecin avait cessé en fait les consultations antivenériennes, deux malades étaient encore en traitement au dispensaire lors du passage de l'Inspecteur général.

Le traitement de l'un et l'autre était en quelque sorte pratiqué « librement » par l'infirmière scolaire, précédemment adjointe à la consultation, qui leur administrait, en dehors de la présence du médecin, des injections intramusculaires de sulfarsénol, considéré comme un produit « d'un maniement moins délicat que celui des autres arsénobenzènes ». Il est utile d'ajouter qu'il s'agit d'un fait tout à fait exceptionnel.

Les instructions ministérielles ont précisé que les infirmières visiteuses doivent avoir un traitement annuel minimum de 8.000 francs. Sans formuler d'appréciation au sujet de ces chiffres, l'Inspection, sur différents points, a recueilli les doléances des administrations départementales, de conseillers généraux, d'administrateurs d'hôpitaux ou d'offices, regrettant que, par cette précision, ils aient été gênés dans la fixation du taux des traitements de leurs infirmières.

FONCTIONNEMENT DES DISPENSAIRES

Malades reçus.

Aux termes des instructions ministérielles, « les dispensaires antivénéériens sont destinés à traiter les malades indigents et nécessiteux. Si ceux-ci n'ont pas à faire la preuve de leur indigence, il est recommandé spécialement, au médecin traitant et à l'infirmière, d'éliminer les malades, non envoyés par un médecin, dont ils estiment qu'ils peuvent payer. Le service social du dispensaire mixte peut rendre à cet égard de grands services. Pour éviter la possibilité de ce renvoi, il est recommandé aux malades de se présenter avec une lettre écrite de leur médecin. »

Bien que les dispensaires ne soient pas ouverts aux seuls indigents, il n'y a, de l'avis même des médecins, que quelques très rares malades dont l'aisance justifierait d'autres conditions de traitement.

On peut estimer que la pratique suivie n'a pas donné lieu à des abus réels.

Fréquence, jours et heures des consultations.

Les consultations ont lieu plusieurs fois par semaine dans les grandes villes. Dans les villes de Faculté ou d'École de Médecine, elles sont généralement quotidiennes.

Dans les dispensaires de villes moins importantes, les consultations n'ont lieu, la plupart du temps, qu'une seule fois par semaine.

La circulaire du 5 juin 1917 recommande, pour les localités ouvrières, de les faire de préférence le soir et le dimanche matin. La plus grande variété a été constatée au sujet de la fixation du jour et de l'heure : entre dix-huit et dix-neuf heures par exemple, c'est-à-dire entre la sortie du bureau ou du magasin et le repas du soir, dans les grandes agglomérations ; les jours de marché dans les petites villes, etc.

De l'avis de plusieurs maîtres de la syphiligraphie, les consultations hebdomadaires sont insuffisantes, surtout lorsqu'on n'intercale pas de séances supplémentaires pour les traitements.

Dans ces conditions, on a pu voir des malades qui auraient dû faire l'objet d'un traitement intensif, recevoir chaque semaine un centigramme seulement de sel mercuriel soluble.

Non seulement cette manière de procéder ne permet pas la stérilisation et le blanchiment rapide des malades, mais elle risque dans certains cas d'activer l'infection et, peut-être, selon

l'opinion de certains cliniciens avertis, de favoriser l'évolution de syphilis nerveuses ainsi qu'en témoignerait la progression du nombre des malades entrant dans les asiles avec des symptômes de tabès, de syphilis cérébrale et de paralysie générale.

Ce problème de la fréquence des consultations semble n'avoir été entrevu que par les syphiligraphes, depuis longtemps spécialisés. Son importance paraît avoir échappé à bien des médecins de dispensaires qui ont pu réduire à des séances hebdomadaires, des consultations qui avaient lieu 2 et 3 fois par semaine. Il ne nous appartient pas de le résoudre, mais nous croyons devoir le signaler à l'attention de l'Administration.

Publicité donnée aux consultations.

Bien que reconnue indispensable, et malgré les efforts de l'Administration, cette publicité est encore insuffisante.

L'indication des services où les maladies vénériennes sont soignées, n'a souvent pas été suffisamment portée à la connaissance du public. Ainsi, des affiches concernant la lutte antivénéérienne, fournies par le Ministère, n'ont pas été complétées par l'indication des heures et lieux de consultations qui ne paraissent avoir été portées à la connaissance du public que lors du lancement des tracts de propagande, à l'époque de la création du service.

Fiches d'observations et livrets individuels.

Bien que l'utilité de fiches d'observation pour les malades fréquentant le dispensaire, ne soit plus à démontrer, l'Inspection générale a eu à regretter bien des fois leur absence totale. Il est ainsi impossible au médecin d'être renseigné et de renseigner éventuellement un confrère sur le diagnostic, l'évolution de la maladie, les traitements antérieurs, les médicaments utilisés, leur dose, l'état du traitement actuel.

Cependant, des fiches toujours réglementaires, d'un modèle pratique, avaient été établies par le Dr Faivre, et il serait facile de les tenir au dispensaire à l'abri des regards indiscrets.

Un modèle de livret individuel a été recommandé par M. le Prof^r Pautrier et M. le Dr Paeynneville, en vue de mentionner toutes les constatations utiles du traitement suivi.

L'emploi de ce livret, cependant délivré par les soins de l'Administration, est loin d'être habituel.

Statistiques.

Les statistiques trimestrielles demandées aux médecins semblent être envoyées assez régulièrement.

Au début, ces statistiques devaient être envoyées au Ministère par l'intermédiaire des préfetures. En raison de la lenteur et de l'irrégularité très marquées de ce moyen de transmission, l'Administration centrale lui a substitué l'envoi direct.

Toutefois, un exemplaire devait être adressé en même temps à la préfecture pour la tenir au courant.

Dans nombre de départements, les Inspecteurs généraux ont constaté que ce dernier exemplaire n'est plus adressé depuis quelque temps. Il n'est pas douteux cependant que la préfecture doit être tenue au courant du fonctionnement des dispensaires, mais cette observation se rattache à l'organisation départementale du service dont nous parlerons plus loin.

L'intérêt que l'on pourrait attacher aux statistiques trimestrielles a paru quelquefois fort amoindri, du fait de l'absence de toute écriture permettant un contrôle.

Trop souvent, il a été impossible aux Inspecteurs généraux de se rendre compte de la façon dont les chiffres transmis au Ministère, au sujet de l'activité des dispensaires, avaient été dégagés, parce que, malgré les efforts persévérants de l'Administration centrale, le registre qu'elle fournit, cependant gratuitement, n'est pas tenu et qu'il n'existe pas de fiches individuelles.

La mémoire du médecin ou du patient, en ce qui concerne le médicament et les doses employés, suppléerait souvent, a-t-il été répondu à cette lacune. De même dans certains services où le médecin a déclaré opérer lui-même les réactions de Wassermann dans son laboratoire hospitalier, si aucun enregistrement des opérations du service n'est effectué, et si, par suite, tout contrôle est impossible, la raison en serait que les occupations du médecin ne lui permettent pas de passer écritures compliquées.

De tels arguments ne résistent pas à un examen sérieux de la situation et un minimum de bonne volonté organisatrice les rendrait inutiles.

II

SERVICES ANTISYPHILITIQUES

AU CABINET DU MÉDECIN

L'action des dispensaires antisyphilitiques dont la multiplication se heurte d'ailleurs aux objections de fait que nous avons rappelées, ne pourrait s'étendre à tous les malades. Notamment ceux des régions rurales échapperaient à cette action, en dépit des efforts de propagande et des facilités que la circulaire du

5 juin 1917, leur a offertes en remboursant les frais de transport au dispensaire dans des conditions déterminées. L'Administration a envisagé de faire appel au concours des médecins praticiens dans les régions dépourvues de dispensaires et de participer aux dépenses de traitement de leurs malades syphilitiques, suivant des formules et dans des conditions arrêtées d'accord entre elle et les syndicats locaux des médecins. Ainsi furent créés depuis 1924, un certain nombre de services ruraux antisyphilitiques, au cabinet des médecins qui, pour la plupart, étaient encore en voie d'organisation lors du passage des Inspecteurs généraux.

Les instructions communes à ces services précisent que peuvent y participer tous les médecins praticiens acceptant le contrôle prévu par le règlement, et que les malades appelés à en bénéficier sont :

1° Les vénériens contagieux ou susceptibles de le devenir (traitement de consolidation);

2° Les femmes en état de gestation pouvant être atteintes de syphilis. Il est bien entendu que toute femme en état de gestation a le droit de se faire examiner, même si elle ne se soupçonne pas atteinte de syphilis : la propagande concernant ce service doit être large.

Il appartient aux médecins eux-mêmes de classer leurs malades dans les catégories suivantes :

a) Malade riche : n'est pas bénéficiaire du service ;

b) Malade qu'il y a lieu d'aider un peu : le médecin le fera bénéficier de la fourniture des médicaments spécifiques ;

c) Malade qu'il y a lieu d'aider beaucoup, mais non inscrit à l'assistance médicale gratuite : le médecin le fera bénéficier de cette même fourniture, mais il ne sera pas honoré par lui. Il présentera sa note d'honoraires tous les trimestres à l'administration ;

d) Malade inscrit à l'assistance médicale gratuite sera soigné au compte de l'assistance médicale gratuite.

Le contrôle prévu comporte l'utilisation de carnets à souches permettant le respect du secret professionnel en vue de la commande des médicaments soit à la préfecture, soit au médecin-chef spécialisé, soit à un pharmacien répartiteur désigné par l'Association générale des syndicats pharmaceutiques et l'institution d'une commission de contrôle composée en principe du médecin-inspecteur départemental, du médecin-chef du centre antivénérien du chef-lieu, du médecin délégué du

syndicat, qui a qualité pour connaître les indications secrètes des carnets à souches et apprécier s'il n'y a pas d'abus dans le choix des bénéficiaires ou la distribution des médicaments.

L'organisation donne lieu à des variantes dans les divers départements, actuellement au nombre d'une trentaine, où ces services sont envisagés, notamment en ce qui concerne les honoraires des médecins qui, dans plusieurs d'entre eux, sont prévus pour tous les malades, alors qu'ils sont limités dans d'autres, aux seuls malades inscrits à l'assistance médicale gratuite, et en ce qui concerne les rapports de contrôle et de collaboration entre les services ruraux et les dispensaires.

Les appréciations que l'Inspection générale est susceptible de porter sur le fonctionnement et le rendement des services ruraux, sont forcément soumises à la réserve qu'impose, d'une part, le peu d'étendue de l'expérience et, d'autre part, sa durée limitée.

D'une façon générale l'utilité de la création de ces services a été admise par les syphiligraphes, et par les médecins des dispensaires.

Les raisons qui interdisent le développement des dispensaires ou leur fréquentation régulière ont été énoncées comme autant d'arguments en faveur de la participation de tous les médecins à la lutte antivénérienne, seule susceptible de permettre le dépistage méthodique et généralisé des malades. A ce point de vue, il est intéressant de noter que la consultation au cabinet du médecin a été encouragée financièrement, non seulement dans les localités rurales, mais dans les grandes villes pourvues d'un dispensaire et sans préjudice du fonctionnement de celui-ci. C'est ainsi que les services ruraux antivénériens sont devenus dans nombre de départements, des services urbains ou plutôt des services généralisés au cabinet du médecin.

Il est apparu que le fonctionnement de ces services doit être étroitement rattaché à celui d'un dispensaire central, dont ils étendent ainsi le rayon d'action, et contrôlé par le médecin-chef de ce dispensaire ou du centre antivénérien du chef-lieu. Le traitement, et par suite la prophylaxie efficace de la syphilis, nécessite, en effet, une pratique et des connaissances que ne possèdent pas nécessairement tous les médecins, praticiens non spécialisés, et de même que dans la pratique de la clientèle, ces derniers s'adressent à un médecin consultant, on a estimé que ce traitement devait être dirigé par le spécialiste choisi par l'Administration. Les formules adoptées pour assurer la liaison entre médecins praticiens et dispensaire sont variables. Dans certains départements, les malades soignés par le médecin à

son cabinet, ne sont admis au bénéfice des médicaments gratuits qu'après examen au dispensaire par le médecin-chef du centre ; dans d'autres, cet examen (réserve faite bien entendu du traitement d'urgence) n'est exigé que dans des cas particuliers et l'Inspection générale a relevé comme particulièrement intéressante, la formule consistant à adresser pour chaque malade relevant du service, une observation sommaire avec une proposition de traitement que les médecins-chefs du centre approuvent ou modifient en vue de la délivrance des médicaments. Une correspondance très simple et garantissant le secret médical, grâce au système des carnets à souches, permet ainsi une collaboration très heureuse entre le médecin consultant et les médecins praticiens et comporte un contrôle réellement efficace.

La nécessité de ce contrôle ou plutôt de cette collaboration technique entre les médecins praticiens et le médecin-chef du centre particulièrement compétent, jouant le rôle de consultant, a suscité des tentatives de régionalisation des services ruraux autour d'un tel spécialiste. Il a été ainsi précisé que les médecins des départements circonvoisins du centre, en l'espèce un centre universitaire, où le spécialiste désigné est en même temps professeur de clinique des maladies vénériennes de la Faculté, peuvent s'adresser à ce dernier pour obtenir la fourniture gratuite des médicaments en faveur de leurs malades. Il serait prématuré de juger des perspectives de ces services régionaux, mais l'Inspection générale s'est, dans l'ensemble, montrée favorable à leur développement, en raison de l'accentuation des garanties techniques qu'ils sont susceptibles d'apporter à la lutte antivénérienne.

Il importe d'ailleurs que la parfaite connaissance du traitement et de la prophylaxie des maladies vénériennes soit étendue à l'ensemble des médecins praticiens, et, à ce point de vue, l'action du médecin-chef du centre, par le fait même des relations qui s'établissent entre lui et les médecins praticiens à l'occasion du service rural, peut être des plus heureuses. D'autre part, l'Administration s'est elle-même intéressée à la création et au perfectionnement d'un enseignement médical approprié, et a participé aux dépenses nécessitées par ce dernier. C'est ainsi, sans parler des bourses d'études qu'elle a attribuées à des étudiants et à des médecins, par l'intermédiaire de la Ligue contre le péril vénérien, que des subventions ont été accordées en vue de la création d'une chaire de syphiligraphie dans une faculté et dans une école de médecine. Réserve faite d'observations concernant la procédure adoptée pour l'attribution de l'une de ces créations, qui a comporté l'intermédiaire inutile

d'une association privée, l'Inspection générale n'a pas formulé d'objections au principe d'une telle participation dont les services antivénéériens doivent être en définitive, les bénéficiaires.

III

SERVICES DE DÉPISTAGE ET DE TRAITEMENT DE L'HÉREDO-SYPHILIS

En 1921, fut envoyée par le Dr Faivre, une note du professeur Couvelaire, établissant les conditions d'organisation et de fonctionnement de son service de Baudeloque, en annexe de la consultation duquel, il avait institué un « dispensaire » pour le diagnostic et le traitement des maladies héréditaires.

Cette note a été envoyée à 21 professeurs de clinique obstétricale des facultés ou écoles de médecine et à 40 médecins des maternités hospitalières avec une lettre leur faisant connaître que « s'ils voulaient bien examiner, d'accord avec les commissions administratives, ce qui pourrait être fait en vue du « dépistage » de la syphilis et de son traitement chez les femmes admises dans les maternités, ou venant y chercher des conseils, l'administration s'efforcerait de leur en faciliter les moyens matériels ».

A la suite de cette initiative, plusieurs consultations spéciales furent créées, d'autres développées, après accord entre le médecin de la maternité et celui du service antivénérien.

Bientôt cette organisation de services de dépistage et de traitement de l'hérédo-syphilis fut amplifiée, étendue à nombre de départements.

Des instructions ministérielles ont fixé les conditions d'organisation et de fonctionnement de ces services et précisé qu'il y a lieu d'annexer un service de dépistage et de traitement de l'hérédo-syphilis :

- 1° Aux maternités ;
- 2° Aux consultations prénatales ;
- 3° Aux établissements dépositaires des enfants assistés ;
- 4° Aux consultations de nourrissons ;
- 5° Aux établissements de toute espèce (maisons maternelles, crèches etc...) qui reçoivent des femmes en état de gestation et des nourrissons.

Ces instructions ont été inégalement suivies et il s'en faut que, dans tous les départements, fonctionnent à l'heure actuelle des services actifs de dépistage de l'hérédo-syphilis.

Toutefois, il y a lieu de remarquer que dans plusieurs villes assez importantes, possédant une maternité, le dépistage et le traitement de l'hérédo-syphilis ont paru rationnellement et même quelquefois assez activement conduits, bien qu'officiellement il n'ait pas été créé de service particulier.

L'Administration poursuit des efforts louables pour la généralisation des services en conformité de vos instructions, mais l'Inspection générale s'est trouvée, dans nombre de cas, et dans les mêmes conditions que pour les services ruraux anti-syphilitiques, en présence d'initiatives trop récentes pour permettre une appréciation d'ensemble motivée. Nous devons ainsi nous borner à des observations particulières.

L'une de ces observations est relative à l'insuffisante liaison du service de dépistage de l'hérédo-syphilis annexé à la maternité avec le dispensaire antivénérien sur lequel devraient être dirigées les femmes dont la syphilis a été constatée à l'occasion d'une consultation de grossesse. Il est d'ailleurs désirable que le syphiligraphe, dont la collaboration avec l'accoucheur et le pédiatre est nécessaire dans le service de l'hérédo-syphilis, soit également médecin-chef de dispensaire.

Le dépistage et le traitement de l'hérédo-syphilis dans les services des Enfants assistés se sont révélés particulièrement actifs dans plusieurs départements, et l'Inspection a relevé que la proportion des spécifiques, parmi ces enfants, atteindrait de l'avis des médecins chargés de leur surveillance, les chiffres de 35 à 50 p. 100, particulièrement dans les départements où la main d'œuvre étrangère est largement employée. Cette constatation a provoqué de la part de plusieurs inspecteurs de l'Assistance publique la pratique du traitement antivénérien systématique dans le service des Enfants assistés.

Une telle pratique paraît excessive et peut n'être pas sans danger. Nous ne pouvons qu'appeler l'attention de votre Administration sur la nécessité de donner sur ce point, aux services de l'Assistance publique, des directives précises.

L'Administration a trouvé, dans l'octroi des allocations aux femmes en couches, la possibilité de stimuler la fréquentation des consultations prénatales et des consultations de nourrissons en subordonnant l'attribution des secours publics à cette fréquentation. Dans plusieurs cas, l'obligation d'un certificat d'assiduité à joindre à la demande de secours, a été imposée aux assistées. Cet exemple est à retenir en vue de sa généralisation, sauf à préciser que l'application pratique de cette mesure nécessite une liaison étroite entre les services chargés de l'assistance aux femmes en couches et l'inspection d'hygiène. Il est arrivé,

en effet, qu'en dépit des prescriptions impératives, beaucoup de femmes assistées n'ont pas effectivement fréquenté la consultation prénatale ou la consultation de nourrissons et que le rapprochement, entre le nombre d'inscriptions à cette consultation et le nombre d'allocations distribuées, a laissé apparaître une différence considérable.

L'assiduité obligatoire aux consultations de dépistage de l'héredo-syphilis, soulève, d'ailleurs, pour les bénéficiaires de la loi du 17 juin 1913, une question de droit à laquelle il est impossible de répondre dans un sens favorable à sa généralisation dans tous les cas. Cette loi, comme celle du 24 octobre 1919 qui la complète, subordonne bien l'octroi des allocations compensatrices du repos et des primes d'allaitement, à la condition que la mère observe, suivant ses expressions, « tout le repos effectif, compatible avec les exigences de sa vie domestique et que si elle prend, pour son enfant et pour elle-même, les soins d'hygiène nécessaires », mais il va de soi que cette condition ne lui est imposable que dans l'exacte limite de la durée des allocations servies, c'est-à-dire, quatre semaines au maximum, avant les couches et pendant toute la durée de l'allaitement consécutif aux couches.

En accordant aux œuvres de protection infantile des subventions destinées à favoriser le dépistage de l'héredo-syphilis, le Ministère a certainement pris une initiative intéressante et susceptible de rendement. Mais le contrôle de l'emploi des sommes allouées à ce titre, a paru, dans la pratique, singulièrement difficile. L'Inspection générale a relevé le cas de consultations prénatales ou de consultations de nourrissons, dans lesquelles le médecin bornait son action à la surveillance obstétricale ou à celle de l'alimentation sans procéder à aucune recherche spéciale de l'héredo-syphilis; pour laquelle une subvention avait cependant été attribuée. De même, une œuvre de protection de l'enfance, bénéficiaire d'une subvention attribuée par le service antivénérien, en affectait une importante part tant à l'acquisition de layettes qu'à l'achat de corbeilles circulantes.

L'expérience aidera à dégager des règles précises permettant de proportionner la subvention à accorder à l'importance de la tâche réalisée. Dans un grand centre, où les œuvres de protection de l'enfance sont particulièrement actives, une somme globale a été attribuée à la préfecture à charge pour elle de la répartir entre ces œuvres dans la mesure de leur activité antisiphilitique. La préfecture a confié l'étude de cette répartition à une commission qui tiendra compte du nombre des enfants ou examinés, ou soumis au Wassermann, ou reconnus

héredo-siphilitiques, ainsi que de tous autres éléments. Il conviendra de suivre les résultats obtenus en vue du meilleur régime de subventions à adopter à l'avenir.

En dépit des difficultés signalées, l'intérêt porté par nombre d'œuvres de protection infantile au dépistage de l'héredo-syphilis apparaît d'autant plus remarquable que ces œuvres avaient jusque là montré une sorte de répugnance à s'intéresser à la lutte antisiphilitique.

L'Inspection générale a relevé à ce sujet la correspondance particulièrement suggestive d'une œuvre recueillant des enfants assistés et exprimant le vœu de ne pas recevoir d'héredo-siphilitiques.

« Lorsque, dit-elle s'adressant à l'Inspecteur de l'Assistance publique, un décès survient parmi les bébés, malgré l'absolu dévouement avec lequel on les soigne, c'est toujours un héredo-siphilitique qui succombe. D'autre part, notre personnel se compose surtout de jeunes filles de bonne éducation qui viennent se consacrer gratuitement aux soins des bébés. Or, il arrive que les mères de ces jeunes filles manifestent de l'inquiétude quand elles ont des héredo-siphilitiques à panser. »

Par la suite, cette même œuvre a réclamé au service central de prophylaxie des maladies vénériennes, une subvention annuelle, pour la raison qu'elle avait « à lutter tout particulièrement contre l'hérédité syphilitique et que cette lutte exige des sacrifices qui sont très lourds pour une œuvre qui doit la presque totalité de ses ressources à la générosité de ses souscripteurs ».

Dans le domaine de l'assistance médicale gratuite, nous signalerons l'initiative récemment prise par le service antivénérien d'un département de supporter la charge des trois examens médicaux supplémentaires, avec épreuve sérologique, de toutes les femmes enceintes bénéficiant de cette assistance.

Par le fait qu'elle s'adresse à l'ensemble de la population maternelle assistée du département, cette initiative tend à inaugurer la généralisation du dépistage sérologique systématique dont les résultats se révèlent particulièrement féconds.

IV

TRAITEMENT DES VÉNÉRIENS DANS LES PRISONS

La création de services spéciaux de traitement des vénériens dans les prisons, amorcée par l'Institut prophylactique dès la fin de la guerre, a été mentionnée, dans le rapport de l'Inspection

générale de 1920 par le D^r Faivre, et leur généralisation envisagée dans ce rapport, suivant un programme dont l'administration a entrepris l'exécution progressive. Le rapport de l'Inspection générale de 1926, sur l'hygiène et les services médicaux dans les prisons, fait connaître les premières réalisations obtenues.

La tournée de cette année a permis de constater que si, dans l'ensemble, le traitement des vénériens est assuré suivant des conditions relativement satisfaisantes dans les maisons centrales, par contre, l'organisation et la réalisation de la lutte antivénérienne laissent à désirer dans les prisons départementales.

Le nombre des malades traités dans les prisons départementales, ainsi que le nombre des injections pratiquées, sont forcément restreints du fait de la mobilité de la population et du peu de durée du séjour des détenus.

Ainsi dans une prison départementale d'une importante ville du Centre, où le service antivénérien est cependant bien organisé et le médecin actif, il n'a été traité depuis 1923, que 24 malades auxquels 157 piqûres ont été faites.

Un médecin a donné une autre raison de cette situation et signale que les détenus, quand ils voient qu'il faut aller se coucher sans manger, tout de suite après le traitement, ne vont pas se faire soigner. Il n'est d'ailleurs pas surprenant qu'étant strictement nourris, ils répugnent à se priver d'un repas. Il faudrait, semble-t-il, que le médecin titulaire leur allouât un supplément alimentaire le lendemain, ou que ce supplément fût prévu dans le règlement de la prison sans recours obligatoire au médecin habituel. On encouragerait ainsi les détenus à se faire soigner.

La médiocre activité des services antivénériens des prisons départementales explique que, dans plusieurs d'entre elles, il a été trouvé des provisions de médicaments inutilisés et vieillies. Or, on sait qu'il est souvent dangereux de se servir de ces médicaments et les médecins hésitent, à juste titre, à les utiliser.

L'idée a été émise de soumettre tous les détenus, dès leur entrée en prison, à un examen clinique spécial et à un examen sérologique systématique. Il ne semble pas que sa réalisation, qui aurait, en effet, l'avantage de permettre un traitement suffisamment prolongé et régulier dans nombre de cas où ce traitement fait actuellement défaut, se heurte à des objections sérieuses et l'Inspection la signale à l'attention de l'Administration.

Dans les maisons centrales, la lutte antivénérienne est menée avec plus de continuité et de profit. Les services sont généralement bien organisés. Les écritures sont régulièrement tenues. Les observations à jour, les traitements régulièrement,

pratiqués. Il est possible de retrouver les éléments de base des statistiques, ainsi que de vérifier l'emploi des médicaments.

Cependant quelques difficultés de détail ont été rapportées.

Ainsi, il a été signalé par un médecin de maison centrale, que jamais il ne recevait les résultats des examens sérologiques demandés au laboratoire agréé voisin, alors que les prélèvements de sang étaient effectués dans de bonnes conditions.

L'enquête a permis de savoir que le laboratoire municipal en cause, n'effectuait pas les examens demandés, parce que « la Maison centrale ne paie pas les analyses ». Or, ce laboratoire est subventionné, sous diverses rubriques, par l'État (lutte antivénérienne, laboratoires d'hygiène sociale et de bactériologie) précisément pour pratiquer gratuitement les examens demandés par les services publics.

La désignation, pour le service antivénérien, d'un médecin spécialiste, autre que le médecin de la prison, a quelquefois soulevé des difficultés et suscité de légers conflits.

On a pu voir la nomination d'un syphiligraphe susciter un certain étonnement, pour la raison que le médecin habituel de cet établissement était un spécialiste des maladies vénériennes, chargé d'ailleurs du dispensaire.

L'Inspection générale appelle, à cette occasion, l'attention de l'Administration sur les inconvénients d'une sorte d'éparpillement des fonctions relevant de la lutte antivénérienne alors qu'il en résulte un éparpillement correspondant des indemnités attribuées. Le principe de la rétribution des services, par le moyen d'indemnités spéciales à chacun d'eux, peut aboutir, d'autre part, à de petits gaspillages, ainsi qu'en témoignent quelques situations, d'ailleurs exceptionnelles, signalées dans des rapports particuliers de l'Inspection générale. Dans ce sens, il a été relevé que, dans une prison départementale, deux ou trois malades seulement avait été examinés et traités, alors qu'une indemnité de 600 francs est attribuée au médecin pour ce service.

De même, la déclaration faite spontanément à un Inspecteur général par le médecin d'une prison départementale, que l'indemnité spéciale, allouée pour la lutte antivénérienne, était trop élevée pour le service rendu.

V

SERVICES ANTIBLENNORRHAGIQUES

Les services de traitement de la blénnorrhagie sont loin d'avoir l'importance pratique des services antisyphilitiques. La circulaire du 20 août 1926 recommande leur création

dans les agglomérations de 40.000 habitants et [au-dessus, et décrit minutieusement les conditions d'installation de leurs locaux, le plus souvent dépendants de l'hôpital, ainsi que la composition du matériel et du mobilier.

L'Inspection générale a relevé l'existence de quelques services antiblennorrhagiques fonctionnant dans des conditions satisfaisantes et rendant des services appréciables. Par contre, l'imperfection des résultats thérapeutiques, qui nécessitent un traitement de longue durée et apparaissent, quelquefois, disproportionnés avec les efforts et les frais qu'ils nécessitent, a déçu plusieurs médecins et des rapports de nos collègues se sont faits l'écho de leur scepticisme.

Il ne faut pas nier cependant que la persévérance des efforts est ici une condition indispensable du succès, et que la création de bonnes consultations antiblennorrhagiques constitue le meilleur obstacle au développement des cliniques charlatanesques dont nombre de malades sont la proie et la victime.

Les instructions ministérielles, en détaillant le mobilier et l'outillage susceptibles d'être prévus pour le fonctionnement d'un grand service antiblennorrhagique, n'ont pas entendu imposer l'acquisition de ce matériel.

Des praticiens ont exprimé l'opinion qu'il était inutile, pour le traitement de la blennorrhagie, de charger le budget en créant des services spéciaux et qu'il convenait, d'autre part, dans bien des cas, de s'en tenir à un outillage moins complet que celui mentionné par la circulaire du 20 août 1926.

Quoi qu'il en soit, dans nombre de localités de 40.000 habitants, aucun traitement de la blennorrhagie n'a été organisé et l'initiative de l'administration mérite d'être poursuivie.

VI

AUTRES SERVICES

Pour être complet, ce rapport eût dû comprendre un certain nombre d'autres chapitres que, pour diverses raisons exposées dans notre court préambule, nous ne pourrions développer actuellement et qui porteraient notamment sur :

Les laboratoires de sérologie ;

L'hospitalisation des vénériens ;

Le rôle des grandes organisations privées dans la lutte antivénéérienne ;

Les services de propagande ;

La surveillance de la prostitution ;
La prophylaxie individuelle.

Les laboratoires de sérologie ont été vus, pour une part, au cours de la dernière tournée, mais les observations que leur organisation et leur fonctionnement ont justifiées, trouveront leur place dans le rapport qui suivra la tournée de 1928 sur l'ensemble des laboratoires d'hygiène publique et sociale.

L'hospitalisation des vénériens ne présente plus, au point de vue des finances de l'État, la même importance que celle que lui avaient donnée les premières instructions du service. La charge financière de l'État a été ramenée aux limites des obligations de la loi du 15 juillet 1893, sauf sur décisions spéciales du préfet au sujet desquelles l'Inspection générale n'a pas relevé d'abus. Au point de vue technique, des améliorations ont été obtenues, depuis notre dernier rapport, dans l'installation de quelques services hospitaliers, mais il s'en faut que l'isolement des vénériens soit partout assuré dans les conditions exigées par les instructions ministérielles. Le contrôle du plan départemental des améliorations hospitalières qui fait l'objet de notre prochaine tournée, permettra des recherches utiles sur l'urgence des nouvelles installations à prévoir.

Au sujet de la participation à la lutte antivénéérienne des institutions privées et, notamment, des organisations industrielles et de quelques caisses de compensation qui ont créé des services antivénéériens fonctionnant en liaison avec les services officiels, des observations particulières ont été relevées au cours de la tournée. Elles sont insuffisantes pour permettre une appréciation d'ensemble. Les services des grandes organisations, telles que l'Institut prophylactique ou bien la Ligue nationale contre le péril vénérien, n'ont pas davantage fait l'objet, de la part de l'Inspection générale, d'un contrôle ou d'un examen d'ensemble.

La propagande morale et sanitaire a une importance considérable dans la lutte antivénéérienne et le service central, en liaison avec l'Office national d'Hygiène sociale et avec la collaboration des associations privées, s'est efforcé de la réaliser sous les formes les plus variées. L'Inspection n'a pas trouvé, au cours de sa tournée, les éléments permettant une appréciation motivée sur les résultats de ces efforts. Elle a formulé, dans plusieurs rapports particuliers, des observations d'ordre financier dont votre administration a été saisie. Le problème

difficile du rendement des dépenses de propagande dans le domaine de l'hygiène sociale mériterait, à lui seul, une étude spéciale approfondie.

Quant à la *surveillance sanitaire des prostituées*, nombre de médecins et d'hygiénistes estiment qu'elle constitue l'une des pièces essentielles, sinon la plus importante, de l'armement, en ce sens qu'il ne servirait de rien de multiplier les dispensaires et les consultations thérapeutiques si on ne tarissait la source la plus féconde des nouvelles contaminations.

L'administration centrale n'a pas méconnu l'intérêt du problème antivénérien posé sous cette forme et, comme l'a déjà exposé le rapport de l'Inspection générale de 1920, elle s'est efforcée, en ce qui concerne les prostituées, de dissocier les mesures exclusivement policières, intéressant l'ordre public, et les mesures proprement médicales relatives au traitement des prostituées et à la défense de la santé publique. La circulaire du 1^{er} juin 1919 comprend un grand nombre de dispositions, visant à la fois la prostitution réglementée et la prostitution libre, susceptibles d'assurer une préservation efficace grâce au concours des directeurs de bureaux d'hygiène et à la collaboration de médecins spécialisés. A vrai dire, les principes sur lesquels ont été établies les instructions de cette circulaire, n'ont pas été unanimement admis par les vénéréologues et se sont heurtés à toutes les objections de doctrine auxquelles donne lieu le fait seul d'une réglementation spéciale en ce domaine. L'Inspection générale a relevé que le développement des services médicaux, fonctionnant selon les dispositions de la circulaire de 1919 à l'égard des prostituées surveillées par la police, mais dans un but essentiel de protection sanitaire, a donné, dans plusieurs grandes villes notamment, des résultats intéressants. Les investigations n'ont pu être ni assez étendues ni assez approfondies au cours de cette tournée pour permettre des conclusions d'ensemble. Nos rapports particuliers font état de quelques améliorations apportées dans les institutions de traitement, spéciales aux prostituées réglementées et signalent, comme l'avait déjà fait le rapport de 1920, les difficultés auxquelles donne lieu l'application de l'article 10 de la loi du 1^{er} octobre 1917 sur la prostitution dans les débits de boissons.

Les diverses questions soulevées par la surveillance de la prostitution réglementée et clandestine, pourront, sans doute, être plus facilement résolues après une tournée spéciale d'inspection, et nous devons nous contenter, en attendant des solutions doctrinales encore éloignées, de suggérer que l'Adminis-

tration renforcé son action dans le sens d'une liaison de plus en plus étroite entre le service départemental d'hygiène des maladies vénériennes et les services médicaux de la prostitution.

Dés discussions de doctrine se sont également fait jour à l'occasion des mérites et de la diffusion des méthodes dites de *prophylaxie individuelle*. Ces méthodes, selon l'expression du D^r Gauduchau, qui s'en est fait l'apôtre fervent, réalisent seules la prophylaxie véritable et directe, en ce sens que les dispensaires et les autres institutions antivénériennes ne visent la prophylaxie que par l'intermédiaire de la thérapeutique. En fait, la valeur scientifique des pommades préservatrices, selon la technique préconisée par le D^r Gauduchau, ne semble pas avoir été contestée, et les appréciations recueillies au cours de notre tournée, confirment que la majorité des médecins leur est favorable, du moins en principe.

Les difficultés ou les divergences de vues surgissent seulement à l'occasion de la propagande que nécessite l'emploi de la méthode. L'Inspection générale a relevé que les conférences faites dans les milieux appropriés, bourses du travail, centres industriels, casernes, etc., ont donné d'excellents résultats. Elle estime que la diffusion de « la prophylaxie individuelle » ne prendra son plein développement qu'à la faveur d'une organisation départementale des services antivénériens, susceptible, dans les conditions qu'il nous reste à étudier, d'envisager, en tenant compte de la psychologie de chaque région et des différents milieux sociaux, les moyens efficaces de propagande.

VII

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET CONTRÔLE FINANCIER

L'organisation de la lutte antivénérienne est due, pour une grande part, à l'initiative directe de l'Administration centrale, sans l'intervention préalable d'aucune législation ni réglementation. Il en est résulté une grande diversité dans les créations des services et une inégalité de développement d'un département à l'autre. Comme le soulignait le D^r Faivre, l'Administration centrale, se proposant de remédier le plus rapidement possible au danger qu'elle s'efforçait de combattre, avait cherché à mettre à profit toutes les bonnes volontés, à utiliser toutes les organisations sur lesquelles elle pouvait s'appuyer pour

créer des services de traitement antivénérien, sans s'attacher à une formule étroite, sans faire dépendre son action de conditions souvent impossibles à réaliser.

Elle a donc fait appel aux hôpitaux, aux dispensaires d'hygiène sociale, aux bureaux d'hygiène sociale, aux œuvres privées. Parallèlement, elle s'est efforcée de grouper, dans chaque département, les différents services autour d'un organisme qualifié, essentiellement variable, également, suivant les circonstances. Les Inspecteurs généraux ont pu ainsi contrôler des organisations confiées soit à l'inspecteur départemental d'hygiène, soit à un office départemental d'hygiène sociale, soit à un délégué spécial, professeur de faculté ou d'école de médecine, désigné par le Ministre, soit à une association spécialisée autonome.

Nombre de rapports particuliers de nos collègues soulignent le peu de liaison des différents services antivénériens dans les départements, leur indépendance par rapport à la préfecture, qui entraîne une sorte de désintéressement de l'Administration préfectorale vis-à-vis des services fonctionnant loin ou en dehors d'elle, et une insuffisance du contrôle local à laquelle ne saurait suppléer l'intervention, si vigilante soit-elle, du service central.

Quelques passages de ces rapports, particulièrement caractéristiques, nous paraissent pouvoir être reproduits ici. « La caractéristique du service antivénérien dans le département de, c'est d'une part, d'être fragmentaire, d'autre part, d'être émietté. Fragmentaire, il l'est en ce sens que les seules villes de..... et de..... possèdent un armement antivénérien, alors que d'autres localités, où il existe un important noyau de travailleurs, demanderaient à en être pourvues. Émietté, il l'est dans chacune de ces deux localités où le chef du dispensaire ne joue aucun rôle, ni au point de vue de la protection prénatale, ni à celui de la surveillance sanitaire de la prostitution. »

Et, au point de vue de l'indépendance des services vis-à-vis de la préfecture, voici ce que nous trouvons dans un autre rapport: « Théoriquement, la lutte contre les maladies vénériennes relève de la N^{ème} division de la Préfecture, chargée de l'hygiène générale et en même temps de la lutte contre les fléaux sociaux. En fait, le rôle des services administratifs de la Préfecture est des plus limités; il consiste uniquement dans la transmission aux médecins, des avis d'ordonnements du Ministère.... »

« La Préfecture ignore de même les nouvelles consultations qui peuvent se développer sans être signalées au service central de prophylaxie des maladies vénériennes; elle n'est pas au

courant du plan général de lutte que se propose de développer votre Ministère. Ce défaut de liaison présente des inconvénients sur lesquels il est inutile d'insister. »

Dans un autre rapport, le même Inspecteur général précise: « Des consultations antivénériennes, antisiphilitiques et anti-blennorrhagiques à la fois, ont été instituées dans les hôpitaux importants du départements

« Ces consultations sont indépendantes les unes des autres; elles ne sont reliées entre elles que par un fil administratif très ténu, l'intervention de la division d'hygiène et de la comptabilité de la préfecture qui effectue le mandatement des subventions données directement par votre Ministère. Chaque consultation correspond, d'ailleurs, directement avec le service antivénérien du Ministère de l'Hygiène, lui adresse ses statistiques et lui fait part de ses besoins en argent et en matériel. »

Les inconvénients de cette situation sont particulièrement sensibles au point de vue de la gestion financière des organismes antivénériens et de l'exécution du budget. Les services antivénériens sont gérés par les collectivités, les établissements publics ou les associations privées auxquels ils sont rattachés. D'après les instructions ministérielles, il appartient aux administrations gérantes de prévoir un budget annuel de fonctionnement comprenant:

- 1° Une participation propre de l'organisation locale;
- 2° Les subventions demandées à la commune et au département;
- 3° La subvention demandée au Ministère de l'Hygiène.

En fait, nombre de services n'ont pas de ressources propres et ne disposent d'autres crédits que de ceux accordés par l'État sous forme de subvention pour l'aménagement, le fonctionnement et les indemnités aux médecins et infirmières.

Jusqu'en 1925, le Ministère a remboursé les dépenses, sur production d'états justificatifs. Depuis la circulaire du 15 mai 1925, l'Administration a substitué la règle du remboursement *a posteriori*, au régime des subventions forfaitaires, basées sur la production de l'état des dépenses antérieures et l'indication des améliorations ou modifications projetées. C'est le service central qui procède à l'examen des demandes et au contrôle des justifications, et le rôle de la préfecture se borne, dans nombre de cas, à recevoir les avis d'ordonnement du Ministère et à transmettre les mandats aux chefs des différentes organisations. Il est arrivé que l'Administration préfectorale, ignorante de la destination des crédits, en a retardé indéfiniment le man-

datement, ou, encore, que des crédits, non utilisés au cours d'un exercice, ont été renouvelés pour l'exercice suivant.

Bien qu'il s'agisse de faits exceptionnels et qui ne sauraient être invoqués contre l'activité de l'Administration centrale, il n'est pas douteux que le rôle de celle-ci serait singulièrement facilité grâce à l'interposition, dans chaque département, d'un service préfectoral responsable devant elle et qui, directement intéressé au programme élaboré par elle, en favoriserait et en centraliserait l'exécution.

Cette observation garde sa valeur pour le contrôle de l'emploi des médicaments dont la charge est intégralement supportée par l'État. Dans nombre de services et notamment de dispensaires, les Inspecteurs généraux ont regretté l'absence, non seulement d'un inventaire du matériel, mais de toute comptabilité matières d'entrée et de sortie des différents médicaments spécifiques, périodiquement envoyés par le Ministère. Il en résultait, pour eux, l'impossibilité de faire aucun rapprochement utile entre l'effectif des malades soignés, des injections faites et les médicaments utilisés. L'un de nos collègues a insisté justement sur l'intérêt que présenterait, pour l'Administration centrale, la comparaison, non seulement, d'un service à un autre, mais de département à département, des dépenses de médicaments rapportées au nombre de malades soignés.

L'examen de tels tableaux comparatifs, basés sur des statistiques et des comptabilités contrôlées, serait à ce sujet des plus suggestifs pour le meilleur fonctionnement des services.

Il en est, d'ailleurs, de même pour le contrôle du fonctionnement des autres organismes de la lutte antivenérienne et, notamment, des laboratoires régionaux et des laboratoires agréés auxquels les dispensaires et les médecins praticiens peuvent s'adresser pour leurs analyses sérologiques. De grandes différences — qu'ine comportent pas toutes leurs justifications ou leurs explications — ont été relevées au cours de notre tournée en ce qui concerne l'activité de ces laboratoires, le rapport entre les subventions attribuées et le nombre des analyses faites, le prix de revient de ces analyses et, en définitive, le rendement des services dont l'appréciation peut, seule, guider l'action administrative ou financière du Ministère.

L'Inspection générale estime que l'organisation donnant, au point de vue du contrôle, les garanties les plus sérieuses est celle qui groupe autour de l'inspection départementale d'hygiène, l'ensemble des institutions qui coopèrent à la lutte antivené-

rienne. Cette organisation n'exclut pas le concours d'un spécialiste averti, conseiller technique et consultant de l'Administration préfectorale et des médecins praticiens, mais elle permet, au point de vue de la fourniture des médicaments, des examens sérologiques, de l'installation matérielle et du fonctionnement technique, administratif et comptable, une heureuse centralisation et fournit à l'Administration responsable les éléments et les documents indispensables à une bonne gestion.

Si les circonstances qui ont présidé à la création d'un armement antivenérien en France n'ont pas permis de maintenir, ou de respecter, dans tous les cas et dans tous les départements, le principe de l'unité d'action sanitaire, la nécessité de cette unité, pour un maximum de rendement, ne s'est pas moins imposée à l'Administration centrale qui s'efforce de la réaliser dans les créations nouvelles ou dans les réorganisations poursuivies.

Dans le même ordre d'idées, le moment semble venu d'associer effectivement les Conseils généraux à l'organisation du service antivenérien de leur département. Déjà l'Administration a amorcé de véritables services départementaux, de consultations « au cabinet des praticiens, » ou de dépistage de l'hérédo-syphilis, en invitant les départements à participer à la dépense de ces créations ou en laissant à leur charge une partie des frais de fonctionnement.

Dans un cadre plus général, votre circulaire du 22 juillet 1927, en vue d'assurer aux différentes institutions antivenériennes, la régularité de leur mandatement, souvent compromis par l'ordonnancement tardif des subventions de l'État, a demandé l'inscription en recettes et en dépenses au budget départemental de tout le budget de la lutte antivenérienne. Accessoirement, cette circulaire formulait l'espoir de voir les Conseils généraux, ainsi amenés à constater les efforts poursuivis avec les seules finances de l'État, s'intéresser directement à ce budget, par l'octroi de subventions propres.

Il est normal que la lutte antivenérienne rentre dans le cadre des attributions départementales au même titre que la lutte antituberculeuse ou que la lutte contre les maladies contagieuses.

Ce sont là autant de branches parallèles et également importantes de l'Hygiène publique et sociale, qui, dans la diversité maintenue des institutions, comporte un cadre d'organisation commune et doit se soumettre à une direction unique.

La suggestion a été émise de donner à l'organisation antivenérienne un statut légal qui s'inspirerait de cette conception.

L'expérience de notre tournée d'inspection, en relevant les inconvénients d'une trop grande dispersion des efforts et d'un éloignement excessif du contrôle, en témoignant des bonnes volontés déjà acquises des Conseils généraux, semble favorable à cette suggestion.

VIII CONCLUSIONS

Ce rapport ne comporterait pas de conclusions spéciales s'il ne paraissait nécessaire de souligner l'importance considérable et progressive de l'initiative publique ou, plus exactement, de l'État en vue d'une lutte efficace contre les maladies vénériennes.

Au point de vue financier, cet effort s'est traduit par l'inscription au budget de crédits qui, de 200.000 francs en 1916, 800.000 francs en 1917, se sont élevés à 5.649.975 francs en 1926 et 6.950.000 francs en 1927 et atteignent 9 millions au budget de 1928.

A ces crédits, qui représentent les dépenses de fonctionnement annuel des services antivénériens, il y a lieu d'ajouter le produit de la taxe des cercles, affecté aux dépenses d'installation matérielle de ces services, qui, pour l'exercice 1926 a atteint la somme de 4 millions de francs et pour celui de 1927, 4 millions 800.000 francs. Soit, pour ces exercices un total respectif de (1926) 9.649.975 francs et (1927) 11.750.000 francs. Ce total atteindra vraisemblablement, en 1928, environ 14 millions.

Un tableau, publié dans le dernier rapport annuel de l'Office national d'Hygiène sociale, indique qu'à ce total de dépenses correspondent l'organisation et le fonctionnement de 893 services dont le détail figure dans un important volume, « L'armement antivénérien », publié par le Dr Cavaillon, chef du Service central. Ces différents services ont donné lieu, au cours du dernier exercice, à environ 1.350.000 consultations et provoqué 3.100.000 examens de laboratoire et 980.000 injections thérapeutiques.

L'exposé qui précède montre, qu'à raison de l'inégale activité des services, de l'imperfection ou de l'incertitude des statistiques et de l'insuffisance du contrôle, il serait excessif de donner à ces chiffres une valeur absolue ou d'y trouver une traduction fidèle et sûre des réalisations obtenues. Ils n'en donnent pas moins une idée suffisante de l'ensemble des créations

dues à l'initiative ministérielle, avec l'adhésion financière du Parlement, et la mesure des efforts persévérants de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques et du Service central, sous l'active et tenace impulsion des D^{rs} Faivre et Cavaillon, au cours des dix dernières années.

Les résultats obtenus correspondent-ils à ces efforts? Il conviendrait, sans doute, pour répondre à cette question, de savoir si la syphilis est en décroissance en France et de préciser la part qui revient dans ce bilan aux différentes organisations.

Nous n'avons pu, au sujet de l'évolution des maladies vénériennes, que recueillir des impressions, qui, dans l'ensemble, semblent assez concordantes, à savoir que la syphilis, dont la recrudescence pendant et au lendemain immédiat de la guerre a été manifeste, a subi une diminution progressive dans la plupart des départements. Cette évolution a subi un léger recul en 1925-1926 dans les régions de forte immigration étrangère. D'autre part, l'attention de plusieurs d'entre nous a été appelée sur l'importance du nombre de syphilis nerveuses.

L'enquête qui a été faite par l'Administration auprès du corps médical sur l'importance et l'évolution de la syphilis dans le rayon de leur circonscription, confirmera, vraisemblablement, ces impressions. Il serait excessif d'en dégager des conclusions trop absolues, mais il sera permis de reporter le mérite des résultats obtenus sur l'ensemble des organisations antivénériennes.

Nous avons noté, au cours de ce rapport, les observations que nous paraissent motiver l'organisation et le fonctionnement de ces services, l'impossibilité ou l'inutilité de multiplier les dispensaires, les espoirs qu'il semble possible de fonder sur la collaboration généralisée des médecins praticiens, l'importance à réserver à la surveillance sanitaire des prostituées et à la prophylaxie individuelle, qui ont pour objectif de diminuer le réservoir du virus ou de préserver de la contamination. Il nous paraît inutile d'y revenir plus longuement, mais nous voudrions insister, dans ce court chapitre de conclusions, sur la nécessité de poursuivre, dans les conditions déjà précisées, une organisation départementale de services antivénériens, étroitement coordonnée avec l'ensemble des services de la loi de 1902, et réalisant autour de l'inspection d'hygiène, l'unité d'action et de contrôle sanitaire dans le département.

Une telle mise au point répond à une décentralisation méthodique, et s'harmonise parfaitement avec notre système administratif; elle est seule à même d'établir un programme des différentes mesures nécessitées par la lutte antivénérienne et

paraît susceptible, mieux qu'aucune autre, d'entraîner la collaboration confiante des médecins praticiens.

C'est à une conclusion analogue qu'aboutissait notre rapport d'ensemble de 1925 sur les services départementaux d'hygiène. Nous pouvons la reprendre aujourd'hui, avec la même conviction, en exprimant le vœu qu'elle inspire le futur statut légal de la lutte antivénéérienne.

VI

APPLICATION

DES INSTRUCTIONS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

RELATIVES

A LA LUTTE CONTRE LA VIE CHÈRE

(Rapporteur : M. Mossé, Inspecteur général.)

Il a été demandé à l'Inspection générale d'examiner, au cours de sa tournée de 1927, les conditions dans lesquelles avaient été appliquées, par les préfetures et les autorités locales, les instructions du Ministère de l'Intérieur, relatives à la lutte contre la vie chère.

Dans un domaine aussi vaste, où se posent des problèmes multiples dont le seul examen — nous ne disons pas la solution — supposerait l'élaboration d'enquêtes complexes, portant sur un ensemble de phénomènes d'ordre géographique, économique, social et même moral, il ne pouvait être question, pour l'Inspection générale, d'étendre, au-delà de constatations pratiques et de comparaisons limitées, la mission de contrôle qui lui avait été dévolue. Pour les mêmes raisons, elle ne saurait sortir de ce cadre étroit dans la présentation qui va suivre du résultat de ses observations les plus saillantes, d'où elle n'entend nullement dégager d'enseignements d'ordre général touchant le passé, non plus que proposer, pour l'avenir, un programme dont l'élaboration ne saurait rentrer dans le champ de son expérience.

Les instructions émanant du Ministère de l'Intérieur, dont l'Inspection générale a été invitée à surveiller l'application, consistent en circulaires dont les principales portent les dates du 20 octobre 1924, relative à la création des comités départementaux d'action économique ; du 17 janvier 1925, préconisant des mesures d'affichage des prix, de fermeture périodique d'établissements d'alimentation ; du 15 février 1925, sur la surveillance des transactions effectuées dans les foires et marchés et des achats directs ; du 20 mars 1925, sur l'application des barèmes dans les boucheries ; du 15 décembre 1925, sur les initiatives municipales, la surveillance des prix, la réglemen-

ation des ventes sur les marchés; du 15 janvier 1926, sur la limitation des ventes en dehors des marchés; enfin et surtout, des 24 août et 10 septembre 1926, dont la première apparaît comme une sorte de codification générale des dispositions antérieures, développées et précisées, tandis que la seconde les complète sur des points de détail, tels que la limitation des menus des restaurants, les marchés témoins, etc...

Les observations qui se dégagent de l'ensemble des rapports de tournée seront résumées d'après un plan qui envisage, en premier lieu, le rôle et l'action des organismes appelés à concourir à la lutte contre la vie chère, et ensuite, les conditions d'application des mesures prises par lesdits organismes.

ACTION DES ORGANISMES APPELÉS A CONCOURIR A LA LUTTE CONTRE LA VIE CHÈRE

L'application des mesures envisagées par le Ministère de l'Intérieur et qui seront examinées dans la deuxième partie de ce rapport, était confiée à l'ensemble des autorités locales stimulées et contrôlées par les préfets.

Les préfetures avaient un rôle primordial à jouer en cette matière, consistant d'abord à diffuser les instructions ministérielles, à prendre les arrêtés réglementaires que supposait leur mise en vigueur, ensuite, à exercer, le cas échéant, la tutelle sur les autorités décentralisées, enfin, à provoquer l'action répressive, laquelle pouvait se traduire par des sanctions administratives et judiciaires.

Les préfets devaient, aux termes de la circulaire du 24 août 1926, faire connaître au Ministère de l'Intérieur, par des rapports mensuels, le résultat des mesures prises.

La plupart des préfets ont confié à un de leurs chefs de division l'ensemble de ces attributions. D'autres en ont chargé (Côte-d'Or) les secrétaires généraux; plus rarement des fonctionnaires départementaux (le vétérinaire, en Saône-et-Loire). Quelques-uns en ont conservé plus directement l'initiative en les concentrant à leur cabinet (Morbihan, Seine-et-Marne).

La diffusion des instructions ministérielles s'est faite en général avec soin. Parfois, les circulaires ministérielles ont été insérées au *Recueil des actes administratifs*; le plus souvent, copie a été adressée aux sous-préfets, aux maires, aux parquets, aux commissaires de police, aux commandants de gendarmerie.

Dans d'autres départements, la communication a été faite verbalement aux sous-préfets et aux maires, au cours de confé-

rences tenues à la préfecture (Jura). Certains préfets ont employé concurremment les deux méthodes, dans le désir d'envisager, d'accord avec les maires, les moyens les plus efficaces d'en assurer l'exécution.

Les arrêtés réglementaires que les préfets étaient invités à prendre, et qui visaient principalement l'obligation de l'affichage des prix, la limitation des menus de restaurant, la généralisation du pain rassis, ont été élaborés presque partout dans des conditions satisfaisantes. Ils ont été dûment notifiés aux autorités secondaires. Toutefois, il est trop peu fréquent qu'ils aient été publiés par la voie de la presse, et il est plus rare encore qu'ils aient été affichés ailleurs qu'à la préfecture. Quoiqu'il en soit, la réglementation résultant de ces arrêtés, inspirée par les circulaires ministérielles, a été connue partout.

Mais, dans la grande majorité des départements, l'action réglementaire de la préfecture s'est bornée là. Si l'on met à part les mesures d'ordre général prises par voie d'arrêté préfectoral et concernant, tantôt la taxation du pain, tantôt la fermeture hebdomadaire des boucheries et boulangeries, qui ont été prises dans certains départements, l'Inspection générale n'a guère constaté l'exercice d'une tutelle énergique et suivie sur les autorités municipales, en vertu de l'article 99 de la loi de 1884.

L'impulsion donnée par les préfetures à l'exercice de l'action répressive, tant par l'orientation des interventions des comités économiques (pour les sanctions civiles) que par les contacts avec les organes de constatation et de poursuites (polices municipale et spéciale, gendarmerie, etc.) a été très inégale. Il convient de noter que le plus grand nombre des préfets ont négligé de se faire mettre au courant des infractions relevées et des poursuites exercées.

Enfin, bien que, pour la plupart des départements, des rapports périodiques aient été adressés au Ministère de l'Intérieur, non seulement il a été constaté que trop de ces documents ne contenaient que des appréciations succinctes, mais cette obligation a, parfois, été tout à fait perdue de vue. A ce point, que le Ministre de l'Intérieur a dû, dans le courant du deuxième trimestre de 1927, adresser à un certain nombre de préfetures des rappels portant sur plusieurs mois de retard.

L'impression qui se dégage de l'activité des préfets, dans le cadre des instructions ministérielles, est donc la suivante: la presque totalité d'entre eux n'a pas négligé de faire connaître les instructions ministérielles et de prendre les arrêtés régle-

mentaires prescrits. Mais la surveillance et le contrôle de leur application sont apparus en général comme insuffisants. Quant à une intervention plus personnelle des préfets, en dehors de ce cadre, qui a pu se traduire tantôt par des conférences, soit avec les maires, soit avec des représentants du commerce ou des organes corporatifs, tantôt même par des tournées et des visites sur place, l'Inspection générale en a trouvé trace assez souvent, mais il lui serait difficile d'affirmer que, comme l'ont fait valoir ceux qui ont pris ces initiatives, celles-ci se soient traduites par des résultats plus féconds.

Parmi les organismes auxquels prescrivait de faire appel les instructions ministérielles, les *Comités économiques* devaient avoir un rôle prépondérant et appeler toute leur attention.

Le fonctionnement de ces organismes avait été prévu pour la première fois dans la circulaire du 20 novembre 1924 qui annonçait même le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi sur les offices départementaux de ravitaillement. La circulaire d'août 1926 prescrivit aux préfets de les réorganiser en appelant à y siéger, avec les délégués des principaux groupements de producteurs et des commerçants grossistes et détaillants, des représentants des consommateurs, des familles nombreuses, de la presse locale et des organisations de mutilés, invalides et anciens combattants.

D'une façon générale, ces comités préexistaient à la circulaire d'août 1926 et si la plupart des préfets ont pris des arrêtés nouveaux, notamment pour appeler à y siéger telles ou telles catégories de membres, la composition de la plupart d'entre eux, établie en conformité des instructions de 1924, n'a pas eu à subir de modifications pour être en harmonie avec les dispositions des circulaires ministérielles.

Au point de vue de leur composition, il a été relevé, dans un certain nombre de ces comités, l'absence de représentants véritables des groupements producteurs et leur remplacement par des intermédiaires plus ou moins directs, ainsi : les chevil-lards au lieu et place des éleveurs de bestiaux, les sociétés de ramassage de lait, au lieu des fermiers (Calvados).

Les délégués de la presse sont loin d'avoir siégé partout. Dans certains départements, les préfets ont même considéré comme préférable de ne pas les faire entrer dans le comité (Puy-de-Dôme).

Il est rare que les membres des comités aient représenté, en nombre proportionnel, chaque partie d'un département. Le motif donné est, presque toujours, l'inconvénient des déplacements. Il en est résulté, dans l'ensemble, qu'on n'a vu siéger

dans ces comités que des représentants du chef-lieu, auxquels se joignaient, parfois, certains maires des communes les plus importantes (Aveyron, Cantal) ou les plus voisines.

Des préfets ont pensé pouvoir parer à cette difficulté en confiant à l'initiative des sous-préfets, le soin d'instituer dans leurs arrondissements des comités analogues ou des sous-commissions à compétence limitée (Var, Gard, Haute-Marne). L'existence de ces organismes a été, en général, de courte durée et leur besogne s'est rarement traduite par des mesures efficaces.

Si les comités économiques, soit dans la période initiale, soit dans celle qui a suivi leur réorganisation, ont presque toujours été constitués et se sont mis à la tâche, il s'en faut de beaucoup que leurs travaux aient été partout orientés dans le sens des instructions ministérielles et, surtout, que leur persévérance dans l'effort et l'assiduité demandés ait été tenace. Nombreux sont les départements où les inspecteurs généraux ont constaté que le comité économique avait cessé depuis plusieurs mois de se réunir; ou bien, des préfets indiquaient que la tentative ébauchée en 1924 avait donné des résultats tels qu'ils n'avaient pas jugé bon de la renouveler en 1926 (Doubs, Jura, Aisne, Hautes-Pyrénées, Haute-Loire, Morbihan, Seine-et-Marne, Lot).

Tout d'abord, certains préfets n'ont pas centralisé, dans les comités économiques, l'étude des questions relatives à la vie chère. Que, parallèlement à eux, aient fonctionné les comités de taxation des farines, prévus par les instructions du Ministère de l'Agriculture et dont le rôle est spécial et limité, cela allait de soi. Mais il est des départements où on a vu se superposer aux comités économiques, un comité dit de la surveillance des prix ou de l'indice du coût de la vie, qui agissait sans liaison, examinant les mêmes questions, présentant des suggestions contradictoires, entre lesquelles l'oscillation des organes d'action s'est éternisée sans profit (Puy-de-Dôme, Haute-Loire, Gers, Ariège, Ardennes, Hautes-Pyrénées).

D'autre part, la principale des causes de l'inactivité de la plupart des comités économiques a peut-être été qu'on n'a pas suffisamment orienté, dès l'origine, les travaux de ces organismes dans le sens voulu par le Ministère. Ces comités avaient pour tâche essentielle de constituer une documentation générale en centralisant les divers éléments d'établissement des prix et en déterminant le cours moyen des produits de consommation courante. En outre, ils devaient procéder à des enquêtes et à des vérifications dans tous les cas qui leur seraient signalés de ventes à des prix excessifs.

Certains comités ont très bien compris le sens et l'objet de la collaboration qu'on attendait d'eux. Ils se sont efforcés de constituer la documentation prévue. D'ailleurs, les inspecteurs généraux ont pu constater que celle-ci, qu'elle ait été établie par les soins desdits comités ou par certains fonctionnaires départementaux (vétérinaire départemental, inspecteur des fraudes) ou même par l'intermédiaire des commissaires centraux ou des commissaires de police, existait dans presque toutes les préfectures. Mais il n'était pas suffisant de la constituer ; fallait-il encore en tirer parti.

Plus rarement, les comités départementaux ont été jusqu'au bout de leur tâche, se livrant à des enquêtes sur les prix de vente excessifs. Quelques rapports signalent leur intervention dans ce domaine, ainsi que l'exposé des séances au cours desquelles ont comparu, devant le comité, les commerçants objet de ces constatations (Côte-d'Or).

Mais on peut affirmer que c'est la très petite minorité des comités économiques qui s'est livrée à ce double effort.

La plupart de ceux qui ont siégé semblent avoir voulu aborder le problème de la vie chère avec trop d'ampleur. Il n'est pas rare de lire des comptes rendus entiers de séances, consacrées à l'examen du problème du logement, de la monnaie, des transports, de la politique agricole, des exportations, des douanes, quand ce n'est pas sur l'ensemble du système fiscal ou les méfaits de l'alcoolisme, que les dissertations se poursuivent. De longues heures se sont ainsi écoulées à la critique de situations ou à l'exposé de programmes et de problèmes que les comités économiques, quelle qu'ait pu être l'éloquence de leurs membres, étaient inhabiles à remplir ou à résoudre.

D'autres ont pris la chose tout à rebours et n'ont apporté aux délibérations auxquelles ils étaient conviés qu'un scepticisme désabusé.

Enfin, on a vu des comités économiques se partager immédiatement en deux camps, dressés l'un contre l'autre dès la première séance, et n'aboutissant, au cours de discussions dont l'âpreté ne parvenait qu'à les rendre plus stériles, qu'à en paralyser les travaux (Gers, Alpes-Maritimes, Puy de Dôme). Tel a été d'ailleurs l'argument maintes fois donné aux inspecteurs généraux par les préfets pour expliquer la désuétude dans laquelle ils avaient laissé tomber ces institutions.

Certes, au sein même des comités économiques qui ont compris leur rôle comme les appelant à examiner, dans son ensemble ou dans telle de ses parties, le problème de la vie chère, n'ont été élaborés, sur les questions de la viande, du lait, des

initiatives municipales, etc..., des rapports extrêmement documentés et dont la lecture est souvent très instructive. Mais, outre que les préfectures, en présence des difficultés de réalisation, ont manifesté des hésitations à exécuter les mesures préconisées, l'élaboration de ces rapports, qui semble rentrer plus particulièrement dans le rôle de certains fonctionnaires départementaux qualifiés, et leur discussion souvent laborieuse n'auraient pas dû détourner les comités économiques de l'action précise prévue par les instructions ministérielles et rappelée ci-dessus, qui était à la fois limitée et pratique.

Des préfets ont cru que la composition un peu étoffée des comités économiques, dans les départements où les membres faisaient preuve d'assiduité, était un obstacle à la fécondité et à la rapidité de la besogne. Ils ont proposé à ceux-ci de se scinder en commissions et sous-commissions. Quelques résultats ont ainsi été obtenus, mais il est arrivé aussi qu'on se soit heurté à des votes contradictoires (Alpes-Maritimes, Puy-de-Dôme, Calvados, Pyrénées-Orientales).

Il a paru à certains plus expédient de recourir à la constitution de commissions permanentes qui, en nombre plus limité, se sont mises à la tâche, mais, là où elles ont été instituées, elles ont pris la place des comités économiques, qui n'ont plus été appelés à siéger en séance plénière.

Bref, les comités économiques n'ont répondu que dans de rares départements aux directives ministérielles, et l'impression générale recueillie auprès des préfets, c'est qu'ils n'ont apporté aux organes actifs qu'une collaboration très précaire.

Il est d'ailleurs aisé de voir, à la lecture des rapports de tournée, combien leur rôle s'est amenuisé au cours de l'année 1927. Certains de ceux-ci, reflétant la situation du premier trimestre de l'année, sont encore imprégnés du bruit de leur fonctionnement, alors que les rapports déposés au début du troisième trimestre n'apportent qu'un écho de plus en plus affaibli de leur existence.

L'action des *sous-préfets*, si l'on en excepte les arrondissements où se sont constitués des sous-comités économiques, à l'instar des comités départementaux, a été en général peu féconde. Sans doute, les sous-préfets ne sont pas investis des pouvoirs de tutelle accordés aux préfets par la loi de 1884 et, au surplus, leur rôle, en pareille matière, ne pouvait se manifester que comme l'organe d'exécution du plan tracé par la préfecture. Leur place était toutefois marquée et leur concours pouvait être utile. Or, non seulement les sous-préfets placés

à la tête d'arrondissement ne semblent pas avoir apporté aux préfets une collaboration bien efficace, mais il est rare que ceux-ci aient songé à utiliser les fonctionnaires à la suite.

Pour ce qui est des *conseillers de préfecture* rattachés, dans les départements siège de conseils interdépartementaux, la légalité de leur utilisation, depuis le décret de septembre 1926, peut prêter à doute. Mais les sous-préfets sans poste territorial, auraient pu constituer pour les préfets des auxiliaires précieux. Il n'a été presque jamais fait appel à eux (à titre d'exceptions : Morbihan, Loir-et-Cher).

L'intervention des *maires*, en une matière où la loi de 1884, sans parler de celle de 1791, leur assigne des pouvoirs si étendus, était évidemment essentielle. Certains maires ont déployé personnellement des efforts très énergiques et souvent fructueux, et il sera reparlé dans la deuxième partie de ce rapport de leur action, notamment quant à la réglementation des marchés et l'institution de régies municipales.

C'est surtout à l'occasion des mesures qu'ils pouvaient être amenés à prendre à l'égard du commerce libre, tantôt par voie de taxation, tantôt par voie de fermeture, et, en tant que chefs de la police municipale, par l'impulsion à donner au personnel sous leurs ordres, que leurs actes, dans bien des localités, se sont révélés assez faibles.

Un grand nombre n'ont pas cru à l'efficacité des mesures ci-dessus, d'autres ont hésité à les prendre, de crainte d'agitation. La plupart ont fait preuve d'un excès de mansuétude auquel ne palliait presque jamais l'exercice, de la part du préfet, d'une tutelle énergique. Si bien que, pour rester sur le terrain limité de l'application des instructions ministérielles, l'Inspection générale a été amenée à constater qu'il s'en faut de beaucoup que les municipalités, en vue de ladite application, aient fait un usage satisfaisant de pouvoirs qui leur sont légalement impartis.

La même critique paraît méritée par les organes de poursuites et surtout de répression.

Les polices municipales ont rempli, en général, leurs devoirs de surveillance. Sans doute leur action s'est moins souvent traduite par des procès-verbaux que par de simples avertissements. Les visites faites sur les marchés et dans les boutiques par les inspecteurs accompagnés des commissaires centraux et des commissaires de police ont révélé bien des lacunes. A cela, certains commissaires ont objecté la pénurie de leur personnel, d'autres les mêmes appréhensions qui faisaient hésiter les maires.

Par contre, la plupart des rapports de tournée signalent, dans bien des départements, la fréquence des procès-verbaux de gendarmerie. Ces agents n'avaient pas, il va de soi, les mêmes arguments à faire valoir.

Mais il semble que l'excuse la plus fréquente qui ait été donnée au ralentissement, dans bien des localités, du service de surveillance, est l'inanité qui eut résulté des poursuites correctionnelles. Sans doute, devant le tribunal de simple police, il est aisé d'obtenir l'insignifiante pénalité de 1 à 5 francs d'amende, que les commerçants n'hésitent pas à encourir, dût le total des frais de la poursuite décupler le chiffre de la condamnation. (On note toutefois des condamnations à la prison dans le Puy-de-Dôme.) Mais dès qu'il s'agit de faire application de l'article 419 nouveau du Code pénal, destiné à sanctionner les délits plus graves que le défaut d'affichage, ou la vente en dehors des heures de marchés, dès qu'on sort du domaine contraventionnel pour entrer dans le domaine délictueux, on voit se dresser de multiples difficultés de procédure, et d'aucuns pensent que parmi les autorités qui ont montré le plus d'hésitation à lutter contre la vie chère figurent les parquets et les tribunaux. Les rapports des inspecteurs généraux abondent, à cet égard, en exemples de poursuites amorcées et non suivies, soit que les éléments du délit n'aient pas semblé suffisants aux autorités chargées d'en poursuivre la répression, soit que les avis préalables d'organismes, tels que l'office départemental agricole, en matière de hausse de prix, de suroffre, aient paralysé l'action judiciaire (Gers, Côte-d'Or, Aveyron, Cantal, Pyrénées-Orientales, Puy-de-Dôme, Haute-Marne).

Enfin, le concours qu'on attendait de la Presse — dont la place était marquée au sein des comités économiques — et dont l'action de propagande auprès de l'opinion publique pouvait être fructueuse, n'a pas donné partout les résultats attendus. D'abord, nous l'avons dit, les représentants de la Presse n'ont pas suivi partout avec assiduité les séances des comités économiques. De plus, si les journaux locaux ne se sont jamais refusés à insérer les communiqués de la préfecture, non plus que les compte rendus desdites séances, il est rare qu'ils les aient accompagnés de commentaires persuasifs. On a même vu des exemples d'attitude contraire dictée par certaine clientèle. Ici encore, l'unanimité a été loin de se faire en vue de seconder la tâche des autorités locales.

Quant à l'opinion publique, il faut constater qu'à côté de l'animosité que déployaient au sein des comités économiques certains de ses porte-parole, elle a fait preuve, dans son ensemble,

de passivité. A ce point, qu'on a pu soutenir que la majeure partie du public redoutait un fléchissement du coût de la vie, soit que, pour les vendeurs de denrées et marchandises, on ait trouvé un avantage à la hausse, soit que pour les salariés, on ait craint la répercussion de la baisse sur le produit du travail. L'Inspection générale ne saurait faire siennes de semblables appréciations, mais elle doit à la vérité de constater un état de choses qu'elle ne se charge pas d'expliquer.

La preuve de cette constatation résulte de l'absence quasi totale (parmi les rares exceptions, les Ardennes) de protestations ou de plaintes portées au comité économique, lequel, aux termes des instructions ministérielles, avait le devoir de les recueillir et d'en faire l'objet d'enquêtes.

Une réserve visé cependant, dans un certain nombre de départements, l'action de *sociétés coopératives et ligues de consommateurs*.

Les *sociétés coopératives* apparaissent comme ayant rendu de réels services dans la lutte contre la vie chère, notamment dans les Pyrénées-Orientales, l'Ariège, la Haute-Marne, à condition qu'elles n'aient pas distribué à leurs membres des ristournes trop importantes comme dans le Var.

De même, pour assez peu fréquente qu'elle ait été, l'action des *ligues de consommateurs*, là où elle n'a pas été entravée par le fisc comme dans le Cantal, ou les Chambres de Commerce (Maine-et-Loire) paraît s'être exercée partout avec une certaine efficacité.

C'est ainsi qu'on a signalé les heureux résultats dans le Gers, la Haute-Marne, le Lot, et surtout dans les Hautes-Pyrénées, où l'une d'elles groupe plus de 1.500 adhérents, et en Vendée (2.000). Dans une commune de l'Ain, une association analogue s'est faite acheteuse de bêtes sur pied et en assume directement l'abattage.

Mais cette action s'est exercée en marge des comités économiques et parfois même des organismes officiels, si bien qu'on a assisté à cette situation que les meilleurs résultats obtenus dans la lutte contre la vie chère l'ont été par ceux qui ont pris en main leur propre défense.

APPLICATION DES MESURES PRÉCONISÉES

Les mesures préconisées par le Ministère de l'Intérieur dans les circulaires précitées visaient un triple but :

I. — Éviter le gaspillage des denrées par la restriction de la consommation ;

II. — Assurer le contrôle des prix et la surveillance des transactions commerciales ;

III. — Intensifier l'approvisionnement et provoquer la baisse des denrées par des interventions d'ordre économique.

I. — RESTRICTION DE LA CONSOMMATION

1° Les mesures destinées à éviter le gaspillage des denrées consistaient en certaines restrictions apportées à leur consommation, qui devaient avoir pour effet de diminuer le montant des importations de l'étranger.

C'est dans cet ordre d'idées que les instructions ministérielles, notamment celles du 24 avril et 20 septembre 1926 ; ont invité les préfets à prendre des arrêtés réglementaires en vue de la généralisation du pain rassis et de la limitation du nombre de plats dans les restaurants.

La généralisation du pain rassis a fait l'objet, dans tous les départements, d'arrêtés préfectoraux, conformes aux prescriptions ministérielles, mais elle n'a été préconisée qu'à l'égard des établissements où l'alimentation en collectivité est réglementée, notamment les hôpitaux et hospices, les lycées et collèges, les établissements militaires et les prisons (où cette obligation a d'ailleurs toujours été la règle). Les rapports des Inspecteurs généraux ont évalué le pourcentage de cette consommation par rapport à la consommation totale : il est insignifiant.

Par contre, aucune mesure analogue n'a été envisagée à l'égard des hôtels, buffets et restaurants où son application était évidemment plus délicate, en raison des préférences de la clientèle. Il a été d'ailleurs observé, dans certaines villes où les boulangeries sont fermées hebdomadairement, que les hôtels et restaurants fournissent du pain frais à la clientèle à l'aide d'un mouillage et d'une cuisson.

Des préfets ont bien songé à inviter ces établissements à diminuer le poids des rations offertes, mais c'est là précaution illusoire, le pain étant fourni à discrétion.

Quant à l'éventualité de susciter de la part des boulangers la vente de pain rassis à des prix inférieurs au pain frais, elle s'est heurtée partout à la résistance, à raison de la déperdition de poids qu'entraîne la dessiccation du pain.

La limitation du nombre des plats des menus dans les restaurants a été partout édictée. Il est rare que les préfets aient poussé plus loin (comme en Saône-et-Loire) la réglementation

en cette matière, ainsi que la circulaire du 10 septembre leur en laissait la faculté.

Mais il a été constaté qu'en dépit de la tolérance très large qui résultait de la mise à l'écart des abats, c'est-à-dire de la triperie et de ses accessoires, et des viandes froides, gibiers et hors-d'œuvre, grâce à laquelle les restaurants ont pu satisfaire en réalité à toutes les exigences de leur clientèle, ces prescriptions n'ont pas été partout observées. D'abord, des dérogations fréquentes ont été sollicitées de l'administration, qu'il s'agisse de banquets officiels, de banquets privés, de manifestations gastronomiques. En outre, il est de nombreux départements où dans les grands centres urbains, les arrêtés préfectoraux réglementaires ont été assez rapidement perdus de vue, plus particulièrement dans le Midi.

Si la surveillance de ces dispositions est relativement facile dans les petites villes, où le tour des hôtels et restaurants est rapidement fait, elle est pratiquement impossible dans les centres d'attraction des étrangers et des touristes et dans les localités siège d'un mouvement de vie mondaine. Il se produit alors que l'affranchissement dont on y bénéficie éveille la jalousie des régions circonvoisines et suscite l'imitation. Le cas a été constaté dans les Bouches-du-Rhône.

Parmi les mesures destinées à limiter la consommation des denrées figurait la fermeture hebdomadaire des boulangeries, boucheries, charcuteries et établissements similaires. Un certain nombre de préfets y ont eu recours. Plus fréquemment, ils s'en sont remis aux maires du soin de prendre ces initiatives. Or, les intérêts municipaux, en cette matière, sont subordonnés à nombre de considérations qui ont pesé ici et là avec force. Généralisées dans certains départements, elles ont paru inapplicables dans d'autres. Ce qu'on peut dire, c'est que les rapports de tournées les signalent comme assez fréquentes.

Enfin, toujours en vue de raréfier la consommation de viande fraîche, les instructions ministérielles préconisaient la généralisation de la viande congelée et une plus grande consommation du poisson. Certains essais ont été tentés dans cet ordre d'idées. En ce qui concerne la viande congelée, on ne saurait escompter un succès dans les pays d'élevage (Aveyron, Haute-Loire), et, d'ailleurs, d'une façon générale, on peut conclure qu'à de très rares exceptions près, la clientèle, qui sembla à certains moments, notamment pendant la guerre, l'accueillir favorablement, l'a aujourd'hui désertée. Certains rapports d'Inspecteurs généraux signalent, au surplus, que des mécomptes sont survenus par endroits, quant à la qualité des

envois. On a mis également la défaveur rencontrée par cette denrée sur le compte des exigences de la clientèle devenue plus difficile.

Quant à l'intensification de la vente du poisson, on a pu la constater dans les localités où elle n'est pas contre-indiquée par les difficultés de transport et, comme il sera dit plus loin, elle a trouvé place dans le champ des initiatives municipales. Mais l'effort en cette matière apparaît en somme assez limité et surtout, à de rares exceptions près, n'a pas été très soutenu.

II. — CONTRÔLE DES PRIX ET SURVEILLANCE

DES VENTES DE DENRÉES ET OBJETS D'USAGE COURANT

A l'égard de ce contrôle, les instructions ministérielles pré voyaient une série de mesures qui peuvent se distinguer en :

- a) obligation de l'affichage des prix ;
- b) établissement d'une documentation sur les cours, et enquêtes sur les dépassements abusifs ;
- c) surveillance des transactions et des manœuvres spéculatives ;
- d) centres de vie chère.

a) *Affichage des prix.* — Cette obligation a été partout prescrite par arrêtés préfectoraux qui ont, en général, été observés, tout au moins dans les premières semaines de leur promulgation. Toutefois, dans un grand nombre de départements, cette application s'est relâchée. Peut-être l'arrêt de la Cour de cassation du 6 février 1926, qui a interprété dans un sens assez limitatif les arrêtés pris en cette matière (aux denrées se vendant au poids ou à la mesure) n'a-t-il pas été sans répercussion dans cet ordre d'idées. D'autre part, l'exonération admise pour les denrées vendues dans les marchés au profit des producteurs par la circulaire du 26 novembre 1926, a créé des inégalités entre vendeurs de marchandises analogues et rendu la surveillance plus malaisée. Enfin, tant sur les marchés qu'en boutiques, les inspecteurs généraux ont constaté maintes tentatives, soit pour soustraire certains produits à cette prescription, soit pour la rendre inopérante. Tantôt la pancarte n'est pas apparente sur le comptoir du vendeur, mais consiste en un morceau de papier enfoui dans les paniers contenant les denrées vendues, tantôt, pour les denrées vendues en boutique, l'affiche des prix

est dissimulée dans un coin du magasin, ou tout à fait absente, parce que le commerçant vient à peine d'ouvrir ou est sur le point de fermer son étalage...

Il faut convenir toutefois que la surveillance de l'affichage, surtout sur les marchés et les magasins environnants, s'est effectuée assez sérieusement dans la plupart des villes et que c'est en pareille matière que les contraventions encourues l'ont été le plus fréquemment.

b) *L'établissement d'une documentation sur les cours moyens* et les enquêtes sur les dépassements abusifs de ces prix constituaient l'attribution primordiale des comités économiques. Nous avons dit que ceux qui avaient ainsi compris leur tâche étaient assez rares, mais qu'à leur défaut, cette documentation a été souvent constituée à la préfecture, grâce aux renseignements fournis par les commissaires de police et les fonctionnaires municipaux chargés de la surveillance des marchés.

Ce que la plupart des comités économiques ont fait dans cet ordre d'idées, c'est de discuter des rapports, établis en général par des fonctionnaires départementaux ou municipaux (vétérinaires, chefs du service de la répression des fraudes, receveurs d'octroi etc...) sur les conditions d'approvisionnement et de vente de certaines denrées, en particulier, la viande et le lait, voire le pain. Cette dernière question a été plus souvent examinée par le comité des farines. Quelques-uns ont étendu leurs enquêtes aux produits d'épicerie ou aux boissons; plus rarement aux vêtements et chaussures; très exceptionnellement aux moyens de chauffage.

La lecture de certains de ces documents est instructive, et les causes de la rareté ou de la cherté de certaines denrées y sont minutieusement énumérées. Ce qu'on peut parfois y déplorer, c'est que ces problèmes n'aient été envisagés qu'à un seul point de vue, celui du bénéfice du détaillant, alors que les conditions de vente du producteur étaient laissées de côté. C'est le cas, notamment, pour le lait, dont ont suivi de très près les manipulations successives, tant pour les entreprises de ramassage que pour la crèmerie, mais sans rechercher les éléments d'établissement du prix. C'est aussi le cas de la viande, dont on ne suit le prix de vente qu'entre les mains des bouchers.

C'est pourquoi, dans les départements où ces enquêtes des comités économiques ont effectivement abouti, à la suite d'échanges de vues entre les intéressés, à une limitation de bénéfice entraînant des baisses de prix, celles-ci n'ont toujours

porté que sur l'élément quantitatif le plus faible, quand elles n'ont pas été détruites *ipso facto* par une hausse à la production.

Il n'est d'ailleurs pas possible, en pareille matière, de synthétiser les observations. L'établissement du prix du lait est chose extrêmement variable, puisqu'il dépend de la production locale, inégale suivant les régions, des facilités plus ou moins grandes de l'importation, de l'existence, dans le voisinage, de producteurs, d'industries transformatrices, etc.. (Calvados, Cantal, Saône-et-Loire). L'Inspection générale a pu constater de grands écarts qui ne sauraient être imputés au défaut d'activité des comités économiques ou des rouages administratifs. De plus, c'est souvent en recourant à d'autres procédés (mutuelles laitières, laiteries municipales, etc...) que les organismes administratifs ont manifesté leur intervention.

Le problème de la viande est également très complexe. Aux conditions très variables, elles aussi, d'approvisionnement des marchés, aux éléments résultant du coût des transports, aux interventions des chevillards, se superpose la très délicate question du découpage de la viande et de l'établissement du barème.

Sans entrer dans le détail de son élaboration, on sait que, partant de la coutume, très ancienne dans la boucherie, d'attribuer comme prix de vente en kilos de viande deuxième catégorie, la valeur moyenne du kilo de viande nette, c'est-à-dire le prix de revient moyen du kilo de viande d'un animal d'après les cours du bétail sur le marché, la méthode de calcul du prix de revient est la suivante :

Au prix d'achat on ajoute :

1° les frais généraux calculés d'après les conditions du commerce de la viande dans la localité (achat, préparation, conservation, vente);

2° le bénéfice normal attribué après discussion contradictoire.

De ce total, on déduit la valeur du cinquième quartier d'après les cours des mercuriales (peau, abats, tripes, etc. .).

Le résultat représente le prix de revient global du poids de la viande nette de l'animal entier, fixé d'après son rendement. Une division permet d'obtenir le prix du kilo de deuxième catégorie qui va servir de base pour déterminer le prix du kilo de viande nette des autres catégories, grâce à l'emploi de coefficients de vente qui établissent l'équilibre entre la vente en majoration des viandes de première catégorie et la vente, moins lucrative, des viandes médiocres de troisième catégorie.

Le contrôle des résultats s'obtient en comparant le total des prix de vente des diverses catégories, qui doit être égal au prix de revient global de viande nette de l'animal.

Si certains départements ont été convaincus de cette efficacité et si certains préfets l'ont imposée, d'autres, même après les examens auxquels se sont livrés les vétérinaires départementaux, s'y sont montrés défavorables et ont préféré recourir, avec le syndicat de la boucherie, à des négociations directes. Ici encore, il est difficile, sinon impossible, de diagnostiquer si les écarts de prix sont dus à des difficultés insurmontables pour les comités économiques ou à une inégale activité des organes de contrôle. Certains de ceux-ci se sont montrés satisfaits des résultats obtenus grâce à l'établissement de ces barèmes. Par contre, des Inspecteurs généraux ont recueilli, tant de la bouche des vétérinaires départementaux que des présidents de syndicats de la boucherie, que le meilleur moyen de faire hausser la viande était de recourir au barème, ou même d'en envisager la taxation.

Il semble toutefois que l'orientation des mesures à prendre eût été de garantir avant tout le consommateur quant à la qualité des viandes offertes. Les préfets et les maires qui se sont préoccupés de ce point de vue ont recouru à des moyens efficaces de contrôle, tels que l'obligation de la triple marque qui, imposée aux viandes sorties de l'abattoir, continue à les distinguer aux yeux avertis jusque sur l'étal des bouchers. On peut même se demander si, en présence des protestations auxquelles, de la part de ces derniers, a donné lieu cette mesure, ceux qui l'ont préconisée n'avaient pas mis exactement le doigt sur la plaie.

Le problème du prix de la viande se complique, en effet, du fait des variations de la qualité nutritive des diverses parties de l'animal, de leur poids et, surtout, de l'énumération trop longue des morceaux qui semble compliquée à l'envi par les bouchers de détail.

Logiquement, ce classement des viandes devrait se faire par catégories fixées d'après leur qualité nutritive, leur utilisation culinaire et, aussi, la faveur dont elles jouissent près du public. et il y aurait intérêt à modifier dans les tableaux de prix de vente les expressions vagues de bifteack, d'escalope, de pot-au-feu, etc., en les remplaçant par des termes précis indiquant nettement la provenance du morceau de viande et sa qualité.

Il y a là, en somme, matière à toute une réforme de règlements ou d'usages, qui, ainsi que la constatation loyale des prix de vente du bétail sur pied, dépassent peut-être les possibilités d'action des comités économiques départementaux.

L'essai de fixation de prix normaux pour le lait, la viande et accessoirement, d'autres produits d'alimentation ou d'usage courant, tel a été le domaine d'action prédominant des comités économiques, là où ils ne sont pas sortis de leur rôle, et, ailleurs, des rouages actifs de la préfecture.

Les enquêtes sur les dépassements de prix ont été très rarement effectuées par les membres des comités économiques, pour les motifs que leur action n'a presque jamais été sollicitée par des plaintes ou des réclamations et, aussi, dans certains cas, parce qu'ils se sont trouvés insuffisamment renseignés sur l'étendue de leurs pouvoirs. On a vu des membres de certains comités subordonner leur concours à leur assimilation aux officiers de police judiciaire. Dans de rares départements, comme la Côte-d'Or, ces enquêtes se sont poursuivies dans le cadre des textes en vigueur. Elles ont abouti, à la suite de la comparaison des contrevenants devant le comité, à des sanctions administratives. Toutefois, celles-ci ont été partout limitées à l'exclusion temporaire des marchés. Les retraits d'autorisation d'étalage ou de concession sur la voie publique, prévus par la circulaire du 26 août, ne paraissent nulle part avoir été infligés.

Quant à la mise en action de l'autorité répressive, elle s'est bornée, en pareille matière, à des instructions devant le tribunal de simple police qui apparaissent, dans certains départements, avoir été assez fréquentes.

c) La *surveillance des transactions et des manœuvres spéculatives* traduite par la surveillance des marchés et l'interdiction des ventes en dehors des heures prescrites, a été en général exercée. On peut dire que, partout, dans les localités de quelque importance, les marchés sont réglementés et, dans la limite du personnel municipal disponible, surveillés. Cette surveillance n'est d'ailleurs pas le fait de la police seulement. Les agents de l'octroi, ceux du service de la répression des fraudes y collaborent.

Mais, s'il est pratiquement possible de surveiller les marchés et leur voisinage immédiat, de subordonner leur ouverture ou leur fermeture à un coup de cloche, et d'empêcher l'accomplissement d'opérations commerciales en dehors des heures prescrites — surveillance en général efficace et qui a, ici encore, abouti fréquemment à des poursuites en simple police — il paraît bien se borner l'action des autorités administratives en matière de surveillance des transactions.

Les achats directs échappent à tout contrôle comme ils ont échappé à toute réglementation. Revenant sur les termes de la

circulaire du 18 décembre 1925, la circulaire du 15 février 1926 a laissé aux agriculteurs toute facilité pour effectuer ces transactions, afin de réduire les dépenses de transport et d'éviter qu'elles ne soient une nouvelle cause d'augmentation des prix.

Il s'ensuit que, dans bien des départements, ces achats directs paraissent s'être considérablement développés à l'abri de toute inquiétude. Nombreux sont les rapports des inspecteurs généraux signalant la pénurie des transactions sur les marchés de détail, pour le motif que les intéressés vont s'approvisionner à la ferme. Il est pratiquement impossible aux autorités de découvrir si les acheteurs sont, comme l'exigent les instructions en vigueur, des agriculteurs opérant pour les besoins de leur exploitation, des commissionnaires assujettis aux impôts de leur profession ou des commis justifiant d'un mandat. En réalité, l'ensemble de ces opérations échappe à tout contrôle et les pouvoirs publics paraissent désarmés.

L'absence de surveillance de ces transactions s'amplifie du fait, déjà signalé dans ce rapport, de l'inefficacité de toutes dispositions restrictives. Non seulement aucun rapport de tournée ne signale qu'il a été fait application de l'article 419 du Code pénal, qui permet d'atteindre la suroffre, mais encore les rares poursuites correctionnelles, qui ont été intentées à l'encontre de manœuvres spéculatives, se sont heurtées à des difficultés de procédure et ont abouti à des non-lieu.

Il semble que le dernier mot en cette matière appartiendrait au Parlement, grâce au vote d'une loi précise sur la spéculation illicite.

d) *Centres de vie chère.* — La circulaire du 18 décembre 1925 prévoyait de surveiller certaines localités appelées centres de vie chère, constituées par des agglomérations de population dense, avec afflux d'étrangers et d'ouvriers, en vue de ramener les prix à des taux moins anormaux, au moyen de mesures telles que : appel au concours de groupes de commerçants ou d'organisations coopératives, création d'établissements de concurrence.

Il n'a pas été constaté, au cours de la tournée, que les préfets aient dressé avec beaucoup de rigueur le contour des centres de vie chère au sein de leur département. Mais l'ensemble des initiatives auquel fait allusion la circulaire ci-dessus est rentré dans le programme d'action d'un certain nombre de départements ou de communes. Le présent rapport, sans affirmer que ces initiatives se sont toujours produites dans les localités où les appelait une recrudescence marquée de la cherté de la vie, constate qu'elles ont, en fait, provoqué une baisse du coût de la vie.

III. — INTENSIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT ET INTERVENTIONS DES MUNICIPALITÉS

Les mesures préconisées dans les instructions ministérielles en vue de l'intensification de l'approvisionnement, ont eu également pour but de combattre la cherté des prix par la concurrence au commerce libre.

Dans cet ordre d'idées, rentre l'institution des *marchés témoins*, créés à l'instigation des municipalités et réservés à des commerçants acceptant de vendre à des prix fixés par l'autorité municipale, la création de *restaurants populaires*, *friteries*, *fourneaux économiques*, et l'ouverture de *magasins municipaux* plus ou moins étroitement ramifiés à la commune.

L'institution des *marchés témoins*, proprement dit, n'a été constatée que rarement (par exemple : Toulouse, Aurillac), mais l'installation de criée municipale (Charleville) ou de marchés généraux, l'établissement de comptoirs vendant à des prix tarifés, contrôlés par les municipalités, est chose assez fréquente.

L'ouverture, par les soins des municipalités, de *fourneaux économiques* (Pyrénées-Orientales) de *restaurants populaires* (Toulouse, par le bureau de bienfaisance) et de *magasins municipaux* a revêtu des formes multiples. On ne saurait dire que ces initiatives se soient généralisées, mais on en a constaté l'existence dans un certain nombre de départements et, là où elles ont pris pied, dans une forte proportion de communes.

Ces initiatives se sont souvent manifestées en matière de boucheries, poissonneries, de magasins de vente de légumes, plus rarement de laiteries ou de boulangeries. Ce n'est pas que les municipalités aient, partout où elles sont installées, pris en main la gestion de ces entreprises. Souvent, elles se sont contentées de mettre un local à la disposition d'un commerçant pourvu de l'estampille municipale. Dans certains cas, la ville a stipulé le droit de fixer les prix de vente à l'aide du contrôle de l'inspection des fraudes et de l'application d'un pourcentage de rémunération.

Enfin, des villes ont usé de la latitude — depuis le décret du 26 septembre 1926, ne prêtant plus à controverse — de gérer elles-mêmes des établissements de cette nature. Nombre de municipalités (Mâcon, Chalon-sur-Saône, etc.) ont fait l'avance nécessaire à l'ouverture de ces magasins, y ont installé un personnel municipal et pris l'entreprise à leur compte.

Il va de soi que les règlements prévus en vue de l'appli-

cation du décret de 1926, n'ayant pas été promulgués, ces initiatives fonctionnent sans le contrôle dont le décret ci-dessus n'a posé que le principe, et que les vérifications de l'Inspection générale n'ont pu avoir, à l'égard de ces institutions, la portée qu'elles auront quand lesdits règlements seront intervenus. Quoiqu'il en soit, à s'en tenir aux sondages qui ont pu être effectués, on constate, dans l'ensemble, des résultats satisfaisants.

Ainsi qu'il l'a été annoncé au début de ce rapport, l'Inspection générale ne saurait, comme aboutissement de son enquête, formuler des appréciations sur la portée des mesures préconisées, non plus que présenter des conclusions où serait tracé un programme nouveau de lutte contre la vie chère.

Elle a constaté que, trop souvent, les comités économiques ont dévié du cadre limité et pratique qu'envisageaient les instructions ministérielles, négligeant presque partout le contrôle, au jour le jour, des agissements du commerce libre, et si, par leur intermédiaire ou par les services des préfetures, un effort documentaire satisfaisant a été fourni, il n'en a pas été tiré grand profit. Si les causes du renchérissement du coût de la vie ont été assez souvent dégagées, il est resté à s'entendre sur le choix des remèdes, et ceux-ci, une fois déterminés, à entreprendre leur application.

Trop souvent, des considérations locales ont paralysé l'action des préfets et, surtout, celles des maires, placés au centre d'intérêts contradictoires, et mal secondés par l'opinion publique.

La difficulté s'est accrue du fait que les analogies de situation sont parfois indiscernables, tant à raison de la variabilité de certains facteurs économiques que par la force d'opinions préconçues, qui offrent ce caractère commun de trouver toujours dans l'interprétation des faits des motifs de confirmation.

Enfin, sans qu'il soit possible de prendre parti sur le point de savoir dans quelle mesure l'augmentation du coût de la vie dépend d'un excès de précipitation dans la poursuite d'opérations lucratives, par contre, la carence des tribunaux et, peut être, celle des lois pourraient retenir l'examen.

C'est une question très délicate que celle de préciser quelle doit être, en pareille matière, l'étendue et la limite de

l'intervention réglementaire et de l'action répressive. Il semble bien, en tout cas, qu'une fois délimitée leur portée, *ratione materiae* rien ne saurait en faire varier l'application, *ratione loci*, et encore moins *ratione personæ*. C'est pourquoi il est apparu à l'Inspection générale que les mesures à prendre dans cet ordre d'idées paraissent rentrer plus particulièrement dans la compétence du pouvoir central.

Tout autre apparaît la mise en mouvement des initiatives ayant pour but des encouragements ou l'exercice d'une action directe.

C'est pourquoi l'Inspection hésite à mettre en relief les quelques constatations qui lui ont paru de bon augure, soit qu'il s'agisse de l'action entreprise, çà et là, par les sociétés coopératives ou les ligues de consommateurs, soit qu'il s'agisse des initiatives municipales. Elle n'ignore pas, surtout en ce qui concerne celles-ci, la défaveur où elles sont tenues par une portion de l'opinion, moins peut être que par un faisceau d'intérêts. Il n'en reste pas moins, qu'écartant les débats de grande envergure dans la discussion desquels les comités économiques se sont trop souvent perdus, elle n'entrevoit d'action possible de la part des pouvoirs publics que par la contrainte (sanctions) ou par l'exemple (initiatives municipales). Au législateur, s'il y a lieu, d'en déterminer l'étendue et la limite. A l'avenir d'en dégager le résultat.