

Bibliothèque générale des Sciences sociales

Paul Strauss

Assistance Sociale

Pauvres et Mendiants

PARIS FÉLIX ALCAN, 1901

A Madame de G. de M.

Requiescat et anime eius

Paul Guay

ASSISTANCE SOCIALE

PAUVRES ET MENDIANTS

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

BIBLIOTHÈQUE GÉNÉRALE DES SCIENCES SOCIALES

SECRETÉAIRE DE LA RÉDACTION

DICK MAY, Secrétaire général de l'École des Hautes Études sociales.

VOLUMES PUBLIÉS :

- L'individualisation de la peine**, par R. SALEILLES, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris.
- L'idéalisme social**, par E. FOURNIÈRE, député.
- Ouvriers du temps passé** (xv^e et xvi^e siècles), par H. HAUSER, professeur à l'Université de Clermont-Ferrand.
- Les transformations du pouvoir**, par G. TARDE, de l'Institut, professeur au Collège de France
- Morale sociale**. Leçons professées au Collège libre des sciences sociales par MM. G. BELOT, MARCEL BERNÈS, BRUNSCHVIGG, F. BUISSON, DARLU, DAURIAC, DELBET, CH. GIDE, M. KOVALEVSKY, MALAPERT, le R. P. MAUMUS, DE ROBERTY, G. SOREL, le PASTEUR WAGNER. Préface de M. EMILE BOUTROUX, de l'Institut.
- Les enquêtes, pratique et théorie**, par P. DU MAROUSSEM.
- Questions de morale**, leçons professées à l'École de morale, par MM. BELOT, BERNÈS, F. BUISSON, A. CROISSET, DARLU, DELBOS, FOURNIÈRE, MALAPERT, MOCH, D. PARODI, G. SOREL.
- Le développement du catholicisme social**, depuis l'encyclique *Rerum Novarum*, par MAX TURMANN.
- Le socialisme sans doctrines** (*La question ouvrière et agraire en Australie et Nouvelle-Zélande*), par A. MÉTIN, agrégé de l'Université.
- La méthode historique appliquée aux sciences sociales** par Ch. SEIGNOBOS maître de conférences à la Sorbonne.
- L'éducation morale dans l'Université** (*Enseignement secondaire*). Conférences et discussions présidées par M. A. Croiset, doyen de la Faculté des Lettres de Paris (*École des Hautes Études sociales*, 1900-1901).
- Assistance sociale, pauvres et mendiants**, par PAUL STRAUSS, sénateur.
- Chaque volume in-8° carré de 300 pages environ, cartonné à l'anglaise, 6 fr.

SOUS PRESSE :

- L'hygiène sociale**, par E. DUCLAUX, de l'Institut, directeur de l'Institut Pasteur.
- Le contrat de salaire, le rôle des syndicats professionnels**, par PAUL BUREAU, professeur à la Faculté libre de droit de Paris.

AUTRES OUVRAGES DE M. PAUL STRAUSS :

- Paris ignoré** (550 dessins inédits d'après nature). Paris, Librairies-Imprimeries réunies, ancienne maison Quantin.
- L'Enfance malheureuse**. Paris, bibliothèque Charpentier. E. Fasquelle, éditeur.
- Dépopulation et puériculture**. Paris, bibliothèque Charpentier, E. Fasquelle, éditeur.
- La Revue philanthropique**, PAUL STRAUSS, directeur. Paris, Masson et C^o, éditeurs.

CHARTRES. — IMPRIMERIE DURAND, RUE FULBERT.

T 7 A 51



ASSISTANCE SOCIALE

PAUVRES ET MENDIANTS

PAR

PAUL STRAUSS

Sénateur

PARIS

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET C^o
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1901

Tous droits réservés.

ASSISTANCE SOCIALE

PAUVRES ET MENDIANTS

INTRODUCTION

A l'aube du xx^e siècle, il n'est permis à personne de se désintéresser du sort de son voisin et de s'enfermer dans sa tour d'ivoire.

L'isolement égoïste n'est plus possible.

Dès l'école, par l'éducation en commun, le sentiment de la solidarité, du lien qui unit les habitants de la même cité, de la même région, de la même nation, se développe.

C'est à l'école que cette formation morale commence, par la théorie et par l'exercice. Le professeur de morale civique a pour fonction d'inculquer aux élèves des notions d'altruisme, de leur enseigner leurs devoirs envers leurs semblables, envers autrui. Des généralités doctrinales ne suffisent pas.

L'enfant apprend par le livret d'épargne et par la mutualité scolaire à économiser, à prévoir, il fait l'apprentissage de la prévoyance, il a sous les yeux le fonctionnement de la Caisse des écoles qui distribue à ses condisciples pauvres des vêtements, des chaus-

sures, des bons de cantines scolaires. L'Association d'anciens élèves et le Patronage le font entrer plus avant dans la sociabilité active et mutuelle.

De même que la propagande anti-alcoolique commence à l'école, de même que l'éducation de l'hygiène, de la propreté, de la prévoyance se fait dès l'école, de même l'enseignement sommaire de la philanthropie doit faire partie intégrante des programmes et des leçons de choses de l'enseignement à tous les degrés. C'est l'initiation au bien, à l'altruisme, au civisme appliqué.

Dans sa belle et curieuse étude sur l'*Éducation progressive*, M^{me} Necker de Saussure plaçait à l'âge mûr la carrière de la charité : elle proposait l'exercice de la bienfaisance comme un aliment pour les femmes après la jeunesse. Il est bien certain que, si les femmes doivent, comme en Angleterre et aux États-Unis, être investies de fonctions élevées dans l'ordre philanthropique, elles y auront d'autant plus de titres que leur expérience sera plus grande. C'est le cas de dire que, dans les deux sexes, la bonté n'attend pas le nombre des années.

L'art de faire le bien ne s'improvise pas ; il s'apprend. Il y a des règles à suivre, des méthodes à connaître. L'enseignement de la bienfaisance a sa place marquée dans tous les établissements d'instruction et surtout dans les Écoles sociales ; il est indispensable à toute culture élevée, à la haute éducation professionnelle et civique, il est à la base de la pédagogie et de l'étude du droit.

Nul ne saurait se dérober à la connaissance des misères ambiantes. Que ce soit à titre public ou privé, sous n'importe quelle forme, toute personne sociale, féminine ou masculine, jeune ou vieille, a un devoir de charité, de bienfaisance, de solidarité à remplir.

L'assistance sociale, avec ses branches diverses et ses compartiments variés, ouvre aux curiosités et aux dévouements le champ le plus étendu, des perspectives pour ainsi dire illimitées.

C'est par le rayonnement de la bonté, par le solidarisme en action, que les sociétés futures élèveront le niveau de leur civilisation. L'humanité est en perpétuel devenir, échappant de plus en plus au joug des servitudes naturelles, éliminant les causes de guerre et de destruction spontanée, proclamant un nouveau droit, celui de la femme, de l'enfant, du faible et du désarmé. Tous ces espoirs de rénovation ne se réaliseront pas du jour au lendemain ; la période transitoire entre l'âge de barbarie et l'ère de civilisation supérieure est loin d'être franchie. Il y a nécessairement, pour les individus et pour l'État lui-même, dans cette traversée dramatique d'un âge à l'autre, un rôle secourable à jouer, ne fût-ce que pour opposer une digue au reflux d'impuretés et de misères et aussi pour organiser le sauvetage des victimes prêtes à sombrer dans la tourmente sociale.

Aucun de ces moyens empiriques ne barre le passage aux réformes à longue portée et à gestation laborieuse. Ce sont domaines séparés et préoccupations distinctes : la préparation d'un avenir meilleur ne dispense pas du souci immédiat des souffrances à soulager. En pareille matière, le pessimisme est criminel et la doctrine du tout ou rien équivaldrait à la condamnation à mort de milliers de malheureux de tout âge et de toute catégorie.

Sans doute, la prévoyance l'emporte sur la bienfaisance, l'assurance vaut mieux que l'assistance, au même titre que l'hygiène est préférable à la médecine. Mais, tout en poursuivant la réalisation des mesures

sanitaires propres à faire disparaître toutes les affections évitables, le médecin n'en prodigue pas moins avec un dévouement infatigable ses soins aux malades.

L'hygiène sociale ne supprime pas l'assistance sociale : plus elle se déroule en ses trop lentes étapes et plus le nombre des misères évitables tend à décroître. Encore convient-il, à mesure que se développe la médecine préventive, de multiplier et d'étendre les organes de secours aux souffrants, aux vaincus de la vie, soit en vue d'une aide temporaire, soit pour un soutien définitif.

Le bureau de bienfaisance est l'un de ces organes de solidarité rudimentaire ; le secours aux indigents valides est l'une des formes essentielles de cette assistance sociale ou publique dont il n'est au pouvoir de personne de méconnaître le caractère et d'amoinrir le rôle grandissant dans la société moderne.

I

DE LA BIENFAISANCE PUBLIQUE

Depuis Herbert Spencer et depuis Malthus, le principe même de l'assistance sociale ou publique a été contesté, combattu, répudié. Ces grands détracteurs de la charité légale ont fait école ; aucun de leurs disciples ou continuateurs n'a rajeuni leur thèse et renouvelé leurs arguments.

C'est en 1798 que paraissait le passage fameux supprimé par Malthus dans les éditions ultérieures de l'essai sur le principe de la population : « Un homme qui est né dans un monde déjà possédé, s'il ne peut obtenir de ses parents la substance qu'il peut justement leur demander et si la société n'a pas besoin de son travail, n'a aucun droit de réclamer la plus petite portion de nourriture, et, en fait, il est de trop. *Au grand banquet de la nature, il n'y a pas de couvert vacant pour lui.* Elle lui commande de s'en aller. »

Les nouveaux venus menacent la sécurité des convives attablés : ceux-ci renonceraient en pure perte à leurs aises. Leur sacrifice ne servirait qu'à attirer d'autres intrus.

Malthus condamne la passion aveugle ou réfléchie qui nous pousse à secourir nos semblables ; elle doit être soumise à l'épreuve de l'utilité.

Herbert Spencer ne prononce pas avec moins de force, bien au contraire, la condamnation de toute assistance et de toute hygiène. D'après le célèbre auteur de *l'Introduction à la Science sociale*, la qualité d'une société baisse sous le rapport physique par la conservation artificielle de ses membres les plus faibles et sous le rapport moral par la conservation artificielle des individus les moins capables de prendre soin d'eux-mêmes. La société s'épure d'elle-même, Les faibles usurpent leur part de nourriture, ce sont des intrus, ils se perpétuent et en fin de compte ils appauvrissent, ils affaiblissent la race. « On a le droit de se demander si la *softe philanthropie*¹ qui ne pense qu'à adoucir les maux du moment et persiste à ne pas voir les maux indirects ne produit pas au total une plus grande somme de misère que l'égoïsme extrême. »

C'est le procès en règle, au nom de la théorie de la population, au nom du darwinisme social, de l'assistance publique et de la charité privée. Les objections les plus fortes et les plus décisives ont été faites à la thèse de ceux que Jules Simon appela les théoriciens de l'école dure.

Parmi ces réfutations, une des plus puissantes a été celle de M. Alfred Fouillée. « Le théorème darwiniste, écrit-il², prouve trop, car il ne s'applique pas seulement aux faibles de corps que la philanthropie privée ou sociale prend sous sa protection ; pour être logique, il faudrait transporter ce théorème au sein même de chaque famille et soutenir que tout enfant mal con-

1. Voir Herbert Spencer, p. 369, *Introduction à la science sociale*, 12^e édition, 1898 (Paris, Félix Alcan).

2. *La propriété sociale et la démocratie* (Paris, Hachette, 1884).

formé ou débile ne mérite pas de vivre. On ne dira plus : « Malheur aux vaineus », mais : « Malheur aux faibles ! » En effet, si un père ou une mère ne conservent la vie de leur enfant qu'à force de soins, si un médecin y emploie de son côté toute sa science, cet amour paternel ou maternel, cette science du médecin, n'auront fait que préparer « artificiellement à la société un membre sans vigueur » ; et celui-ci, à son tour, par le mariage, mettra au monde des enfants encore moins vigoureux. Le procédé des Spartiates à l'égard des enfants chétifs redeviendra donc celui de la sociologie perfectionnée et du nouveau socialisme. On essayera les hommes comme on essaye de nos jours les fusils, en jetant au rebut ceux qui ne peuvent supporter une certaine pression. C'est au sein de la famille, plutôt que dans les hospices, qu'on lutte à force d'art contre l'élimination naturelle des moins vigoureux ; nous ne voyons donc pas que la philanthropie publique soit ici responsable des principaux inconvénients ; c'est l'amour paternel ou maternel qu'il faudrait mettre en cause, et comme cet amour a infiniment plus d'avantages pour la société qu'il n'a d'inconvénients, il faut l'éclairer et non le diminuer ».

La philanthropie publique n'a pas d'ailleurs à invoquer les circonstances atténuantes en faveur de son action tutélaire des faibles et protectrice des débiles, elle n'intervient pas contre son gré, d'une manière pour ainsi dire fortuite. L'hygiéniste social, dont les moyens d'action sont complexes, agit en connaissance de cause, de propos délibéré, et sans la moindre restriction mentale.

Toute répudiation du principe d'assistance aboutit nécessairement aux conséquences extrêmes de la doctrine malthusienne et darwiniste. Il n'est pas plus illé-

gitime ou illicite de secourir un ouvrier sans travail, une mère en état de détresse, un vieillard indigent, que de répandre à flots l'instruction ou de guérir un tuberculeux. Ce sont des phénomènes du même ordre, des interventions de même nature.

Herbert Spencer qualifiait de témoins *dont le jugement est absolument perverti* deux hygiénistes anglais qui tiraient argument des statistiques comparées des décès. L'illustre philosophe écarte dédaigneusement, comme une idée préconçue ou comme une opération chimérique, un témoignage aussi radicalement défavorable à sa propre doctrine. Pour la première fois apparaissaient les effets de la nouvelle législation sanitaire anglaise : savants et fonctionnaires commençaient à triompher modestement. Aux yeux de Spencer, si des résultats favorables sont obtenus sur un point du territoire, la loi n'y est pour rien, des raisons préexistantes, les conditions de milieu seules peuvent être invoquées.

Depuis cette époque, les faits ont parlé, les témoignages se sont succédé, une théorie nouvelle a surgi. Herbert Spencer éprouverait aujourd'hui quelque embarras à méconnaître cette notion des maladies évitables que les mémorables travaux de Pasteur ont mise en pleine lumière.

Le caractère philosophique de la plupart des maladies a changé. Le vitalisme ne suffit plus à expliquer leur genèse. Ce n'est point pour répondre aux fins de la sélection naturelle que des individus robustes sont terrassés soudainement par une de ces affections contagieuses qui se transmettent de proche en proche et qui parfois épargnent les êtres les plus faibles et les moins résistants.

Au surplus, quelle que soit la résistance des individus atteints, les phénomènes de la maladie ne donnent

jamais le droit de douter de la victoire, « Les moyens de défense, a écrit M. Duclaux¹, équivalent aux moyens d'attaque, et tout organisme envahi n'est pas destiné à périr. »

A supposer que seuls les faibles soient atteints, et en admettant *a priori* qu'ils soient les plus menacés, l'intérêt social, entendu au sens le plus étroit, permet-il de se désintéresser du sauvetage et de la guérison des victimes dont le darwinisme ferait volontiers le sacrifice? L'étiologie et la propagation des maladies évitables démontrent que le microbe malfaisant ne s'arrête pas en chemin et qu'une fois mis en route, jeté dans la circulation, il n'interrompt pas spontanément sa marche meurtrière. M. Duclaux a dégagé le premier, avec sa précision lapidaire, cette conséquence des doctrines microbiennes : « Supprimez un seul cas de contagion de variole, vous supprimez jusqu'à la fin des temps toute sa filiation. Laissez par imprudence une fièvre typhoïde, une scarlatine, pénétrer chez vous, elle va visiter plusieurs membres de votre famille et passer de là chez vos voisins. »

Peu importe la nature de ce foyer initial ou terminal d'accident morbide. Le crachat desséché du tuberculeux pauvre ne diffère pas, au point de vue de la virulence, de celui du phtisique riche. La maladie passe des faubourgs au centre, elle descend de la mansarde aux appartements luxueux. Un point quelconque menace l'ensemble du territoire ou, pour mieux dire, du monde entier. Il n'est personne dans une cité, si haut placé qu'il soit, qui puisse échapper au risque de contagion venu des quartiers les plus pauvres, des familles les plus déshéritées.

1. *Le microbe et la maladie* (Paris, G. Masson).

Aussi bien cette idée est-elle familière à tous les esprits contemporains. La solidarité sanitaire n'est plus mise en doute que par les amateurs de paradoxe.

La maladie *évitabile*, d'une part, et cette *solidarité* hygiénique, de l'autre, ne laissent rien subsister de l'argumentation darwiniste et malthusienne.

Que si l'hygiène maladroite et la sotte philanthropie étaient reléguées au magasin des vieilleries sentimentales, il faudrait pousser la logique jusqu'au bout et laisser le champ libre à ces maladies brutales ou sournoises, la tuberculose, la diarrhée infantile, l'alcoolisme, puisque ces agents de dépopulation atteignent les enfants ou les adultes les plus faibles et font pour ainsi dire la police de l'humanité. Aucune intervention volontaire ne devrait contrarier une semblable opération de nettoyage et de sélection.

Il est vrai que, par contre-coup, les plus forts et les plus robustes n'échapperaient pas à la pénétration des microbes. L'organisme social, mal défendu, perdrait des éléments dissemblables; il finirait par s'affaiblir et par s'appauvrir au delà de la mesure admise par Malthus et ses élèves.

L'assistance, l'hygiène et l'instruction ne sont que des fragments de la même œuvre de progrès moral et de solidarité sociale. Une démonstration par l'absurde au profit de l'une est rigoureusement applicable à l'autre.

Il y a longtemps qu'Aristote avait pressenti et déduit toutes les conséquences du darwinisme intransigeant : « C'est à la loi de déterminer quels sont les enfants qu'on doit nourrir ou vouer à la mort par l'abandon : on défendra de prendre soin de tous ceux qui naîtront contrefaits. Si les mœurs répugnent à l'exposition des enfants nouveau-nés, et qu'au delà du nombre légal

quelques ménages deviennent féconds, il faudra pratiquer l'avortement avant que l'embryon ait reçu le sentiment et la vie ; c'est une condition qui seule rend cet acte criminel ou innocent. » L'exposition lacédémonienne des nouveau-nés difformes ou débiles a traduit dans les faits cette conception monstrueuse.

Le darwinisme grec va jusqu'au bout de la doctrine, il n'admet ni tempéraments ni transaction hypocrite ; il forme *le bloc*.

L'intérêt général s'oppose énergiquement, à défaut de toute autre considération de sentiment ou de principe, à la mise en pratique des enseignements et des aphorismes de l'école *cruelle*. Ni la philanthropie ni l'hygiène ni l'instruction ne peuvent porter atteinte au fonctionnement harmonique des sociétés.

En somme, Malthus n'a fait qu'habiller à neuf la théorie de la punition divine et du châtement providentiel. Qu'on en juge plutôt par ce passage tant de fois cité, et qu'on ne saurait trop reproduire : « Lorsque la nature se charge de gouverner et de punir, ce serait une ambition bien folle et bien dépravée de prétendre nous mettre à sa place et prendre sur nous tout l'odieux de l'exécution. Livrons donc cet homme coupable à la peine prononcée par la nature. Il a agi contre la voix de la raison, qui lui a été clairement manifestée ; il ne peut accuser personne et doit s'en prendre à lui-même, si l'action qu'il a commise a pour lui de fâcheuses suites. *L'accès à l'assistance des paroisses doit lui être fermé*, et si la bienfaisance privée lui tend quelques secours, l'intérêt de l'humanité requiert impérieusement que ces secours ne soient pas trop abondants. »

La pensée n'est pas obscure ; elle procède de la croyance au péché originel. S'il y a trop d'enfants par la volonté du père, *ceux-ci* seront punis.

Tout au plus l'apôtre du restreint moral admet-il que la pitié de quelques âmes bienfaitantes adoucisse la misère extrême en ce qu'elle a d'atroce et de poignant.

Peut-être, arrivé au terme de ses études retentissantes, Malthus lui-même n'a-t-il pas été sans reconnaître l'exagération outrancière de quelques-unes de ses conclusions; il a fait lui-même cet aveu méritoire: « Il est probable qu'ayant trouvé l'arc trop courbé en un sens, je l'ai trop courbé de l'autre, en vue de le redresser. »

Le principe de population et la thèse de la concurrence vitale aboutissent à une sorte de fatalisme, à une véritable abdication de ce qu'on pourrait appeler la volonté sociale. L'évolution scientifique contemporaine ne cesse de les contredire.

M. Alfred Fouillée n'a pas manqué de relever ce fait que, malgré la propagation plus grande des faibles dans nos sociétés civilisées, sous l'influence des sentiments philanthropiques, et malgré l'accroissement de la population, la longévité est aujourd'hui plus grande qu'autrefois. M. Jean Finot a confirmé cette constatation encourageante dans son étude sur *la Philosophie de la longévité*.

L'action des maladies évitables se manifeste surtout dans la première enfance. Une communication faite par MM. Balestre et Gilletta de Saint-Joseph à l'Académie de médecine a démontré une fois de plus que la plus grande partie des décès d'enfants d'un jour à un an peuvent être évités. Deux et peut-être trois enfants sur quatre succombent dans le cours de la première année aux suites d'accidents ou de tares pathologiques évitables. Sur mille décès d'enfants, 385 représentent la part de la diarrhée infantile. Étant donné la genèse de cette épidémie du tube digestif, due principalement aux alté-

rations du lait, pourra-t-on soutenir que cette dime mortuaire fera seulement disparaître les nourrissons délicats et qu'elle ne frappe pas indistinctement des victimes que le destin aurait dû épargner en raison de leur vitalité irréprochable? Si l'on veut dire que les enfants de familles pauvres courent les plus grands risques, la proposition est vraie. Les plus farouches malthusiens et darwinistes n'iront certainement pas jusqu'à sacrifier en masse les héritiers des familles les plus prolifiques, sous le prétexte que ces parents imprévoyants ne tiennent pas la balance égale entre leurs charges et leurs ressources.

Si donc l'hygiène a pour corollaire la philanthropie, il est impossible d'accepter l'une et de repousser l'autre. La meilleure hygiène est faite d'assistance et la bienfaisance publique, largement pratiquée, est inséparable d'une bonne police sanitaire.

Prenons un exemple emprunté à l'élevage des nouveau-nés. M. le professeur Pierre Budin s'est passionnément attaché au sauvetage des enfants nés avant terme, c'est-à-dire de ceux dont une école philosophique accepte avec une résignation joyeuse la disparition. M. Budin a montré à ses élèves de la clinique Tarnier que dans l'année 1898, sur 30 enfants nés avant terme et pesant entre 1 500 et 2 000 grammes, 26 ont été sauvés, c'est-à-dire 87 pour 100; que, sur 108 enfants pesant entre 2 000 et 2 500 grammes, 101 enfants ont été sauvés, c'est-à-dire 95,5 pour 100. Le résultat de ces observations est que, sur 103 enfants non tarés, 2 seulement sont morts, plus de 98 pour 100 ont été sauvés¹.

1. *Le Nourrisson* (Paris, O. Doin, 1900, p. 122, antérieures et suivantes).

Cette victoire sur la débilité congénitale est-elle définitive? Quelques-uns le contestent. M. Pierre Budin répond par les statistiques les plus probantes. Les enfants ainsi conservés ne sont nullement des dégénérés, des malades. « Pendant les trois années que j'ai passées à la Maternité, a écrit M. Budin, je n'ai vu, sur 100 admissions, qu'un seul enfant qui ait présenté les symptômes de la maladie de Little, ils étaient la conséquence d'une intervention difficile pendant un accouchement par le siège et n'étaient nullement dus à la débilité. Ces enfants restent-ils habituellement faibles, chétifs? Je ne le pense pas, tout au moins quand ils n'ont pas de tare originelle. J'en connais plusieurs que j'ai élevés, qui ont déjà un certain nombre d'années, et il est impossible de les distinguer des enfants nés à terme. »

L'accusation d'inintelligence dirigée contre les petits débiles ne tient pas debout. M. Fouillée a cité l'exemple célèbre de Pascal et de Spinoza, et il a demandé s'il fallait se plaindre de ce que ces hommes de génie aient été arrachés à la mort dont les menaçait dès l'adolescence leur constitution débile? M. le D^r Légier, dans une thèse à la Faculté de médecine de Paris¹, a cité les noms de professeurs distingués et de médecins renommés nés avant terme et très chétifs.

Les observations de M. le D^r Légier, prises dans le service de M. Pierre Budin, prouvent que les enfants débiles, trop tôt privés des soins exceptionnels que leur état réclame, meurent dans une proportion assez forte, tandis qu'au contraire la fréquentation de la consultation de nourrissons met ces petits êtres à l'abri de tout danger.

1. *Étude de la mortalité infantile* (Paris, L. Boyer, 1900).

Quelle conclusion tirer de ces travaux, sinon celle que nous avons essayé nous-même de dégager au point de vue du sauvetage des enfants débiles? : « La couveuse est un des outils indispensables de cette préservation méritoire; l'allaitement au sein est l'instrument non moins nécessaire de ce sauvetage¹. » Services hospitaliers d'enfants débiles, prêt gratuit de couveuses à domicile, secours d'allaitement, tels sont les moyens principaux que la philanthropie met au service de la médecine.

Ce serait une véritable barbarie de répondre par une fin de non-recevoir aux sollicitations des accoucheurs et des médecins. Il n'y a pas d'explication scientifique pour excuser un pareil défaut d'humanité. Malthus et Herbert Spencer eux-mêmes ne pourraient résister à l'appel d'une mère inquiète et désespérée.

L'école altruiste ne recule devant aucune des applications de ses théories. L'école malthusienne est obligée de faire la part d'un minimum de commisération et de pitié; elle rompt avec la logique, elle décline la responsabilité absolue de son individualisme intransigeant.

La preuve en est que Malthus n'hésite pas à vanter la charité volontaire et active, « qui connaît en détail ceux dont elle soulage les peines; qui sent par quels étroits liens sont unis le riche et le pauvre, et s'honore de cette alliance; qui visite l'infortuné dans sa maison et ne s'informe pas uniquement de ses besoins, mais de ses habitudes et de ses dispositions morales ».

Il est d'ailleurs impossible de pénétrer dans cette philosophie pessimiste si l'on fait abstraction du mi-

1. *Dépopulation et puériculture*, par Paul Strauss (Paris, Fasquelle, 1901).

lieu contemporain. C'est contre la loi des pauvres anglaise que le principe de population est rédigé et les adversaires les plus énergiques de la charité légale, comme M. Naville, ne se placent pas à un autre point de vue pour faire le procès de l'assistance publique.

Dans son étude sur *la Charité légale*, le pasteur Naville a bien soin de spécifier que l'ensemble de ses raisonnements s'applique seulement aux pays « où la part que les pauvres ont à percevoir sur ces revenus varie avec les exigences des temps, ceux où l'on pourvoit par d'autres mesures légales aux besoins qu'elle ne peut soulager, ceux où l'on comble par des sommes tirées, soit du trésor public, soit d'un impôt spécial, le déficit qu'elle a laissé, sont sous le régime de la *taxe* proprement dite¹ ».

La définition paraît en somme spécieuse et étroite ; elle tend à viser exclusivement une situation qui a pris fin en Angleterre en 1834, à l'heure même où l'écrivain prenait part au concours de l'Académie française sur cet objet.

La charité légale de M. Naville n'est pas à proprement parler et exactement l'assistance publique, elle répond au fonctionnement de la loi des pauvres en Angleterre à une période déterminée, c'est-à-dire à la fin du XVIII^e et au commencement du XIX^e siècle.

1. *De la charité légale, de ses effets, de ses causes et spécialement des maisons de travail et de la proscription de la mendicité*, par F.-M.-L. Naville, t. I, p. 33, à Paris, chez Dufart, libraire, 1836.

II

LA LOI DES PAUVRES EN ANGLETERRE

L'histoire de l'assistance en Angleterre est importante en soi ; elle a inspiré les travaux les plus considérables, les théories les plus retentissantes, puisqu'elle a influé sur l'orientation intellectuelle d'un Malthus et d'un Darwin. Il est au moins essentiel d'en connaître les phases principales, ne fût-ce que pour se rendre compte de la valeur des objections et de la généralisation des critiques.

Une analyse brève et superficielle ne donne assurément pas le droit de porter un jugement définitif sur la législation d'un pays ; la connaissance du milieu économique, politique et social est la condition nécessaire de toute étude approfondie. Néanmoins, ces réserves faites, il n'est pas malaisé de décrire à grands traits la *poor law* anglaise.

La loi organique fondamentale, préparée dès le commencement de la Réforme par des actes précurseurs et des initiatives communales, a été promulguée par la reine Élisabeth le 19 décembre 1601 ; elle s'est maintenue sans changements notables jusqu'au milieu du XVIII^e siècle, elle a subi sous le règne de George III une transformation presque radicale, et elle a été finalement modifiée en 1834.

La loi des pauvres de 1601 s'applique à trois catégories d'indigents : les valides, les invalides et les enfants ; elle repose sur quatre principes : l'obligation du secours, l'assistance par le travail, la taxe spéciale des pauvres et la responsabilité des paroisses. L'assistance communale ou paroissiale n'était pas une nouveauté ; elle forme le substratum du système britannique.

Des surveillants ou inspecteurs des pauvres (*overseers*), choisis parmi les notables de chaque paroisse, sont nommés par les juges de paix à l'effet de pourvoir à la fourniture de travail aux individus mariés ou non mariés, qui n'ont pas le moyen de s'entretenir, ou qui n'exercent aucun état quotidien les faisant vivre. A cet effet une provision de lin, de chanvre, de laine, de fer et autres matières premières propres à être ouvragées par les pauvres sera distribuée à domicile. « Les juges de paix condamneront à la prison les indigents valides qui refuseront de faire la tâche qui leur aura été fixée. »

Les estropiés, les vieillards, les impotents, les aveugles, et autres indigents incapables de travailler, sont secourus, à défaut de leurs parents, soit à domicile, soit dans des maisons de travail.

En troisième lieu, la taxe paroissiale servira à payer les frais d'apprentissage et de fourniture du travail pour les enfants pauvres de parents négligents ou défaillants.

Le statut d'Élisabeth, pour subvenir à ces dépenses obligatoires, impose une taxe à chaque habitant, curé, vicaire et autres, ainsi qu'à tout possesseur de terres, maisons, dîmes originaires et inféodées, mines de charbon ou bois taillis, propres à être vendus dans ladite paroisse. Cette taxe, personnelle à l'égard du curé et du vicaire, a le caractère d'un impôt foncier communal. En cas d'insuffisance de ressources d'une paroisse, les juges de

paix sont autorisés à faire peser cette taxe sur les autres paroisses du canton et même du comté. Tout contribuable, qui refuse de payer, le pouvant, sera condamné à demeurer dans la maison d'arrêt commune ou dans la maison de correction du comté, jusqu'à ce qu'il paye. Ses biens pourront être saisis.

M. Émile Chevallier, qui a étudié avec beaucoup de compétence l'organisation de l'assistance publique en Angleterre, observe avec raison que la loi de 1601 ne vise que deux classes d'adultes, les paresseux qui ne veulent pas et les invalides qui ne peuvent pas travailler, en passant sous silence les pauvres, travailleurs et valides : « Cette politique, écrit M. Chevallier, qui se continua pendant 150 ans, donna les résultats les meilleurs ; elle amena une diminution considérable dans le nombre des mendiants et des vagabonds ; elle maintint à un taux relativement modeste la taxe des pauvres, les sommes n'étant guère réclamées que par les impotents ; les valides (*able-bodied*) ne réclamaient que rarement l'assistance, à raison des restrictions qui avaient été posées à leur égard, et qui leur paraissaient plus pénibles que le secours ne leur offrait d'attrait. Les principes de l'acte de 1601 n'étaient donc pas mauvais, et s'ils n'étaient pas acceptables pour l'économiste, ils n'étaient pas, du moins, de ceux que leurs résultats rendent nécessairement condamnables¹. »

Cette appréciation, émanant d'un économiste distingué, vaut la peine d'être retenue ; elle prouve que, si la loi des pauvres a été gravement déformée, le principe dont elle procède n'est aucunement responsable des applications ou, si l'on veut, des déviations ultérieures.

¹ *La loi des pauvres et la société anglaise*, 1895, in-8° (Paris, Arthur Rousseau).

Au surplus, les recherches récentes de M. Léonard¹, vulgarisées en France par M. Henri Hauser, ont fait leur part aux tentatives locales qui ont précédé les premiers essais d'organisation rationnelle de l'assistance des indigents (1569). Plusieurs villes, Londres, Bristol, Canterbury, Lincoln, Ipswich, Cambridge, etc, étaient entrées spontanément dans la voie de l'assistance à domicile et par le travail.

A la même époque, sur le continent et particulièrement en France, les préoccupations étaient identiques. Les édits des rois de France, surtout celui de 1536, reposant sur le même système, avaient institué l'*autosne raisonnable*, les rôles des pauvres, la quête dans les églises, la contrainte du travail.

M. Léonard a recherché pour quel motif la loi anglaise a fonctionné et a survécu, tandis que les édits de la monarchie française et de la dynastie des Stuarts pour l'Écosse ont été lettre morte. D'après lui, la raison de cette supériorité de la législation britannique est d'avoir été confiée pour l'exécution à une forte autorité locale sous la surveillance du Privy Council. Cette autorité locale est celle des magistrats, des *justices*. Les *overseers* (surveillants) représentent l'administration charitable, seulement ils sont soumis au contrôle des *justices*. Ceux-ci sont responsables de l'assistance des soldats blessés, de l'entretien et de la subsistance des prisonniers, des hôpitaux de comté ; ils dressent les rôles spéciaux en temps de peste et lèvent les taxes de comté pour aider les paroisses pauvres. C'est grâce à ces organes de gouvernement local que la loi de 1601 n'a pas été une manifestation d'apparat, comme en d'autres pays.

1. E.-M. Léonard, *The early history of English poor relief*. Cambridge University press., 1900, in-8 de xviii-397 p.

Du règne d'Élisabeth à l'avènement de George III, pendant un siècle et demi, les modifications apportées à la loi des pauvres n'ont pas altéré la tradition inaugurale, soit par l'établissement du registre des secours, soit par le développement des Workhouses. Il n'en a pas été de même pour la détermination du domicile de secours, dont les sévérités croissantes n'ont pas peu contribué à l'augmentation du paupérisme en certaines localités.

La législation ancienne du *settlement* caractérise le système anglais. Les magistrats pouvaient expulser d'une paroisse tout nouvel arrivant de condition modeste, tout travailleur dans les quarante jours de son arrivée. Celui-ci était tenu de faire une déclaration de résidence, qui était lue à l'église, pour qu'elle eût la plus grande publicité possible et afin de permettre à tous les habitants de faire opposition à l'établissement des prolétaires étrangers. L'abus était si flagrant que George III en 1795 le dénonçait avec force dans l'exposé des motifs de son acte réformateur : « Il est un grand nombre de personnes tout à la fois pauvres et laborieuses ; ces personnes sont à la charge de la paroisse où elles vivent, mais seulement à cause du manque de travail ; elles se suffiraient parfaitement, elles et leurs familles, si elles habitaient une autre localité, où le travail ne serait pas défaut ; mais il ne leur est pas permis de se déplacer, et elles sont condamnées à vivre dans leur paroisse primitive, parce qu'il leur est défendu de s'établir ailleurs, toute autre paroisse se refusant à les recevoir pour la raison ou sous le prétexte qu'elles peuvent éventuellement tomber à sa charge, quoique leur travail puisse lui profiter. »

Seule, la présomption d'indigence immédiate et non plus éventuelle fut admise comme un motif d'opposi-

tion à l'acquisition d'un nouveau domicile ; des adoucissements furent apportés à l'exécution des ordres de renvoi. La loi de *settlement*, même atténuée, portait la plus grave atteinte à la liberté individuelle, à la liberté de circulation et de travail.

La mesure la plus grave qui ait été prise au début du règne de George III est celle du *Gilbert's Act*, qui, dans sa complexité, a introduit le principe de l'allocation des secours à domicile aux personnes valides. C'était à vrai dire une dérogation légitime aux prescriptions primordiales de l'acte d'Élisabeth ; une extension abusive, encore accrue par l'acte de 1795 (acte du Parlement de Speanhumland) en a dénaturé le caractère. Le secours public se transforma en supplément de salaire ; il répondait dans une large mesure, suivant la juste remarque de M. Émile Chevallier, aux difficultés, aux souffrances de la nation anglaise.

Les conséquences financières ne tardèrent pas à se faire sentir. De 700 000 livres en 1750, le budget des pauvres était monté à 1 912 000 livres en 1785, à 4 077 891 en 1803, à 7 870 801 en 1819. C'était une marée montante de dépenses.

Le nombre des pauvres s'était accru dans une proportion énorme ; le taux des salaires avait baissé. Les lois de bâtardise provoquaient les protestations les plus violentes : le serment d'une femme enceinte suffisait à entraîner la responsabilité paternelle du premier venu et cette responsabilité était lourde, puisqu'elle avait pour sanction, en cas de refus d'indemnité, l'emprisonnement indéfini à titre de contrainte par corps.

Herbert Spencer a rassemblé et évoqué quelques-unes de ces critiques circonstanciées ou permanentes. Des fermiers font payer à la taxe des pauvres une partie du salaire de leurs ouvriers, d'où une mauvaise cul-

ture. Les propriétaires, pour échapper à la taxe, évitent de construire de nouveaux cottages : « Les ignorants, écrit l'auteur de l'*Introduction à la science sociale* de la taxe des pauvres, la considèrent comme un fonds inépuisable, à eux appartenant. Pour en avoir sa part, le brutal brutalise les administrateurs, l'homme dissolu invoque des bâtards à nourrir, le paresseux se croise les bras et attend jusqu'à ce qu'il se soit fait donner ; des garçons et des filles ignorants comptent, en se mariant, vivre aux dépens de la taxe des pauvres ; des braconniers, des voleurs et des prostituées extorquent par l'intimidation l'argent qu'elle produit ; dans les campagnes, magistrats et administrateurs prodiguent les fonds, les premiers pour se rendre populaires, les autres pour leurs convenances personnelles... Que de gens sont tombés par elle, qui valaient mieux ! après une lutte stérile, le villageois qui payait la taxe passe à la caisse demander des secours ; la fille honnête meurt de faim, tandis que sa voisine effrontée touche 1 shilling 6 deniers par semaine, pour chaque enfant illégitime. »

Le dernier trait de ce tableau poussé au noir nous offre un point de repère pour juger de loin la valeur de ces appréciations sévères et systématiques. Le secours aux filles-mères est dénoncé comme une prime à l'inconduite et les moralistes intransigeants englobent dans la même réprobation la mère irrégulière et son enfant nouveau-né. Une telle assistance, que l'humanité suggère, est pourtant indépendante du mode d'organisation de la bienfaisance publique ; elle constitue la charité élémentaire avec laquelle aucun peuple civilisé n'oserait rompre.

Qu'il y ait eu, dans l'application de la loi des pauvres, des abus et des erreurs, le fait n'est point contesté.

La réforme de 1834 a été justement motivée par le désir de ramener la loi de 1601 à son point de départ, à un fonctionnement normal, et l'acte de 1834 n'a point suffi à mettre la bienfaisance publique au point, puisque l'*organisation de la charité*, intervenue plus tard, a eu pour objet de corriger et de vivifier l'œuvre administrative et légale.

Il n'y aurait qu'à suivre pas à pas le rapport célèbre de la commission de 1834 pour dresser un formidable réquisitoire — plus accablant que celui des théoriciens — contre les excroissances et les déformations de l'acte d'Élisabeth. Il ne serait pas moins aisé, avec M. Loch, M. Rosenau et d'autres réformateurs, de passer en revue les imperfections de la charité légale mal ordonnée.

Certains exemples de paupériculture sont fameux. M. Rosenau citait en 1889 le cas de la famille Jukes, dans l'État de New-York. En soixante ans, cette famille aurait à elle seule absorbé un million ! Le révérend Oscar M'Culloch a également appelé l'attention, ou plutôt la curiosité sur une famille de l'État d'Indiana qui, en 1840, prenait les trois quarts des secours à domicile d'une localité. Ce sont évidemment des faits exceptionnels et monstrueux qui ne prévalent pas contre les suggestions du devoir et de la solidarité.

La paroisse de Surderland, sur 17 000 habitants, en avait 14 000 *légalement* pauvres. Les adversaires de la charité légale ont souvent rappelé les refrains d'une chanson des mineurs de New-Castle : « Au diable le souci, au diable le chagrin ! La paroisse n'est-elle pas chargée de tous nos besoins ? »

Reste à savoir si, dans ses dispositions fondamentales, dans sa teneur actuelle, une législation d'assistance obligatoire comme celle qui a soulevé en Angleterre et sur le continent des controverses mémorables, n'offre

pas plus d'avantages que d'inconvénients. Il est assurément facile de tirer à l'absurde les conséquences d'un système et ses fautes d'application ; les erreurs d'orientation facilitent la tâche des adversaires doctrinaux, des détracteurs de parti pris.

Les témoins mieux informés et les juges plus impartiaux évitent avec scrupule ces conclusions extrêmes et passionnées dont toute une école économique a fait son patrimoine de prédilection.

Déjà le circonspect et très informé baron de Gérando portait ce jugement pondéré sur la législation anglaise : « Ce ne sont donc point précisément les lois elles-mêmes, ce n'est pas du moins le célèbre statut d'Élisabeth, *ce n'est surtout pas le principe de cette législation*, qu'il faudrait accuser des maux dont gémissait l'Angleterre ; ce serait seulement la mauvaise application que ces lois ont reçue. » Tel a été d'ailleurs le sentiment des historiens et économistes les plus sagaces et les plus pénétrants, tel a été celui des commissaires-enquêteurs de 1817 et de 1834.

M. Fawcett a confirmé cette conclusion : « Je crois, écrit-il¹, que l'expérience prouve qu'avec une bonne et stricte administration du *poor law*, l'assistance peut être restreinte aux cas où elle est réellement nécessaire, et que le paupérisme est moins encouragé que ne le serait le cas, si le pauvre n'avait d'autres ressources qu'une charité faite sans discernement et sans organisation. »

Si la loi des pauvres a rencontré des contradicteurs redoutables, elle a suscité des avocats ardents. Pour la juger équitablement, il la faut prendre telle qu'elle est, dans son milieu, à ses différentes étapes. Évidemment,

1. *Travail et salaires.*

si tout l'effort social se réduit à une législation charitable, il est nécessairement impuissant. Les lois d'assistance ne sont que les avant-courrières d'autres réformes plus profondes et plus décisives.

Sir John Lubbock constatait, dès 1894, que la loi sur l'éducation avait abaissé le nombre des condamnés de 14 000 à 5 000 et diminué le nombre des pauvres de 47 à 22 000. Combien d'autres éléments concourent à l'amélioration du sort du plus grand nombre, à la restriction de la misère, à l'atténuation des souffrances prolétariennes !

Les Anglais n'ont peut-être pas obéi, du XVI^e au XIX^e siècle, à une suggestion sentimentale, ils ont surtout voulu faire de la conservation sociale, en ne laissant aucun invalide sans secours, aucun mendiant sans travail. Le rapport de 1834 ne néglige pas cette préoccupation maîtresse : « Sous l'action de ce principe, on obtiendrait une certitude plus complète que l'indigent ne périrait pas par le besoin ; alors le mendiant et le vagabond seraient dépouillés de leur arme : le prétexte de la faim. *Alors le pays serait garanti en imposant des conditions telles qu'elles seraient aussi utiles à l'indigent assisté qu'au pays dont il reçoit l'assistance.* » Bentham ne désavouerait pas cette déclaration utilitaire.

Mac-Culloch avait soutenu cette thèse que l'établissement d'un régime assuré et obligé de secours publics est la *garantie de la paix publique* et l'accomplissement d'une dette sociale. Aussi des auteurs contemporains, comme M. Léonard, n'hésitent pas à attribuer au *Poor Relief* un rôle prépondérant dans l'histoire générale de l'Angleterre¹. C'est grâce à la loi des pauvres, d'après

1. Analyse du livre de M. Léonard, par M. Henri Hauser, dans la *Revue philanthropique* du 10 mars 1901.

lui, que l'Angleterre, après avoir subi, avant le XVII^e siècle, des émeutes d'origine économique, est devenue plus tard une communauté paisible, respectueuse de la légalité, ennemie des révolutions violentes. La transformation dans les mœurs aurait ainsi suivi la législation sur les pauvres.

Cet argument d'utilité n'a pas échappé aux classes dirigeantes de la Grande-Bretagne ; il se retrouve au point de départ d'autres réformes et d'autres lois.

Ce n'est pas d'Angleterre que pourrait sortir la répudiation de la charité légale et de l'assistance publique, et la loi des pauvres anglaise, examinée de près, étudiée dans son principe fixe et dans ses modalités variables, loin de servir à la condamnation que prononcent les économistes de l'école dure, se retourne au contraire, avec une expérience trois fois séculaire, contre les appels d'un individualisme non moins imprévoyant que cruel.

III

LA CHARITÉ SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Les origines de l'assistance locale à domicile sont lointaines et obscures. Il n'est pas exact de dire que la société antique n'a pas connu la bienfaisance. La législation juive avait institué des caisses de charité obligatoires. La médecine publique dans les cités grecques était organisée, suivant la juste observation de M. de Lassence¹, comme un véritable service municipal.

En Grèce et à Rome, les distributions de blé, d'huile, ont promptement dégénéré ; les largesses devinrent des secours d'appoint et de corruption. Aristote a dit avec humour que « faire aux pauvres de pareilles largesses, c'est vouloir emplir un tonneau percé ». A Athènes, il y avait toutefois le secours aux indigents accordé aux citoyens dont le bien valait moins de 3 mines ou 275 francs.

Les lois agraires et surtout les institutions alimentaires romaines étaient inspirées par une pensée charitable et prévoyante. Les pères de famille indigents étaient secourus ; les enfants étaient élevés aux frais du Trésor. L'assistance aux enfants, en ces temps de puissance paternelle illimitée, avait surtout pour objet,

1. *L'assistance communale*, Bordeaux, imprimerie Cadorel, 1898.

suivant les termes d'un édit de Constantin, de *détourner du parricide la main des parents*. « A quiconque présentera son enfant nouveau-né en déclarant qu'il n'a pas le moyen de l'élever, qu'on fournisse sans retard les aliments et les vêtements dont il a besoin ; car les secours à donner aux enfants qui viennent de naître ne souffrent pas de retard. Le fisc et le trésor particulier y pourvoiront l'un et l'autre. » En 322, l'empereur Constantin appliqua cet édit aux provinces d'Afrique, pour soulager ceux qui seraient contraints de vendre leurs enfants ou de les donner en gage. L'historien Monnier a vu dans ces édits une première application de la taxe des pauvres.

La primitive Église avait confié à des diares la distribution des aumônes et des secours. Ces diares visitaient les indigents à domicile et recherchaient de préférence les pauvres honteux ; des veuves âgées remplissaient le même office pour le soulagement des misères féminines jusque vers le v^e et même le vi^e siècle.

Les apôtres avaient institué à Jérusalem sept diares pour la distribution des aumônes. La ville de Rome fut divisée en sept diaconies, ayant chacune à leur tête un diacre de quartier, sous la direction d'un archidiacre. Des économes laïques étaient adjoints aux diares pour l'inscription des pauvres sur un registre, *matricula*. Le teneur de registre reçut le nom de *matricularius*, d'où plus tard, d'après Monnier, le mot de marguillier.

D'après les constitutions apostoliques, le diacre doit être l'oreille, et l'œil, et la bouche, le cœur et l'âme de l'évêque. Saint Cyprien, qui a défini le secours *efficace*, a déterminé les attributions des diares, chargés de visiter les pauvres, les malades, les prisonniers, d'accueillir les étrangers, de faire des enquêtes, de dresser la liste des pauvres. M. Louis Rivière a rappelé qu'à l'un des

Congrès de la Société allemande d'assistance et de bienfaisance, le savant D^r Muensterberg avait fait ce rapprochement : « Dans l'Église primitive, les secours étaient organisés d'après le système d'Elberfeld. »

Le système de la charité ouverte ne fut pas de longue durée et M. Louis Rivière, particulièrement informé des commencements de la bienfaisance chrétienne, a fait cette observation importante : « Une transformation de la charité s'opéra sous Constantin, lorsque l'Église reçut le droit de posséder des immeubles. Jusque-là elle n'avait connu que les pauvres assistés et consolés dans leur demeure. On commença à construire des maisons spéciales pour les orphelins, les malades, les vieillards, placées sous la direction des évêques. Tout le monde connaît la Basiléide, construite à Césarée par saint Basile, et qui est restée le type le plus complet et le plus célèbre de ces *maisons des pauvres*¹. » Michelet a exprimé la même idée sous une autre forme et une plus grande portée : « Avec les richesses, l'esprit du monde entrait dans le clergé ; avec la puissance, la barbarie qui en était alors inséparable². »

Il n'y a pas la moindre antinomie entre les deux genres d'assistance, ouverte et fermée, à domicile et hospitalière ; mais il apparaît nettement, ainsi que le reconnaît avec sa loyauté érudite M. Louis Rivière, que la tradition des diacres n'a pas tardé à être rompue complètement.

L'enseignement subsiste, les recommandations théoriques se succèdent sans être suivies d'effet.

1. *Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée*. Paris, 1900, rapport de M. Louis Rivière, t. I, p. 128.

2. *Histoire de France*, t. I, édition Marpon et Flammarion, 1875, p. 312.

Au point de vue de la doctrine, il est du plus haut intérêt de marquer et de retenir les célèbres canons des conciles d'Orléans, de Tours et de Paris.

Déjà les procureurs des pauvres avaient été institués surtout pour la visite et la délivrance des chrétiens prisonniers. Une décrétale ordonnait, suivant l'ancienne règle, de faire quatre parts des revenus de l'Église, une pour l'évêque en vue de son entretien, une autre pour les curés et diacres, la troisième pour la réparation des temples et le culte, la quatrième pour les pauvres, les infirmes et les voyageurs.

« Que l'évêque, déclarait en 507 le Concile d'Orléans, autant qu'il peut se faire, donne la nourriture et le vêtement aux pauvres ou à ceux que les infirmités empêchent de se livrer au travail. »

Le second concile de Tours de 570 a proclamé le principe de l'assistance communale ou paroissiale : « Que chaque cité, suivant ses ressources, prendrait soin de ses pauvres, et que la dépense serait répartie entre les habitants et le clergé, de manière qu'on ne vît plus de vagabonds. »

Deux préoccupations apparaissent, l'une de décharger pour partie l'Église de son fardeau charitable, l'autre de tarir les sources d'un vagabondage menaçant pour la sécurité des clercs et des laïcs.

Il n'y aura plus, pendant de longs siècles, qu'un sentiment vivace et constant, celui de la terreur que répandent les mendiants et les vagabonds ; la politique charitable de l'Église, des rois, du Parlement, n'a pas d'autre mobile. C'est ainsi que Charlemagne, pour remédier à la mendicité, ordonne aux seigneurs de nourrir leurs pauvres sur le revenu de leur bénéfice ou de leur patrimoine et de les empêcher de se livrer au vagabondage : « Si ces pauvres s'éloignent, dit-il, que nul ne

s'avise de leur rien donner, à moins qu'ils ne travaillent de leurs mains (*nisi manibus laborent*). »

Les canons de l'Église, les capitulaires de la royauté n'avaient point de sanction effective dans la société féodale. L'appel au secours à domicile reste à vrai dire platonique et le développement des ordres monastiques favorise au contraire l'assistance fermée ; les monastères au moyen-âge étaient de véritables maisons d'hospitalité et même des postes de distribution d'aumônes. Dès le XI^e et le XII^e siècle, au milieu des guerres, à la suite des croisades, d'horribles maladies, la lèpre, le feu Saint-Antoine, avaient envahi la France ; la peste sévit plus tard. La charité chrétienne se voua dès lors à la fondation de léproseries, de maladreries. On prétend que le nombre de ces établissements se serait élevé à 19 000 dans toute la chrétienté et à 2 000 en France.

L'affranchissement des communes contribua tout à la fois à augmenter le nombre des établissements d'hospitalité et à réveiller les habitudes d'assistance locale et à domicile. Des maisons de retraite pour les bourgeois atteints par des revers de fortune étaient fondées, en même temps que les confréries de métiers, distinctes des corporations et peut-être issues des ghildes, prenaient figure de sociétés de secours mutuels.

Les communautés ouvrières renforçaient l'action des bourgeoisies. Presque tous les corps de métiers se transformaient en confréries, non moins charitables que religieuses. Les règlements ne sont pas très explicites à cet égard. Les éditeurs du *Livre des métiers* d'Etienne Boileau¹ font observer avec justesse qu'on ne saurait de-

1. *Histoire générale de Paris. Les métiers et corporations de la ville de Paris*, par René de Lespinasse et François Bonnardot. Paris, Imprimerie nationale, 1879.

mander tous les détails de la réglementation à des statuts nécessairement incomplets.

La boîte de la confrérie, alimentée par les droits d'entrée, les amendes, etc., servait surtout à l'éducation et à l'apprentissage des orphelins de la corporation. Les vieillards n'étaient pas oubliés. On lit dans le statut des cuisiniers : « Que le tiers des amendes revenant aux jurés sur les infractions soit employé à soutenir les pauvres vieilles gens du métier tombées dans la misère, par suite de mauvaises affaires, ou pour cause de vieillesse. » Certaines communautés distribuaient des vivres dans les hôpitaux ou les prisons, les orfèvres donnaient à dîner aux pauvres. Bref, ces coutumes de largesses et de libéralités dénotent un souci très vif de philanthropie, dont les formes bruyantes étaient adaptées aux mœurs du temps.

Les confrères de Cadillac, de la Trinité de Lyon, de Saint-Jacques de Bordeaux, ont laissé des souvenirs saisissants d'association mutuelle. Les statuts des confrères de la Trinité de Lyon, souvent reproduits et commentés¹, renferment, dans le VIII^e chapitre, des recommandations admirables, non seulement de mutualité, mais de bienfaisance. Tous les confrères, en outre de leurs obligations réciproques, sont invités à nourrir les pauvres, vêtir les nus, visiter les malades (les pauvres repaître, les nus revestir, les malades visiter). Ce que valaient ces conseils, dans quelle mesure ils étaient suivis, nous l'ignorons ; l'intention n'en était pas moins généreuse et louable.

Il est très malaisé de supputer exactement ce que pouvaient représenter ces efforts de charité confuse et

1 Guigue : *Le livre des confrères de la Trinité de Lyon*, et différentes publications mutualistes de MM. Auguste Bleton, Claude Mayen, etc.

de mutualité rudimentaire. Les conditions économiques étaient exceptionnellement désastreuses en cette période de l'histoire de France et toutes les causes de souffrance, de dépopulation se superposent pendant plusieurs siècles.

En effet les guerres se succèdent, les épidémies et les disettes désolent le royaume. « Dans ces années lugubres, a écrit Michelet du début du xv^e siècle, c'est comme un cercle meurtrier : la guerre mène à la famine, et la famine à la peste; celle-ci ramène la famine à son tour. On croit lire cette nuit de l'Exode où l'ange passe et repasse, touchant chaque maison de l'épée. » La misère était si abominable que le tueur de chiens était suivi des pauvres qui, à mesure qu'il tuait, dévoraient la chair et les tripes. Les loups entraient dans Paris, faisant concurrence aux mendiants accourus de toutes parts.

Au milieu de cette désolation nationale, le prestige de l'Église avait baissé avec son état moral. Le régime féodal disparaît, le clergé se départit progressivement de ses attributions charitables, il néglige ses devoirs et s'attire les plus dures remontrances. L'abbé de Récalde, après les représentants les plus autorisés de l'Église, a sévèrement apprécié dans son *Abrégé historique des hôpitaux* ces défaillances fréquentes : « La plupart des cleres, qui avaient l'administration des hôpitaux, l'avaient tournée en titres de bénéfice et, par un abus énorme de la confiance qu'on avait en eux, ils appliquèrent à leur profit la plus grande partie du revenu, négligeant l'entretien des biens et des bâtiments et même le soin des pauvres. » C'était l'époque où le Concile de Trente enlevait l'administration des hôpitaux à des cleres pour la confier à des laïques, « gens de biens, capables et notables, qui prêteraient serment, comme tuteurs, feraient inventaire et rendraient compte, tous les ans, par devant les ordinaires. »

L'aumône intermittente et les maladreries mal tenues ne remédiaient à rien; la guerre civile et la guerre étrangère s'enchevêtraient; la peste noire faisait des ravages, des bandes de truands et de mendiants parcouraient les campagnes et emplissaient les villes.

Dès le milieu du xiv^e siècle commence cette longue et terrible lutte de la royauté contre le vagabondage. Le 30 janvier 1351 paraissait la fameuse ordonnance du roi Jean sur la police générale et sur les divers métiers de la ville de Paris. Le titre I, souvent cité en partie, traite des gens *oiseulx*; il constitue une véritable déclaration de guerre aux mendiants; le voici tel qu'il a été reproduit par la collection municipale des *Métiers et corporations de la ville de Paris*, d'après un manuscrit du xv^e siècle, que M. de Lespinasse tient pour préférable aux copies qui ont servi aux diverses publications de cette ordonnance : « Pour ce que plusieurs personnes, tant hommes comme femmes, se tiennent oyseux parmy la ville de Paris et es autres villes de la prévosté et la viconté d'icelle, et ne veullent exposer leurs corps à faire aucunes besongnes, ains truandent les aucuns et se tiennent es tavernes et es bourdeaux, est ordonné que toutes icelles manières de gens oyseux ou joueurs aux dez ou chanteurs es rues, truandans ou mendiants, de quelconque condicion ou estat qu'ilz soyent, ayans mestier ou non, soyent hommes ou femmes, qui soyent sains de corps et de membres, se exposent à faire aucunes besongnes de labour, en quoy ils puissent gagner leur vie, ou vuident la ville de Paris et les autres villes de ladite prévosté et viconté, dedans trois jours après ce cry. Et se après lesdits trois jours sont trouvez oyseux ou jouans aux dez ou mendiants ils seront punis et mis en prison et mis au pain et à l'eaue : et ainsi tenuz par l'espace de quatre jours, et quant ilz

auront été délivrés de ladite prison, se ilz sont trouvez oiseux ou se ilz n'ont biens dont ils puissent avoir leur vie, ou se ilz n'ont adveu de personnes suffisans, sans fraude, à qui ilz facent besongnes ou qu'ilz servent, *ilz seront mis au pilori* et la tierce fois ilz seront signez au front d'un fer chault et banny desdits lieux.»

Les prédicateurs, les gouverneurs des hôpitaux ou Maisons-Dieu, les aumôniers de toute catégorie, doivent coopérer à cette interdiction de secours aux truands, *de non donner pour Dieu a gens puissans de gagner!* Curés et frères, en leurs sermons, prêcheront de ne pas faire l'aumône aux gens sains de corps et de membres, les maisons hospitalières ne leur accorderont l'hospitalité que pour une nuit seulement.

Dès lors, les ordonnances et les édits sur la police des pauvres se suivent et se ressemblent. Un intérêt d'hygiène oblige à prendre des mesures rigoureuses contre les *ladres* et les *lépreux*, *pestiférés* et autres.

Il faudrait parcourir l'histoire de France, de règne en règne, du *xiv^e* au *xviii^e* siècle, pour retracer ce douloureux et passionnant chapitre de la misère sous l'ancien régime. Les secours publics alternaient, dans une mesure insuffisante il est vrai, avec les pénalités.

Le baron de Gérando a été le premier à rapprocher cette législation répressive de la mendicité de celle qui s'est introduite en Angleterre, particulièrement depuis les règnes d'Henri VIII et d'Élisabeth; il pense que les mêmes motifs ont suggéré dans les deux pays des mesures analogues. « On est frappé, écrit-il ¹, de voir que ces mesures sur le droit des pauvres, le domicile, les obligations des paroisses, la taxe spéciale et indé-

1. *De la bienfaisance publique*, par le baron de Gérando, t. IV, p. 488 et 489. Paris, Jules Rainouard et C^{ie}, 1839.

terminée, son mode de recouvrement, bien que communes aux deux pays, n'aient point occasionné en France les inconvénients, les abus, les plaintes, qui se sont produits si vivement et si longtemps en Angleterre. La raison de ce singulier phénomène, c'est qu'en France ces mesures ont reçu une exécution plus douce, plus régulière, plus restreinte; c'est qu'en France les asiles hospitaliers et les aumônes privées offraient, pour le soulagement des malheureux, de plus abondantes ressources.» M. de Gérando complète son explication par l'éloge de la haute tutelle administrative qui, pour la France, aurait contribué à prévenir les inconvénients du système de la taxe des pauvres.

Le savant écrivain a certainement fait preuve d'un excès d'optimisme en considérant que les règlements, les ordonnances et les édits avaient partout et constamment force de loi et en identifiant par la pensée la France unifiée et centralisée d'après 1789 avec la France d'avant la Révolution. Cette indulgence d'appréciation s'accorde mal avec les récits des historiens et le témoignage des contemporains.

Il suffit de parcourir les édits, les ordonnances, les arrêts, pour être convaincu que cette police des pauvres, plus répressive d'ailleurs que préventive, se heurtait à des difficultés d'application et qu'elle a été le plus souvent platonique et presque toujours infructueuse. Tous les caractères de la législation anglaise, répression terrible de la mendicité, travail forcé, taxe des pauvres, se retrouvent dans la loi des pauvres française; malheureusement, suivant une expression royale, *la malice des mandians a surmonté la vigilance des magistrats*: c'est dire que la loi, mal appliquée, a été tenue en échec, sinon par les mendiants, du moins par les autorités chargées de l'appliquer.

IV

LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ

Tous les efforts de la royauté et du Parlement tendent, pendant de longs siècles, à *extirper l'infâme profession de mendiants*, suivant l'énergique expression de Voltaire. Les rois de France, depuis Jean le Bon jusqu'à Louis XVI, ont forgé contre eux la réglementation la plus dure, la plus répressive et la plus draconienne, des lois de sang, de rigueur et de peines, comme les a dénommées M. de La Rochefoucauld ; ils n'ont reculé devant aucune pénalité, devant aucun châtement pour terroriser les vagabonds et les truands.

Depuis Charlemagne jusqu'à la Révolution française, l'histoire montre, suivant la juste remarque de M. Charles Dupuy¹, « que les mesures prises contre la mendicité l'ont considérée moins comme une souffrance individuelle que comme un mal social, — moins comme un état secourable que comme une condition répressible, — moins comme un malheur que comme une faute et un délit. »

Le principe de l'assistance communale, proclamé par le Concile de Tours de 567, « que chaque cité nour-

1. *Rapport au Conseil supérieur de l'Assistance publique sur les dépôts de mendicité*, fascicule n° 19.

risse ses pauvres et les empêche ainsi d'aller mendier ailleurs », n'était pas plus respecté que l'article du Capitulaire de Charlemagne enjoignant aux fidèles de nourrir les pauvres sur le revenu de leurs bénéfices ou leurs ressources personnelles.

Pendant de longs siècles, au milieu des guerres, au lendemain des famines, le paupérisme et la mendicité désolent le pays de France ; l'ouverture des hôpitaux et des maladreries ne suffit pas à tarir la source du vagabondage menaçant ; suivant le mot profond de Michelet, *une charité si terrible épouvantait*. Les hôpitaux et les hospices répandaient autour d'eux la terreur.

La législation du xvi^e siècle ne fut pas moins dure ni moins répressive. Le travail forcé des vagabonds et des oisifs, accouplés, enfermés et enchaînés par le corps et par les pieds, comme des forçats, n'évoque pas la moindre idée philanthropique.

Ce sont mesures de police, en grande partie dictées par le souci de la sécurité de Paris. La corporation des mendiants avait pris une extension inquiétante, et la Cour des Miracles était une perpétuelle menace contre l'ordre public. En lisant les récits et les documents de l'époque, on se rend compte des nécessités qui dirigeaient les actes de l'autorité royale, du Parlement et de la Prévôté. Ces repaires de truands et de malandrins n'étaient pas seulement un foyer de pestilence en temps de paix, ils excitaient au plus haut point les méfiances en temps de guerre, ils alarmaient à bon droit les rois de France.

Aussi, du xiv^e au xvii^e siècle, l'imagination des disciples de Dracon se donna carrière pour extirper ces suspects, sinon du royaume, du moins de la ville. On s'efforça de les réduire par la terreur pour en purger Paris, infesté jusqu'aux moelles.

Les vagabonds étrangers étaient expulsés, les mendiants indigènes condamnés au travail forcé, employés à la voirie, aux œuvres publiques de la Ville, moyennant un salaire de vingt deniers par jour. Les incorrigibles étaient enchaînés au pied, les rebelles avaient les menottes. Le Prévôt des marchands avait fixé à deux sous et quatre deniers le budget consacré à la nourriture et à l'habillement d'un de ces forçats des pauvres; un crédit de douze sous de paille lui était ouvert par semaine pour son couchage et sa literie.

Peu à peu pourtant se dégage, plus ou moins confuse, l'idée d'assistance par le travail. Les pauvres valides et vagabonds de la bonne ville de Paris sont enfermés dans des hôpitaux, où ils sont astreints à un labeur obligatoire; Louis XIV reprit avec plus d'ardeur et de hardiesse la tentative de Louis XIII; il n'y réussit pas plus que son prédécesseur, en dépit de ses projets sagement décentralisateurs. La déclaration du 16 juin 1662 marquait la voie la plus sûre où le pouvoir central devait s'engager pour préserver Paris de son invasion de parasites: « Voulons et nous plaît, disait le roi, qu'en toutes villes et faubourgs de notre royaume où il n'y a point encore d'hôpital général établi, il soit incessamment procédé à l'établissement d'un hôpital et aux réglemens d'icelui pour y loger, enfermer et nourrir les pauvres, mendiants, invalides, natifs des lieux ou qui y auront demeuré pendant un an, comme aussi les enfants orphelins ou nés de parents mendiants. »

M. Gaufrès, dans son intéressante étude sur l'assistance par le travail sous l'ancien régime, observe que, si trente-trois villes s'empressèrent de se conformer à cet ordre, ni l'immigration des mendiants dans la capitale n'en fut ralentie, ni la misère efficacement soulagée

en province. D'ailleurs, Louis XIV lui-même fut obligé, vers la fin de son règne, de proclamer la faillite de son système de renfermement des pauvres. « On voit, disait-il mélancoliquement en 1712, des pauvres mendier dans les rues, les églises et les places publiques, presque en aussi grand nombre qu'avant l'établissement de l'hôpital. »

Il est vrai que les circonstances et les conditions économiques auraient frappé de stérilité les dispositions les plus ingénieuses; à plus forte raison les mesures de police et de répression les plus violentes étaient-elles vouées au plus triste insuccès. Les guerres se succédaient sans interruption et la famine sévissait tous les trois ans avec une régularité désolante. À peine avait-on donné un gigantesque coup de filet pour enfermer les gens sans aveu à Notre-Dame de la Pitié, à la Salpêtrière et à Bicêtre, que tout était à recommencer. Ni l'ouverture d'ateliers publics, ni la transportation aux colonies ne mettent un terme à la mendicité accidentelle ou volontaire; les essais d'assistance par le travail, systématiquement entrepris à la fin du règne de Louis XVI et dans les premières années de la Révolution française, avortent complètement.

Dès le xvi^e siècle apparaît avec persistance la contrainte du travail. Un arrêt du Parlement du 22 avril 1532 ordonne que les pauvres mendiants de la ville de Paris seront employés « pour curer et nettoier les fosses, ryes et esgouts et besongner aux remparts » après avoir été enfermés deux à deux aux dépens de la Ville. Les invalides et les malades seront nourris dans les hôpitaux et autres locaux désignés par le prévôt et les échevins.

D'après une ordonnance de la Chambre des vacations (1535), les enfants qui mendient seront contraints

d'apprendre un métier et les maîtres des métiers de Paris devront les accepter.

La loi rigoureuse de l'indigénat pris comme domicile de secours était la source et l'objet des injonctions du Parlement. Les mendiants étrangers étaient expulsés, les mendiants natifs de Paris devaient être employés par le prévôt et les échevins aux travaux de voirie à raison de 20 deniers par jour. En outre, les maîtres maçons, batteurs de plâtre, etc., avaient l'obligation, sous peine de cent livres d'amende, d'employer au moins deux mendiants autochtones, en cas d'insuffisance des chantiers publics.

Les vagabonds reconnus incorrigibles par le Bailli des pauvres, enchaînés au pied, les rebelles chargés de menottes, étaient surveillés par des gardes et des sergents de la police des pauvres¹.

La déclaration du Roi du 30 avril 1685 enjoit aux natifs de Paris, des environs jusqu'à 12 lieues ou à ceux qui y habitent depuis trois ans, de travailler aux ateliers et de se faire inscrire sur des registres tenus à l'Hôtel de Ville, *sous des peines qui peuvent aller jusqu'à cinq ans de galère*.

Des pénalités sont prévues et ordonnées par la déclaration royale du 28 janvier 1687. Les mendiants valides seront condamnés de la façon suivante : « Ceux qui sont vagabonds et sans domicile... savoir les hommes à servir sur nos galères à perpétuité et les femmes à être fustigées, flétries et bannies, et quant à ceux et celles qui sont *domicilies* et qui seront trouvez mendiant dans les villes ou à la campagne » ; les femmes et filles seront averties la première fois, fustigées, flétries et bannies la seconde, les hommes seront avertis la

1. Carnavalet, m. g. 4 p. — Dossier vi-5.

première fois, fustigés, flétris et bannis du ressort de la juridiction la seconde fois, condamnés sans appel aux galères la troisième fois.

En 1700, une disposition empruntée à l'ordonnance de Jean le Bon, mais cette fois aggravée de sanction, est introduite dans la loi. Défense est faite à toutes personnes, à peine de cinquante livres d'amende, de faire l'aumône aux mendiants, à l'intérieur ou aux portes des églises et dans les rues.

Tour à tour, l'autorité royale employait comme moyens de contrainte le travail forcé dans les ateliers publics et le renfermement dans des établissements spéciaux, primitivement destinés à être des maisons de travail, peu à peu réduits au rôle de maisons de force.

Avant Louis XIV, qui a porté au maximum de rigueur la méthode de l'internement répressif des mendiants, Louis XIII avait ouvert les *hôpitaux enfermés*. Le mandement royal porte que les pauvres y seront nourris *le plus austèrement que faire se pourra* : « Les hommes seront employés et travailleront à moudre du bled aux moulins à bras qui seront dressés dans les hôpitaux, brasser de la bière, scier des aix et à battre du ciment et autres ouvrages pénibles. Les femmes, filles et petits enfants au-dessous de huit ans, travailleront à filer, à faire bas dretaine, bouions et autres ouvrages dont n'y a métier juré. » C'est la première apparition française de la maison répressive de travail ou plutôt du dépôt de mendicité.

C'était entre la Cour des Miracles et l'autorité un duel sans trêve ni merci. Les moyens changeaient, le but restait le même : assurer la sécurité de Paris. La création de l'Hôpital-Général se rattache à une opération de police et de sûreté parisienne.

Il est vrai que le premier président Pomponne de

Belièvre avait projeté d'ouvrir une véritable Maison de travail, dont le principe était combattu par les corps de métier. Les protestations des artisans de Paris firent échouer le projet dans la mesure où il pouvait être réalisé. L'hôpital général fut un lamentable échec.

Les intentions généreuses ne faisaient pas défaut, les préoccupations charitables n'étaient pas absentes, bien au contraire, de ces formidables tentatives de répression du vagabondage. On trouve la trace de ces préoccupations dans un mémoire sur les moyens de soulager les pauvres, adressé à Chamillart, à ce moment intendant des finances ou contrôleur général¹. Ce mémoire, de la fin du xvii^e siècle, donne les avis d'un certain nombre d'évêques sur leurs diocèses et d'intendants sur leurs provinces; et renferme des annotations non signées émanant d'un ou de plusieurs fonctionnaires; quelques-unes semblent de la main du président de Harlay. Le rétablissement d'ateliers publics y est longuement et minutieusement discuté.

Le texte du mémoire préconise des ateliers publics dans toutes les provinces du royaume. Un annotateur fait des réserves sur la généralisation et l'efficacité de cette dépense; il pense qu'on pourrait se contenter d'établir des ateliers dans les provinces où la récolte n'aurait pas été heureuse, et alternativement dans quelques-unes où le Roi jugerait plus à propos de le faire pour le bien du pays.

Voici une observation textuelle du mémoire: « A l'égard de la fainéantise, l'on ne croit pas qu'il y ait

1. Bibliothèque nationale M. fr. 16750, fol. 22-137. Je dois à l'obligeance érudite de M. Lucien Lazard, archiviste de la préfecture de la Seine, la connaissance de ce document et je le remercie publiquement de l'aide qu'il m'a prêtée, il y a plusieurs années, dans ces recherches rétrospectives.

un autre moyen de la faire cesser dans l'excès où elle est montée depuis les années 1693 et 1694 qu'en attendant la conjoncture que l'on estime plus convenable; on pourrait attaquer dès à présent la fainéantise des mendiants, vagabonds et donner au moins en même temps les ordres nécessaires pour la conservation et l'éducation des enfants qui se trouveront effectivement déstitués de toute espèce de secours. » Ce projet d'assistance aux enfants déshérités est admis par l'auteur des notes; il y ajoute l'hospitalisation des invalides et estropiés. Seulement il réclame un état détaillé des noms et du dernier domicile des mendiants, c'est-à-dire un dénombrement spécial.

Le commentateur, qui passe pour être le président du Harlay, répond en ces termes: « Il paraît très-malaisé d'entrer dans le détail des noms et des domiciles des pauvres. Il paraît également difficile d'établir des ateliers dans toutes les provinces du royaume; la dépense en pourrait être trop grande et il y aurait peut-être trop de difficulté à en conduire en même temps une si grande quantité.

« Aussi l'on peut se contenter d'en établir dans les provinces que l'on jugera qui en auront plus de besoin par les mauvaises récoltes et par l'incommodité des chemins qui s'y rencontrent et secourir les hôpitaux, particulièrement ceux des villes et en augmenter les revenus autant qu'il sera possible par toutes les voies praticables.

« Il ne faut pas craindre cet inconvénient pourvu que l'on ne donne dans les ateliers qu'une rétribution au-dessous de celle que les manœuvres gagnent dans les provinces où ils se trouveront et qu'elle ne produise que ce qui est nécessaire pour vivre. »

Vers la même époque, différents projets d'ateliers

publics, notamment pour la réparation des chemins et pour l'ouverture de voies nouvelles, sont mis en circulation. Turgot, comme intendant de Limoges, n'a eu qu'à suivre ces conseils pour l'organisation des *ateliers de charité* destinés aux vagabonds valides; mais ce grand administrateur a marqué de son empreinte personnelle l'organisation limousine des *bureaux* et des *ateliers* de charité. M. Hubert Valleroux¹ a analysé, d'après les lettres et ordonnances parues dans les *Œuvres* de Turgot, les instructions remarquables du célèbre intendant. Les particuliers sont invités à entreprendre dans leurs biens tous les travaux d'amélioration ou même d'embellissement dont ils sont susceptibles. Les communes doivent faire exécuter leurs travaux de terrassement, si possible, et en tout cas leurs ouvrages de voirie par les nécessiteux. Des personnes de bonne volonté dirigeront les ateliers.

M. Hubert Valleroux, après avoir loué ces circulaires, déclare qu'il n'a pu trouver chez les biographes de Turgot aucun détail précis sur le succès bon ou mauvais de sa tentative. Au cours de l'année 1770-71, 303313 livres furent employées aux ateliers.

A Paris, pendant l'hiver 1767-68, une dépense de 50000 livres avait été faite en travaux de charité indépendamment de ce que la Ville avait déboursé pour les travaux faits au nouveau rempart. Le contrôleur général (M. Sartine) réclamait, le 10 octobre 1768, un crédit de 60000 livres pour différents ouvrages qui devaient être utiles et servir à l'embellissement de Paris². « On abaissera la montagne de l'Étoile et le pont de Neuilly dont la construction est commencée se verra

1. *La charité avant et depuis 1789*. Paris, Guillaumin, 1890.
2. Bibliothèque nationale, Fr. 6811, fol. 133.

par ce moyen, des Thuilleries. On continuera les contr'alles du nouveau rempart si la ville veut y contribuer.

« On nettoiera l'ancien bassin de la Voyerie de l'enfant Jésus et on évitera par ce moyen d'en faire un nouveau qui coûterait plus de 40000 livres. Enfin dans les tems de gelée et de neige on fera enlever les glaces et les neiges dans les rues qui ne sont pas à la charge de l'entrepreneur du nettoyage et qu'il est cependant fort important de ne pas laisser embarrassées. »

La subvention promise s'élève même à 100000 livres payées à raison de 20000 livres par mois au commencement de novembre, décembre, janvier, février et mars. Le nombre des employés était d'environ 550 par jour; toutes les demandes de travail ne pouvaient être satisfaites faute d'argent.

L'état des ordonnances de MM. les intendants des généralités pour « l'opération de la destruction de la mendicité et du vagabondage » comportait pour Paris, en 1774, 25000 livres, en 1775, 497000 livres, en 1788, 14000 livres, en 1789, 37000 livres¹.

Les auteurs s'accordaient à célébrer l'assistance par le travail. En 1767, l'abbé Mery, dans l'*Ami de ceux qui n'en ont point ou Système économique, politique et moral pour le régime des pauvres et mendiants dans tout le royaume*², étudie les moyens de rendre les pauvres utiles à l'État: « On leur fera défricher les terres incultes, construire des fontaines, creuser des canaux, planter des arbres sur les grands chemins:

1. Bibliothèque nationale, M. F. 6801.
2. A Paris, Prault, 1767, in-12.

ils fabriqueront, hommes et femmes, de la bonneterie et des bas pour les troupes ainsi que du drap pour l'armée et de la soie. »

L'Académie des Sciences, Arts et Belles Lettres de Châlons-sur-Marne avait mis au concours ce sujet : *Des moyens de détruire la mendicité en France*. On voit, dans le résumé des mémoires qui ont concouru pour le prix accordé en 1777, ces conclusions¹ : 1° Rédaction des fêtes dans le royaume ; 2° Travaux des mendiants valides (ateliers libres pour les mendiants qui n'ont point d'ouvrage dans leur domicile). Filatures, manufactures de soies, de toiles. Ateliers libres dans les provinces maritimes pour la réfection des navires, formation d'une armée agraire destinée à fertiliser les parties incultes du royaume ; 3° Travaux des mendiants invalides. Travail obligatoire dans les prisons.

Le roi, s'il faut en croire un arrêt du Conseil d'État sur cet objet², s'était fait rendre compte *du succès* des travaux de charité qui ont donné du travail aux indigents et facilité les communications. Cet optimisme officiel est d'ailleurs en harmonie avec les idées courantes et l'on s'explique ainsi la faveur avec laquelle ces essais ont été accueillis des hommes de la Révolution française. Ce n'était plus en effet le châtiement de la mendicité par la prison ou l'hospitalisation forcée, mais sa rédemption par le travail, et cette noble idée était faite pour séduire les hommes de 89 comme nos contemporains de la fin du XIX^e siècle et du commencement du XX^e.

1. Imp. Châlons-sur-Marne. Sirege, 1779, in-8, Carnavalet 12390.

2. Arrêt du Conseil d'État du Roi concernant l'entretien des chemins établis par les travaux de charité, dans les paroisses de la généralité de Paris, du 18 juin 1772, Bibliothèque Carnavalet, série 159, Recueil.

V

LES BUREAUX DE CHARITÉ

L'assistance communale ou paroissiale à domicile, canoniquement proclamée, n'a commencé à être une réalité intermittente en France qu'au XVI^e siècle.

Déjà saint Louis avait institué des commissaires-enquêteurs pour dresser dans chaque paroisse le rôle des laboureurs indigents et infirmes. Cette enquête avait pour objet d'attirer sur ceux qui en avaient besoin les largesses royales. L'institution ne survécut pas à son généreux fondateur. Les usages de *Monseigneur saint Loys* tombèrent bientôt et brusquement en désuétude. Au XVI^e siècle, au plein de la Réforme, au milieu des guerres et des persécutions religieuses, une fermentation extraordinaire d'idées, de sentiments, de croyances, avait mis toute l'Europe en ébullition. L'étalage de la misère était si crû que la révolution religieuse elle-même prenait texte des malheurs publics pour exciter l'esprit de schisme ; c'est ainsi qu'à Londres, contre la cour de Rome et le clergé catholique, circulait en 1526 à destination de Henri VIII la *Supplique des mendiants* qui débute ainsi : « C'est la lamentable complainte qu'adressent à Votre Altesse vos suppliants, pauvres monstres qu'on ose à peine regarder, les lépreux, culs-

de-jatte, boiteux et autres infirmes dont le nombre croît toujours, et qui meurent de faim¹. »

En France, suivant une expression de l'époque, les temps étaient calamiteux. Le peuple *était réduit à toute pauvreté et impuissance*. Et les représentants de la ville de Paris, prévôt des marchands en tête, en leurs remontrances au roi Henri III, dénoncent vigoureusement les « abus et corruption de mœurs estans ès estatz tant de l'église et justice que gendarmerie ». Les membres de la commission municipale se plaignent que les bénéficiaires ecclésiastiques emploient le revenu à leur profit particulier et n'exercent aucune charité envers les pauvres².

Un fait de haute importance s'était produit sur le domaine hospitalier. Les conciles avaient tenté vainement de réformer les établissements ecclésiastiques : les États-Généraux, le Parlement avaient fait entendre les avertissements les plus sévères. Les historiens les moins suspects de partialité sont unanimes à constater le désordre incroyable qui s'était introduit dans l'administration charitable des hôpitaux. « Les dons des fidèles, a écrit M. de Gérando³, patrimoine de l'indigence, servirent à former des bénéfices ecclésiastiques ou des richesses profanes, et devinrent l'aliment du luxe et de la vanité : la cupidité envahit le domaine de la charité : les courtisans se parèrent des dépouilles du pauvre. Trop souvent les dépositaires des bienfaits furent les premiers agens de ces spoliations. Dououreux spectacle, mais qui renferme une instruction salutaire ! »

1. *Histoire de France*, par Michelet, t. X, (Paris, Marpon et Flammarion, 1879).

2. *Paris et la Ligue*, par Paul Robiquet, (Paris, Hachette).

3. *De la bienfaisance publique*, t. IV, p. 294.

L'administration de l'Hôtel-Dieu de Paris, d'abord placée sous la double direction de l'évêque et du chapitre, plus tard mise sous la dépendance des chanoines, après avoir été prospère et des plus satisfaisantes, avait dégénéré vers le début du règne de Louis XI. Les difficultés furent telles que, sur l'initiative et la proposition du chapitre métropolitain lui-même, un arrêt du Parlement du 2 mai 1505 confia le gouvernement temporel de l'Hôtel-Dieu à huit bourgeois désignés par le Prévôt des marchands et les échevins¹.

Cette laïcisation mémorable fut le prélude d'une réformation générale des établissements hospitaliers en France. L'érudit M. Coyerque a vigoureusement marqué cette évolution en un court aperçu² : « La réforme de l'Hôtel-Dieu de Paris au XVI^e siècle mérite d'autant plus d'arrêter l'attention que la situation déplorable du vieil hôpital parisien à cette époque ne constitue pas un fait isolé ; les choses n'allaient pas mieux dans les divers établissements hospitaliers de la capitale et de la province : partout on constate les mêmes négligences, on est témoin des mêmes scandales, à Angers, à Nevers, à Châteaudun, à Meaux, à Orléans, à Condom, à Pontoise, partout on voit « l'aumône distribuée à coup de bâton ». Il fallut partout réagir et réformer ; la question hospitalière est, à cette époque, partout à l'ordre du jour ; elle est portée devant plusieurs conciles ; tous les Parlements, et celui de Paris plus qu'aucun autre, s'en préoccupent ; et c'est la mesure adoptée, en 1505, pour l'Hôtel-Dieu de Paris qui fut successivement étendue à tous les établisse-

1. Registres des délibérations du Bureau de la Ville de Paris, t. I, collection de *l'Histoire générale de Paris*.

2. *L'Hôtel-Dieu de Paris au moyen âge*, par Coyerque, t. I (1316-1552). (Paris, Champion, 1891).

ments du royaume ; aux termes de l'édit de 1561, l'administration du temporel de tous les hôpitaux de France devait être confiée à l'autorité municipale ».

Déjà l'édit du 19 décembre 1543, en son préambule, avait exprimé le mécontentement royal, il avait remis la surveillance des maladreries, léproseries et hôpitaux aux baillis, sénéchaux et prévôts, avec pleins pouvoirs pour remplacer les mauvais administrateurs par de nouveaux, laïques à leur gré.

Le discrédit des institutions hospitalières contribua sans aucun doute à remettre en honneur les projets de distribution d'aumônes ou de secours à domicile. Il y eut d'ailleurs, à cet égard, une véritable poussée de réorganisation d'assistance dans des pays fort divers. M. de Gérando a découvert que les premières discussions raisonnées sur le mérite des différents genres de secours considérés dans leurs rapports avec la police civile ont commencé en Espagne par une controverse retentissante entre deux moines, le frère Jean de Medina et le prieur Dominique de Sori. Le frère Jean de Medina, fort de l'application de ses théories à Zamosa, Salamanca et Valladolid, avait un système très coordonné et les vues les plus larges : « En assurant, écrivait-il ¹, à chaque indigent un secours proportionné à ses besoins, on délivrera la société de ces bandes de faux pauvres qui dérobent aux véritables l'assistance qu'ils surprennent, et qui ne sont que des bandes de voleurs ; on assistera les pauvres que leur infirmité ou une juste pudeur empêchent de mendier. Il vaut mieux mettre un indigent en état de gagner sa vie, que de lui jeter un maravédis. Chaque pays doit soutenir ses propres

1. *De la bienfaisance publique*, t. I, introduction, p. xv, par le baron de Gérando, Paris, 1839.

indigents, il le peut ; dans la Galicie et la Biscaye, où cette règle est suivie, on ne voit pas un seul mendiant. On fera élever les enfants abandonnés et les orphelins, et on leur procurera un état. Il y aura une aumône publique et une aumône secrète ; toutes deux seront volontaires. La distribution des secours sera confiée à des personnes aisées, consciencieuses, choisies par les bourgeois. En adoptant un tel système, on assurera aux pauvres un secours régulier, leurs enfants recevront une bonne éducation, ils éviteront et l'humiliation et les tentations ; les fainéans seront obligés de travailler ; les vagabonds ne porteront plus, de lieu en lieu, la contagion des maladies et des vices ; les personnes charitables auront la certitude du bon emploi de leurs aumônes. »

Ces vues sages et prévoyantes n'ont pas surgi spontanément, elles procèdent d'échanges intellectuels dont toutes les phases ne sont pas connues. A la même époque, à Anvers, Weitz préconisait l'assistance à domicile comme le meilleur moyen de combattre la mendicité.

C'est, à vrai dire, la tradition du Concile de Tours, longtemps méconnue, brusquement réveillée, tout au moins au point de vue d'une application généralisée et d'une extension administrative. La charité privée et la bienfaisance locale ont échappé, pendant plusieurs siècles, à tout contrôle ; elles n'ont pas d'histoire.

Certaines initiatives locales, comme celles de la ville de Lille, semblent avoir devancé et inspiré la législation de François I^{er} sur les secours à domicile. Il est à souhaiter que ce chapitre d'histoire de l'assistance soit éclairci par les monographies et les recherches d'archives départementales.

Quoi qu'il en soit, l'honneur et le mérite de la réfor-

mation française reviennent sans conteste à l'ordonnance si connue de 1536 : « Que les pauvres impuissants qui ont chambre et logement et lieu de retraite seront nourris par les paroisses, et qu'à ces fins, les rooles en seront faits par les curez, vicaires ou marguilliers, chacun en son église et paroisse, pour leur distribuer, en leur maison, ou en tel autre lieu commode et qui sera, par lesditz curez, vicaires ou marguilliers, advisé en chaque paroisse, *l'aumosne raisonnable*. A ce seront employés les deniers provenant des questes et aumosnes, qui se recueilleront, chaque jour, tant ès eglises que par les mains desdites paroisses. »

Il est très difficile, sinon impossible, d'attribuer un ordre de priorité aux différentes tentatives d'organisation qui se déroulent à travers le xvi^e siècle. En cette grande et tragique période, les idées ne cheminaient pas avec une rapidité instantanée, les échanges internationaux étaient lents, et lorsqu'on voit, à peu d'années de distance, des initiatives similaires se produire, leur filiation généalogique ne s'établit pas aisément.

En 1531, l'empereur Charles-Quint prohibait la mendicité et promulguait un véritable code de la bienfaisance publique : secours aux indigents malades ou infirmes ; caisse commune des quêtes et des subventions ; établissement d'officiers publics pour recueillir et régir les fonds, pour distribuer les secours publics. Il autorisait les magistrats municipaux de Lille à désigner dans leur ville douze ministres généraux des pauvres.

La Grande Aumône de Lyon, dont M. Henri Hauser a retracé l'histoire¹, se fonde en 1532 sur un type tout

1. L'assistance publique il y a trois cents ans, dans *Les Ouvriers du temps passé* (Paris, Félix Alcan).

à fait remarquable. Huit commissaires remplissent les fonctions de recteurs ; ils administrent les cotisations recueillies par les *quarteniers*, le produit des troncs, des quêtes, des dons et legs. L'administration des hospices de Lyon, essentiellement laïque depuis sa remise aux échevins en 1478¹, se confondait aux origines avec l'Aumône qui prit même l'initiative de la fondation de l'hôpital de la *Charité*. Au point de vue des secours à domicile, des secours en pain et en argent étaient distribués aux pauvres ménages chargés de femmes et d'enfants et de maladie, les pauvres étaient visités, une liste était dressée *annuellement*, bref, l'organisation apparente était en harmonie avec les principes de la bienfaisance contemporaine.

En 1544, le 5 novembre, par ordre du roi et suivant ordonnance du Parlement, le prévôt des marchands, les échevins, les conseillers, les quarteniers et quatre notables de chaque quartier étaient réunis à l'Hôtel de ville de Paris « pour adviser sur le fait des povres de ladite ville. » Le résultat de la délibération² était qu'il fallait hospitaliser les pauvres invalides et les nourrir, faire retirer les ladres en leurs maladreries, expulser les mendiants étrangers, donner du travail aux pauvres valides ; à cet effet, des quêtes étaient instituées, des remontrances et exhortations prescrites en chaire et un appel à la contrainte était fait envers les personnes riches et aisées.

Dans une seconde réunion, tenue le 16 novembre, déférant à la volonté du Roi, la Ville acceptait la charge des pauvres, et des gouverneurs étaient nommés pour

1. *La Revue philanthropique*, 1^{re} année, t. II, p. 263 et suiv.

2. Registres des délibérations du Bureau de la Ville de Paris, texte édité et annoté par Paul Guérin, collection de *l'Histoire générale de Paris*.

exercer le gouvernement et l'administration du Bureau. Le service des secours était ainsi communalisé. Le Parlement ne tarda pas, il est vrai, à reprendre à la municipalité parisienne le cadeau qu'il lui avait fait; la municipalisation du Grand-Bureau fut de courte durée.

Un opuscule contemporain, d'un certain Montaigne qui était employé au Grand-Bureau, abonde en renseignements sur l'organisation du service¹ en 1555-1557. D'après ce témoignage, la *Surintendance de l'aumône* était composée de 32 membres : 16 fonctionnaires royaux, 16 bourgeois de Paris remplissant dans leurs quartiers les fonctions de commissaire.

L'aumône a un receveur, un procureur, un greffier, un bailli, des sergents, un huissier, des médecins, seize receveurs particuliers, seize répartiteurs. Voici la procédure d'enquête usitée :

LA POLICE DES PAUVRES

« Quant aux paouves qui desirent estre mis à l'aumosne, pensez de leurs maladies, logez en quelques hospitaux ou bien leurs enfans, ils présentent leurs requestes ausdits commissaires en leur bureau, sont promptement interrogez sur icelles et si mestier est, visitez par lesdits barbiers et chirurgiens. Et neantmoins est leur requeste baillée ou envoyée au commissaire du quartier pour visiter lesd. paovres et leurs biens en leurs chambres, soy informer sommairement avec troys ou quatre voysins de leur

1. *La police des paouves de Paris* (entre 1555 et 1557), publié par Félibien et Lobiéu, dans leur *Histoire de Paris* au t. III, p. 136, et par M. Coyecque (*Bulletin de la Société de Paris*, 1888).

« paouvreté, nombre et charge d'enfans, maladie ou nécessité, et s'il y a longtems qu'ilz sont demeurens à Paris : car s'ilz n'y avoient demeuré troys ou quatre ans auparavant et qu'ilz y feussent venus expressement pour mandier, comme font plusieurs, ilz seroient renvoyez en leur pays, afin d'obvier aux abus et soulager ladicte Aumosne, laquelle ne pourroit suffir pour tous les paouves qui y viennent de toutes pars du royaume. Ce faict, led. commissaire en faict son rapport verbalement ou par escript audict bureau, le prochain jour ensuivant, veu lequel rapport et celluy du medecin, chirurgien ou barbier, s'il y eschet, etoys lesdictz paouves, ilz sont mis a certaine somme et aumosne par semaine pour certain temps ou a toujours, ainsi que lesdictz commissaires congnoissent qu'ilz meritent....

« Les aultres.... comme ceux qui ne sont natifz de Paris ne des faulbours ou qui n'y ont demeure troys ou quatre ans sans mandier, ilz sont renvoyez en leur pays. »

La préoccupation du domicile de secours est très nettement marquée comme dans tous les documents de l'époque. La prescription du secours hebdomadaire soit à titre provisoire, soit à titre définitif délimite les frontières du nécessiteux et de l'indigent actuel.

Un seul passage de l'opuscule révèle l'existence des Bureaux de charité paroissiaux, plus spécialement destinés, semble-t-il, aux pauvres honteux. Ceux-ci sont secourus *secrètement* par les curés et marguilliers de leurs paroisses sur les produits des quêtes et en connaissance de cause.

Plus tard, le Parlement établit 2 baillis des pauvres,

au Bureau et Police des pauvres, l'un pour la Cité et l'Université, l'autre pour la Ville¹; il ordonne ensuite que les legs faits aux pauvres de Paris sans mention spéciale seront partagés par moitié entre l'Hôtel-Dieu et le Grand-Bureau.

A la suite d'un conflit d'attributions entre les deux prévôts, le Parlement ordonna que les assemblées de quartier pour le secours des pauvres seront convoquées par le prévôt des marchands et les échevins.

Sur quelles ressources reposait le fonctionnement du Grand-Bureau des pauvres? Un règlement extrait des registres du Parlement du XXI mars 1584² nous l'apprend. Les commissaires doivent être au Bureau les lundi et jeudi de chaque semaine; ils ont charge d'établir les rôles d'aumône et de les envoyer la première semaine de chaque mois aux habitants solvables de chaque dizaine. C'était, dans toute sa force, la taxe des pauvres. En cas de refus de paiement, les inscrits étaient condamnés à la taxe double.

Chaque semaine, les commissaires devaient assister aux distributions de leur paroisse. Toute radiation des rôles était prononcée par le Bureau. Tous les pauvres valides, en état de travailler, étaient renvoyés au Grand-Bureau, qui, à son tour, les mettait à la disposition du prévôt des marchands et des échevins pour être admis à l'atelier de la Ville.

Le point incertain et obscur a trait aux rapports réguliers entre les bureaux de charité paroissiale et le Grand-Bureau des pauvres. Chaque paroisse avait son commissaire et formait une division territoriale du Grand-Bureau; elle relevait en même temps du curé et des

1. Félibien, t. IV, 800.

2. Bibliothèque Carnavalet 10390. — Le Blanc, 1602, in-16.

marguilliers pour une certaine catégorie d'assistés et de secourus.

Aux termes des ordonnances publiées à son de trompe le 22 décembre 1565, les marguilliers des paroisses doivent assister à tour de rôle aux distributions faites aux pauvres le samedi ou le dimanche et aller, en compagnie d'un notable, recueillir les taxes, de semaine en semaine.

La taxe d'aumône, perçue au profit du Grand-Bureau, et à laquelle sont astreints les princes, seigneurs, bourgeois, artisans et autres habitants, gens d'église, communautés ecclésiastiques ou laïques, bureaux, compagnies, — à la seule exception des pauvres, — est un impôt direct avec déclaration d'abord, taxation ensuite.

La déclaration du 13 février 1551¹ règle le mécanisme de cette perception. Les habitants de chaque paroisse sont obligés de déclarer eux-mêmes et spontanément le montant de leur contribution hebdomadaire *pour aider à la nourriture et entretènement des pauvres*; le rôle sur lequel sont inscrits les offres, refus et réponses est soumis au Parlement qui, après examen, procède à une véritable taxation qui devient définitive et exécutoire sans appel. Des huissiers ont pour mandat de contraindre les refusants de payer et les *commissaires des pauvres* d'exercer leur fonction.

De leur côté, les paroisses ont leurs ressources distinctes, plus spécialement fournies par les contributions volontaires, pour l'assistance des pauvres honteux.

L'existence et le fonctionnement du Grand-Bureau ont relégué à l'arrière-plan cette charité paroissiale, mais sans la supprimer entièrement, et la seconde moitié du XVIII^e siècle verra renaître ou plutôt se constituer

1. Ce document est reproduit *in extenso* à l'annexe A.

dans les paroisses de Paris les bureaux de charité locaux et confessionnels.

M. Hubert Valleroux a étudié avec beaucoup de soin et d'érudition les bureaux de charité des campagnes ; il estime que les taxes ne se rencontrèrent que dans les villes et presque uniquement dans quelques villes du Nord influencées par le voisinage des provinces belges.

M. Hubert Valleroux, qui ne cache point ses sympathies pour l'ancien régime, n'a point trouvé trace des bureaux de charité dans les campagnes avant le XVIII^e siècle.

« Ce sont des associations de personnes bienfaitantes qui s'unissent pour secourir les pauvres au moyen des aumônes qu'elles sollicitent. Ces bureaux existent à côté des confréries, déjà diminuées, mais toujours vivantes et qui sont plutôt des sociétés de secours mutuels, tandis que les bureaux de charité ne sont composés que de personnes bienfaitantes ne profitant pas des secours.

« Leur manière de faire la charité varie d'ailleurs avec les endroits.

« A Saint-Valery, nous dit M. de Galonne, les dames de la Miséricorde, auxiliaires du bureau, visitent les pauvres et distribuent chaque jour à douze pauvres la soupe et le bouilli qu'elles font préparer à tour de rôle d'après un ordre réglé par la présidente, qui se nomme « la mère des pauvres ».

« Le bureau de Guérande avait une pharmacie tenue par deux sœurs où l'on distribuait des remèdes à bas prix ou même gratis.

« Ces exemples sont pris de petites villes, mais peuvent servir à montrer comment agissaient ces bureaux.

« Comme exemple d'organisation, le bureau de Vieilleville (Loire-Inférieure) était administré par un Conseil ainsi composé : 1^o le curé ; 2^o le procureur des

pauvres, qui recouvrait les fonds ; 3^o la supérieure des dames ; 4^o la trésorière, qui distribuait les aumônes. Ailleurs, le bureau est formé des marguilliers de la paroisse et des principaux habitants.

« On voit aussi que les dames de charité appelées souvent les « sœurs » qu'étaient à l'église et dans les maisons de l'argent, des denrées, des vêtements, des linceuls même, puisque l'œuvre des sépultures était un des principaux objets des associations pieuses d'alors. En de petits endroits, il n'y avait souvent qu'une dame de charité, la châtelaine ; à son défaut, ces fonctions étaient exercées par des procureurs de charité nommés pour deux ou trois ans. Toujours les comptes étaient rendus publiquement.

« Ces bureaux, parce qu'ils étaient fondés par l'initiative du clergé, étaient, comme les hôpitaux, sous le contrôle des évêques, qui les faisaient visiter par les archidiacres en tournées. Réduits d'abord à des aumônes, ces bureaux avaient vu croître leurs ressources par des dons de rentes ou d'immeubles qui aujourd'hui encore forment le meilleur et souvent le seul fond de nos bureaux de bienfaisance. Quelques évêques même ne s'en étaient pas tenus là. Animés de l'esprit de leur époque, esprit d'innovation généreuse, ils avaient érigé des bureaux des incendies pour les paroisses de campagne ; on en trouvait notamment dans les diocèses de Langres, de Reims, de Troyes, d'Amiens et de Saintes.

« C'est M. de la Rochefoucauld, évêque de Beauvais, qui institue le bureau des pauvres de Beauvais son légataire universel et veut être enterré « en vrai pauvre ».

« Et qu'on ne croie pas que leur charité ait consisté seulement à donner sans autre considération que le besoin de ceux qui recevaient : ils s'appliquaient, en érigeant les bureaux des pauvres, à supprimer la mendicité.

« L'évêque de Bayeux, M^{sr} de Cheylus, la fait interdire dans le diocèse, après avoir pourvu aux besoins des vrais pauvres, en instituant des bureaux de charité. L'évêque d'Évreux pose comme règle que les secours aux pauvres valides ne seront donnés qu'en échange d'un travail auquel ils devront se soumettre. Même conduite dans les diocèses de Castres et d'Albi, où les évêques organisent des ateliers de charité. L'évêque de Coutances, M^{sr} de Chalmazels, avait ainsi érigé, dans les bâtiments de l'abbaye de Montebourg, deux ateliers, l'un pour les hommes, l'autre pour les femmes, que la Révolution ruina. »

L'opinion autorisée et peu suspecte de M. Valleroux n'est guère contestable. Le bureau de charité, après avoir fait son apparition dans les villes au xiv^e et au xv^e siècle, n'a véritablement fonctionné que dans la seconde moitié du xviii^e siècle, sous l'influence des idées de Turgot et des encyclopédistes et aux approches de la Révolution ; il a été, sous sa forme confessionnelle, le modèle sur lequel ont été institués les bureaux de bienfaisance.

À l'origine exclusivement destinés aux *pauvres honnêtes*, ces bureaux voient leur compétence augmenter. D'après les nouveaux règlements pour la Compagnie des Dames de la charité de Saint-Séverin¹, la charité des paroisses s'étend : 1^o aux pauvres, lorsqu'ils sont en santé, en leur procurant les moyens de gagner leur vie par le travail et l'industrie dont ils sont capables ; 2^o à les soulager quand ils sont malades.

Le commissaire des pauvres rendait compte au Grand-Bureau, le trésorier des pauvres de la paroisse était

1. De l'imprimerie C.-I. Simon, 1763, 30 p. in-12, Carnavalet, 11944. 1-2.

responsable devant le curé et les marguilliers. Dans certaines paroisses, telles que celles de Saint-Jean-en-Grève, le compte du marguillier semble indiquer qu'il n'y avait point de bureau charitable distinct de la fabrique¹. Parmi les dépenses inscrites au compte du marguillier comptable de Saint-Jean-en-Grève pour l'année 1781, figurent : 500 livres aux deux maîtres d'école de la charité, 3515 livres pour le deuxième paiement de l'année 1780 et le premier de l'année 1781 des brevets d'apprentissage (au nombre de 39), 1500 livres remises à M. Bailly pour la délivrance d'un prisonnier paroissien, 8889 livres 2 sols payés au trésorier des pauvres, 445 livres 14 sols au receveur du Grand-Bureau, 24 livres 15 sols 3 deniers aux administrateurs de l'Hôtel-Dieu, plus certaines dépenses pour l'école de charité des filles.

De tous les documents, le plus complet, le plus instructif est peut-être celui qui concerne l'administration de la charité de la paroisse Saint-Roch².

Un extrait du Registre des délibérations de la Compagnie de charité du 2 mai 1790 est à cet égard des plus intéressants.

La Compagnie décide de publier le tableau des recettes et dépenses présenté par le curé, d'avril 1789 à avril 1790.

Les secours embrassent tous les genres : layettes pour les enfants nouveau-nés, lait, farine, linge, riz.

Tous les malades sont secourus sans distinction dès qu'on apprend leur état : pour les autres pauvres il y a lieu à enquête.

1. Carnavalet, 17250 A.

2. Bibliothèque nationale, Nouvelles acquisitions fr. 2659¹, f. 22 et sqq.

Les secours sont donnés après demandes rédigées sur placets : ces placets se trouvent chez le curé et les sœurs.

« Ces placets sont jetés dans une boîte destinée à « les recevoir. Un ecclésiastique les lève, en prend note « et donne un précis à une des Sœurs de Charité et « remet le placet lui-même à un Prêtre de quartier.

« Pour faciliter et accélérer les réponses auxdits placets et en rendre l'examen plus exact, la Paroisse est « divisée en sept quartiers. Chaque quartier est sous « l'inspection d'un prêtre et d'une sœur, de manière « cependant que la distribution des quartiers pour les « Sœurs n'est pas la même que pour les Prêtres : chaque Prêtre a deux sœurs qui partagent son département ; chaque Sœur a deux prêtres pour le quartier « dont elle est chargée.

« L'un et l'autre font leurs informations séparément ; « ils s'assurent de la conduite des personnes qui demandent des secours, de la vérité des faits articulés « dans le placet et font leur rapport par écrit. »

On confronte ces divers rapports dans des assemblées tenues chez le curé et là on décide quels seront les secours accordés et à qui ils le seront.

On donne surtout des secours en nature gardés dans un magasin chez les Sœurs.

Les nécessiteux sont 4 000 sur la Paroisse, on leur distribue environ 100 000 livres par an, les revenus fixes n'étant que de 40 000 livres les fidèles ont à fournir 60 000 livres par an.

Suit le tableau des « Distributions faites aux Pauvres de la Paroisse Saint-Roch du 1^{er} avril 1787 au 1^{er} avril 1790 ».

Costumes, provisions, secours en argent (moyenne de 17 000 livres par an). Écoles des Frères rue d'Ar-

genteuil (bâtiment et traitements), moyenne de 7 000 livres par an.

Le total des distributions des trois années est de 303 219 l. 4 s. 11 d.

Puis vient une « Copie du Règlement pour la Charité des Pauvres de la Paroisse de Saint-Roch, homologué au Parlement le 12 mars 1789¹ ».

La Compagnie sera composée de personnes notables désignées par le curé président, remplacé en cas d'absence par le trésorier.

« Pour mieux connoître les besoins des Pauvres et « pouvoir les assister avec discernement, la Paroisse « continuera d'être divisée en plusieurs quartiers « comme elle l'a été jusqu'à présent, lesquels quartiers seront répartis et distribués à chacun de Messieurs les Ecclésiastiques.

« Le Trésorier des pauvres sera nommé pour trois « ans ; l'agent de la Fabrique sera secrétaire de l'administration des pauvres.

« L'Assemblée de la Compagnie délibérera sur la « délivrance des prisonniers, les enfants à mettre en « métiers, les filles à marier, et ceux ou celles qu'il « pourra convenir de faire recevoir en la maîtrise de « quelques communautés et d'après les fonds que « ladite Assemblée pourra se trouver pour lesdits « objets.

« Les dispositions qui suivent se rapportent aux « comptes et aux Archives de la Compagnie. »

Il est à présumer que, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, par suite de l'extension prise par certains bureaux de charité des paroisses, le Grand-Bureau des pauvres tendait à se transformer en Conseil supérieur,

1. Paris, veuve Herissant, 1789, 12 p. in-8.

si l'on peut ainsi parler. En 1789, le bureau des pauvres comprenait¹ trente-quatre membres, 6 conseillers au Parlement, 6 avocats, 1 conseiller à la Cour des comptes, 2 chanoines, 3 curés, 4 procureurs, 16 bourgeois désignés par les marguilliers de leur paroisse, sans compter l'archevêque de Paris, membre de droit depuis 1690.

Si le Parlement avait la haute main sur le Grand-Bureau, il n'en était pas moins investi du droit d'homologuer le règlement des bureaux de charité (non par réglementation générale, mais par espèces).

Le grand effort était surtout dirigé contre les mendiants, et le chancelier Séguier, dans un exposé au Parlement en 1778, exposait les mesures prises contre ceux qu'il appelle vampires du peuple et de la société. « On offre, écrit-il, à ceux qui sont valides de l'ouvrage suffisant pour assurer leur subsistance; les infirmes trouvent un asile dans les hôpitaux; on a ouvert des ateliers de charité dans les campagnes; les curés de Paris ont des secours pour faire travailler les pauvres de leurs paroisses. »

Le chancelier Séguier n'hésitait pas lui-même à déclarer que toutes ces mesures étaient insuffisantes à *arrêter le désordre*, et il faisait appel aux sévérités du bras séculier, c'est-à-dire aux mesures répressives.

1. *L'état de Paris en 1789*, par H. Monin (Collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française, publiée sous le patronage du Conseil municipal).

VI

ATELIERS DE CHARITÉ

Un sagace historien de l'assistance par le travail, M. Gaufrès, a très judicieusement distingué les trois phases successives de la mise *des mendiants en besogne*¹. La première, qui va de François I^{er} à la fin du règne de Henri IV, est celle des travailleurs enchaînés; la seconde, qui comprend le renfermement des pauvres, embrasse les règnes de Louis XIII et de Louis XIV; la troisième, bien qu'ouverte sous Louis XIV, ne date à vrai dire que de Turgot (1774).

Il est presque banal de rappeler que les premiers ateliers publics de terrassement de la Ville n'ont pas eu grand succès et qu'ils n'ont en rien diminué l'affluence des vagabonds et des truands. Le renfermement des pauvres à l'Hôpital-Général n'a pas mieux réussi. A la fin de son règne si tourmenté, Louis XIV avouait son profond découragement.

Assurément, suivant la juste observation de M. Gaufrès, ces trois formes d'assistance par le travail ont plus d'un point de contact; toutefois leur parenté n'est pas aussi étroite que le pense l'honorable écrivain.

1. L'assistance par le travail sous l'ancien régime, par M. Gaufrès, *Bulletin de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance*, 1893, p. 432 et sqq.

L'atelier de travail a bien coexisté avec l'Hôpital-Général, mais la différence est grande entre le système de l'enchaînement des travailleurs et l'organisation des ateliers de charité de Turgot. Ce sont deux conceptions et deux applications distinctes. Les édits et arrêts du xvi^e siècle ont pour but de *punir* et même de *terroriser* le mendiant; ils l'obligent pénalement à travailler. L'arrêt du Parlement du 15 mars 1551, ainsi que l'a remarqué avec justesse M. Marcel Lecoq¹, fait exception et entr'ouvre la voie nouvelle en admettant aux travaux publics, aux côtés des mendiants enchaînés, des artisans, aides-maçons et autres en état de chômage. L'idée de châtement n'en domine pas moins toutes les mesures tentées pour nettoyer Paris de ses terribles visiteurs et parasites.

L'institution de l'Hôpital-Général, en dépit des intentions de M. Pomponne de Bélièvre, n'a point procédé d'un autre esprit: elle dévia d'ailleurs promptement de son but primitif. Les différentes maisons qui formaient l'Hôpital-Général, la Pitié, Bicêtre, Scipion, le Refuge et la Savonnerie de Chaillot, la Salpêtrière, l'Hôpital des Enfants-Trouvés, le Saint-Esprit servaient à des fins multiples: hospice de vieillards, asile d'incurables, asiles d'enfants, refuge de mendicité, maison de force, prison de Saint-Lazare, prison pour dettes, asile d'aliénés, hôpital pour maladies vénériennes, etc. Le projet de travail forcé du xvii^e siècle, contrecarré par les corporations, n'eut pour ainsi dire aucune suite.

Turgot avait une vue plus exacte des besoins à satisfaire et du devoir à remplir. Dans sa lettre de 1772

1. *L'assistance par le travail en France* (Paris, Giard et Brière). 1900, p. 71.

aux curés de la généralité de Limoges, comme dans son ordonnance de 1770 sur les métayers et colons renvoyés par les propriétaires, le même souci d'humanité et de justice apparaît. Montesquieu, Rousseau, les philosophes et les encyclopédistes avaient remué le monde et jeté à pleines mains les idées nouvelles. Turgot a été, avec Condorcet, le précurseur de Laroche-foucauld-Liancourt.

Il faut lire les belles lettres de Turgot aux intendants et aux évêques sur les ateliers de charité pour se pénétrer de la différence des temps et de l'inspiration. Cette déclaration que « le soulagement des hommes qui souffrent est le devoir de tous et l'affaire de tous » est comme la préface de la Déclaration des droits de l'homme sur les secours publics. Les temps nouveaux sont proches.

Le plan élaboré et exécuté par le grand intendant de Limoges pour atténuer les misères de la disette est solidement construit, logiquement enchaîné; il met en mouvement tous les moyens et toutes les ressources d'assistance en vue d'un fonctionnement provisoire jusqu'à la récolte prochaine: bureaux de charité, taxe des pauvres, domicile de secours, distinction entre le nécessiteux et l'indigent, secours de route et de rapatriement, assistance momentanée par le travail, contribution des communes et de l'État, recherche des pauvres honteux, fourneaux économiques, etc.

L'instruction générale pour l'établissement et la régie des ateliers de charité dans les campagnes est marquée au coin de la sagesse la plus éclairée et de la prudence la plus ingénieuse. Ce que voulait Turgot, ainsi qu'il l'a dit lui-même, c'était « de procurer du secours aux personnes qui ont les plus grands besoins, avec le moins de moyens pour y subvenir », et à cet effet il

ouvrait les portes de ses ateliers non seulement aux adultes, mais même aux vieillards et à des enfants et la raison qu'il a d'étendre ainsi l'assistance par le travail est celle-ci : « Lorsque la cherté élève la denrée au-dessus des facultés du peuple, ce n'est point pour lui-même que souffre l'homme de journée, l'ouvrier, le manoeuvre ; ses salaires, s'il était dégagé de tous liens, suffiraient pour le nourrir : ce sont sa femme et ses enfants qu'il ne peut soutenir, et c'est cette portion de la famille qu'il faut chercher à occuper et à salarier¹. »

Il y avait deux catégories de travaux, ceux de réparation et de construction de routes et de canaux, ceux de filature à domicile. Pour les travaux de terrassement et de vicinalité, les membres d'une même famille étaient autant que possible rassemblés sous la direction du père ; en tout cas, les équipes de travailleurs, appelées brigades, ne se composaient que d'une douzaine de personnes au plus. Le recrutement des ateliers et des brigades était confié aux soins du curé de la paroisse. Les enfants au-dessous de seize ans ne touchaient que leur nourriture ; les travailleurs adultes, ou bien étaient nourris, ou recevaient des à-comptes journaliers et ils étaient payés pour le reliquat à la fin de la semaine.

Les femmes, qui n'étaient pas occupées à des travaux faciles sur les routes, filaient à domicile. On leur fournissait la matière première, coton, lin, filasse, fil à dentelle, et au besoin même un rouet. Les précautions les plus minutieuses étaient prises pour ne point concurrencer le travail privé et aussi pour ne pas favoriser l'exploitation des fileuses.

Le compte rendu des opérations relatives à la disette

1. Mémoires sur les moyens de procurer, par une augmentation de travail, des ressources au peuple de Paris, dans le cas d'une augmentation dans le prix des denrées, mai 1775, t. II, p. 451.

(15 novembre 1771), souvent publié, offre les indications les plus positives. Les recettes s'élevaient à 386 000 livres, ainsi décomposées : achats de grains, 200 000 livres, achats de riz, 20 000, travaux publics (1770), 80 000, travaux publics (1771), 80 000, don du prince de Soubise, 6 000.

Les dépenses, en excédent de 89 553 livres 10 sols 3 deniers sur les recettes, atteignent 475 553 l. 10 s. 3 d. ainsi réparties : pertes sur les grains, sommes non rentrées, 90 150 l. 19 s. 5 d., travaux publics, chemins, fortifications de Limoges, filatures 1770, 85 019 l. 3 s. 7 d., travaux publics 1771, 218 404 l. 3 s. 7 d., aumônes, riz, fèves, 47 200 l. 3 s. 6 d., transport de grains, ventes, manutention, 15 471 l. 4 s. 4 d., commissions aux intermédiaires, 16 000, intérêt des sommes avancées, 8 307 l. 15 s. 10 d.

M. Gaufrès a fait remarquer qu'au moyen des 386 000 livres qu'il avait reçues, Turgot avait fait entrer dans sa province pour une valeur de 890 248 livres de riz, fèves, blé ; fait exécuter pour 303 400 livres de travaux divers et distribué en aumônes 47 200 livres, soit au total une valeur de 1 240 000 livres ; il avait triplé, grâce aux souscriptions de ses subordonnés, de ses collaborateurs et de lui-même, la somme destinée à l'assistance.

Le témoignage que se rendait le grand administrateur dans un rapport à l'abbé Terray rencontre un assentiment unanime : « J'ose me flatter, écrivait Turgot, qu'un déficit de moins de 90 000 livres sur des opérations de plus de 1 240 000 livres vous étonnera moins et que vous jugerez moins défavorablement de mon économie. Peut-être même vous paraîtrai-je mériter quelque approbation. C'est la principale récompense que je désire de mon travail. »

Si l'entreprise n'a pas recueilli des contemporains les éloges auxquels elle avait droit, la postérité ne ménage pas les félicitations à ce grand homme de bien dont la clairvoyance est vraiment admirable.

Tous les essais d'assistance par le travail qui se sont poursuivis avant et depuis 1789, ne se sont pas constamment inspirés des instructions de Turgot et cet oubli des règles essentielles de l'organisation des ateliers de charité n'a pas peu contribué à l'échec des ateliers de secours sous la Révolution.

Ces ateliers de secours des premières années de la Révolution, établis sous l'inspiration du comité de mendicité et de Laroche foucauld-Liancourt, ne diffèrent aucunement dans leur conception des ateliers charitables de Turgot. Les réserves les plus formelles et les plus fortes ont été formulées par le célèbre rapporteur du comité de mendicité.

S'agit-il, dans la pensée et dans le plan de l'Assemblée nationale, d'organiser systématiquement et d'une manière générale sur tout le territoire des ateliers de travail et des chantiers publics ? Pas le moins du monde. Dès son premier rapport, Laroche foucauld-Liancourt délimite avec une prudence extrême les frontières de l'assistance par le secours ou par le travail. Qu'on en juge plutôt par cette déclaration inaugurale¹ : « Dans les moyens que doit la société au pauvre valide de subsister par le travail, les difficultés sont plus fortes encore ; car si le travail lui est offert à chaque fois qu'il se présente et dans le lieu le plus prochain, et de la nature la plus facile, la société le dispense par là de la nécessité de chercher lui-même à s'en procurer, et lui

interdit, pour ainsi dire, toute industrie ; elle tombe en lui donnant ainsi du travail dans l'inconvénient qu'elle voulait éviter en se refusant aux secours gratuits, elle favorise la paresse, l'incurie, tandis qu'elle doit animer l'activité et la prévoyance ; si elle ne donne que des travaux inutiles, elle fait encore le mal d'autoriser la fainéantise, car l'homme travaille mal à un ouvrage dont l'inutilité lui est démontrée, et le mal encore de dépenser sans avantage public les deniers communs ; *sans doute il se trouvera des momens où la nécessité contraindra de sortir de la rigueur exacte de ces principes* ; alors ces secours seront encore un bien et un devoir ; ils vaudront toujours mieux que des secours sans travail ; mais ces principes essentiels pour les mœurs, pour l'ordre public, pour la morale d'un gouvernement n'en doivent pas moins être la règle habituellement suivie dans l'administration des secours ; c'est par cette raison que cette administration, dépendant à beaucoup d'égard de celle qui aurait pour objet les manufactures et l'agriculture, se trouve plus particulièrement liée à celle des travaux publics ; car ainsi elle a le moyen de distribuer l'ouvrage dans les temps où il est plus nécessaire, de le diviser, d'en économiser la dépense toujours à l'avantage et à celui de la société, et d'en avoir toujours à donner dans les momens où la nécessité en fait un indispensable devoir, et que l'on doit regarder comme des momens de calamité. »

Il n'est pas possible de s'exprimer avec plus de sagesse et de pondération. Ce langage n'aurait pas été désavoué par Turgot, voire même par Necker.

Au surplus, la tradition des ateliers de charité n'avait point été rompue. Entre les ateliers de Turgot et ceux de La Rochefoucauld, il n'y a pas de solution de continuité.

1. Premier rapport du Comité de mendicité, à Paris, de l'Imprimerie nationale, 1790, p. 9 et 10, édition originale de la Bibliothèque du Sénat.

Une note sur les travaux de secours contre le chômage, publiée par l'*Office du travail*¹, rappelle que dès le 2 décembre 1788, le bureau de la ville de Paris avait pris les dispositions nécessaires pour l'ouverture de divers ateliers, au quai d'Orsay, à la descente du pont Saint-Nicolas, au ruisseau du quai Le Peletier, à celui du port Saint-Paul, au quai de la Tournelle, au quai de Miramonts, à la rue des Bains, dans les îles de Charenton. Les travaux consistaient en terrassements, déblais et remblais. L'accès des chantiers était ouvert à tous venants munis de pelles et de pioches. Le salaire de la journée, d'abord fixé au taux maximum de 18 sous, était descendu à 15 et à 10 sous pour les femmes veuves et les enfants.

Les circonstances économiques étaient déplorables : mauvaises récoltes, accaparement et renchérissement du prix des grains, crise industrielle, la grêle, le froid, le chômage, la famine. Mendiants et vagabonds affluaient en grand nombre à Paris ; les *brigands* parcouraient les campagnes.

« La situation de Paris, a écrit Michelet², était un sujet de terreur. On l'alimentait jour par jour, et la vie de ce corps énorme était suspendue à un fil. La mortalité fut immense. De toutes parts, les pauvres gens périssaient de froid et de faim. On mourait dans les greniers. On mourait dans les rues. Des processions infinies de convois s'allongeaient vers les cimetières. Il y eut un grand mouvement de charité, de bienfaisance, disons-le, de prudence aussi. »

En 1789, la misère sévissait cruellement : le pain de 4 livres valait 14 à 15 sols. M. Tuetey, dans ses belles

1. Imprimerie nationale, 1895, p. 9 et 10.

2. *Histoire de France*, t. XIX, p. 386 (Paris, Marpon et Flammarion, 1879).

études sur l'Assistance publique à Paris pendant la révolution, a fait un tableau saisissant de cette situation désastreuse ; il a énuméré et exposé les efforts de la bienfaisance officielle et de la charité privée pour la distribution des secours et des aumônes. Assemblées de charité, bureau de secours, souscriptions, représentations au profit des pauvres, quêtes, cotisations, tous les moyens étaient mis en œuvre, avant comme après le 14 juillet, pour soulager d'affreuses misères. La ville de Lyon, les receveurs généraux, la députation de Paris, la caisse d'escompte, Beaumarchais, les Comédiens du théâtre de Monsieur, les Fermiers généraux envoyaient ou remettaient leur souscription aux représentants de la Commune de Paris¹. Des secours étaient distribués aux pauvres du faubourg Saint-Antoine, aux vainqueurs de la Bastille, aux soldats émigrants. Les députations des districts sollicitaient des secours pécuniaires.

Le maire de Paris, Bailly, avait accepté le patronage d'une souscription pour l'organisation de nouveaux travaux de charité ; il ne faisait ainsi que suivre la tradition de Turgot et de Necker.

En effet, dans le courant du mois de mai 1789, sur l'invitation du lieutenant de police, M. de Crosne, J. P. de Smith avait été chargé, ainsi qu'il l'expose lui-même², de la surveillance et de la comptabilité des ateliers de charité établis par M. Necker. Le 29 mai,

1. Actes de la commune de Paris pendant la Révolution, publiés et annotés par Sigismond Lacroix (Collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française, publiée sous le patronage du Conseil municipal).

2. Éclaircissement adressé au département sur quelques faits allégués contre moi... par J. P. de Schmidt (Paris, s. l. n. d., probablement mai ou juin 1791). Bibl. nationale, nouv. acq. fr., n° 2654, fol. 126-133. — Voir aussi *Les Ateliers de charité de Montmartre*, par Lucien Lazard, in *Le vieux Montmartre*, janvier 1896.

les travaux avaient commencé à la Butte-Montmartre, avec 78 ouvriers payés sur les fonds du Trésor royal. Au 14 juillet, le nombre des ateliers de charité, tant à Paris que dans les environs, était de quatorze avec une population de 8 600 ouvriers. A ce moment là, le directeur des ateliers se préoccupa d'être rattaché à une administration responsable et, à sa demande, un comité fut institué pour s'occuper uniquement des ateliers de charité.

Cet atelier de Montmartre, qui fonctionna pendant trois mois, provoqua dès la première heure les inquiétudes les plus vives; il avait été dénoncé par le chevalier Quesnay de Beaurepaire au comité civil du district des Mathurins comme un danger public: tout le quartier avait été mis en émoi. On accusait les malheureux occupés aux travaux de viabilité de la Butte-Montmartre de méditer ou de préparer une sorte de redoute infernale! Il fallut une enquête, des visites sur place, des procès-verbaux publics pour réduire à néant ces bruits alarmistes, ces contes terrifiants. L'abbesse de Montmartre, Madame de Montmorency-Laval, fut obligée de se défendre contre des imputations calomnieuses; les terrassiers eux-mêmes protestaient contre les noirs desseins qu'on leur prêtait.

M. Lucien Lazard, avec sa passion érudite pour l'histoire et l'archéologie du Vieux Montmartre, a raconté tout au long ce chapitre anecdotique, il a fait la lumière la plus complète sur les ateliers de charité de la Butte, qui ne tardèrent pas à occasionner à la Commune de Paris les plus graves difficultés. Le prix de la journée fut d'abord diminué, la dissolution des ateliers fut bientôt décidée en principe et réalisée effectivement. Cette dispersion des 17 000 terrassiers de Montmartre ne fut pas une petite affaire et Lafayette dut y veiller

en personne. On appela même à Montmartre des canons et des volontaires de la Bastille pour maintenir l'ordre en cas de besoin¹.

Ce formidable échec ne découragea pas les administrateurs et les philanthropes; l'idée d'assistance par le travail était plus que jamais populaire. Brochures, pamphlets, cahiers, rivalisaient d'imagination bienfaisante; les propositions, dont M. Léon Lallemand a dressé la liste², affluaient de toutes parts, de 1780 à 1791.

Parmi les brochures, celle de M. B..., l'un des commissaires du district des Filles Saint-Thomas³, mérite une mention. L'auteur propose l'établissement dans chacun des 60 districts d'un comité de charité dont le curé sera membre. Les *commissaires* rechercheront les pauvres honteux, leur donneront de l'argent et la nourriture préparée dans la Marmite de chaque district. Les pauvres valides seront employés au nettoyage des rues et à des travaux de terrassement, les femmes à la filature. Les fonds seront fournis par une souscription volontaire et centralisés dans une *caisse unique* à l'Hôtel de ville qui les répartira entre les districts au prorata des besoins.

Un citoyen de la section des Enfants-Rouges⁴ demande au corps municipal si l'on ne pourrait pas employer les mendiants à détruire les maisons pour finir le quai et leur faire opérer le nivellement du terrain du Pont-Royal au pont Louis XVI (Concorde), « Ne pourrait-on

1. *Actes de la commune de Paris*, par Sigismond Lacroix. — Lucien Lazard, *loco citato*.

2. *La Révolution et les pauvres*.

3. *Moyens de détruire entièrement la mendicité dans cette ville...* par M. B..., 1789, imp. Seguy Thibault, in-8, 26 p.

4. *Questions à la municipalité*, s. d., de l'imp. du Creuset, rue Saint-Martin, 219, 3 p. in-12.

pas, ajoute-t-il, établir aussi des ateliers comme un point central où les citoyens qui voudraient faire travailler pussent trouver des ouvriers qui leur seraient donnés avec un chef et qui en travaillant ainsi soulageraient la dépense de la municipalité. »

De tous côtés, les suggestions et les projets se faisaient jour. Les représentants de la Commune étaient sollicités d'étendre le cadre de leurs ateliers. Il n'est donc pas étonnant que, le jour où le Comité de Mendicité rechercha les moyens d'atténuer les souffrances populaires, l'organisation d'ateliers de secours occupât une place importante dans son programme. Une crise extrêmement grave de chômage aggravait encore le paupérisme chronique. Des travailleurs authentiques augmentaient la foule des chômeurs professionnels. Dans la lettre du comité de mendicité aux administrateurs de la municipalité parisienne, du 29 octobre 1790, c'est à soulager cet excès d'indigence qu'un appel est fait en vue d'une entente nécessaire. « Les circonstances sont dures, écrivaient les membres du comité, le travail a diminué, les aumônes sont moins abondantes, plusieurs causes réunies concourent à l'extension de la pauvreté et l'approche de l'hiver, la possibilité de ses rigueurs rend ce danger plus grand. »

Où voit-on des doctrinaires ou des idéologues ne tenant pas compte des faits et légiférant sur des idées abstraites ? Aucun jugement n'est plus erroné que celui d'après lequel l'œuvre de Larochehoucauld-Liancourt serait, comme nous dirions aujourd'hui, empreinte de mégalomanie.

Le comité de mendicité était placé dans une situation concrète, anormale et exceptionnelle et il n'est pas borné à proclamer des principes platoniques ; il a pris contact avec la réalité et il s'est efforcé de tirer le meilleur parti

possible de tous les remèdes, empiriques ou rationnels, provisoires ou définitifs, empruntés à la thérapeutique contemporaine.

Il n'est pas exact de prétendre que la conception du comité de mendicité ait été systématisée d'une manière aventureuse, lorsque au contraire les termes du quatrième rapport de Larochehoucauld ne laissent pas le moindre doute sur la pensée du législateur révolutionnaire. Avec quelle vigueur de dialectique le célèbre rapporteur ne renferme-t-il pas dans d'étroites limites le rôle économique de l'État au point de vue de la création et de la répartition du travail : « Ce n'est donc pas par des moyens privés, individuels, qu'un grand Etat peut donner du travail à ceux de ses membres qui en manquent. Ses tentatives à cet égard, sans succès, ruineuses pour la nation, désastreuses pour les entreprises particulières, n'auront pour l'État que l'effet funeste d'entretenir la classe indigente dans la dangereuse idée que le gouvernement doit la débarrasser de l'inquiétude et de l'activité nécessaire pour assurer sa subsistance ; elle sera plongée ainsi dans la fainéantise, dans l'imprévoyance, dans la misère qui en est la suite, et dans les vices que nécessairement elle entraîne, et qu'un gouvernement sage doit soigneusement écarter parce qu'ils en sont le fléau destructeur. »

Est-ce un langage imprudent, téméraire ou bien une parole sage et circonspecte ? Le Gouvernement a pour tâche d'accroître la prospérité nationale, il est investi d'un mandat général, il n'intervient qu'indirectement : « comme animant l'emploi des capitaux, augmentant les consommations, multipliant les produits, il multiplie les richesses nationales. »

Comme moyens particuliers, le comité propose la suppression de dix-neuf fêtes, l'abolition des aumônes

publiques, l'assistance des pères de famille, enfin l'allocation aux directoires d'un budget pour la création d'ateliers de charité. Voici comment et dans quelle mesure restreinte cette partie du plan est résumée : « C'est dans ces vues enfin qu'il vous propose de laisser annuellement à la disposition des Directoires de département une somme à employer en ateliers de secours *dans les momens où la rigueur des saisons interrompt le travail* ; sommes dont sans doute vous n'ordonnerez pas la répartition dans tous les points du département, mais qui, employées à un petit nombre d'ateliers, et pour les objets les plus généralement utiles, le seront particulièrement à ouvrir des communications, à faciliter des débouchés. Ces ateliers que l'ouvrier nécessiteux sera obligé d'aller chercher, ne seront ni assez nombreux, ni assez considérables, ni d'une durée assez longue pour ne pas présenter toujours des objets d'une utilité même nécessaire ; ce sera, à proprement parler, de nouvelles sommes affectées au travail des chemins, le plus utile de tous dans un pays riche, bien cultivé et commerçant, puisque par la facilité des communications, il rend les prix des marchés plus réguliers, ce qui éloigne les besoins, et favorise les productions qui ne peuvent augmenter sans augmenter de nouveau dans la même proportion la même source de travail. »

L'économiste le plus timoré ne trouverait rien à redire à cet exposé modeste où l'on chercherait vainement l'extension abusive des chantiers publics que beaucoup y ont aperçue. L'assistance par le travail n'est point haussée à une importance démesurée, elle est envisagée comme un remède partiel, circonstanciel, et non comme une solution permanente et générale.

Est-ce à dire que l'application du programme a été en

harmonie avec les intentions prudentes des organisateurs ? Nullement ; ce système était vicié à l'origine par une pratique détestable, celle du subside de rapatriement de 3 sols *par lieue* accordé par Bailly, lors de la dissolution des ateliers de Montmartre, à tous les ouvriers provinciaux renvoyés dans leurs foyers. Ceux-ci ne manquèrent pas de revenir, alléchés par l'espoir de nouveaux subsides : des ruraux en grand nombre suivirent cet exemple, en 1790 et en 1791, les uns attirés par la certitude d'un travail facile, les autres chassés de leurs villages par une misère atroce. A mesure que des ateliers de terrasse s'ouvraient sur un point, ils étaient encombrés et la municipalité se voyait dans l'obligation d'en ouvrir d'autres. C'était un engrenage sans fin. Des erreurs de conduite, des fautes d'administration, telles que la fixation d'un salaire trop élevé par rapport aux conditions du travail agricole, l'importance trop grande des ateliers, rendaient la tâche des administrateurs parisiens illusoire et impossible.

Les plaintes se succédaient avec vivacité : les registres des délibérations de districts et de sections sont remplis d'observations et de doléances. Tantôt on dénonce l'inscription sur les états d'ouvriers fictifs, tantôt on signale le versement de salaires injustifiés. Un électeur, M. Baron, fait adopter par l'assemblée générale de la section de la Bibliothèque cette opinion que les ateliers de secours ne servent qu'à corrompre les ouvriers et les inspecteurs sans produire aucune œuvre utile.

La plus violente critique est celle du citoyen de Smith, caissier des ateliers nationaux, très informé et tout à fait documenté. Dans ces ateliers, dit-il¹, les ou-

1. *Des ateliers de secours établis à Paris et aux environs*, par Paul STRAUSS.

vriers ne travaillent pas, ne viennent pas même : ils peuvent être un danger pour la liberté. « L'on doit sentir qu'il est dangereux de tenir rassemblée une armée de 30 000 hommes, sans occupation et sans police pour la contenir. Il doit, ce me semble, paraître impolitique que trois citoyens devenus Administrateurs du département des Travaux publics aient acquis le dangereux privilège de pouvoir faire payer 20 sols par jour à qui leur conviendra, de nommer à six ou sept cents emplois dont les appointements de plusieurs excèdent 3 000 livres par an, dont la totalité s'élève à près de 60 000 livres par mois, et d'acquérir par ce moyen dans les Assemblées primaires une prépondérance que le mérite seul doit donner. »

Naturellement le citoyen de Smith a son plan de réorganisation ; il se plaint de l'élévation du nombre des ouvriers, 30 000, il critique le mode de travail, il suggère d'autres combinaisons et de meilleures méthodes.

Peut-on dire que les ateliers de charité de Turgot et de Necker ont changé de nature et de caractère en changeant de nom ? Nous ne le croyons pas.

Deux préoccupations chevauchaient l'une l'autre ; elles se confondaient en raison des circonstances. Le décret du 30 mai 1790 concerne les mendiants, il est de la même famille que les vieux édits de l'ancien régime, M. Gaufrès l'a fait observer avec raison. Au contraire, le décret du 16 décembre sur les travaux de secours vise plus particulièrement le chômage ; son considérant est très explicite : « L'Assemblée nationale, considérant que le ralentissement momentanément du tra-

vail n'étant occasionné que par des circonstances qui ne peuvent se reproduire, il peut y être pourvu par des moyens extraordinaires sans aucune conséquence dangereuse pour l'avenir. »

Par la force même des choses, les deux genres de clientèle étaient appelés à la même tâche : l'ouvrier honnête sans travail était pour ainsi dire assimilé au mendiant d'habitude. On avait bien résolu, en théorie, d'ouvrir deux sortes d'ateliers, les uns à la tâche pour les valides, les autres à la journée pour les débilés. Ces distinctions n'existèrent jamais que sur le papier.

L'entreprise était fatalement vouée à un échec ; elle était moins rationnelle qu'empirique et il serait profondément injuste de la mettre au passif de la Révolution française.

VII

ATELIERS DE FILATURE

Une agglomération de 31 000 ouvriers attirés de toutes parts, mal surveillés, mal encadrés, imprudemment mélangés — répartis en trop grand nombre dans un trop grand nombre de chantiers — insuffisamment occupés d'ailleurs, exposait l'administration municipale et le gouvernement à tous les embarras, à tous les périls. M. Marcel Lecoq a relevé dans le détail les mauvaises conditions de recrutement, les erreurs d'organisation, il a surtout signalé¹, comme fautes commises : difficulté plus grande pour organiser les ateliers urbains que ceux de la campagne, tant à cause du personnel employé que des travaux à fournir, manque de direction, de surveillance, indiscipline des insubordonnés, incompétence de ceux qui commandent, instabilité des unités de groupement, origine et caractères divers de ceux que l'on incorpore ensemble, etc.

Trois départements ou services avaient compétence pour l'organisation des ateliers de secours et de filatures : ceux des travaux publics, de la police et des hôpitaux. C'est dire que trois opérations distinctes ont été poursuivies parallèlement.

1. *L'assistance par le travail*. (Paris, Giard et Brière), 1900, p. 103 et suiv.

La première de ces opérations consiste à fournir des travaux de terre pour les hommes, des travaux de filature pour les femmes et enfants, à tous les pauvres domiciliés dans Paris ou étrangers à la ville de Paris, mais Français ; elle a pour objet « de faire cesser dans Paris la mendicité par le travail et d'en éloigner les oisifs étrangers à la capitale et sans ressources ».

La seconde mesure, connexe de la première, tend à purger et à nettoyer Paris de tous les pauvres valides non domiciliés ; elle constitue l'application rude de la règle du domicile de secours, formulée par les conciles et par l'ordonnance de Moulins.

Enfin la troisième partie du programme, celle qui assiste par le travail les femmes et les enfants, a un caractère philanthropique par où elle se rattache directement à la direction des hôpitaux et des secours publics.

L'administration des travaux publics et des ponts et chaussées avait un double rôle à jouer : elle coopérait à l'organisation de travaux de charité proprement dits en même temps qu'elle avait charge d'utiliser les bras inoccupés.

A toute époque de crise, un devoir incombe au gouvernement, celui de suppléer *dans une certaine mesure* au ralentissement de la production privée en activant les travaux exécutés aux frais du Trésor. Dans un mémoire très remarquable paru en 1791¹, le citoyen Plaisant expose que le goût extrême pour les bâtiments qui a régné sous Louis XVI a amené à Paris non seulement des artisans de toute espèce, mais encore des ouvriers d'industrie d'art : on a accueilli les travailleurs de ces

1. *Mémoire sur les travaux publics*, par Jean-Baptiste-Edm. Plaisant, ancien administrateur des travaux publics, citoyen de la section de Mauconseil. De l'imprimerie de Lottin, 1791, 20 p., Bibl. nat., Fr. nouv. acq. 2654, fol. 83-94.

deux catégories dans les ateliers publics, mais les premiers seuls s'y trouvent à leur place : et il ajoute :

« Dans une circonstance telle que celle où nous nous
« trouvons, il seroit sans doute à désirer qu'on pût pro-
« curer à chaque ouvrier, sinon son travail ordinaire,
« au moins des occupations analogues à celles qu'il a
« eues précédemment.

« Cette idée étoit faite pour séduire ; elle a eu des
« partisans ; mais bientôt on a réfléchi qu'il faudroit
« ouvrir des ateliers de tous les arts, de toutes les pro-
« fessions et que le gouvernement se constituât, en
« quelque sorte, entrepreneur universel. Une admi-
« nistration nationale qui le tenteroit, ruineroit infailli-
« blement, et sans aucun avantage pour elle-même, son
« commerce et ses manufactures et finiroit par se ruiner
« elle-même et avec elle la nation entière.

« Toute administration ne doit que protéger le com-
« merce et les manufactures, leur procurer toutes les
« facilités, lever tous les obstacles, les gênes, les entraves
« qui peuvent s'opposer à leur aggrandissement ; elle
« doit leur donner de l'effort, accroître leur énergie ;
« mais jamais elle ne peut ni ne doit faire elle-même le
« commerce, établir des manufactures, ni faire des
« spéculations pour son propre compte. »

Plaisant déclare en concluant que les ateliers publics ne doivent être employés qu'à de grands travaux de voirie. Ils en ont déjà accompli de considérables : ils ont créé des routes à Passy, Chaillot, Vaugirard, Charenton, Monceaux, donné accès à Montmartre et à Clignancourt, fait le boulevard extérieur actuel, comblé les carrières de Vaugirard, fait un port à Passy, nivelé le Champ de la Fédération (Champ de Mars).

Mais il y a 28 000 hommes à occuper chaque jour ; il faut donc trouver du travail tant à Paris qu'au dehors.

Plaisant examine le détail de ces travaux : 1° à Paris ; 2° au dehors.

A Paris, on transportera hors la nouvelle enceinte les 8 voiries à boues dont 5 restent comprises dans cette enceinte.

On mettra hors la ville, conformément à l'arrêt du Parlement de 1765, les cimetières.

On créera une gare à bateaux.

On fera une avenue parallèle au cours la Reine et coupant le Champ de la Fédération.

On créera le canal de Saint-Maur, de Saint-Maur à Charenton, pour éviter aux bateaux la boucle de la Marne.

On comblera les cloaques voisines du pont de Neuilly.

On créera des chemins de halage le long de la Seine.

Hors Paris :

On fera le canal de Bourgogne, celui de Picardie et un canal de Paris à Dieppe.

C'étoit ainsi répondre aux besoins des travailleurs momentanément condamnés au chômage.

Il y avait en outre, pour que le rapatriement en province des chômeurs non parisiens ne fût pas illusoire ou inhumain, à généraliser sur toute la surface du royaume les travaux de secours, sans quoi les gratifications de départ de 24 sols, le secours de route de 3 sols par lieue et l'indemnité d'arrivée de 12 sols par jour pendant une semaine devenaient au contraire une prime au retour à Paris. Le décret du 30 mai 1790 accordait 30 000 livres à chaque département pour établir des maisons où les mendiants valides travailleront, c'est-à-dire en réalité des Dépôts de mendicité.

En outre, les Directoires pourront former également de véritables ateliers de secours, conformément au décret du 31 août 1790. La loi du 19 décembre 1790

fournit une somme de 15 millions pour être employée à l'établissement d'ateliers de charité dans les différents départements du royaume.

Ces ateliers de charité ne se renfermaient pas dans un cercle étroit d'attributions, puisque nous voyons, par exemple, une subvention de 14 500 livres accordée annuellement aux instituteurs et administrateurs de l'atelier de charité de Bar-le-Duc¹, à charge par eux de nourrir cent enfants trouvés de l'hôpital de Nancy.

A la séance de l'Assemblée Nationale du 5 mars 1790, la ville d'Abbeville a demandé la permission de lever un impôt sur les citoyens pour établir des ateliers de charité².

La décentralisation du crédit s'opère à mesure que la lourde charge des ateliers parisiens s'atténue. En même temps qu'il prépare et qu'il réalise le licenciement des ateliers de Paris, à l'exception de ceux de filature, Larochehoucauld-Liancourt fait voter par l'Assemblée Nationale une répartition de fonds, soit 1 600 000 livres pour les départements et 1 million de livres pour Paris. Le programme des travaux parisiens comprend la démolition de la porte Saint-Bernard et de la Geôle, la réparation des quais et de nouveaux ouvrages de construction tant en amont qu'en aval du pont Louis XVI, l'ouverture d'un nouveau canal à la Seine, l'établissement d'une gare au-dessus du pont de Charenton.

Le 25 septembre 1791, Paris ne participe pas à la répartition d'un reliquat de crédit de 5760000 livres

1. Loi relative aux administrateurs de l'Atelier de charité de Bar-le-Duc, donnée à Paris, le 15 décembre 1790. Archives nationales, A. D., XIV, 6.

2. *Journal de Paris*, vendredi 5 mars 1790 (séance de l'Assemblée, jeudi 4).

prélevées sur le crédit global de 15 millions voté en décembre 1790 pour ateliers de secours.

Il ne reste plus à Paris que les ateliers de filature. La municipalité est invitée à susciter des ouvrages utiles, à élaborer un plan de grands travaux d'édilité, de creusement de canaux notamment. Le Comité de mendicité entend, à sa séance du 14 juin 1790¹, M. de Liancourt poser cette question : « La société doit-elle s'occuper de donner du travail à tous les pauvres valides ? Est-il utile, est-il de la bonne politique que l'administration se charge de leur procurer ce travail ? » Déjà, dans l'esprit des Constituants, les ateliers de secours étaient appelés à disparaître ; le 30 août 1790, M. de Coigny lisait un rapport concluant à leur suppression en raison de la non-exécution du décret du 30 et parce que le nombre « des ouvriers indigens et sans travail s'est accru d'une manière ruineuse pour le Trésor et peu favorable au maintien de l'ordre ». Aussi la promulgation du décret du 16 novembre 1791, depuis longtemps projeté, n'étonna personne.

Mais si les ateliers masculins de terrasse étaient définitivement condamnés, d'autres ateliers ne furent atteints ni dans leur existence, ni dans leur prestige, encore qu'ils aient engendré, eux aussi, plus d'une difficulté sérieuse. Les ateliers de filature, réservés aux femmes et aux enfants, ont une histoire tout à fait distincte des autres ateliers de charité.

De temps immémorial à Paris, dans les périodes de misère, un embryon d'assistance par le travail à domicile avait été organisé dans quelques paroisses ; des provisions de filasse étaient distribuées sur l'indication du curé et des marguilliers, Le lieutenant de police de

1. Archives nationales, A D R I*, fol. 170°.

Sartine centralisa cette distribution par la création de la filature des pauvres, destinée à combattre efficacement la mendicité et la disette.

L'établissement ne prit corps qu'avec le lieutenant de police Lenoir, en 1779. A ce moment, un bureau d'administration fut formé par deux curés de Paris et quatre négociants, en vue d'ouvrir un débouché au produit du travail des pauvres. En 1789, vingt-deux paroisses de Paris recevaient la filasse de chanvre à faire filer par leurs pauvres et rendaient en fil ce qu'elles avaient reçu en filasse ; le directeur, nanti d'un fonds de roulement, payait le prix de la filature. Le nombre des pauvres secourus de la sorte s'élevait à deux mille par an¹. Le bureau était établi rue de Bourbon-Villeneuve.

D'après le rapport de M. de Jussieu en date du 14 janvier 1790, le prix de la main-d'œuvre était de dix, onze et douze sols par livre de fil. L'établissement, qui dépensait environ 40 000 livres par an, perdait en moyenne — si l'on divise pour les besoins du raisonnement la somme dépensée par le nombre des personnes secourues — 7 livres 11 sols par pauvre ; il était onéreux par suite de déchet de fabrication, de perte sur la vente des chanvres filés, etc. ; il occupait jusqu'à 7 000 personnes.

Le département des hôpitaux ne manqua pas de porter témoignage des services rendus par le Bureau de filature, dont l'objet était de contribuer à l'extinction de la mendicité, en procurant aux pauvres un travail qui les mit à portée de subsister. Le bureau fut municipalisé pendant un certain temps, d'abord géré par le département des Hôpitaux, plus tard administré par le

1. Lettre de M^{me} Nau, chargée de la direction du Bureau de filature des pauvres à M. de Jussieu, publiée par M. Alexandre Tuetey (*L'Assistance publique à Paris pendant la Révolution*, t. II, p. 550).

département des Travaux publics. A partir de 1791, toutes les dépenses furent mises à la charge du Trésor.

Le Bureau de la filature, jusqu'à sa réorganisation à la fin de l'année 1790, traversa plus d'un embarras : les ressources lui firent défaut en plus d'une circonstance critique. Les sœurs de charité et les curés, qui distribuaient la filasse et recevaient les fils, repoussaient l'emploi d'un dévidoir spécial employé pour apprécier la qualité et la finesse des fils.

En même temps qu'elle recueillait l'héritage du Bureau de filature, la municipalité parisienne était autorisée à faire évacuer les couvents des Récollets (faubourg Saint-Laurent) et des Jacobins (faubourg Saint-Jacques) et à les convertir en filatures (mai 1790).

Les ateliers ne comprenaient que des femmes et des enfants de 8 à 16 ans. Les femmes devaient prouver leur domicile par un certificat du curé de la paroisse, visé par un comité de la section. Les cardeuses et fileuses étaient payées à la tâche à un prix toujours inférieur à celui de l'industrie privée. Les apprentis et les femmes ne connaissant pas le métier étaient payés à la journée. Le travail commençait à sept heures du matin et se terminait à sept heures du soir. Il était distribué chaque jour aux ouvriers de chaque atelier deux portions de riz préparé avec des farines de légumes suivant un procédé chimique¹. Ces provisions étaient délivrées gratuitement par le magasin de l'École Militaire.

Les femmes retenues chez elles par leurs enfants recevaient sur un billet du département du coton ou du chanvre ; elles étaient payées comme les ouvrières de l'intérieur.

1. *Mémoire sur les ateliers de filature*, 30 octobre 1790, Archives nationales F 15, 3590.

La population était de : 1 600 personnes aux Jacobins, de 8 à 900 aux Récollets. En outre, 300 ouvrières travaillaient au dehors pour le Magasin Général : au total, 2 800 personnes.

Du 1^{er} novembre 1790 au 31 octobre 1791, le Trésor a versé dans la caisse des ateliers de filature 755 000 livres, l'année suivante, 675 000 livres. La dépense moyenne par personne s'élevait à 7 sols 11 deniers par jour.

L'ancien bureau de filature avait été transformé en magasin général et en maison de vente des produits des ateliers.

De son côté, et sur le produit d'une souscription particulière, le Maire de Paris avait fondé la filature Sainte-Geneviève, qui comprenait une filature de coton, une fabrication d'étoffes et de bonneterie, une blanchisserie de toiles. Cet établissement, peu fructueux, fut de brève durée.

Au mois de mars 1791, la distribution des soupes et du riz avait été remplacée dans les ateliers de filature par celle du pain (4 ou 6 livres par semaine d'abord, 6 livres par décade ensuite).

De juillet 1790 au 30 avril 1793, les ateliers de filature ont produit 970 165 livres de coton filé, 521 838 livres de lin et de chanvre filés, 44 240 aunes et demie de toile. L'organisation générale des ateliers était confiée à la seconde division des établissements publics où un bureau prononçait l'admission des ouvrières et des enfants de 8 à 16 ans.

L'article IV de la loi du 19 juin 1791, qui supprimait les ateliers de terrassement maintenait les filatures en ces termes : « Les fouds qui leur seront fournis par le Trésor national le seront à titre d'avance seulement à rendre par la municipalité sur les revenus de la Ville. »

Cette clause paraissait incompréhensible aux auteurs du mémoire sur les ateliers de filature : les ateliers, disaient-ils, bien que fondés à Paris, ne sont pas pour les Parisiens mais pour tous les Français (art. 1^{er} de la loi du 13 juin 1790) ; ils sont nationaux et non municipaux. L'État n'a d'ailleurs rien réclamé à la Ville pour l'entretien des filatures.

Les ouvrières étaient fouillées à leur sortie des ateliers pour voir si elles n'emportaient rien. Les places n'en étaient pas moins recherchées avec une âpreté extrême. Le département des hôpitaux ne tarda pas à découvrir que les ateliers de filature détournaient de leur travail habituel des femmes et des enfants, que beaucoup d'intrus s'y introduisaient et venaient augmenter l'encombrement. Le prix de revient s'était élevé, le bon ordre était troublé. M. Tuctey a publié les documents les plus édifiants ; les rapports officiels dénoncent l'insubordination, le gaspillage, les désordres les plus scandaleux dans les ateliers du Nord et du Midi. Les ateliers de filature allaient à leur tour disparaître sous l'impopularité.

Un arrêté de la commission des secours publics du 2 messidor an III (20 juin 1795) décida — pour raison d'économie — la fusion des 3 établissements en un seul ; le travail intérieur fut supprimé et remplacé par une distribution de travail à domicile. Une seule exception était prévue pour l'épluchage du coton qui continua à se faire dans la maison.

Les ateliers de filature proprement dits ont ainsi fonctionné de juillet 1790 au 12 novembre 1795. L'excédent des dépenses sur les recettes et produits a été, pendant cette période, de 905 362 livres 10 sols 7 deniers.

L'établissement national de filature mettait en vente

des fils de chanvre et de lin écrus, des fils de coton, des toiles de chanvre écrues ; le bureau de vente était ouvert tous les jours de neuf heures à quatre heures, excepté le décadi. En l'an VII, le nombre de citoyennes porteuses de bons, qui leur permettent de travailler pour l'établissement national de filature, s'élève à 3 672.

Les embarras ne cessèrent pas pour autant. En l'an VII, on supprima l'admission des apprentis à cause de la trop forte dépense ; les fonds manquaient, le paiement du salaire fut suspendu, il fallut vendre les produits manufacturés dans la maison.

L'institution, modifiée, transformée, s'est maintenue jusqu'à nos jours ; elle s'est appelée la Filature des indigents, elle est devenue le Magasin Central des hôpitaux, sans perdre à aucun moment de son utilité essentielle.

En dépit des erreurs ou des abus, il convient de ne pas juger avec trop de sévérité les ateliers ni surtout les travaux de filature à domicile. Avec beaucoup de sens, M. Marcel Lecoq, qui s'est livré à une étude attentive des documents de l'époque, fait observer que, somme toute, ces ateliers ont fait un bien très réel. Cela n'est pas douteux. Paris a traversé pendant la Révolution une crise économique terrible ; toutes les industries de luxe et d'exportation étaient complètement paralysées. Il y avait donc, comme en toute période calamiteuse, des mesures exceptionnelles à prendre pour soulager la misère publique. La faute a été, croyons-nous, de préférer le travail en commun, le régime d'ateliers publics, à la filature à domicile, qui, pendant plusieurs années, fut presque totalement délaissée.

Au lieu d'être des maisons de secours, les ateliers furent d'abord considérés comme de véritables manu-

factures et à la fin seulement comme des maisons d'instruction (an III). L'expérience a été des plus intéressantes, parce qu'elle a démontré le danger de concurrencer l'industrie privée et la difficulté pour une administration publique de diriger une entreprise purement commerciale.

Cette leçon de la Révolution française vaut d'être méditée avec beaucoup d'attention par les théoriciens et les propagandistes de l'assistance par le travail. Ceux-ci n'y ont pas manqué et les plus autorisés d'entre eux ne se font pas faute de marquer avec force et avec insistance les limites entre lesquelles doit être enfermé ce mode de secours, les précautions qu'il comporte, la prudence avec laquelle les administrations hospitalières et bienfaisantes recourront, sous peine des plus graves abus et périls, à ce difficile et délicat procédé d'assistance.

VIII

LES SECOURS PUBLICS SOUS LA RÉVOLUTION

L'analyse approfondie et détaillée des secours publics sous la Révolution française nécessiterait, à elle seule, une véritable bibliothèque. Le sujet a déjà été traité sous différents aspects, toutefois il n'a pas été épuisé et je ne saurais trop engager les curieux, les chercheurs et les érudits à pénétrer directement dans cette étude si attachante, si passionnante, en ne se contentant pas d'aperçus généraux, mais en remontant aux sources.

Cette étude serait incomplète, si elle n'était précédée d'un aperçu, si rapide fût-il, du XVIII^e siècle, c'est-à-dire du milieu duquel a surgi la Révolution française.

Il est à constater et à regretter que les plus grands historiens de la Révolution française ont, je ne dirai pas méconnu, mais négligé cet aspect d'un problème si important qui pourtant est de nature à intéresser les moralistes et les philosophes eux-mêmes.

Pour se rendre un compte exact de ce qu'a été la Révolution au point de vue des secours publics, il faut se pénétrer de trois notions tout à fait essentielles, à vrai dire préjudicielles.

La première explique la réaction formidable qui s'est produite contre l'hospitalisation ; elle provient de l'abus qu'on avait fait, depuis Louis XIV jusqu'à 1789,

de l'internement ou de l'enfermement des pauvres. Il n'y eut pas seulement ce phénomène de l'abus du système répressif et de l'hospitalisation vis-à-vis des mendiants et des vagabonds ; les malades eux-mêmes avaient éprouvé les fâcheux effets d'un fonctionnement défectueux et d'une sorte de déviation du système hospitalier.

Une enquête fut ordonnée à la veille de la Révolution française par l'Académie des sciences sur l'état des établissements hospitaliers de la ville de Paris. Elle donna lieu au remarquable et fameux rapport de Tenon sur les établissements de Paris. Tous ces établissements hospitaliers : Bicêtre, la Salpêtrière, les maisons d'enfants trouvés et l'Hôtel-Dieu même étaient le théâtre d'abus et de scandales absolument révoltants.

Lorsque la Constituante nomma son Comité de mendicité, elle avait dans la mémoire et dans l'esprit l'impression profonde produite par ces révélations. Hôpitaux et hospices, tous les établissements, l'Hôtel-Dieu surtout, étaient dans un état d'insalubrité notoire. Le désordre était à son comble, les plus élémentaires notions d'hygiène méconnues et les promiscuités les plus périlleuses résultaient de l'organisation intérieure, de l'usage des grands lits. Les malades étaient mélangés sans distinction, sans catégorie ; les fiévreux, les contagieux pouvaient impunément transmettre à leurs voisins leurs redoutables maladies.

Le Comité de mendicité de la Constituante a eu pour premier soin de refaire, à son tour, cette enquête dans tous les établissements hospitaliers de Paris, aussi bien parmi les hôpitaux proprement dits que dans les hospices, asiles, maisons d'aliénés.

C'est ainsi que la Constituante et la Convention éprouvèrent la même répulsion pour les hôpitaux et que nous retrouvons comme doctrine de Barrère, le rapporteur du Comité de secours publics de la Convention, ce mot d'ordre de combat : plus d'aumône, plus d'hôpitaux. Il faut toujours se placer rétrospectivement dans le milieu contemporain pour mettre au point certaines exagérations de programme, pour comprendre et même pour excuser certaines manifestations outrancières. Il n'est pas possible autrement de faire leur juste part aux circonstances passagères et de dégager la conclusion définitive et permanente des faits.

Un autre élément qui a une importance capitale au point de vue de la genèse de l'époque révolutionnaire, est l'enseignement des précurseurs de la Révolution française, Montesquieu et Jean-Jacques Rousseau.

Il est presque banal de répéter qu'au point de vue politique et au point de vue social l'influence de Montesquieu a prévalu sur la Constituante et que les idées de Jean-Jacques Rousseau ont influé sur les lois et les institutions de la Convention de 1793 à 95.

La troisième notion qu'il ne faut pas ignorer et que je rappelle à nouveau, après l'avoir suffisamment développée, est celle des essais qui ont immédiatement précédé la Révolution française, surtout dans la période comprise entre 1770 et 1789. Durant cette période, deux grands administrateurs de valeur inégale, mais tous deux éminents, Turgot et Necker, ont marqué de leur empreinte l'organisation du service d'assistance. Turgot surtout, alors qu'il était intendant de Limoges, a repris et rajeuni le type des ateliers de charité. C'en était plus, comme aux XVI^e et XVII^e siècles, le travail forcé, mais véritablement l'assistance par le tra-

vail. Il n'y eut pas, en 1789, à proprement parler table rase; une admirable fermentation d'idées a préparé et précipité l'explosion révolutionnaire.

Il ne faut pas croire, d'après certains jugements systématiques et superficiels, que cette œuvre révolutionnaire, dans l'ordre bienfaisant, a été purement abstraite et utopique. L'idée maîtresse qui a dominé les travaux de la Constituante et de la Convention était empruntée, il est vrai, à Montesquieu; mais la détresse ambiante était le stimulant primordial de tous les efforts. Taine, dont le témoignage n'est point suspect, a dépeint les ravages de la disette et de la misère rurale.

La Révolution s'ouvre sous une inspiration généreuse et altruiste. A la suite d'une lettre de Bailly faisant appel à la bienfaisance individuelle des Constituants, l'Assemblée nomme quatre commissaires pour recevoir les dons de leurs collègues et remettre les sommes à la municipalité, « les mêmes commissaires étant chargés de présenter à l'Assemblée des vues sur les moyens de détruire la mendicité ». Les premiers commissaires furent MM. de Liancourt, de Coulmiers (abbé d'Abbecourt), Massieux, curé de Cergy, et Prieur. Plus tard d'autres commissaires furent désignés, parmi lesquels Barrère.

Le comité de mendicité répartit ses travaux d'après ce plan méthodique : 1^o enfants trouvés; 2^o pauvres malades; 3^o pauvres valides et travaux; 4^o vieillards et infirmes; 5^o maisons de correction, prisons; 6^o administration, fonds et ressources; 7^o extraits d'ouvrages.

Le premier résultat de ces études fut de confier aux administrations des départements, sous l'autorité et l'inspection du roi, le soulagement des pauvres, l'amélioration du régime des hôpitaux, des Hôtels-Dieu et des ateliers de charité.

La première mesure qui fut prise a été la plus grave et la plus contestée ; elle avait trait à l'aliénation des biens hospitaliers.

Dans une excellente pensée, les membres du comité de mendicité ont voulu faire ce qu'ils ont appelé d'un mot exact la masse commune.

Leur raisonnement était juste au point de départ. Il existait alors comme aujourd'hui un certain nombre d'hôpitaux et d'hospices qui disposaient de ressources, surtout de biens immobiliers s'élevant, d'après les travaux de M. Léon Lallemand¹, à 30 millions environ. Ces biens, d'après les membres du comité de mendicité, n'étaient pas suffisants. Chacun de ces établissements hospitaliers créait et perpétuait l'inégalité des secours sur tout le territoire de la République.

Cet argument de fait était renforcé par l'autorité doctrinale du chancelier d'Aguesseau. La Rochefoucauld-Liancourt s'en servait, non sans raison, comme aujourd'hui nos contemporains l'ont fait en plus d'une circonstance.

Ils pensaient que les hôpitaux, les Hôtels-Dieu, les hospices tiraient un médiocre profit des maisons et terres et que mieux valait, dans l'intérêt des pauvres, vendre ces biens pour le produit en être converti en rentes.

Telle a été l'argumentation qui a amené, d'une manière fâcheuse, le comité de mendicité à proposer à la Constituante l'aliénation des biens hospitaliers.

Cette mesure maladroite a été rapportée ; elle n'en a pas moins été suivie d'effet en partie.

L'opération si défectueuse avait sa source dans deux sentiments : d'abord une tendance égalitaire, et en second lieu, un besoin d'unité.

1. *La Révolution et les pauvres.*

Si la théorie de la caisse commune est légitime pour une seule ville et une seule localité dont tous les habitants doivent être soumis au même régime, elle est moins impérieuse envers toutes les communes du territoire.

La Constituante se méfiait pour des raisons toutes spécieuses de l'initiative municipale. Elle a voulu, et la Convention également, nationaliser les services de bienfaisance publique. Les Constituants et les Conventionnels repoussaient l'action des municipalités par des arguments assez inattendus. Le seul moyen, disait La Rochefoucauld-Liancourt, de donner aux communes la libre disposition et la direction maîtresse des services d'assistance est de leur permettre de faire appel à la taxe des pauvres.

Comme cette taxe des pauvres était impopulaire de l'autre côté du détroit, en Angleterre, et qu'elle avait soulevé des critiques très fortes, non pour son principe, mais pour ses conséquences, il considérait que la municipalisation avait pour conséquence la spécialisation des ressources, c'est-à-dire la création de la taxe des pauvres.

L'erreur était fondamentale. Une commune, un département se trouvent, au point de vue de leurs recettes, dans la même situation que l'État lui-même. L'État n'est pas obligé, pour alimenter son budget d'assistance publique, de percevoir des centimes spéciaux, comme on les appelle. L'enseignement a eu ses centimes qui ont été communaux, départementaux et qui depuis 1889 ont été nationalisés. Mais la plus grande partie des dépenses sont couvertes par les ressources générales de l'impôt et nous avons aujourd'hui un très vaste budget d'assistance publique nationale, départementale, municipale sans taxe des pauvres.

Il y a bien des droits attribués, notamment le droit des pauvres sur les spectacles, qui est un impôt indirect et spécialisé ; les départements et les communes votent en outre des centimes spéciaux, notamment pour le service des enfants assistés et moralement abandonnés, pour les aliénés, pour l'assistance médicale gratuite. Mais les administrations publiques ne sont pas obligées de recourir à des recettes spéciales pour subvenir à leurs dépenses de solidarité. Les inquiétudes de l'assemblée constituante n'avaient donc aucun objet.

Dès son premier décret, le comité de mendicité se pénètre des belles pensées de Montesquieu, il met au rang des devoirs les plus sacrés de la nation l'assistance des pauvres dans tous les âges et dans toutes les circonstances de la vie ; il déclare qu'il y sera pourvu, ainsi qu'aux dépenses pour l'extinction de la mendicité, sur les revenus publics, dans l'étendue qui sera jugée nécessaire.

L'article XXII, tant contesté, déclarait biens nationaux les biens destinés à l'entretien des hôpitaux, maisons de charité, les biens régis par les ordres hospitaliers, les fonds affectés aux maladreries et autres établissements du même genre. Toutes nouvelles dotations et souscriptions faites à l'avenir au profit des pauvres devaient être suivies pendant l'espace de cinquante années et toujours durant la vie des donateurs ou souscripteurs. Passé ce délai, les fonds des dotations devaient rentrer dans les mains de la nation, les immeubles aliénés et leurs revenus versés dans la masse destinée à l'assistance publique.

Aucune transition n'était ménagée ; les établissements existants étaient appauvris, dispersés, avant que le nouveau régime fût édifié. C'était assurément une

faute lourde commise avec les intentions les plus généreuses.

Le plan du comité de mendicité est vraiment admirable dans son ensemble et dans ses détails ; il a des parties faibles, cela va sans dire, mais il apparaît aujourd'hui encore comme un modèle à suivre sur plus d'un point.

Un nouveau principe est proclamé, celui de l'assistance sociale : « Cette bienfaisance, a écrit La Rochefoucauld dans son quatrième rapport, n'est pas l'effet d'une sensibilité irréfléchie, elle n'est pas même une vertu compatissante ; *elle est un devoir* ; elle est la justice ; elle doit en avoir tous les caractères et se prémunir contre les mouvements si naturels qui pourraient les altérer. »

Où est l'utopie ? A chaque pas éclatent, dans ces merveilleux rapports du comité de mendicité, les vues sages, les réserves prudentes, les développements d'avenir, les échappées sur le passé. Le comité a les yeux sur l'Angleterre afin d'éviter les fautes commises de l'autre côté du détroit.

Le programme d'assistance est loin d'être indéfini, il est à la fois précis et limité ; il comporte des secours à l'indigent sans ressources dans sa maladie, dans sa vieillesse et dans ses infirmités, l'adoption de l'enfance abandonnée, l'aide aux familles nombreuses.

La Constituante avait aperçu la choquante inégalité des secours sur la surface du royaume ; ils étaient, suivant les termes mêmes du rapport, répandus « sans aucune proportion sur la surface du royaume, ils étaient dans quelques-unes de ses parties insuffisants, dans d'autres au-dessus des vrais besoins, dans d'autres nuls ». Le reproche était d'une rigoureuse exactitude et il n'a pas cessé d'être vrai, de nos jours encore, pour les branches d'assistance facultative.

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, des plaintes

ont retenti sur les lacunes et les défauts de la médecine gratuite dans les campagnes. Des milliers de malheureux mouraient tous les ans, faute de soins. Il n'a été possible de mettre un terme à cette situation déplorable qu'en assurant l'obligation du secours médical et pharmaceutique à tout Français privé de ressources. La loi du 15 juillet 1893 a suivi d'un siècle la promulgation d'un décret de La Rochefoucauld-Liancourt sur le secours aux malades.

La troisième République n'a pas plus voulu *niveler* l'assistance sur toute la surface du territoire que la Constituante elle-même ; elle a considéré à juste titre qu'un *minimum* d'assistance était indispensable, dans toutes les agglomérations urbaines et rurales, pour que le devoir élémentaire d'humanité fût rempli. Les villes qui disposent d'une organisation spéciale sont autorisées à conserver leur outillage et elles ont toute latitude d'aller au delà du minimum prescrit.

Mais, si les moyens d'application sont différents, le principe est le même : il n'est autre que celui de l'assistance obligatoire aux malades nécessiteux.

En réalisant l'unité de la République indivisible, les constituants et les conventionnels furent nécessairement amenés à exagérer l'effort centraliste ; ils ne firent pas leur place aux institutions communales, cantonales, départementales, d'origine récente et de valeur douteuse à leurs yeux. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'aucun de ces organismes neufs n'avait été expérimenté, sous sa forme nouvelle, et le souvenir de la monarchie unitaire était vivant dans toutes les mémoires. Les Jacobins étaient bien résolus à garder l'organisation et le tempérament de l'ancienne France, c'est-à-dire, suivant la forte parole d'Edgar Quinet, *une tête énorme et des membres débiles*.

Au point de vue économique et fiscal, pour couper court à toutes difficultés, la Révolution assumait généreusement, témérement, toutes les charges des services. Cette solution simpliste était d'autant plus aventureuse qu'elle coïncidait avec des temps difficiles et qu'elle devait immédiatement battre tout son plein, atteindre le maximum, en raison de l'aliénation projetée des biens hospitaliers, c'est-à-dire de la dispersion des ressources existantes.

Mais qu'il s'agisse des malades, des enfants abandonnés, des vieillards et des infirmes, le devoir social est désormais promulgué. Les pensions de vieillesse et d'invalidité sont instituées ; l'assistance aux familles nombreuses est établie.

La Constituante et la Convention ont inauguré non seulement les secours aux filles-mères, mais encore les secours aux familles chargées d'enfants afin d'éviter que la mère irrégulière ou légitime ne soit, à un moment donné, dans la pénible nécessité de remettre son enfant à l'Assistance publique et de l'abandonner.

Les Constituants ont inventé le secours préventif d'abandon, grâce auquel des enfants ne sont pas abandonnés et confiés à l'Assistance publique.

Eh bien ! sur ce point particulier de l'assistance aux enfants, les vœux de la Constituante et de la Convention ont devancé le *xx^e* siècle et il a fallu aller jusqu'en 1837 à M. de Gasparin pour que l'œuvre aux filles-mères ait reparu et aujourd'hui même, dans notre législation pourtant prévoyante et si humaine, nous n'avons pas encore inscrit, dans la loi, le secours préventif aux familles légitimes.

Les Conseils généraux donnent actuellement, en dehors des conditions d'irrégularité de naissance, d'une manière facultative, des secours pour l'éducation et

pour l'élevage des enfants en bas âge pour qu'ils ne soient pas remis à l'Assistance publique.

En ce qui concerne les familles chargées d'enfants, il s'est trouvé, pour les bureaux de bienfaisance de Paris, que pendant une période de quelques années, entre deux règlements, celui de 1886 et celui de 1895, les secours aux familles nombreuses avaient disparu et ce n'est qu'après des réclamations instantes qu'un décret du Président de la République, sur avis du Conseil supérieur, a rendu aux bureaux de bienfaisance la faculté d'attribuer, pendant une période réglementaire déterminée, les secours d'argent aux familles nombreuses que le décret de 1886 avait rayées de la liste des indigents.

Cette œuvre de la Révolution française, à côté de ses parties faibles que je n'ai point dissimulées, est d'une solidité à toute épreuve.

Les réserves d'avenir ne font point défaut. La Rochefoucauld-Liancourt n'a pas manqué de signaler à la Constituante l'infériorité de l'assistance au regard de la prévoyance, et la Convention a entrevu le rôle de l'épargne au point de vue de la prévoyance sociale.

La Convention a suivi, d'une manière très étroite, les idées de la Constituante, et si ce programme n'a pas été réalisé, il ne faut pas s'en prendre au législateur, mais aux conditions dans lesquelles il se trouve et aussi à la témérité avec laquelle il a voulu assumer pour le compte de l'État toutes les charges et dépenses au lieu de faire appel à toutes les formes de concours. Et il n'est pas tout à fait exact, comme le prétendent certains détracteurs passionnés de la Révolution française, que la Constituante et la Convention aient répudié d'une manière hautaine la bienfaisance privée. Il n'y a qu'à consulter le plan de secours tracé pour Pa-

ris par le comité de mendicité, pour se convaincre du contraire. En effet, l'article 11 prévoit une subvention à la Société de charité maternelle. Il n'existait guère alors que deux grandes sociétés de bienfaisance, la Société de charité maternelle et la Société philanthropique, toutes deux juvéniles et appelées à un brillant avenir.

Certes, en construisant cet édifice, la Convention n'a pas su tirer parti de toutes les forces auxquelles elle pouvait faire appel et surtout de l'initiative communale et départementale.

C'est dans un esprit compréhensible de réaction contre le passé que cette méfiance envers les municipalités s'est produite. On était encore sous l'impression des défauts du système paroissial, mais l'idée était irréprochable et cette idée était si forte que pour l'établissement du domicile de secours, la législation de la Révolution française a pris la commune comme point de départ et comme cellule vivante. Tout était si peu utopique dans les conceptions de la Révolution française que la législation sur le domicile de secours, édictée en l'an II, existe encore et que la tradition de la Révolution française, généreusement inspirée, n'a jamais été brisée sur ce terrain.

Le domicile de secours communal remonte au concile de Tours, il a pour berceau la célèbre ordonnance de Moulins de 1556. Aux termes de ces prescriptions fondamentales, «les pauvres de chaque ville, bourg ou village, sont nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg ou village dont ils sont natifs et habitants; et, à ces fins, seront les habitants tenus de contribuer à la nourriture desdits pauvres, selon leurs facultés, à la diligence des maires, échevins, consuls et marguilliers des paroisses.»

La loi du 24 vendémiaire an II a pris comme point de départ et comme condition déterminante du domicile de secours le domicile ou la résidence dans la commune et, aux termes de cette loi, qui forme la charte toujours respectée, et modifiée en certains points seulement, du domicile de secours en France, c'est le séjour dans la commune qui détermine la responsabilité de l'autorité administrative et, par voie de conséquence ultérieure, la répartition des charges.

Le rapport de J.-B. Bô, député du département de l'Aveyron¹, révèle la pensée à laquelle ont obéi les Conventionnels en légiférant sur le domicile de secours. La nationalisation des dépenses d'assistance n'était pas entière, puisque les communes étaient appelées à contribuer pour un quart aux fonds destinés aux travaux de secours. Cette part contributive intéressait les municipalités à ne pas accroître le nombre des ateliers, la fixation d'un domicile de secours devenait utile. C'était, en outre, le moyen de sélection, la ligne de partage entre les *mendiants* et les *pauvres*. « Les pauvres qui se sont livrés à la fainéantise, écrivait le rapporteur, à la mendicité, au vagabondage, méconnaissent ordinairement tous les devoirs de la société, se refusent longtemps à les mettre en pratique : ce sont des êtres immoraux, qui exigent une surveillance rigoureuse et qui inspirent une longue défiance, qui sont d'un exemple dangereux pour la jeunesse et peuvent corrompre le germe délicat de ses vertus sociales. Enfin l'existence du pauvre dépend de la détermination assurée de son domicile, puisque, comme vagabond, il doit être retiré de la société et que, comme citoyen, il ne

1. *Traité du domicile de secours*, par H. Derouin, (Paris, Larose), 1899, annexe n° 1 (Rapport sur l'extinction de la mendicité, présenté à la Convention nationale).

doit être secouru que lorsqu'il se rend utile par le travail à la consommation ou lorsqu'il est retenu par des infirmités. Il est un principe de toute justice, qui défend de mettre à la charge d'une commune un individu à qui elle ne doit rien, parce qu'il n'a rien fait pour elle. »

Cette préoccupation de ne pas rendre trop facile l'acquisition du domicile de secours communal ne part pas, comme ailleurs, du désir d'alléger les finances municipales, mais de la volonté de restreindre le vagabondage. Il s'agit toujours, dans le programme du Comité de secours publics comme dans le plan du Comité de mendicité, de tarir les sources de la mendicité professionnelle, d'abord, de la réprimer ensuite. C'est surtout en vue d'influer, sinon sur la stabilité, du moins sur la fixité des travailleurs que ces dispositions sont prises, sauf exceptions prévues en faveur des jeunes mariés, des anciens défenseurs de la Patrie et des invalides du travail.

Il faut citer cette belle partie du rapport Bô sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux malades : « Enfin, ceux à qui l'humanité seule donne des droits à la protection de la Société sont les vieillards frappés des infirmités de l'âge, qui, sans lui avoir été jamais utiles, sans avoir pu acquérir par leur jouissance le droit de domicile, sont réduits, par une conduite continuelle, à des secours publics ; leur besoin est un droit, et l'humanité veut qu'on les assiste, mais non pas avec les mêmes douceurs que celui qui a employé toute sa vie au travail et par conséquent à l'utilité publique. *Il ne faut pas que les espérances des hommes oisifs et vagabonds soient celles des citoyens laborieux.* Votre justice vous fera distinguer aussi le citoyen non domicilié qui, dans tous les âges de la vie, peut avoir quelque acci-

dent qui le mette hors d'état de travailler; si les infirmités sont la suite de son travail, il mérite une différence dans les secours avec celui qui se serait rendu impotent par la seule imprudence, sans avoir jamais rien fait pour la chose publique; mais l'homme, quel qu'il soit dans ses rapports avec la Société, s'il est malade et sans ressources, doit être secouru avec une parfaite égalité; la nation ne voit plus en lui qu'un être souffrant, à qui elle doit prodiguer tous les secours propres à le soulager. Le citoyen affligé dans son lit, ne pouvant plus être considéré politiquement, fait taire toutes les lois pour ne laisser parler que l'humanité. »

Ce ne sont point de vaines paroles; tout le système des secours publics est théoriquement construit pour faire face à cette nécessité, pour remplir un tel devoir, si ample et si ardu.

Allant plus avant dans le détail et dans la sériation, le plan conventionnel est la suite logique et le développement naturel du programme de l'Assemblée Constituante; il se résume dans cette table des matières, dressée par Barrère lui-même¹:

Campagnes. — Secours aux cultivateurs, aux artisans invalides; aux femmes et aux veuves surchargées d'enfants; aux femmes enceintes. Travail aux valides dans les temps de détresse. Répartition sur adjudication de propriétés nationales, à titre de récompense ou de vente à long terme dans chaque village. Secours à domicile, donnés à toutes les classes indiquées ci-dessus dans l'état de maladie.

Villes. — Secours aux hospices, sous telle dénomination qu'ils soient connus. Secours à domicile dans

1. Rapport du 22 floréal an II (11 mai 1794) sur les moyens d'enrayer la mendicité dans les campagnes.

l'état d'indigence. Secours aux enfants abandonnés, aux orphelins et aux mutilés. Asiles pour les femmes enceintes. Secours aux femmes surchargées d'enfants. Secours aux vieillards infirmes. Placement des célibataires indigents et des vagabonds dans les hospices ou dans les maisons de répression.

Armées. — Secours aux invalides, soit à domicile, soit dans la maison nationale qui leur est consacrée. Secours aux femmes, enfants et aux familles des défenseurs de la patrie. Distribution des récompenses nationales à ceux qui auront combattu pour la liberté et l'égalité, en raison de leurs services et de leurs blessures.

À l'aube de la Révolution, les administrations départementales avaient reçu temporairement la délégation des pouvoirs publics pour le soulagement des pauvres. La constitution du 3 septembre 1791 ordonna l'organisation d'un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres et les infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer.

La Convention, peu suspecte pourtant de tendances fédéralistes ou décentralisatrices, n'en créa pas moins l'agence de secours cantonale pour servir d'organe à la Bienfaisance nationale. Cette agence devait être administrée par une commission composée de citoyens et de citoyennes, nommés par les Conseils généraux des communes. L'établissement d'un hospice par arrondissement, le fonctionnement d'une agence de secours par district ou par canton, marquaient très nettement, ainsi que l'a remarqué M. Derouin, une organisation méthodique de la localisation de la bienfaisance déjà basée sur le domicile de secours.

Cette belle et forte législation d'assistance obligatoire

avait le défaut d'exiger un effort trop brusque et trop considérable d'argent, celui de reposer sur le canton et non sur la commune, celui de ne point ménager la transition avec l'ancien régime, d'avoir fait table rase des institutions antérieures, mais elle représente un ensemble admirable, elle fait honneur à la France, au xviii^e siècle, à la Première République.

IX

SECOURS A DOMICILE

La conception d'un livre de la Bienfaisance nationale sur lequel seraient inscrits d'innombrables ayants droit, devait infailliblement se heurter à toutes sortes d'obstacles. Ni le canton, ni le district, ne représentaient des unités administratives éprouvées ; les organes de la vie locale faisaient défaut pour appliquer le plan grandiose de la Convention. Peu à peu seulement la Révolution faisait confiance aux municipalités, en les chargeant de la vente des biens ecclésiastiques, de l'équipement des troupes, en les appelant à l'administration des agences cantonales de secours ; mais une crise terrible de guerre étrangère et civile raréfiait les ressources nationales et frappait de stérilité les lois les plus belles et les plus fécondes.

L'ancien bureau de charité, assez rare au xv^e siècle, plus répandu de saint Vincent-de-Paul à Turgot, une fois dépouillé de son caractère confessionnel, se prêtait merveilleusement à l'exécution d'un programme de bienfaisance publique.

Aussi, dans les années 1789 et 1790, différentes propositions avaient été faites à l'assemblée nationale par Malouet, Duport, Boutteville-Dumetz, en vue de l'orga-

nisation de bureaux de travail et de secours dans les paroisses¹. Le 5 mars 1790, le comité des finances avait proposé — sans que la motion fût mise aux voix — un article ainsi conçu : « L'assemblée nationale exhorte toutes les municipalités du royaume à pourvoir, de la manière la plus prompte et la plus convenable, à la subsistance des pauvres de chaque municipalité². »

Le 15 avril 1790, une délégation de la commune de Paris présentait une adresse à l'assemblée nationale pour la supplier³ « de porter les décrets que, dans sa profonde sagesse, elle jugera les plus propres à éloigner et à repousser du royaume ces mendiants ou vagabonds étrangers, et à engager en même temps toutes les municipalités à retenir et nourrir les pauvres dans leur sein. » Cette pétition fut l'objet d'un examen prompt et attentif, parce que, suivant la judicieuse remarque de M. Sigismond Lacroix, la sûreté publique était en jeu par suite des troubles du faubourg Saint-Antoine; elle eut directement pour conséquence la promulgation des décrets du 30 mai, du 6 et du 7 juin, contre la mendicité (ateliers de secours, expulsion d'ouvriers étrangers avec passeports et secours de rapatriement, dépôts de mendicité pour mendiants récidivistes, hôpitaux et maisons de secours pour les mendiants infirmes, les femmes et enfants hors d'état de travailler).

La municipalité de Paris a donc joué un rôle essentiel dans la genèse des lois d'assistance de la République; elle était aux prises avec des difficultés exceptionnelles, un afflux de mendiants étrangers, une surcharge de nécessaires, la rareté des subsistances; elle n'a pu se

mouvoir elle-même que dans des limites étroites, tracées par le comité de mendicité.

Les commissaires de la Constituante avaient pris comme point de départ de leurs travaux le résultat de leurs visites dans les hôpitaux, hospices et maisons de charité de Paris¹.

Ni le Grand-Bureau des pauvres, ni les bureaux de charité de paroisse, s'ils avaient survécu, n'auraient pu suffire, en cette période tourmentée, à la tâche. En 1789, d'après M. Tuetey, 1 172 vieillards et 492 infirmes seulement recevaient la somme de 12 sols et de 6 sols par semaine; le budget des secours ainsi distribués ne dépassait pas 52 000 livres par an.

Aussi le comité de mendicité considéra-t-il que l'organisation hospitalière et charitable de Paris exigeait une révision complète et il dressa lui-même le plan de réformes pratiques à entreprendre, non seulement dans l'intérêt de Paris, mais encore pour l'ensemble du pays entier. Ce plan comportait² : 1° l'organisation des secours à domicile pour les malades et les vieillards; 2° la répartition des hospices à raison d'un pour quatre sections, indépendamment des grands hôpitaux indispensables pour les études médicales, et réservés aux malades non domiciliés; 3° la création de deux maisons de convalescence; 4° l'établissement de deux hôpitaux

1. *Actes de la commune de Paris pendant la Révolution*, par Sigismond Lacroix, t. III, p. 490.

2. *Archives parlementaires*, t. XII, p. 29.

3. *Actes de la commune de Paris*, par Sigismond Lacroix, p. 621.

1. L'Hôpital général et ses divers établissements, Bicêtre, La Salpêtrière, la maison Scipion, la Pitié, les Enfants-Trouvés, le Saint-Esprit, Sainte-Pélagie, le Mont-de-Piété, l'Hôtel-Dieu, l'hôpital Saint-Louis, Sainte-Anne, les Incurables, la Charité, les Convalescents, la maison de Charenton, les hospices Saint-Sulpice, Saint-Jacques du Haut-Pas, Saint-Merry, l'hôpital militaire de la Garde nationale, l'hospice des Ecoles de chirurgie, les Hospitalières de la place Royale, de La Roquette, de Saint-Mandé, de la rue Mouffetard, les hôpitaux des Quinze-Vingts, des Petites-Maisons et de la Trinité.

2. Rapport sur la nouvelle distribution des secours dans le département de Paris. Archives nationales, A D X VIII^e, 154. Cité par M. Tuetey, *l'Assistance publique pendant la Révolution*.

pour les maladies vénériennes; 5° l'installation de deux hôpitaux consacrés à la guérison de la folie; 6° la suppression de la maison de la Pitié et autres maisons analogues, l'entretien et l'éducation des enfants trouvés à la campagne; 7° l'hospitalisation des vieillards et infirmes dans trois maisons; 8° l'institution de maisons de santé et d'une maison de prévoyance dans la capitale, ainsi que de caisses d'épargne pour l'ouvrier; 9° la création d'un hôpital d'inoculation; 10° la fondation de deux maisons de répression pour les mendiants vagabonds; 11° l'encouragement des associations de bienfaisance, telles que la Charité maternelle et la Société philanthropique; 12° la création d'une agence de secours, ou comité de huit personnes, placé auprès du Directeur du département, ayant la haute main sur les comités de surveillance de quatre personnes, institués auprès de chacun des établissements charitables du département.

M. Tuetey a observé avec raison que, dans ce vaste plan de réformes, les moindres détails étaient prévus, le chiffre même de la dépense calculé et les emplacements indiqués.

A soixante-dix ans, à cent ans de distance, quelques-unes de ces améliorations ont été tardivement, mais fidèlement réalisées : ainsi le système des circonscriptions hospitalières, la fondation des asiles de convalescence de Vincennes et du Vésinet.

Il convient aussi de souligner les encouragements aux deux grandes, aux deux seules associations de bienfaisance de l'époque. Les hommes de la Révolution n'avaient donc point, ainsi qu'on les en accuse, le mépris de l'initiative privée.

Les historiens et les monographes, qui n'obéiront pas au parti pris, n'auront pas beaucoup de peine à

laver les Constituants et les Conventionnels de reproches immérités. La belle institution de secours aux filles-mères, faite pour éviter l'abandon des enfants, a été restaurée en 1837, exactement calquée sur le modèle révolutionnaire, et il y a quelques années seulement se sont ouverts les asiles pour femmes enceintes dont Maignet avait proposé et obtenu la création.

Par un excès de méfiance envers les maisons hospitalières, Laroche foucauld et Barrère ont préconisé avec force la distribution de secours à domicile. La Convention était prête à répudier les hôpitaux, à fermer les hospices, comme si les différents modes d'assistance n'avaient pas malheureusement leur rôle à jouer dans le soulagement de la misère humaine ! « Plus d'aumône, plus d'hôpitaux, s'écriait Barrère, tel est le but vers lequel la Convention doit marcher sans cesse, car ces deux mots doivent être effacés du vocabulaire républicain... Que voyait-on sans cesse dans les hôpitaux ? Le contraste des bâtiments brillants et des salles infectes; des administrateurs dans les délices, et des pauvres entassés dans le même lit; des avenues brillantes et des tombeaux hideux; une humanité apparente, et une barbarie réelle, des secours promis et une mort anticipée¹. » En faisant la part du style déclamatoire de l'époque, une pensée juste apparaissait : celle de réduire au strict nécessaire l'hospitalisation et de fonder l'assistance à domicile pour les malades, les vieillards, les infirmes, les valides dépourvus de ressources. C'était, au regard de l'ancien régime, une orientation nouvelle de la bienfaisance publique. Barrère exagère néanmoins en représentant cette organisation comme l'unique secret de la République et comme le moyen le plus assuré de faire dis-

1. Rapport du Comité de salut public déjà cité (du 22 floréal an II).

paraître dans peu de temps « ces établissements qui appellent la mendicité au lieu de la détruire, et qui engloutissent l'humanité au lieu de la soulager ».

Au moins, cette illusion naïve inspirait-elle à la Convention et à son rapporteur les pensées les plus touchantes, comme celle de consacrer deux fois par an une fête, dédiée à la vieillesse et à la maternité, afin de permettre à la reconnaissance publique de s'acquitter, dans chaque chef-lieu de district, envers les vieillards et les mères, les infirmes, les non valides, les cultivateurs et les artisans. Le serment de détruire la mendicité a pu prêter à rire à des juges médiocrement sympathiques, il est noble et émouvant.

Certes, l'organe choisi pour la distribution des secours à domicile, le canton, s'adaptait mal à sa fonction, la nationalisation des ressources élevait certains obstacles difficiles à surmonter et la réalité n'a pas immédiatement répondu aux vastes espoirs des réformateurs de l'an II. En pleine fournaise, au milieu des préoccupations les plus troublantes, il n'est pas banal d'avoir ébauché un tel programme et de s'être haussé à un pareil souci de fraternité. Même avec d'autres instruments, avec des voies et moyens différents, les conditions de milieu auraient déterminé l'échec des conceptions les plus vigoureuses; *a fortiori*, certains défauts d'application étaient-ils de nature à provoquer l'insuccès des plus généreuses tentatives.

A Paris, par la force même des choses, les secours restèrent localisés. Les compagnies de charité n'avaient point disparu; les dotations et fondations des pauvres étaient, autant que possible, provisoirement maintenues jusqu'à la complète réorganisation des secours. Lors de la réorganisation des paroisses, le 5 avril 1791, une commission municipale de bienfaisance fut chargée de

dresser un état des rentes et revenus appartenant à chacune des trente-trois nouvelles paroisses; le bureau d'agence des biens nationaux fit l'avance aux commissaires du comité de bienfaisance de sommes tant pour subvenir provisoirement aux besoins des pauvres que pour le paiement des appointements dus aux maîtres et maîtresses des écoles de charité. Le décret du 20 mai 1791 avait enlevé aux administrateurs du département pour la rendre à la municipalité l'administration *des pauvres domiciliés dans les paroisses*.

Au lendemain du 14 juillet, le mouvement de laïcisation administrative avait d'ailleurs commencé. Les districts d'abord, les sections ensuite, eurent assez rapidement leur vie locale. Ainsi, dès le mois de novembre 1889, le district des Jacobins Saint-Dominique¹ est partagé en huit quartiers à la tête desquels sont 12 commissaires chargés: 1° de recueillir les dons volontaires; 2° de se réunir une fois par semaine. Un trésorier est chargé de recevoir tous les samedis la recette de la semaine. On devait demander aux propriétaires la somme qu'ils payaient pour le balayage, cette opération étant faite par les pauvres. Ceux-ci sont reçus au bureau de bienfaisance les mardi, jeudi, samedi de dix heures à midi. Les indigents pour être secourus devront résider depuis au moins deux mois dans le district ou l'arrondissement. « On ne donnera, était-il dit, vu l'insuffisance des ressources, qu'aux pauvres non secourus d'autre part; à cet effet les commissaires communiqueront l'état des pauvres de leur quartier au curé de Saint-Sulpice et aux personnes charita-

1. District des Jacobins Saint-Dominique, Comité de bienfaisance, 15-23 novembre 1789, imp. Clissier, 13 pages in-12, Bibliothèque nationale, Fr. nouv. acq. 268, F. 160-168.

bles. — Les secours seront donnés le plus possible en nature. — Les chirurgiens du Bataillon donneront leurs soins gratuits aux pauvres ; un apothicaire leur fournira les drogues qui lui seront payées mensuellement. Le comité fera choix d'un boucher et d'un boulanger qui fourniront aux pauvres le pain et la viande sur présentation de bons qui leur seront payés chaque mois. »

Le 31 juillet 1791, les commissaires du comité de bienfaisance de l'Hôtel-de-Ville prient les sections de leur envoyer l'état des pauvres établis dans les paroisses de leur territoire afin d'assurer la répartition à faire entre toutes les paroisses de Paris des revenus affectés au soulagement des pauvres en raison du nombre plus ou moins grand de malheureux que chacune de ces paroisses aura à secourir.

Rien donc d'étonnant que les villes de province aient constitué de véritables bureaux municipaux pour les secours à domicile. M. Léon Lallemand¹ a cité Rouen, Troyes, Bourg ; cette liste pourrait être aisément allongée. Il n'y a pas eu — malgré l'avortement d'un plan d'ensemble rationnel et prématuré — solution de continuité absolue entre les anciennes compagnies de charité et les bureaux de bienfaisance de l'an V. Les adversaires passionnés de la Révolution française — et l'érudit M. Léon Lallemand est parmi eux — ont recueilli les plaintes, enregistré les doléances, sans marquer suffisamment, à notre avis, les efforts tentés et les réformes réalisées.

En tout cas — pour Paris — la décentralisation par paroisse, district ou section n'a pas été interrompue un seul jour ; elle s'est poursuivie avec succès pour le

1. *La Révolution et les pauvres*, p. 217.

traitement médical à domicile, innové sous la Révolution.

Il est très piquant de constater qu'à cette époque le corps municipal rencontrait déjà une certaine résistance de la part des comités locaux dans la formation d'une caisse commune, seulement réalisée par le décret de 1895¹.

D'après un état de répartition entre les 48 sections d'une somme de 50 000 livres accordée par le roi², les parties prenantes sont au nombre de 118 784, soit pour chaque pauvre 8 sous 5 deniers. La somme la plus forte était attribuée à la section de l'Observatoire qui, pour 9 964 pauvres, touchait 4 194 livres 18 sous ; la plus faible à la section Henri IV qui, pour 310 pauvres, recevait 130 livres 11 sous 9 deniers.

En même temps se poursuivait parallèlement l'œuvre d'assistance aux infirmes et de répression des mendiants. Le comité de secours publics ne se bornait pas à prendre des arrêtés platoniques, comme celui du 5 prairial an II qui attribue aux mendiants infirmes hors d'état de travailler et inscrits dans leurs sections 15 sous par jour, 25 s'ils sont mariés et cinq sous par enfant de moins de douze ans, et punit les autres ; il renvoie devant les tribunaux les comités des sections de Paris qui n'auraient pas exécuté le 10 messidor — dernier délai — l'arrêté relatif à la mendicité.

La caisse des pauvres n'était pas opulente en 1791, elle ne disposait à cette date que d'une somme de 58 050 livres répartie entre les trente-trois paroisses. La loi du 25 mai 1791 avait chargé la municipalité de nommer des commissaires de bienfaisance dans cha-

1. Voir aux Annexes B.

2. Paris, 4 octobre 1791, imp. Lothis, 3 pages. B. N. 2656, nouv. acq. fol. 342.

cune des paroisses ; le corps municipal procéda à cette désignation le 12 octobre 1791. M. Paul Robiquet a cité parmi ces commissaires Louis-Philippe de Chartres, prince français au Palais-Royal pour la paroisse Saint-Augustin, Dubois de Crancé, pour Notre-Dame de Lorette¹, etc. Le corps municipal arrêta que les commissaires se réunirent dans le lieu ordinaire des assemblées de fabrique ou de charité, et dans les paroisses nouvelles, dans tout autre lieu désigné par M. le curé à l'effet de se partager les soins de leur mission, convenir d'un ordre de travail et choisir entre eux un trésorier, et qu'ils donneraient connaissance à bref délai au Procureur de la commune du nom de ce trésorier ; il arrêta en outre — et le considérant est digne d'être reproduit — « qu'ils s'associeront le nombre de dames qu'ils trouveront convenable pour les aider et les suppléer dans les différents soins qu'une patiente sensibilité permet presque exclusivement aux femmes de prendre, avec autant de persévérance que de succès, auprès de l'humanité souffrante. »

C'était bien là, dans ses fondements, le bureau de bienfaisance moderne et local, pourvu de tous ses organes, et le législateur de l'an V n'a pas innové ; il a trouvé dans le fonctionnement des secours à domicile à Paris sous la Commune une organisation toute prête, un modèle à suivre et à généraliser. Que deviennent alors les déclamations classiques sur les utopies révolutionnaires, sur le désordre des cinq premières années de la République et sur les mérites extraordinaires de l'an V ?

Il y avait, sans aucun doute, pénurie extrême, les

1. *Le personnel municipal de Paris pendant la Révolution*, Collection de documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution française, p. 633.

administrateurs d'hôpitaux et d'hospices se plaignaient à bon droit d'avoir été dépouillés de leurs biens et de leurs revenus, ils faisaient entendre les doléances les plus âpres, les réclamations les plus violentes ; les embarras du Trésor aggravaient l'erreur initiale de l'aliénation des biens hospitaliers. Ces difficultés se prolongèrent au delà de l'an V ; les documents justificatifs publiés par M. Léon Lallemand en font foi. D'autres services publics ont souffert de la détresse pendant cette tragique période, à commencer par le service de l'intendance militaire ; la gloire de la Convention n'en est que plus éclatante.

Le rétablissement de la dotation hospitalière et la création officielle des bureaux de bienfaisance, en l'an V, ne portaient aucune atteinte aux lois de la Convention ; c'étaient des mesures de rectification et d'application qui n'avaient rien de contradictoire avec les principes promulgués, avec les lois votées, dont quelques-unes, tombées en désuétude, n'ont jamais été abrogées explicitement.

La municipalité de commune était à coup sûr préférable à la municipalité de canton ; elle avait des racines plus profondes et plus anciennes. Bernardin de Saint-Pierre n'avait pas obéi à un vain besoin de changement en proposant de remplacer le nom de bureaux de charité par celui de bureaux de bienfaisance. C'était plus et mieux qu'un changement d'étiquette ; l'institution perdait son caractère confessionnel et bienfaisant, elle devenait un établissement public et laïque, elle était l'affirmation tangible de la solidarité communale.

LE DOMICILE DE SECOURS

L'assistance, quel que soit son caractère, privé ou public, facultatif ou obligatoire, se diversifie suivant sa modalité et suivant son objet.

La première de toutes les grandes divisions, qui est pour ainsi dire classique, est celle qui distingue entre l'assistance hospitalière et l'assistance à domicile. Pour être plus exact, pour ne pas faire de confusion, il est préférable de la catégoriser de la manière suivante :

Secours individuel.

Secours collectif.

En effet, quand on tient compte des différents bénéficiaires de l'assistance sociale, considérés d'après leur type essentiel : les *enfants*, les *malades*, les *aliénés*, les *vieillards*, les *infirmes*, un examen de ces différentes catégories fournit la preuve que tour à tour le secours est soit individuel, soit collectif¹.

Prenons la première de toutes les espèces, la catégorie qui vient tout d'abord à la pensée pour des raisons multiples, celle des enfants matériellement ou moralement abandonnés. Ces enfants, qui, sous le régime

1. Voir le *Traité d'assistance publique*, par MM. Derouin, Gorgy et Worms, 1900 (Librairie Larose).

français, tombent sous le décret de 1811 (qui est à la veille d'être modifié) et sous la loi de 1889, peuvent être hospitalisés ou placés individuellement ; ils sont alternativement, au choix, et, d'après les espèces, ou placés dans des établissements, hospices, écoles professionnelles, internats, écoles de réforme ou de préservation, ou placés individuellement. Il convient de dire que le placement familial, le placement individuel est la règle fondamentale pour les enfants matériellement ou moralement abandonnés. Toutefois, il y a des exceptions pour les enfants instables, vicieux, difficiles ou autres que l'Assistance publique peut être contrainte d'interner, quand ils sont réfractaires au placement familial.

Pour les malades, ils sont hospitalisés ou traités à domicile ; ils ne relèvent pas nécessairement de l'assistance hospitalière, comme on l'a cru trop longtemps, et c'est une des innovations de la Révolution française d'avoir mis en honneur le traitement médical à domicile.

Il est impossible d'établir un critérium dans certaines circonstances ; c'est la variété la plus grande et l'adaptation la plus souple qui doivent résulter d'un régime convenable d'assistance, en ce qui concerne les malades de toute catégorie. Ainsi une mère de famille, par exemple, sera de préférence soignée à domicile quand cela est possible et que les conditions de logement s'y prêtent. Des raisons d'ordre moral entrent elles-mêmes en ligne. Mais vouloir, comme quelques-uns le prétendent, ériger en système absolu l'assistance maternelle à domicile, — pour prendre cette espèce, — c'est, à mon sens, commettre une grave erreur et se livrer à une systématisation abusive.

Il se produit des circonstances où l'assistance mater-

nelle à domicile est impossible : supposons qu'à Paris, dans les conditions de surpeuplement des habitations (telles qu'elles ont été relevées par M. Bertillon et suivant la classification faite par M. de Kőrosi), plus de trois personnes habitent une pièce unique. Dans ce cas, sera-t-il prudent d'établir, comme un principe dont on ne se départira pas, que la malade sera traitée chez elle, dans des conditions si désastreuses d'hygiène et de logement? Quelle que soit la rigueur des principes, dès qu'on prend contact avec la réalité, les règles les meilleures comportent des exceptions tirées de nos infirmités sociales.

La troisième catégorie, celle des aliénés, qui dans une certaine mesure relève de l'assistance obligatoire (en ce sens que les dépenses sont obligatoirement à la charge des communes et de l'État), les aliénés, contrairement à l'idée courante, ne sont pas inéluctablement hospitalisés.

Depuis un grand nombre d'années, en Écosse, en Belgique, en Hollande et depuis dix ou douze ans en France, les aliénés, qui ont été l'objet d'une désignation spéciale par un médecin, sont soumis au placement familial. C'est ainsi que pour le département de la Seine existe la colonie de Dun-sur-Auron (Cher) et que d'autres essais auront lieu dans le département de la Nièvre. Ce sont des malades particuliers qui bénéficient d'un secours en commun et qui sont placés dans des conditions satisfaisantes, d'après le type du placement familial qui est la règle pour les enfants assistés et moralement abandonnés.

Les vieillards, les infirmes eux-mêmes peuvent être tour à tour l'objet d'un secours individuel à domicile ou d'un secours collectif, c'est-à-dire d'une mesure d'hospitalisation. Ici encore, comme pour les malades,

il n'est pas possible d'établir, *a priori*, d'une manière absolue, que telle forme d'assistance doit être préférée à l'autre.

Toutes les fois qu'elle est possible, l'assistance à domicile est préférable. D'abord elle est plus économique. Ainsi à Paris, le vieillard indigent peut être secouru à domicile moyennant une pension ou un secours dit « représentatif d'hospice » de trente francs par mois, soit d'un franc par jour, tandis que les frais d'hospice reviennent à près de deux francs par jour¹.

Dans quelle mesure ce secours est-il satisfaisant?

Rien de plus délicat à dire. Il est vraisemblable que, dans la plupart des cas, c'est un secours d'appoint fourni à des familles nécessiteuses pour leur permettre de garder leurs parents.

Pourtant, grâce à ce subside modeste, de nombreux vieillards solitaires ou en ménage arrivent à, vivre et, comme on dit, à joindre les deux bouts. Il est vrai qu'immédiatement surgit un soupçon ou une hypothèse difficile à vérifier, celle du cumul des secours.

Il existe en dehors de l'assistance publique, par le fait des personnes charitables, ou des sociétés laïques ou confessionnelles, une bienfaisance complémentaire qui vient renforcer les secours donnés par l'administration publique.

Lorsqu'il s'agit de vieillards indigents et d'infirmes, cette superposition a tout au moins le mérite de rendre supportable le régime de l'assistance facultative insuffisante aux septuagénaires et aux octogénaires, surtout lorsque ceux-ci sont réduits à la portion congrue du bureau de bienfaisance.

1. Le prix moyen de la journée dans les hospices d'adultes est de 1 fr. 9172 (compte moral de l'Assistance publique pour l'exercice 1897).

Il en est autrement lorsqu'il s'agit des indigents valides et surtout des nécessiteux, parce qu'alors le cumul des secours éveille et favorise la mendicité professionnelle et qu'il s'exerce au détriment des pauvres authentiques, des nécessiteux les plus méritants.

Voici donc, en prenant les quatre grandes catégories qui précèdent celle des indigents valides, une distinction essentielle et préjudicielle qui peut résulter de la forme que revêt le secours tantôt collectif, tantôt individuel.

Les indigents valides et les nécessiteux relèvent-ils exclusivement de l'assistance ouverte? Dans le langage administratif on a coutume d'appeler *indigent* celui qui se trouve dans une situation de détresse et de misère pour ainsi dire chronique, celui qui a besoin de secours permanents, tandis que le *nécessiteux* est dans une situation passagère de détresse et de misère qui n'exige, pour son relèvement, qu'une aide momentanée.

Les indigents et les nécessiteux valides sont-ils complètement réfractaires à l'hospitalisation?

Il suffira, pour prouver le contraire, de citer les asiles de nuit qui sont une forme d'hospitalisation dont les malheureux ne peuvent se passer lorsqu'ils sont déracinés, privés de logis, jetés à la rue; le bon de logement, usité dans la pratique parisienne, est un secours représentatif d'hospitalité. Mais l'indigent valide a la plupart du temps — presque complètement — besoin du secours individuel.

Si l'on prend une autre classification, le secours est distribué en nature ou en espèces; c'est encore une division sur laquelle s'exerce parfois, d'une manière par trop abstraite, la verve des théoriciens. Il n'est pas rare de rencontrer des moralistes qui condamnent le secours

en espèces, qu'il soit donné à titre d'aumône par le passant ou qu'il soit distribué sous une forme régulière et administrative par une œuvre sociale. Je n'ai pas besoin de dire qu'une telle répudiation est téméraire et que vouloir renfermer la bienfaisance dans un cercle aussi étroit, c'est tomber dans la plus grave et la plus préjudicielle des erreurs.

L'assistance publique ou privée doit être multiforme et le plus grand reproche qui puisse lui être adressé, ce n'est point de diversifier ses procédés ou ses méthodes, c'est, au contraire, de ne point leur donner une variété plus grande; le reproche est d'autant plus vif qu'il s'adresse à des règles officielles édictées par l'autorité administrative.

Lorsqu'il s'agit de l'assistance sociale, le secours public se distingue suivant son origine communale, départementale ou nationale au point de vue de l'organisation administrative de la France.

L'assistance communale, nous l'avons déjà dit, n'est point de création récente.

Aussi haut qu'on remonte dans l'histoire on retrouve l'assistance communale et certainement elle a dû surgir d'elle-même dans les antiques cités, dans les communautés d'habitants, autour des monastères et des seigneuries, dans les paroisses, à tous les degrés de l'échelle de la civilisation. C'est localement, au point même où les pauvres et les malheureux avaient leur domicile de secours réel qu'a pris naissance, d'une façon plus ou moins rudimentaire, l'assistance des puissants et des riches envers ceux qui, dans leur voisinage, étaient en état de souffrance, de misère et de dénuement.

Le domicile de secours est la condition première et nécessaire du secours public; il ne répond pas à une

vue de l'esprit, mais à une nécessité réelle et il faut bien, en effet, dans une agglomération nationale, déterminer l'autorité ou la collectivité qui a la charge du secours, celle à qui incombe en cas de besoin le rôle charitable ou bienfaisant.

Le domicile de secours le plus simple est celui du domicile même. Évidemment le domicile de secours varie suivant les espèces et les catégories. Le domicile de secours pour entrer dans un hospice n'est pas le même que le domicile de secours pour entrer dans un hôpital.

L'hôpital est le lieu de traitement des malades, tandis que l'hospice est le lieu d'asile des vieillards et des infirmes.

Le domicile de secours, pour recevoir l'assistance à domicile et le secours en nature ou en espèces dont les indigents et nécessiteux valides peuvent avoir besoin, est encore, lui aussi, tout à fait distinct du domicile de secours des malades et des enfants abandonnés.

L'institution est ancienne ; même dans les sociétés antiques, dans les sociétés païennes, on trouve plus ou moins embryonnaire, plus ou moins ébauchée l'assistance communale. Les villes et les cités venaient en aide soit aux plébéiens, soit aux indigents ; les villes et les cités avaient la charge et, dans une certaine mesure, la responsabilité de leurs pauvres, de leurs indigents, de leur plèbe.

Il vade soi que l'organisation des secours publics était très médiocre, tout à fait insuffisante. Il n'en reste pas moins à l'actif du *vi*^e siècle de l'ère chrétienne la première manifestation — théorique et doctrinale — du domicile de secours et de l'assistance communale.

La déclaration bien connue du concile de Tours en 570 a la valeur d'un événement au point de vue de l'histoire des idées et non des faits. Cette déclaration

souvent reproduite et à bon droit paraît être doctrinalement, avec un avis du 7^e concile de Paris, la charte primitive de l'assistance communale.

Les esprits superficiels sont tentés de prendre pour un exercice scolastique les controverses sur le domicile de secours ; d'autres voient dans le rétablissement de ces douanes intérieures un vestige du moyen âge. Aucune de ces appréciations n'est exacte ; la recherche du domicile de secours n'est pas plus une opération byzantine qu'un acte inhumain. Avec une population mobile, qui se transporte facilement d'un point à un autre, depuis que l'échange des produits et la circulation des hommes ont été décuplés par les chemins de fer et par la révolution de la machine, la détermination du domicile de secours, c'est-à-dire de la collectivité responsable, répond à un besoin réel ; où le malade sera-t-il soigné, en dehors des cas d'urgence ? La commune de naissance ou la commune de résidence aura-t-elle la charge des vieillards dénués de ressources ? Convient-il d'établir que pour les malades, les vieillards, les aliénés, les incurables, les enfants, les mendiants, la même durée de séjour confère l'indigénat, l'aptitude aux secours, ou bien, au contraire, ne vaut-il pas mieux procéder par espèces, sans s'astreindre à une règle uniforme ? Il est indubitablement préférable d'établir des conditions variables suivant les catégories de secourus et d'assistés, à la condition toutefois qu'à défaut de la famille, la première responsabilité sera celle de la commune, que la seconde sera celle du département et la troisième celle de l'État.

Si l'on prescrit, par exemple, que pour obtenir un secours public, sous n'importe quelle forme, un indigent justifiera d'une résidence de deux ans dans la commune, cette clause risque d'éliminer des ouvriers,

des travailleurs nomades, qui, tout en séjournant depuis dix ou quinze ans dans la même région, dans le même département, n'ont habité cette commune que d'une manière intermittente ; n'est-il pas juste d'accorder, dans ce cas, le domicile de secours départemental ? Les vieillards nécessiteux, qui ont fait toute leur vie leur tour de France, sans jamais se fixer nulle part, ne relèvent-ils pas, le jour où l'outil leur tombe des mains, de l'assistance nationale ?

Grâce à ces trois responsabilités successives, à cette solidarité de la commune, du département et de l'État, toutes les difficultés sont résolues ; lorsqu'un malheureux ne peut pas invoquer l'appui du bureau de bienfaisance communal, la protection du département ou celle de l'État ne lui fait pas défaut ; en réalité, il est secouru sur place par l'autorité locale, dans les trois hypothèses ; seulement dans un cas, la commune supporte à elle seule la dépense, tandis que, dans les deux autres éventualités, le bureau d'assistance rentre dans ses dépenses, soit du côté du département, soit du côté de l'État.

Avec un pareil système, on ne verra plus, comme aujourd'hui, des indigents, des vieillards, des infirmes, des mendiants, impitoyablement repoussés d'une commune à l'autre, rebutés comme des parias par leurs compatriotes d'origine aussi bien que par leurs concitoyens les plus récents, étrangers dans leur pays, condamnés à errer partout et à ne reposer la tête nulle part, trop heureux d'être arrêtés pour vagabondage et de passer leurs quartiers d'hiver en prison ! Ces déshérités auront désormais un foyer d'assistance, une famille adoptive, une petite patrie ; ils pourront s'endormir tranquilles et mourir en paix, les pauvres chemineaux des campagnes !

Aujourd'hui, sous le régime de l'assistance facultative, les grandes villes, Paris surtout, Lyon, Nantes, Lille, Rouen, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Orléans, Le Havre, Tours, Reims, Roubaix, représentent à peu près le tiers des ressources de l'assistance publique en France ; tout le reste du territoire, soit 36 107 communes, participe aux deux autres tiers.

M. le Dr Drouineau, lors du congrès international d'assistance de 1889, a ramené à cette double formule la constatation de cet état de choses ; en premier lieu, l'assistance publique est devenue l'assistance urbaine, variable dans son application selon l'importance des villes, l'assistance rurale étant réduite à rien ou à peu près ; en second lieu, les villes ne peuvent plus supporter cette charge et luttent, au détriment de l'indigence elle-même, pour défendre leurs intérêts menacés.

Cette conclusion est malheureusement justifiée : si les grandes villes, tout au moins Paris, ne se défendent pas trop contre l'invasion de leurs hôpitaux et de leurs bureaux de bienfaisance, c'est qu'elles attendent les effets de l'application intégrale de la loi de médecine gratuite, préface d'une organisation complète de l'assistance obligatoire envers les infirmes et les vieillards, à l'instar de ce qui se passe pour les aliénés et les enfants assistés, mis à la charge du département avec la participation financière des communes et de l'État lui-même.

Pour entretien et réparations des immeubles.	738 328 francs.
Pour les secours en nature et aliments.	12 286 337 —
Pour les vêtements.	1 558 164 —
Pour le chauffage.	1 363 733 —
Pour frais médicaux.	2 955 812 —

Cette dernière dépense, celle des frais médicaux, se rapporte au traitement à domicile, qui est actuellement pris en charge par la loi d'assistance de 1893.

Pensions et rentes.	9 497 385 francs
Dépenses diverses.. . . .	12 944 164 —

Il y a lieu de noter que les dépenses diverses comprennent tous les secours en argent. L'auteur de la statistique de 1896 fait remarquer que la statistique générale de France inscrit sous la même rubrique les frais de personnel et les secours en argent. Aussi vaut-il mieux que ces deux natures de dépenses apparaissent séparément, pour mettre en pleine lumière le coût exact des services comme frais d'administration.

Quelle est dans ces chiffres de dépenses la part de l'État ? Elle est extrêmement modeste puisqu'elle ne dépasse pas 65 449 francs.

La part des subventions des communes est de 6 728 860 francs, et le budget des bureaux de bienfaisance, constitué par leurs ressources propres et indépendantes, en dehors des subventions communales ou nationales, atteint la somme de 28 759 182 francs.

Il est très intéressant d'avoir ces chiffres sous les yeux et pour donner un point de comparaison, il est bon d'ajouter que pour toute la France, moins Paris, les dépenses d'hôpitaux et d'hospices se sont élevées pour la même année 1896 à 83 536 149 francs, auxquelles il faut ajouter 1 662 092 francs, pour secours donnés à domicile par des hôpitaux et hospices.

XI

LES BUREAUX DE BIENFAISANCE

Les bureaux de bienfaisance sont des établissements publics exclusivement destinés aux secours à domicile. Ils ont eu jusqu'à la loi de 1893, non seulement la charge des secours en nature et en argent aux indigents et aux nécessiteux, mais encore la responsabilité du traitement médical à domicile.

La loi du 7 frimaire an V stipula que chaque commune serait pourvue d'un bureau de bienfaisance.

Quelle est aujourd'hui la réalité ? Combien y a-t-il de bureaux de bienfaisance ? La statistique la plus récente, la statistique officielle, est celle des dépenses publiques d'assistance qui a été dressée par le ministère de l'Intérieur pour l'année 1896.

Cette statistique porte le nombre des bureaux de bienfaisance à 15 827. Le nombre des personnes secourues s'élève à 1 531 780, et le total des dépenses effectuées par ces bureaux a été de 35 553 491 francs.

Il n'est pas sans intérêt de se rendre compte du détail de ces dépenses telles qu'elles résultent de la statistique de 1896.

Les dépenses d'administration sont :

Pour le personnel.	1 473 846 francs.
Pour le matériel.	794 724 —

Les dépenses de tous les établissements nationaux tels que la Maison nationale de Charenton, l'Hospice des Quinze-Vingts, les Institutions des « jeunes aveugles », des « sourds-muets », etc., forment un total de 4 274 357 fr. 75 sur lesquels 3 106 391, fr. 12 sont payés avec les ressources propres de ces établissements.

Pour les hôpitaux et hospices, les ressources propres s'élèvent pour la France moins Paris à 66 583 fr. 57 sur une dépense totale de 83 536 149 francs.

Pour les bureaux de bienfaisance, elles sont de 28 759 182 francs. De telle sorte qu'au total les ressources propres de tous les établissements nationaux, hospitaliers et bureaux de bienfaisance de France, Paris excepté, s'élèvent à 98 448 139 francs.

C'est un chiffre utile à connaître et nous verrons immédiatement comment se constituent ces ressources propres, du moins en ce qui touche les bureaux de bienfaisance.

Les ressources des bureaux de bienfaisance se décomposent en recettes ordinaires et recettes extraordinaires.

Les premières peuvent être divisées de la manière suivante :

Produit des propriétés foncières.

Arrérages des rentes sur l'État.

Arrérages des rentes sur les particuliers.

Intérêts des fonds placés.

Une part du produit des concessions de terrains dans les cimetières.

Une part du produit du droit des pauvres dans les bals, concerts.

Subventions communales.

Produit des dons et souscriptions.

Les deux articles qui méritent une observation sont le produit des redevances dans les cimetières et le pro-

duit du droit des pauvres, puisque ces deux recettes constituent des droits attribués.

Pour les cimetières, le tiers du produit se trouve partagé entre les hôpitaux et les bureaux de bienfaisance. Toutes les fois qu'une commune reçoit une somme déterminée pour concessions dans un cimetière, le tiers de ce produit a une destination charitable. Il y a moitié au profit des hôpitaux et hospices de la localité et moitié pour le compte et au profit du bureau de bienfaisance.

Le « droit des pauvres », dont l'origine est ancienne puisqu'il a été appliqué pour la première fois en 1402, a une histoire très longue, très mouvementée et qui n'est pas près de finir.

Tous les ans des tentatives sont faites pour modifier soit l'assiette, soit le taux de perception du droit des pauvres.

Actuellement, tel qu'il est fixé par la loi, depuis l'an V, dans les théâtres, dans les salles de spectacle, le produit est du 1/11. Par conséquent il est de 9,09 pour 100 du produit de la recette.

Aujourd'hui ce droit est incorporé dans le prix de la place au théâtre, tandis qu'au commencement du XIX^e siècle il y avait deux guichets; l'un pour le paiement de la place et l'autre pour le paiement du droit attribué à l'Assistance publique. Depuis cette époque la redevance et le droit se sont trouvés confondus, ont été incorporés l'un dans l'autre.

Ce n'est pas ici le lieu d'étudier les différents modes de perception du droit des pauvres, soit par la régie intéressée, soit par l'abonnement, soit par le système parisien du recouvrement direct effectué par les agents de l'Administration¹.

1. Voir à ce sujet notamment *Le droit des pauvres sur les spec-*

Le bureau de bienfaisance est un établissement public qui est spécialisé. Il est administré par une commission administrative dont les lois de 1873 et 1879 ont déterminé la composition.

Le maire est président et six autres membres font partie de cette commission (sauf exception à Paris et à Lyon) dont deux élus par le conseil municipal et quatre par le Préfet.

La Chambre des députés a été saisie d'une demande tendant à modifier la composition de cette commission, afin de donner à l'élément électif la moitié des membres qui composent cette commission ; cette revendication n'a rien d'exagéré.

Tôt ou tard, suivant toute probabilité, les lois de 1873 et de 1879 seront modifiées. Le législateur sera amené par la force des choses et par le progrès des mœurs à augmenter la part d'influence et d'action de l'élément municipal.

L'objection faite est que la politique pourrait s'introduire dans l'administration du bien des pauvres. Mais cette objection est plus grande encore lorsqu'il s'agit des nécessiteux, puisqu'aux termes de la législation actuelle la formation de la liste des indigents et des nécessiteux qui désirent recevoir le traitement médical gratuit est faite par le Conseil municipal. L'extension de pouvoirs qui pourrait lui être conférée par commission administrative serait de médiocre importance et les abus que l'on redoute sont loin d'être inéluctables.

Les fonctions des membres de la Commission administrative du bureau de bienfaisance sont gratuites. Il faut reproduire avec insistance cette information, car

tacles en Europe, par Cros-Mayrevieille, Berger-Levrault, Paris, 1889, et *Le droit des pauvres*, par M. Fernand Worms. Larose, Paris.

très souvent, dans les grandes villes, les administrateurs des bureaux de bienfaisance sont suspectés. Ce sont des citoyens qui prêtent, sans intérêt aucun, avec un dévouement qu'on ne saurait trop louer, leur concours à l'assistance publique.

Les femmes sont admises dans ces commissions. Déjà, sous l'ancienne législation, elles pouvaient remplir les fonctions de dames patronnesses ou de dames de charité, comme on les appelait autrefois.

Par suite d'un préjugé très regrettable, le bureau de bienfaisance n'a recours que très rarement aux femmes. Leur emploi est pour ainsi dire exceptionnel. Leur admission comme membres de la Commission administrative a été un progrès. Il n'y eut pas besoin de légiférer, bien que le Parlement ait été saisi de propositions à cet effet¹ ; le gouvernement a justement pensé que la nomination des femmes comme administratrices était légale. Une circulaire de M. le Ministre de l'intérieur, rédigée à la suite d'un vœu du Conseil supérieur, a non seulement autorisé, mais encore invité les Commissions administratives à s'adjoindre des femmes, à faire le plus pressant appel à leur précieux concours.

Les membres de la Commission administrative des bureaux de bienfaisance ou administrateurs forment une assemblée délibérante qui est chargée de dresser le budget, de nommer les visiteurs des pauvres et dames de charité, les employés, tels que les secrétaires, et qui examine les candidatures au traitement médical.

En outre, c'est la Commission administrative qui fait le règlement de chaque bureau de bienfaisance. Il n'existe pas de réglementation uniforme : une réglementation modèle, qui est ancienne, a servi d'exemple à

1. Propositions de MM. Paul Strauss et Leydet au Sénat (1898).

toutes les Commissions administratives qui ont bien voulu s'en inspirer.

Les membres des Commissions administratives doivent distribuer les cartes de secours : mais il leur est défendu de la manière la plus rigoureuse de procéder, d'eux-mêmes, à aucune distribution d'argent.

Cette prohibition, dont on aperçoit sans peine toute la portée, offre à la fois des inconvénients et des avantages. Il est certain que, dans un intérêt de gestion irréprochable et inattaquable, il est préférable que les administrateurs ne puissent pas eux-mêmes disposer des fonds dont ils ont la disposition et pourtant il y a des exceptions. MM. Derouin, Gory et Worms ont cité l'exemple d'un préfet, celui du Nord, qui admet qu'une somme égale au dixième des crédits portés au budget pour secours en argent, mais ne pouvant jamais dépasser 1 000 francs, pourrait être, chaque année, distribuée de la main à la main, par les administrateurs, sans autre justification qu'un état de répartition certifié¹. La matière est délicate ; elle est complexe parce que, s'il est avantageux d'éviter tout maniement d'argent au point de vue d'une bonne gestion et aussi du crédit dont doivent jouir les administrateurs, il n'est pas sans inconvénient qu'au moment même où il serait le plus urgent de venir immédiatement en aide aux indigents et aux nécessiteux, et surtout aux nécessiteux, on ne puisse le faire.

Les bureaux de bienfaisance ont un registre matricule divisé en trois parties : la première pour les secours annuels exclusivement réservés aux indigents ; la deuxième pour les secours d'hiver, ne portant pas sur

la totalité de l'année, qui sont attribués à certaines catégories d'indigents ; et la troisième pour les secours temporaires qui sont donnés à titre exceptionnel à des nécessiteux.

Le nom d'indigent sonne mal ; il a sa signification administrative. Il désigne le pauvre assisté d'une manière régulière par le bureau de bienfaisance, non pas à titre définitif, car d'après la loi la liste doit être révisée deux fois par an, en hiver et en été, pour répondre aux différences de situation et de besoins résultant des saisons.

L'indigent est exempt de toute contribution personnelle mobilière. Il n'est pas éligible au conseil municipal dans la commune dans laquelle il reçoit des secours. Il est essentiel de distinguer l'indigent du nécessiteux. L'indigent, pour toutes les causes génératrices de misère et de déchéance, est secouru mensuellement par le bureau de bienfaisance, tandis que le nécessiteux est celui qui, se trouvant accidentellement, momentanément, dans un état de détresse, a besoin du secours du bureau de bienfaisance.

La commission administrative du bureau de bienfaisance a dans sa compétence les ressources à domicile aux indigents et aux nécessiteux. Jusqu'en 1893, cette commission avait également la charge des malades nécessiteux à domicile. Les malades qui sont hospitalisés passent naturellement sous l'autorité de l'hospice ou de l'hôpital.

On emploie les termes hôpital et hospice l'un pour l'autre, bien qu'ils soient différents. L'hôpital est le lieu de traitement des malades et l'hospice est un lieu de refuge pour les vieillards et infirmes. En province, la confusion est assez fréquente et presque courante et pourtant les deux appellations représentent deux ins-

1. *Traité théorique et pratique d'assistance publique.* (Paris, Larose, 1900, p. 320.)

tutions différentes qui ont chacune leur clientèle distincte.

La commission administrative des hospices ou hôpitaux a la charge des malades et vieillards hospitalisés.

Jusqu'en 1893, le bureau de bienfaisance avait le traitement médical à domicile ; mais celui-ci n'était que facultatif, comme l'assistance à domicile en nature ou en argent, et le législateur a très sagement pensé qu'on ne pouvait laisser sans assistance médicale et pharmaceutique les indigents et les nécessiteux d'un grand nombre de communes.

En premier lieu, le bureau de bienfaisance était surtout outillé pour donner le traitement médical à domicile à ses pauvres. Par extension, il en était arrivé à étendre son action bienfaisante aux nécessiteux eux-mêmes, c'est-à-dire à ses clients exceptionnels, intermittents ou passagers.

La loi de 1893 est venue substituer pour l'assistance médicale le principe de l'obligation à la faculté et son article 4 est ainsi conçu : Il est organisé dans chaque département, sous l'autorité du préfet, et suivant les conditions déterminées par la présente loi, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources.

Toutefois un article 35, pour ménager les transitions et pour tenir compte de l'organisation des grandes villes qui ont devancé les intentions généreuses du législateur, dispose que les communes ou syndicats de communes qui justifient remplir d'une manière complète leur devoir d'assistance envers leurs malades, peuvent être autorisés, par une décision spéciale du ministre de l'intérieur, rendue après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique, à conserver une organisation spéciale.

La loi de 1893 a ainsi établi obligatoirement, dans toutes les communes françaises, un bureau d'assistance médicale à côté du bureau de bienfaisance proprement dit et elle a donné naissance à une troisième commission administrative qui se trouve composée des éléments existants. Lorsqu'il existe à la fois dans une commune un hospice ou un hôpital et un bureau de bienfaisance, la commission administrative du bureau d'assistance qui s'occupe exclusivement des soins médicaux et pharmaceutiques se compose des deux commissions réunies.

Nous avons vu, dans la nomenclature des dépenses pour la France entière, une somme assez forte que le bureau de bienfaisance distribue à domicile. Elle est le fait de la loi, les hôpitaux pouvant, jusqu'à concurrence du cinquième de leurs ressources, attribuer des secours à domicile.

Ce qu'on voulait à cette époque, c'était faciliter le secours médical à domicile. Mais par la force des choses, du moment qu'il existe deux institutions dans la même ville, l'une plus spécialement hospitalière, l'autre chargée des secours à domicile, une certaine confusion s'établit et lorsque simultanément des secours attribués soit en nature soit en argent par le bureau de bienfaisance et par l'hospice, la porte est ouverte au cumul des secours.

Dans la législation qui nous régit, le bureau de bienfaisance et la commission administrative hospitalière n'ont aucun contact.

Les bureaux de bienfaisance et les hôpitaux et hospices sont administrés séparément par des commissions administratives tout à fait étrangères l'une à l'autre. Ce double fonctionnement a d'abord l'inconvénient d'augmenter les frais généraux d'administration ; il a surtout le grave défaut de favoriser les dou-

bles emplois, d'entraver l'assistance à domicile et de nuire au développement rationnel de l'assistance publique urbaine et rurale.

Avec le régime actuel, les deux commissions administratives, rivales pour le bien, empiètent souvent l'une sur l'autre. Le regretté D^r Henri Napias, avec son habituelle sûreté d'information, a signalé au Conseil supérieur quelques-uns de ces empiètements et même de ces interversions d'attributions¹. A Caen, par exemple, l'hospice distribue des secours, et le service des malades est assuré par le bureau de bienfaisance.

A Saint-Malo, les hospices secourent des familles pauvres tandis que le bureau de bienfaisance supporte les dépenses du service médical.

L'enquête du 31 juillet 1888, annexée au rapport présenté par M. de Crisenoy au Conseil supérieur², fournit d'autres exemples de cette confusion.

A Briançon, l'hospice donne des secours de vieillesse, des secours aux malades indigents et aux malades nécessiteux ; à Châlons-sur-Marne, il agit de même. Les hospices de la ville accordent des pensions mensuelles aux vieillards qui préfèrent rester dans leurs familles.

A Beauvais, chacun des établissements fournit de son côté les soins du médecin et les médicaments, de telle sorte qu'il se produit des doubles emplois sans qu'aucun contrôle soit possible, en raison de la multiplicité des détails du service.

Le défaut d'entente a d'autres conséquences, plus générales et plus saisissantes ; il a pour effet d'encombrer les établissements hospitaliers de malades qui

1. Conseil supérieur de l'Assistance publique, fascicule n^o 26.

2. Conseil supérieur de l'Assistance publique, fascicule n^o 31.

pourraient être utilement traités à domicile. Les commissions administratives d'Alençon en firent l'aveu dans l'enquête : un sixième des malades traités à l'hospice pourraient être soignés à domicile. *Il en est de même pour les vieillards et les infirmes.*

En dépit de l'optimisme déconcertant de la consultation de 1888, il est certain que la situation doit être la même dans un grand nombre de localités.

Lorsqu'au contraire les deux administrations se concertent — ce qui est une heureuse exception — comme à Briançon, à Mézières, à Ancey, à Chalon-sur-Saône, à Sedan, ailleurs encore, l'hospitalisation diminue au profit de l'assistance à domicile.

A Rouen, où le conseil municipal a vainement tenté d'obtenir la fusion des deux services, l'accord n'en a pas moins été atteint de la manière la plus heureuse ; les deux commissions administratives ont été formées des mêmes éléments ; le résultat en a été la création de petits dispensaires, répartis dans la ville, qui rendent les plus grands services et allègent les charges des hôpitaux.

La plupart des commissions administratives, il y a treize ans, ne paraissent pas faire grand cas du traitement médical à domicile et leur scepticisme a quelque peu faussé le caractère de la petite enquête ordonnée par le ministère de l'Intérieur.

Cette consultation du 31 juillet 1888, qui a porté sur 174 villes dont 118 seulement ont répondu, n'a pas été décisive ; d'ailleurs, le questionnaire, très prudemment rédigé, ne portait en grande partie que sur l'hospitalisation de malades ou de vieillards pouvant être convenablement soignés ou secourus à domicile : « S'il est établi des dispensaires ou un service médical à domicile, était-il demandé, par qui est-il dirigé et

qui en paye les dépenses ? — Dans le cas contraire, conviendrait-il et serait-il possible d'établir une entente entre les deux administrations charitables *pour organiser un service de cette nature*, afin de n'envoyer à l'hôpital ou à l'hospice que les malades ou les infirmes pour lesquels l'hospitalisation serait reconnue indispensable ? »

Le questionnaire suggérait plusieurs combinaisons entre lesquelles les administrateurs des deux services étaient invités à choisir. 11 villes ont répondu en adhérant à l'établissement d'une commission unique administrant les deux institutions dont les patrimoines demeureraient distincts : ce sont les villes de Briançon, Sedan, Foix, Narbonne, Béziers, Saint-Malo, Toul, Compiègne, Belfort, Rouen et Monteux (Vaucluse).

Les administrateurs de Carpentras se sont prononcés pour l'unification complète ; ceux de Valence, Romans, Coutances et du Havre, ont des préférences pour deux commissions administratives composées des mêmes membres.

Les administrateurs d'hospices et de bureaux de bienfaisance de vingt villes, tout en réclamant le maintien du régime actuel, acceptent l'idée d'une entente établie au moyen d'une commission mixte consultative : ils appartiennent aux villes de Mézières, Rodez, La Rochelle, Bordeaux, Rennes, Fougères, Saint-Étienne, Montbrison, Mende, Vitry-le-François, Chaumont, Dunkerque, Compiègne, Alençon, Clermont-Ferrand, Perpignan, Le Mans, Mantes et Montauban.

26 réponses ont donc été inégalement favorables à une réforme, officieuse ou légale.

Toutes les autres commissions mixtes ont repoussé sans la moindre réserve toute modification du *statu quo* ; ce sont celles de Bourg, Digne, Gap, Embrun,

Nice, Privas, Réthel, Troyes, Carcassonne, Castelnaudary, Villefranche (Aveyron), Périgueux, Caen, Vire, Angoulême, Bourges, Saint-Brieuc, Besançon, Romans, Évreux, Louviers, Auch, Montpellier, Lodève, Redon, Châteauroux, Issoudun, Lons-le-Saunier, Blois, Le Puy, Nantes, Orléans, Saint-Lô, Cherbourg, Châlons, Reims, Langres, Laval, Château-Gontier, Nancy, Lunéville, Bar-le-Duc, Verdun, Vannes, Lorient, Nevers, Lille, Roubaix, Tourcoing, Cambrai, Douai, Valenciennes, Bayonne, Lyon, Vesoul, Mâcon, Chalon, Annecy, Saint-Denis, Le Havre, Melun, Meaux, Versailles, Étampes, Saint-Germain-en-Laye, Pontoise, Niort, Castres, Avignon et neuf communes de Vaucluse, Poitiers, Limoges, Épinal, Auxerre et Sens.

Sans doute, le résultat de cette enquête préliminaire n'était pas encourageant ; il n'a pas toutefois été de nature à modifier les intentions du gouvernement, l'opinion du Conseil supérieur de l'Assistance publique et celle du Conseil d'État. Un homme aussi modéré que M. de Crisenoy, peu porté par son passé administratif aux solutions extrêmes, a porté ce jugement sévère sur les réponses des honorables et dévoués administrateurs des hospices et des bureaux de bienfaisance : « Si les situations et les modes d'opérer des établissements d'assistance offrent une grande variété, on a pu remarquer en revanche dans la plupart des délibérations des commissions un sentiment uniforme et très marqué de satisfaction de la marche de leurs services. Ce sentiment est naturel, il se justifie pleinement quelquefois par les résultats obtenus, et presque toujours par le dévouement et les efforts personnels des membres des commissions. On comprend que des administrations laissées à elles-mêmes, ignorant ce qui se pratique ailleurs et ayant conscience du

bien qu'elles font autour d'elles, se montrent satisfaites de leur œuvre et soient peu portées à accepter des changements qui troubleraient d'anciennes habitudes sans qu'elles en aperçoivent clairement l'utilité. *On ne saurait se dissimuler cependant que, malgré ces dires, tout n'est pas parfait, qu'il y a dans beaucoup d'endroits des lacunes, des services défectueux, incomplets, des ressources gaspillées ou mal employées.* On le lit entre les lignes de certaines délibérations, et l'examen attentif du dossier de l'enquête, nécessairement restreinte que nous avons faite, suffirait à en donner le sentiment, alors même que les représentants de l'administration supérieure ne viendraient pas le confirmer. »

L'honorable et savant rapporteur du Conseil supérieur n'a pas manqué de relever les dires accusateurs tirés de l'enquête elle-même et il a proclamé, malgré tout son respect pour les institutions existantes, son vif désir de voir aboutir les réformes nécessaires.

Les inconvénients du dualisme n'ont échappé ni au législateur administratif, ni au Gouvernement. Le Conseil supérieur de l'Assistance publique et le Conseil d'État ont successivement donné leur avis favorable à un projet de réunion des commissions administratives du bureau de bienfaisance et de l'hôpital. C'est d'ailleurs le système parisien.

Il n'y a pour Paris, pour la surveillance des établissements d'assistance publique, qu'ils soient hôpitaux, hospices ou bureaux de bienfaisance qu'une seule commission, le Conseil de surveillance de l'Assistance publique. Tous ces établissements sont placés sous une direction unique. C'est en somme l'unité d'administration de tout le service d'assistance publique (sauf exception d'ailleurs pour les établissements purement municipaux).

Le projet existait de longue date. Depuis M. Pastoret, (1816), de réunir les commissions administratives.

Ce projet a été récemment transmis au Sénat. Les membres des commissions administratives et des bureaux de bienfaisance de province ont cru, pour des raisons fort respectables d'ailleurs, que la fusion leur serait préjudiciable. Il n'y avait pourtant aucun doute au point de vue de la séparation des patrimoines.

Les dons, donations et legs qui ont une affectation spéciale ne couraient plus le risque d'être détournés de leur destination primitive, ni celui d'être diminués dans l'avenir par le caractère plus général donné pour leur affectation. La loi prenait bien soin de spécifier que les patrimoines, que les budgets seraient distincts et que, s'il n'y avait qu'une seule commission administrative gérant le bureau de bienfaisance et l'hôpital, les intérêts n'en seraient pas moins séparés.

Le Sénat, considérant que l'enquête officielle n'avait pas été assez complète, a renvoyé pour supplément d'étude au ministère de l'Intérieur. Le vote n'a pas été tenu par le ministère de l'Intérieur comme une formule courtoise d'ajournement indéfini.

La nouvelle enquête a eu lieu; elle a été plus étendue que la première, 1 335 conseils municipaux et commissions ont été consultés, et elle a clairement prouvé que le projet de fusion, vivement contesté, ne rencontre plus, suivant les termes du rapport de M. Hébrard de Villeneuve, une opposition générale et irréductible comme en 1888.

En effet des avis favorables ont été recueillis, par les hospices, dans la proportion de 46, pour les bureaux de bienfaisance de 48,9, pour les conseils municipaux de 49,1 pour cent.

Au surplus, la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite a introduit un nouvel élément et créé un troisième rouage, le bureau d'assistance, dont la commission administrative est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance, ou par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune.

Un premier pas a été fait ainsi vers la fusion, vers l'unité administrative, puisque dans le cas où ils coexistent, le bureau de bienfaisance et l'hôpital-hospice sont associés pour la gestion du bureau d'assistance.

Pourquoi ne pas compléter ce qui a été ébauché, non seulement pour assurer l'unité de représentation des pauvres au point de vue juridique et contentieux, mais encore et principalement pour mettre un terme au désarroi, suivant l'expression de l'exposé des motifs du projet de loi déposé par M. Barthou, et aussi pour grouper, coordonner en un faisceau plus compact et plus compétent les représentants de l'assistance publique dans chaque commune ?

On n'a pas la naïveté de croire que cette fusion suffira pour résoudre toutes les difficultés, mais on a le droit de penser que la constitution d'une commission municipale, et, sur un territoire plus étendu, de la commission départementale d'assistance fera beaucoup pour la réforme et l'extension de la bienfaisance publique dans les villes et dans les campagnes.

L'article premier du projet de loi stipulait que toutes les communes seront pourvues d'un bureau de bienfaisance¹. Comment sera-t-il appliqué ? Le syndicat des petites communes pauvres ne devra-t-il pas intervenir,

1. Annexe D, Projet de loi concernant la représentation des pauvres et l'administration des établissements d'assistance.

ou bien conviendra-t-il de généraliser les essais d'organisation de commissions cantonales d'assistance, dus à l'initiative de M. Alapetite, préfet du Pas-de-Calais¹ ? Le point d'interrogation se dresse devant nous, mais à mesure que la loi sur l'assistance médicale gratuite reçoit une application plus étendue et plus profonde, il sera possible de déterminer si la petite commune a la force suffisante pour avoir une existence propre au point de vue de la bienfaisance et des conclusions inévitables s'imposeront pour le secours aux indigents comme pour l'aide médicale et pharmaceutique aux nécessiteux.

L'unité d'action ne sera pas moins profitable aux institutions annexes, telles que les crèches, les dispensaires d'enfants malades, les orphelinats, qui gravitent autour de l'assistance publique sans se confondre avec elle, et que les conseils municipaux pourront, à leur gré, placer dans l'administration commune de leur assistance publique.

Le Conseil supérieur a donné sa pleine adhésion au projet², les idées d'assistance ont progressé, la notion du devoir social s'est élargie, et si un grand nombre de municipalités et de commissions administratives ont émis un avis favorable à la fusion, les patrimoines demeurant distincts, les autres ne tarderont pas à leur tour à s'élever au-dessus des préjugés particularistes et à échapper aux suggestions de cet optimisme infécond et décevant, contre lequel proteste le lamentable défilé des misères et des souffrances inapaisées de l'immense armée des malheureux.

1. Les commissions cantonales d'assistance, par M. J. Pion, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 octobre 1897.

2. Au cours de sa session de juin 1901.

XII

L'ASSISTANCE COMMUNALE

De plus en plus, le système suranné de la charité facultative, de l'aumône humiliante, cède la place aux idées de la Révolution française. Laroche-foucauld-Liancourt commence à être un contemporain et le programme de la Convention en matière d'assistance est presque un idéal au commencement du *xx*^e siècle. Les services publics sont à la veille de devenir une dette sacrée.

La bienfaisance privée ne disparaîtra pas pour autant : elle aura toujours matière à s'exercer, hélas ! tant les misères sont nombreuses dans notre état de civilisation et de société ; seulement elle ne sera pas la clé de voûte de l'édifice, elle n'agira que comme appoint et comme complément.

A mesure que s'accomplit l'agrandissement de l'assistance publique ou mutuelle, la part contributive de la commune, du département ou de l'État dans les dépenses augmente. Il fut un temps où les hospices et les bureaux de charité s'administraient eux-mêmes sous l'égide de l'Église et de l'autorité royale ; ils tiraient presque toutes leurs ressources de leurs revenus propres. Cette situation a changé profondément. Il ne reste guère que l'administration des hospices de Lyon qui ait conservé intacte son autonomie financière ; la municipalité de cette ville ne participe en quoi que ce

soit à l'entretien des hôpitaux. A Paris, la subvention municipale s'accroît chaque année ; elle forme actuellement la part la plus importante de la fortune de l'Assistance publique.

Les communes sont de plus en plus fondées à réclamer une extension de leur autorité sur les établissements et les services de bienfaisance, qui sont en grande partie entretenus par le budget communal. Il est tout à fait légitime que les municipalités de Lille, Roubaix, Marseille, Calais, etc., etc., se soient émues de la situation d'infériorité qui leur est faite dans l'administration des biens des pauvres et la gestion des services d'assistance locale. D'après la loi de 1879, toujours en vigueur, les bureaux de bienfaisance et les hospices sont administrés séparément par une commission composée de sept membres : le maire de la commune président ; deux membres nommés par le conseil municipal, quatre membres nommés par le préfet. D'un côté trois représentants de la commune, de l'autre quatre représentants du préfet. La majorité appartient à l'administration centrale.

Aux termes de l'article 70 de la loi du 5 avril 1884, les conseils municipaux donnent leur avis sur les budgets et comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance ; ils ont identiquement les mêmes pouvoirs sur l'administration des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance que sur l'administration des fabriques ; ni plus ni moins. Une circulaire du 15 mai 1884 a bien pris soin d'avertir les commissions administratives qu'elles étaient libres d'agir à leur guise : « Cet avis n'impose aucune obligation, soit à l'administration supérieure, soit aux établissements mentionnés à l'article 70. » Et la circulaire ministérielle expose que si le conseil a le droit d'émettre

des vues ou des vœux, *il ne lui appartient pas d'arrêter le détail des dépenses ni de dicter des conditions.*

Ainsi le conseil municipal paie et l'administration dispose; on conçoit que, dans ces conditions, les communes protestent et qu'elles tiennent à obtenir un surcroît d'influence et d'autorité.

Une proposition de loi a été déposée dernièrement sur le bureau de la Chambre par M. Krauss et plusieurs de ses collègues; elle demande que les commissions administratives, tant des hospices et hôpitaux que des bureaux de bienfaisance, soient composées du maire et de six membres, nommés pour quatre ans, moitié par le préfet, moitié par le conseil municipal; elle tend en outre à obtenir que dans toutes les communes où il existe des conseils de prud'hommes, ces commissions comprennent en plus un membre élu par les électeurs ouvriers de toutes les catégories.

L'objet principal de la proposition est de modifier la majorité, d'attribuer la prépondérance à l'élément communal. Les auteurs signalent quelques-uns des conflits engendrés par la prédominance de l'autorité du préfet. La municipalité de Roubaix n'a pu, pendant des années, effectuer la distribution à domicile du pain du bureau de bienfaisance. A Lille, la sortie quotidienne des vieillards de l'hospice général et l'amélioration de leur régime alimentaire n'ont pu être qu'en partie obtenues, à cause de l'opposition de la commission administrative. Le cas de Roanne est encore plus extraordinaire: la municipalité n'aurait pu obtenir de se substituer à la police dans les enquêtes à faire sur les demandes de secours! De tels exemples suffiraient à justifier la thèse des partisans du renforcement de pouvoir des municipalités.

Quelle qu'en soit la nature, les conflits de ce genre entre le conseil municipal et la commission adminis-

trative du bureau de bienfaisance et des hospices sont préjudiciables aux malheureux. M. H. Ghesquière, conseiller général du Nord, et adjoint au maire de Lille, avait appelé l'attention sur cette situation si fâcheuse: « Je plains, écrivait-il, les véritables déshérités d'être les premiers à souffrir des divisions entre des administrations trop jalouses de leurs prérogatives, mais à qui la faute? Aux lois qui ne permettent pas aux municipalités de mieux répartir les secours autrement que par l'intermédiaire de bureaux de bienfaisance, imbus d'une déplorable routine; aux lois qui, pleines de méfiance envers les municipalités, leur accordent une représentation insuffisante dans les établissements publics d'assistance; aux luttes intestines que consacrent ces lois entre les municipalités et entre les administrations publiques responsables, en quelque sorte, du patrimoine d'assistance sociale. »

Il s'agit donc de mettre un terme à ce dualisme regrettable et d'accorder à l'élément électif sa prépondérance légitime. La proposition déposée à la Chambre, et suggérée par les municipalités socialistes, n'a rien d'excessif¹; elle se borne à déplacer la majorité, à étendre la sphère d'action du conseil municipal, tout à fait qualifié pour prendre en main et pour diriger, sous le contrôle de l'administration préfectorale, les services d'assistance communale. Il n'y a rien là de subversif, et cette modeste réforme sera directement profitable aux malheureux, puisqu'elle augmentera la responsabilité du conseil municipal et qu'elle fera disparaître les litiges et les conflits dont les indigents et les nécessiteux sont les premiers à subir les conséquences.

1. Le Conseil supérieur de l'Assistance publique vient d'émettre un vœu identique (juin 1901).

XIII

LES BUREAUX PARISIENS

Le décret de 1895 qui a provoqué, lors de son apparition, les plus vives critiques et les plus violentes protestations a répondu, tout au moins en partie, à un certain nombre de doléances et de desiderata de l'Assemblée municipale.

Chacun des bureaux de bienfaisance se compose :

- 1° Du maire,
- 2° D'adjoints,
- 3° De conseillers municipaux,
- 4° D'administrateurs au nombre de quatre par quartier,
- 5° De secrétaires trésoriers.

Il tombe sous le sens que le nombre des administrateurs chargés de veiller à la distribution des secours n'est pas indifférent et que, si ce nombre d'administrateurs, pour employer le vocabulaire français, n'est pas suffisant, s'il est inférieur, d'une manière sensible, au nombre de personnes à secourir, la distribution des secours risque de s'en ressentir gravement.

En 1816, lorsqu'on modifia les bureaux de bienfaisance, on avait déjà émis cette vue juste que les visiteurs et les dames de charité devraient être en très grand nombre, que chacun ne devrait pas avoir plus de

dix à douze ménages (20 au maximum) pauvres sous sa surveillance.

La remarquable et trop peu connue instruction de 1816 sur les douze bureaux de charité pour la distribution des secours à domicile à Paris¹ reproduit ce préambule de l'ordonnance royale : Supprimer les formes de l'administration et en multipliant le nombre des personnes chargées de rechercher les véritables pauvres et de constater leurs besoins, accélérer la distribution des secours et leur donner une plus juste application. « La visite et l'inspection des pauvres, y était-il dit, demandent un nombre de personnes proportionné à la population indigente de chaque arrondissement, de manière que les pauvres ne soient pas négligés, et que cependant cette surveillance ne soit point une charge fatigante pour les commissaires visiteurs, ou qui exige de leur part trop de temps ou trop de soucis ; c'est pourquoi le nombre n'en est pas déterminé. »

Le décret de 1895 laisse la plus grande latitude aux municipalités d'arrondissement, elle leur permet de dépasser la proportion de quatre administrateurs par quartier et de seize par arrondissement.

En somme, sous le régime actuel, un progrès a été réalisé, au regard du régime du décret de 1886. A cette époque, le nombre des administrateurs pour Paris ne dépassait pas 237. Il est aujourd'hui de 457 dont onze administratrices.

Par conséquent, l'amélioration s'est produite ; elle est toutefois très modeste puisque l'arrondissement qui compte le plus grand nombre d'administrateurs en a 32 seulement.

1. Ordonnance du Roi et arrêté du ministre de l'Intérieur relatifs aux secours à domicile dans Paris, à Paris, de l'imprimerie de M^{me} Hugard, 1816.

Ce n'est pas la faute de la loi, mais des mœurs influencées par des raisons d'un ordre assez peu élevé et parfois mesquines.

Il est à ma connaissance que dans un arrondissement de Paris un des membres de la commission chargée de la nomination des administrateurs ayant proposé, pour sa part, une liste assez étendue de candidats à ces fonctions, se vit débouté de sa demande par ses collègues. Et pourquoi ? Parce que ceux-ci redoutaient d'accorder la majorité numérique dans le bureau de bienfaisance au quartier représenté par cet élu novateur. C'est ainsi que les meilleures intentions sont paralysées par de petites causes !

Les bureaux de bienfaisance ont, dans leurs attributions, la distribution des secours aux indigents, aux nécessiteux et aux malades ; cette classification administrative vaut qu'on s'y arrête et qu'on l'examine de près.

L'indigent est secouru annuellement ; le nécessiteux, au contraire, ne reçoit que des secours accidentels, temporaires.

Sans vouloir établir de parallèle entre le décret de 1886 et celui de 1895, nous devons néanmoins rappeler que le décret de 1886 avait soulevé les protestations les plus vives et les plus justifiées parce qu'il excluait des secours d'indigence les ménages chargés de famille. Le décret de 1895, beaucoup plus libéral et plus large, a mis, dans son article 21, une formule qui laisse place à toutes les éventualités, à toutes les hypothèses. Cet article 21 est ainsi conçu : « La liste des indigents comprend les personnes de nationalité française domiciliées à Paris depuis trois ans au moins, incapables par leur âge ou leur invalidité de pourvoir à leur subsistance par le travail, ainsi que les femmes veuves, séparées,

divorcées ou abandonnées, ayant des charges exceptionnelles de famille et qui remplissent les conditions ci-dessus de nationalité et de domicile. »

La formule laisse en dehors des secours réguliers les pères de famille chargés d'enfants et dont la compagne a disparu. Ceux-là sont obligés de solliciter tous les mois des secours accidentels.

Mais, telle qu'elle est, cette rédaction réalise un progrès marqué sur celle du décret de 1886.

Sans doute, au point de vue de la logique, il n'y a point parité entre l'indigent pour ainsi dire définitif et la mère de famille dont la situation se modifie chaque jour, ne fût-ce qu'en raison de l'âge et du nombre des enfants à la charge de leur mère seule. On peut donc considérer que les charges de famille devraient plutôt relever de l'assistance aux nécessiteux au point de vue de la classification théorique ; mais, en fait, étant donné que le meilleur moyen d'assurer une distribution régulière et périodique de secours aux veuves ou aux mères délaissées résulte de l'inscription sur la liste des indigents, ce procédé empirique est préférable à une solution idéale et négative.

Au fond, et malgré les raisons administratives qui tendent à restreindre la liberté d'appréciation des administrateurs, toute délimitation est fâcheuse, parce qu'il est impossible de prévoir toutes les éventualités et toutes les hypothèses, car il peut se trouver en état d'indigence caractérisée des personnes des deux sexes ne rentrant pas dans une des catégories prévues.

Il est tout à fait chimérique de vouloir délimiter d'une manière définitive et absolue la confection des listes d'indigence. Si certaines précautions ont été prises, c'est parce que nous traversons une période de transition.

On conçoit fort bien pour quels motifs contingents il est nécessaire d'enfermer dans les limites les plus étroites la confection d'une liste d'indigents.

La subvention municipale est répartie au prorata de la population indigente, tandis que celle des nécessiteux, c'est-à-dire des personnes secourues à titre accidentel et temporaire, n'entre pas en ligne de compte dans ce travail de répartition. A un moment donné les bureaux de bienfaisance ont augmenté, d'une manière pour ainsi dire fictive, le nombre des indigents inscrits pour augmenter leur subvention.

Toutes ces difficultés d'ordre administratif et financier ne doivent pas échapper à ceux qui visent l'analyse des faits. Il a fallu lutter jusqu'à ce jour contre d'anciens souvenirs et de vieilles habitudes qui spécialisaient les recettes intérieures de chaque bureau de bienfaisance.

Conformément à la tradition de la Révolution française, le décret de 1895 a substitué le régime de la caisse commune à l'ancien système de la spécialisation des caisses.

Antérieurement, d'après l'ancien système, les arrondissements les plus riches, tels que le 8^e (quartiers des Champs-Élysées, du Roule, de la Madeleine, de l'Europe) avaient la libre disposition de leurs recettes intérieures, du produit des quêtes à domicile et des offrandes déposées dans les établissements publics. Il en résultait que le 8^e arrondissement, dont les charges sont moindres, en raison de sa moindre population nécessiteuse et indigente, se trouvait avoir des secours plus élevés de beaucoup que les bureaux de bienfaisance des 18^e et 20^e arrondissements, c'est-à-dire des quartiers peuplés.

Le règlement de 1895 a disposé que les vingt arrondissements de Paris feraient masse de toutes leurs res-

sources, que tel arrondissement, par exemple, plus privilégié, mieux favorisé au point de vue du produit des générosités privées, aurait une part moindre dans la répartition des subventions municipales que tel autre arrondissement dont les recettes propres seraient plus faibles et dont les charges seraient plus lourdes.

Le système de la caisse commune établit à peu près l'égalité entre les indigents et les nécessiteux des vingt arrondissements de Paris. Il est difficile de soutenir que, suivant qu'on traverse une rue, qu'on habite aux numéros pairs ou impairs d'un boulevard, on recevra un secours de 10 francs dans un cas, et de 20 francs dans l'autre.

La distribution des secours doit s'inspirer du principe d'égalité de tous les citoyens d'une même commune. A cet effet, le décret de 1895 réalise l'équivalence des secours dans les vingt arrondissements.

Les indigents sont inscrits pour une année sur les listes et ils le sont par un vote du bureau de bienfaisance, tandis que les nécessiteux sont secourus par les soins de la délégation permanente qui doit officiellement se réunir tous les jours à la mairie de chaque arrondissement.

Jusqu'en 1895 les bureaux de bienfaisance répartissaient, divisaient le territoire d'un arrondissement, d'un quartier entre les administrateurs. Chaque administrateur d'arrondissement avait la responsabilité absolue non seulement des indigents inscrits, mais encore des nécessiteux.

L'indigent reçoit non seulement des secours ordinaires, mais encore des secours extraordinaires ou supplémentaires, notamment lorsque sa situation s'aggrave.

Sous le régime antérieur, l'administrateur était le maître absolu de sa circonscription. Les indigents et

les nécessiteux ne dépendaient que de lui. Les fonds étaient répartis entre les administrateurs qui en disposaient à leur gré d'une manière le plus souvent *louable*, parfois *fâcheuse* et *regrettable*.

LE RÉGIME ANTÉRIEUR

Ce qu'est l'indigent proprement dit, c'est-à-dire le pauvre secouru, sinon à titre définitif, du moins d'une manière régulière, il est tout d'abord nécessaire de le préciser. A première vue, l'admission permanente aux secours publics a l'air d'un contre-sens et les détracteurs de la charité légale ont beau jeu dans leurs critiques de surface ; le malheur est qu'ils ne descendent pas au fond des choses, sans quoi leur optimisme y perdrait de sa sérénité.

D'après le décret de 1886, qui a régi pendant plusieurs années l'assistance à domicile pour Paris, les secours annuels ne pouvaient être accordés qu'aux indigents incapables de pourvoir à leur subsistance par le travail et appartenant à l'une des catégories suivantes : 1° personnes atteintes d'infirmités ou de maladies chroniques ; 2° vieillards âgés de soixante-quatre ans révolus ; 3° orphelins âgés de moins de treize ans.

Les infirmes, les vieillards, ne peuvent être secourus d'une manière intermittente, si leur état d'indigence est avéré, si leur famille est incapable de subvenir à leur entretien ; lorsque leur détresse n'est pas accidentelle, à moins d'un revirement de fortune de leurs proches ou d'eux-mêmes, un secours régulier peut seul leur assurer la quiétude morale et la sécurité matérielle.

Ce n'est pas à dire que l'inscription sur les listes du bureau de bienfaisance doive être définitive ; l'indigent inamovible a tous les défauts de l'emploi, c'est lui qu'on a justement traité de rentier de l'assistance. Le secours continu offre les avantages du secours permanent sans avoir ses inconvénients ; l'allocation d'un subside mensuel pendant un an atteint le même but qu'une pension viagère, tout en restant perpétuellement révocable, pour peu que les circonstances le permettent.

Car, si l'on tient à faciliter l'accès du secours régulier aux indigents invalides, à tous ceux qui sont hors d'état de pourvoir à leur subsistance ou à celle de leur famille, si l'on se résigne même, dans une mesure très restreinte, à secourir à titre permanent des indigents valides en raison de leurs charges exceptionnelles de famille, l'admission sur les contrôles de l'indigence doit être entourée des garanties les plus sérieuses. Le point faible des bureaux de bienfaisance parisiens, leur infirmité principale a été, jusqu'au décret de 1895, d'accueillir avec une facilité trop grande les demandes d'admission aux secours annuels ; lorsque l'administration centrale de l'Assistance publique procédait annuellement à la revision des listes d'indigents des bureaux de bienfaisance, elle éliminait sans effort un certain nombre des bénéficiaires ; encore ces radiations ne portaient-elles que sur les inscriptions antiréglementaires.

Le nombre des participants aux secours annuels est d'autant plus considérable que les moyens d'enquête et de contrôle sont plus rudimentaires. L'administrateur, sous le régime antérieur à 1895, était le véritable dispensateur des secours annuels, il administrait à son gré la circonscription territoriale qui lui était confiée, il pouvait à sa guise créer des indigents, c'est-à-dire des nécessiteux secourus périodiquement.

En vue de la distribution des secours à domicile, Paris est divisé en vingt arrondissements de bienfaisance; chacun des vingt arrondissements se trouve à son tour partagé en douze divisions, qui forment autant de circonscriptions dépendant d'un administrateur distinct; celui-ci ne se conformait pas, dans la grande généralité des cas, au règlement qui l'oblige à visiter les pauvres à domicile, il les rassemblait une fois par mois à la maison de secours et il se bornait à exercer sur eux un patronage vague et intermittent.

En 1845, un spécialiste éminent, M. Vée, dont les observations clairvoyantes conservent toute leur justesse, constatait avec amertume le laisser-aller habituel des auxiliaires bénévoles de l'Assistance publique. « Ne trouverait-on pas un arrondissement de Paris, écrivait-il, où, pendant les vacances dernières, sur douze administrateurs, dix se trouvaient à la fois absents de la capitale! Mais le malheur, lui, ne prend pas de vacances. A qui donc peut-il s'adresser, lorsque ses patrons légaux sont en voyage? En temps ordinaire même il est assez difficile d'arriver jusqu'à eux: *beaucoup de commissaires et d'administrateurs ne reçoivent les pauvres que rarement*; ils ne les admettent pas chez eux, c'est dans les maisons de secours qu'ils leur donnent des audiences périodiques plus ou moins éloignées; c'est là aussi que se font la plupart des distributions. Cette manière d'opérer trouve sa source dans une longue habitude, et nous trouvons naturel de suivre la route ouverte par nos prédécesseurs. Rien n'est pourtant plus contraire aux vrais principes; *c'est chez lui que le pauvre doit être interrogé, c'est chez lui qu'il doit être secouru.* »

Ce défaut de vigilance a eu pour résultat d'accroître dans des proportions considérables la population indi-

gente. Sous la Restauration, le Conseil général des hospices, trouvant trop élevé l'état nominatif des pauvres, opéra directement un recensement par ses propres employés; le contingent ordinaire des douze bureaux de charité s'abaissa de 75 711 à 54 523. Un écrivain particulièrement informé, M. Jacoulet, ancien secrétaire-trésorier d'un bureau de bienfaisance, n'hésitait pas à déclarer, dans une étude parue avant la réorganisation actuelle que si, du jour au lendemain, les bureaux supprimaient la bonne moitié de leurs secourus, ces derniers ne s'en porteraient pas plus mal.

Loin d'avoir augmenté depuis le siècle dernier, la population indigente a été, il convient de le remarquer, progressivement réduite. D'après le rapport fait en l'an VII au Conseil des hospices par un de ses membres, M. Duquesnoy, maire du 10^e arrondissement, le curé d'une seule paroisse, celle de Saint-Étienne-du-Mont, avait secouru, en 1778, 21 000 pauvres; en 1791 la commission municipale de bienfaisance inscrivait au rôle des secours 120 000 indigents sur une population de 550 000 habitants, tandis qu'en 1893 la population indigente s'élevait à 48 938 sur 2 386 232 habitants; la proportion d'indigents par cent habitants était, en 1791, de 21,81 et en 1893 de 2,05.

Quelle est la raison de cette différence? La période révolutionnaire ne suffit pas à justifier ce redoublement de paupérisme, puisqu'antérieurement le phénomène avait été observé, avant toute organisation d'assistance publique à domicile; en vendémiaire an X, malgré la rigueur des temps, une légère décroissance s'était fait sentir. « On sera plutôt porté à penser, a dit très justement M. Vée, que le paupérisme, qui gangrenait la population sous l'ancien régime, décroissait déjà sous l'influence du nouveau et à l'aide des mesures d'ordre

que l'administration commençait à prendre, quelque imparfaite et difficile qu'en eût été l'exécution. »

Suivant que les secours sont bien ou mal distribués, la clientèle permanente des bureaux de bienfaisance s'abaisse ou s'élève; lorsque le nécessiteux, c'est-à-dire le pauvre d'occasion, reçoit une aide insuffisante, il devient récidiviste, il implore un nouveau secours, et, pour se débarrasser de lui, l'administrateur l'inscrivait jadis sur ses listes d'indigents. Cette facilité d'admission était exploitée de toutes parts; M. Louis Gallet citait un jour l'exemple d'une municipalité de province qui expédiait ses malades par grande vitesse à l'hôpital Lariboisière: le même fait se reproduit pour les secours à domicile et un grand nombre de maires ruraux encouragent l'immigration à Paris de leurs pauvres et de leurs infirmes; la complaisance d'un parent ou d'un ami, la complicité d'un concierge offrent le moyen facile de tourner la loi du domicile de secours.

La conséquence de cette affluence de quémandeurs, de cette facilité d'admission des indigents, c'est que le secours s'émiette, s'éparpille, jusqu'à perdre toute efficacité. L'expérience a révélé que, pour Paris, un vieillard délaissé peut organiser sa vie dans les limites d'un budget annuel de trois cent soixante-cinq francs; avec un franc par jour, le septuagénaire indigent se tient pour satisfait, ses vœux sont exaucés, il a conservé son home et il envisage l'avenir sans effroi. Tout secours de vieillard qui n'atteint pas ce chiffre de trente francs par mois, n'assure pas le strict nécessaire, ne protège pas contre la faim et contre le froid; il s'en faut, malheureusement, que ce minimum d'assistance soit accordé à tous les vieux indigents. Une ancienne statistique nous apprend que, sur 2 677 vieillards âgés de plus de quatre-vingts ans, 1 367 seulement rece-

vaient le secours mensuel de trente francs, connu sous le nom de secours représentatif d'hospice, soit une proportion de 51 pour 100. Les autres ne touchaient que vingt, dix, huit, cinq francs par mois; le secours de vieillard et d'infirmes tombait, dans certains arrondissements, à trois francs par mois.

Voici, par exemple, une vieille femme de quatre-vingt-deux ans, incapable de tout travail, impotente et grabataire, sans famille, sans aide d'aucune sorte; elle mourrait littéralement de faim sans l'intervention de personnes charitables, car elle n'avait, jusqu'à l'an dernier, d'autre ressource que la pension de cinq francs par mois de l'Assistance publique. A côté de cette malheureuse octogénaire, si digne de pitié, sur le même palier, loge une femme de ménage, souffreteuse, mais valide, qui n'a jamais cessé de travailler; celle-ci sans être opulente, tant s'en faut, n'est pas réduite au même dénuement que sa vieille voisine, elle est dans la force de l'âge, et pourtant elle touche tous les mois le même subside. L'une n'est à vrai dire qu'une nécessiteuse pouvant être secourue accidentellement, l'autre est une véritable indigente; le bureau de bienfaisance les traite sur le même pied, les assimile l'une à l'autre, ne distingue pas entre l'indigente invalide et la nécessiteuse valide.

Un grand nombre d'indigents, reconnus tels en raison d'une *infirmité*, douleur rhumatismale, surdité, bronchite chronique, anémie, amblyopie, sciatique chronique, hernie inguinale, névralgie sciatique, etc., n'en restent pas moins capables de travailler; le secours de trois ou de cinq francs n'est pour eux qu'un supplément, un faible appoint de salaires, une sorte de gratification municipale; la plupart de ces assistés sont assurément dignes d'intérêt, leur condition n'est pas

brillante, leur état de gêne est pour ainsi dire chronique, le moindre accident les précipite dans la misère ; mais, au lieu de leur offrir un secours régulier et dérisoire, ne vaudrait-il pas mieux les aider en cas de besoin effectivement et réellement ? Cette pseudo-indigence est la plaie des bureaux de bienfaisance, c'est elle qui appauvrit la part des infirmes authentiques et des vieillards misérables ; le nécessiteux qui occupe la place d'un plus malheureux que lui ne porte pas seulement préjudice à autrui, il se prive lui-même d'une ressource éventuelle dont il pourrait bénéficier en cas de détresse aiguë.

Le mendiant professionnel n'opère pas exclusivement dans la rue, il a plus d'une corde à son arc et il sait merveilleusement mettre en coupe réglée la bienfaisance publique et la charité privée. Ce quémandeur avisé connaît les bons endroits, il n'hésite pas à payer un loyer plus élevé pour obtenir droit de cité dans un arrondissement du centre, les paroisses n'ont pas de fidèle plus assidu, les conseillers municipaux de solliciteur plus encombrant, le médecin et l'administrateur du bureau de bienfaisance s'apitoient sur son sort ; l'habile homme est secouru de toutes parts, il place de l'argent à la caisse d'épargne ou bien il fait la fête sur les boulevards extérieurs ; ce métier passe pour productif, surtout aux époques où un frisson de pitié secoue les heureux et les riches, émus au spectacle de tant d'infortunes visibles et cachées.

Ce mendiant patenté n'est d'ailleurs pas le seul qui frappe à plusieurs portes ; la charité par bouchée engendre nécessairement la mendicité. L'indigent authentique, à qui le bureau local de l'assistance n'accorde qu'un secours dérisoire, est amené par la force des choses à solliciter d'autres appuis, à recevoir de toutes

mains, des voisins charitables et des associations bienfaisantes, et ce cumul ne va pas sans beaucoup de désordre et sans de graves abus.

En théorie, et sur le papier, l'admission aux secours annuels ne pouvait être prononcée que par la commission administrative sur le rapport d'une commission spéciale chargée d'examiner et de contrôler préalablement les propositions individuelles des administrateurs ; à la fin de chaque année, la commission administrative était tenue de faire procéder à une révision de la liste des personnes secourues ; cette double prescription n'était pas obéie, et la dérogation réglementaire était de notoriété publique. Une tradition détestable avait laissé tomber en désuétude les règles les plus prudentes et les dispositions les plus formelles ; les bureaux de bienfaisance s'étaient affranchis peu à peu de l'autorité du directeur de l'assistance publique et du respect des règlements et la discipline administrative s'était relâchée jusqu'à n'être plus qu'un souvenir antique.

En fait, et dans la réalité, jusqu'en 1895, l'administrateur statue seul sur l'admission aux secours annuels, il agit au gré de son humeur et de ses impressions personnelles, il garde par devers lui les feuilles de renseignements de tous les pauvres numérotés de sa division, il a seul qualité pour apprécier les besoins extraordinaires de ses administrés et il use jalousement de ses prérogatives sans remplir en échange les devoirs qui lui incombent. Comme au temps de M. Vée, l'administrateur qui visite les pauvres à leur domicile est à l'état d'exception ; il se borne à recevoir ses protégés à jour fixe à la maison de secours.

L'organisation elle-même mettait un obstacle réel à la bonne volonté des administrateurs diligents. La ville de Paris étant morcelée en 253 divisions charita-

bles, le nombre des clients de chacun de ces 253 administrateurs était vraiment trop considérable pour faciliter le respect du règlement, c'est-à-dire la distribution des secours ordinaires et supplémentaires à domicile. Une section d'indigents comprenait 44 assistés dans le 15^e arrondissement pour s'élever dans le 20^e à 272 et M. Raoul Bompard a justement observé que le dispensateur le plus favorisé de Paris a deux fois plus de pauvres à surveiller qu'un administrateur de Berlin.

C'est qu'en effet, tant pour la première enquête que pour le patronage ultérieur, le nombre et le choix des auxiliaires de la bienfaisance publique ont la plus haute importance. L'enquête insuffisante n'aboutit pas seulement à l'inscription abusive de mendiants professionnels, elle n'a pas uniquement pour effet de favoriser le paupérisme sous sa forme la plus mauvaise, elle est encore et surtout la cause principale de la dissémination des secours, de leur impuissance, de leur inefficacité, non seulement pour les nécessiteux secourus occasionnellement, mais encore pour les indigents assistés d'une manière permanente.

En 1816, le conseil général des hospices de Paris avait proclamé les dangers de l'éparpillement des secours : « C'est, en les disséminant sans raison, se priver de la faculté d'aider efficacement ceux à qui l'âge, les infirmités, une nombreuse famille, un dénûment absolu, des malheurs imprévus, rendent nécessaires des secours efficaces et abondants. » Ces sages instructions n'ont pas été suivies d'effet ; la distinction indispensable entre l'indigent réel et le nécessiteux accidentel a été longtemps négligée. « Cette distinction se fait en principe, écrivait en 1845 cet observateur si sagace, M. Vée, et les uns sont inscrits sur des bulletins de papier vert et les autres sur des jaunes ; mais c'est là

toute la différence qui existe entre eux. Dans la plupart des bureaux ils sont secourus de la même manière. »

Pendant longtemps, les rôles d'indigents étaient préparés d'office et le règlement de 1860 — abrogé en 1886 — distinguait, pour la forme seulement, entre les secours ordinaires ou annuels et les secours extraordinaires ou temporaires ; la première catégorie comprenait les aveugles, paralytiques, cancérés, infirmes, vieillards ayant accompli leur 64^e année ; la seconde renfermait les blessés, malades, femmes en couches, orphelins, ménages ayant à leur charge au moins trois enfants au-dessous de 14 ans ou deux enfants, dont l'un atteint d'une infirmité grave ; grâce à cette confusion entre les assistés et les secourus, le recensement de 1886, le dernier qui ait précédé la mise en vigueur du règlement actuel, donnait une population de 133 649 indigents.

Ce règlement de 1886, malgré ses nombreux défauts, a contribué à restreindre le nombre des pauvres catalogués et numérotés ; il n'a maintenu parmi les ayants droit que les personnes atteintes d'infirmités ou de maladies chroniques, les vieillards âgés de 64 ans révolus et les orphelins âgés de moins de treize ans (ceux-ci indûment admis au titre communal, alors qu'ils relèvent de l'assistance départementale obligatoire) ; mais il a eu le grave défaut de prononcer l'exclusion absolue des ménages chargés d'enfants.

L'admission des indigents valides, surtout celle des chefs d'une nombreuse famille, aux secours annuels, soulève une grave question de principe. L'honorable M. Henri Monod a formulé l'objection au congrès international d'assistance publique de 1889 : « L'enfance, a-t-il dit excellemment, la vieillesse, l'infirmité, la maladie qui justifient à nos yeux l'obligation de l'assistance aux indigents, sont des faits que la loi

peut prévoir; mais, pour les valides, comment distinguerait-elle le cas où le dénuement a des causes fatales de ceux où il est le fruit de l'oisiveté ou du vice? » Sans méconnaître la force de cette argumentation doctrinale, il est pourtant impossible de ne pas tenir compte des faits et de l'expérience. Or, il résulte des observations les plus péremptoires que, dans les agglomérations urbaines, la surcharge de famille constitue, pour un grand nombre de travailleurs, en raison de la modicité de leurs salaires, une détresse permanente et non seulement une gêne momentanée. Un secours une fois donné ne parvient pas à combler le déficit; pour être efficace, l'aide doit être continue, tout au moins pendant une certaine période.

C'est pourquoi le Conseil supérieur de l'Assistance publique, lors de la discussion du savant rapport de M. Fleury-Ravarin, a fait la part de l'humanité dans le nouveau règlement des secours à domicile; il a inscrit les charges exceptionnelles de famille parmi les causes d'indigence, en stipulant que cette dérogation à la règle n'a été consentie que dans l'intérêt des indigents ayant un nombre d'enfants au-dessus de la moyenne.

En somme, tant vaut le dispensateur des secours, et tant vaut la bienfaisance publique. Une mauvaise distribution enlève toute sa valeur à un règlement irréprochable, et le libre choix d'un dispensateur informé, diligent, est préférable à la classification la plus savante.

D'ailleurs, une classification trop rigoureuse a l'inconvénient de paralyser la bienfaisance et de provoquer les candidatures indigentes. Tel vieillard âgé de soixante ans peut se trouver dans une situation plus lamentable que tel autre de soixante-quatre ans. L'in-

validité, elle aussi, n'attend malheureusement pas le nombre des années, et la vieillesse prématurée n'est pas moins digne de sollicitude que la sénilité physiologique. Il est préférable de ne pas enfermer les administrateurs dans des formules trop rigides et de leur laisser l'appréciation des causes réelles d'indigence.

Les catégories véritables de pauvres secourus, régulièrement, pendant un an au moins — et non pas d'une manière définitive et irrévocable — sont au nombre de deux: la première est celle des impotents et invalides proprement dits; la seconde, celle des demi-valides et des chefs de famille nécessiteux.

Il est d'autant plus utile d'établir cette démarcation que, dans le premier cas, l'indigent véritable est dans l'incapacité absolue de gagner sa vie, tandis que, dans la seconde espèce, le demi-infirmes ou le presque vieillard fournit une certaine somme de travail; l'assisté de la première catégorie sera contraint de rechercher une aide supplémentaire, si le bureau de bienfaisance ne lui fournit pas sa subsistance; le secouru de la deuxième catégorie n'a besoin, au contraire, que d'un complément de salaire, c'est-à-dire d'un secours moins élevé.

Lorsqu'on jette les yeux sur une statistique des secours à domicile et que l'on constate la faiblesse de l'allocation viagère accordée à un grand nombre d'octogénaires, réduits à vivre avec dix, huit et même cinq francs par mois jusqu'à ces derniers temps, le régime antérieur et même le système actuel sont jugés, condamnés par cette simple constatation.

Le secours continu de vieillesse et d'invalidité, s'il est trop faible, s'il est dérisoire, pousse aux doubles et aux triples emplois; il n'a de valeur et d'efficacité qu'à la condition de mettre le bénéficiaire à l'abri du froid et de la faim.

En raison de son efficacité même, le secours complet d'indigent doit être essentiellement restreint : les réformateurs d'Elberfeld, qui ont donné un si frappant exemple, n'ont pas procédé d'autre manière ; l'assistance communale n'est accordée qu'à bon escient. Au lieu d'une broutille de secours, s'éparpillant à l'infini sur un grand nombre de personnes, une pension alimentaire, strictement calculée, est allouée aux indigents incontestés ; cette pension s'élève par semaine à 3 fr. 75 pour une personne seule et à 15 francs pour une famille de sept personnes ; le père, la mère, les enfants sont tarifés en raison de leur âge. M. Le Roy, qui a vulgarisé en France le système d'Elberfeld, a fait cette observation piquante que, partout, dans l'établissement du taux de secours, le nombre de cinq enfants a été considéré comme le chiffre normal.

La pension hebdomadaire a été fixée dans la plupart des villes allemandes à 12 fr. 50 par famille de sept personnes ; les villes les plus libérales, Francfort, Dusseldorf, ont adopté le chiffre d'Elberfeld, soit quinze francs par semaine, c'est-à-dire l'équivalent du salaire d'un journalier gagnant deux francs par jour.

Le système d'Elberfeld, applicable aux indigents comme aux nécessiteux, a été inauguré par M. Daniel von der Heydt en vue de combattre la mendicité et de ramener les dépenses d'assistance à leur minimum de rendement utile. Le promoteur pouvait légitimement se féliciter, après seize ans d'expérience, en 1869, d'avoir réduit considérablement le nombre des assistés et de se rapprocher d'année en année « du meilleur mode d'assistance et de l'accomplissement d'une grande et belle tâche, de voir surtout qu'aucun pauvre ne mendie dans les rues ou dans les maisons, mais que tout indigent, dès qu'il est reconnu tel, reçoit ce qui lui est

nécessaire pour sa nourriture, ses vêtements, son logement et sa santé ».

Ce résultat a été obtenu par des moyens combinés, par un ensemble de mesures coordonnées, convergeant toutes vers le même but ; la principale de ces mesures, celle qui a été la pierre fondamentale de la réforme, a consisté dans le perfectionnement des enquêtes et dans la multiplicité des visites. Au lieu d'avoir dans ses attributions nominales deux ou trois cents indigents à protéger et à secourir, le curateur des pauvres a seulement la surveillance et la responsabilité de cinq à six ménages pauvres : il n'a pas le droit, sauf en cas d'excuse valable, de décliner cette charge municipale et il participe d'une manière effective à l'administration de l'assistance.

Le parallèle n'est pas précisément à l'avantage des bureaux de bienfaisance de Paris, tels qu'ils fonctionnent sous l'empire de la loi de 1849, du décret de 1886 et même du décret de 1895.

LE DÉCRET DE 1895

Le décret de 1895, contre lequel se sont élevées à l'origine et aujourd'hui encore des récriminations violentes, a inauguré une procédure distincte pour l'attribution des secours aux indigents et aux nécessiteux. C'est le bureau de bienfaisance tout entier qui doit statuer sur la proposition d'inscription des indigents appelés à prendre place sur la liste annuelle ; le bureau de bienfaisance se réunit deux fois par mois. En vue de parer aux besoins de chaque jour, le décret a établi

qu'une délégation permanente devrait se réunir tous les jours au siège de la mairie pour statuer sur l'attribution des secours aux nécessiteux et des secours extraordinaires aux indigents.

La délégation permanente, sous la présidence du maire ou de l'adjoint, se compose de quatre administrateurs à raison d'un par quartier; les membres du bureau sont de service à tour de rôle.

Il est à souhaiter que ce rouage prenne sa place légitime et régulière dans le fonctionnement des secours à domicile. C'est le seul moyen d'accélérer la distribution des secours et aussi de procéder à la sélection qui doit donner à l'assistance son caractère méthodique: si les indigents et les nécessiteux ne sont pas séparés, s'ils forment deux branches jointes d'une catégorie unique comme sous l'ancien régime, il dépend du bureau de bienfaisance ou d'un administrateur de favoriser l'une des fractions au préjudice de l'autre.

Certains réformateurs ont émis, à un moment donné, le vœu que l'on disjoignît le service des indigents de celui des nécessiteux, que les indigents soient rattachés, par exemple, à l'administration centrale de l'Assistance publique, tandis que les nécessiteux seraient tributaires du bureau de bienfaisance.

D'autres ont émis le vœu inverse.

A notre avis, si le partage était pratiquement réalisable et désirable, les nécessiteux devraient relever du bureau local tandis que les indigents seraient rattachés au bureau de bienfaisance central, c'est-à-dire à l'administration de l'Assistance publique elle-même.

Le décret de 1895 s'achemine vers cette séparation et dans les arrondissements de Paris, rien ne serait plus facile que d'obtenir cette séparation, avec l'organisation administrative actuelle, en faisant secourir les nécessi-

teux non seulement par la délégation permanente, mais par la mairie elle-même, tandis que les indigents seraient confiés au bureau de bienfaisance.

Une récente décision de la préfecture de la Seine a renforcé au contraire la compétence du bureau de bienfaisance au détriment du service de mairie proprement dit.

Il y a une anomalie qui devrait, dès à présent, disparaître, c'est celle de la confusion qui existe entre le vieillard et l'indigent valide alors que, d'après une législation conforme à toutes les aspirations humanitaires, les invalides du travail devraient être secourus d'une manière obligatoire par la commune avec la participation financière des départements et de l'État.

Dans le système actuel, ce qui rend la tâche des administrateurs plus lourde, plus difficile, c'est qu'ils ont d'abord à surveiller une catégorie d'indigents âgés ou invalides admis aux secours annuels et qu'ils ont ensuite à se préoccuper de toute une légion de malheureux. Il y a, hélas! un nombre de plus en plus élevé d'indigents invalides, de vieillards qui sont rejetés dans la clientèle ordinaire du bureau de bienfaisance. Des septuagénaires et des octogénaires ont longtemps reçu des sommes de 3 à 5 francs; aujourd'hui encore des vieillards de moins de 70 ans sont traités par le bureau de bienfaisance au taux minimum. Qu'arrive-t-il?

Ces vieillards et ces infirmes, par la force des choses, ne pouvant subsister avec le secours de l'Assistance publique, recourent aux œuvres privées, laïques ou confessionnelles, et quelquefois à plusieurs simultanément.

Ici encore, apparaît, éclate le même vice et nous arrivons à la même conclusion qui consiste à rendre les secours *efficaces*, à la condition que ces secours soient justifiés, dûment accordés sur enquête sans double emploi.

Avant le décret de 1895, il existait dans les vingt arrondissements des maisons de secours à double destination. Ces maisons de secours étaient les lieux de convocation, de rassemblement des indigents pour l'administrateur qui s'y rendait tous les quinze jours ou une fois par mois. L'indigent était reçu pour remplir une simple formalité qui consistait à toucher le mandat de secours sur la signature de l'administrateur délégué. Jamais l'indigent n'était visité chez lui.

Tous ceux qui connaissent l'importance de l'assistance à domicile savent à quel point il est essentiel de faire cette visite non banale et superficielle, mais réelle et sérieuse.

Au lendemain de la promulgation du décret de 1895, une émotion formidable et disproportionnée s'était emparée des administrateurs en exercice ; ils tinrent même un meeting. Ils protestaient contre la méfiance qu'on leur témoignait, et se plaignaient amèrement de n'avoir plus de local à leur disposition pour y recevoir en bloc et par fournée tous les indigents qui s'adressaient à eux.

A titre transitoire, pour ménager certaines susceptibilités et aussi pour faciliter le contact des administrateurs et des indigents, plusieurs mairies ont été autorisées à mettre un local à la disposition des administrateurs. Ce ne peut être qu'une mesure provisoire qui doit prendre fin à un moment donné, car le décret de 1895 oblige l'administrateur à se rendre au domicile de l'indigent et du nécessiteux.

Toute enquête qui n'est pas faite d'une manière approfondie, réelle, effective, aboutit à des erreurs et à des abus.

Lorsque l'administrateur reçoit en hiver à la maison de secours les indigents et qu'il est seul maître de leur allouer séance tenante, sans contrôle, sans autre infor-

mation, un secours supplémentaire, il est exposé à se tromper, à obéir à des préférences personnelles, et par cela même à éparpiller les secours attribués, soit aux indigents, soit aux nécessiteux. Assurément, dans un certain nombre de cas, la décision est justifiée, mais rien ne le prouve et l'émiettement engendre ces secours insuffisants, dérisoires, qui n'amènent pas le nécessiteux à se relever, qui ne lui procurent pas toute l'aide dont il a besoin. C'est l'inefficacité des secours érigée en principe.

Il est donc d'une grande importance de déterminer, pour le bon fonctionnement d'un bureau de bienfaisance ou d'assistance à Paris comme dans toutes les grandes villes, un nombre suffisant, convenable d'administrateurs, de commissaires et de dames visiteuses ou patronnesses.

Le système parisien établit une hiérarchie entre l'administrateur, le commissaire et la dame patronnesse. Ne vaudrait-il pas mieux réunir dans la même catégorie, avec des attributions nettement définies, tous les coopérateurs de l'assistance à domicile ?

Jusqu'à ce jour, sauf onze administratrices qui font partie des commissions administratives des bureaux de bienfaisance, les femmes ne sont pas recherchées et utilisées comme il convient, elles ne jouent pas un rôle prépondérant dans la distribution des secours à domicile. C'est parce que leur concours est en réalité dédaigné et que leur collaboration, si elle est acceptée, n'est pas appréciée à sa juste valeur. Beaucoup de femmes, qui n'ont qu'un goût médiocre pour les fonctions mal définies et subalternes de dames patronnesses, seraient des administratrices de premier ordre.

Partout où fonctionne la bienfaisance méthodique, le nombre des administrateurs, des visiteurs des pauvres est dix fois plus élevé qu'à Paris et il n'y a pas de déli-

mitation entre administrateurs, commissaires et dames patronnesses qui sont ici subordonnés les uns aux autres.

L'exemple de la curatelle des pauvres du III^e arrondissement de Paris et surtout le fonctionnement du système d'Elberfeld, en Allemagne, prouvent que la condition première de toute réforme profonde est d'augmenter le nombre des administrateurs des bureaux de bienfaisance. Qu'on les nomme comme on voudra, mais que l'on fasse disparaître une subordination qui restreint à Paris le rôle des commissaires et des dames.

Il n'est possible d'avoir une liste de secours annuels réduite à son minimum véritablement justifié, ayant pour conséquence d'élever le taux des secours pour les bénéficiaires, c'est-à-dire pour tous ceux qui sont admis aux secours annuels, que si cette liste est dressée non d'une manière approximative mais personnelle par l'administrateur. Et pour que celui-ci juge et statue en connaissance de cause, il doit visiter les indigents ou nécessiteux non à son cabinet, non dans un lieu public, non dans la loge des concierges qui sont trop souvent complaisants ou complices, à moins qu'ils ne soient prévenus ou hostiles, mais à leur domicile, dans le logement de l'assisté. Si l'administrateur ne pénètre pas dans le logis du malheureux, tous les expédients, toutes les modifications ne peuvent être profitables à la bonne gestion du bien des pauvres et à la distribution rationnelle des secours.

En réalité, et dans la pratique courante, la clientèle habituelle du bureau de bienfaisance se compose de quatre éléments bien distincts qui exigent, en vue d'une assistance efficace, des procédés spécialement appropriés.

1^o Les indigents ;

2^o Les nécessiteux ;

3^o Les travailleurs réguliers auxquels sont destinées certaines allocations dans un but déterminé ;

4^o Les nomades ¹.

1^o *Des indigents.* — On a classifié sous le nom d'indigents les personnes reconnues définitivement incapables de subvenir en tout ou en partie aux nécessités de l'existence et qui remplissent une ou plusieurs des conditions prévues par les règles administratives pour l'inscription sur le livre de la bienfaisance publique. Ces conditions sont l'âge et les infirmités. Une disposition exceptionnelle de la dernière réglementation permet l'inscription au livre des indigents, des femmes seules ayant des charges exceptionnelles d'enfants.

Le nombre des indigents à secourir chaque année est fixé suivant les résultats d'un recensement opéré le 30 avril précédent. Ce nombre ne peut être dépassé ; les admissions nouvelles, en cours d'année, n'ont lieu qu'en raison des vacances qui surviennent pour des causes diverses.

Chacun des indigents inscrits sur la liste annuelle est pourvu d'une carte individuelle de valeur variable au moyen de laquelle s'effectue le paiement des mensualités. Ces cartes sont : de 4 francs (3 francs par mois d'avril à septembre et 5 francs d'octobre à mars) ; de 8 francs, de 10 francs et de 20 francs ; suivant la quotité de secours, les cartes sont vertes, jaunes, bleues, rouges, blanches. Chaque année, le directeur de l'assistance publique fixe le nombre de chacune de ces cartes pour chaque arrondissement. Il n'y a aucune échelle

1. M. Tesson, l'érudit secrétaire-trésorier du bureau de bienfaisance du xv^e arrondissement, a bien voulu mettre à ma disposition, pour mieux fixer mes souvenirs, d'intéressants documents que je regrette de n'avoir pu utiliser entièrement.

progressive pour l'attribution des cartes de différentes valeurs, de telle sorte qu'un indigent peut recevoir la mensualité de 20 francs dès le jour de son inscription au bureau de bienfaisance. La carte de 8 francs est la continuation d'un mode d'assistance autrefois employé pour venir en aide aux malades atteints d'affections chroniques et spécialement aux tuberculeux; les ressources mises à la disposition des bureaux ont permis, depuis plusieurs années, d'assister dans des conditions plus efficaces les malheureux malades de cette catégorie. Les cartes de 10 francs sont de trois espèces : 1^o les cartes dites de septuagénaires, attribuées d'office à tous les indigents âgés de 70 ans. Ces cartes instituées depuis le 1^{er} janvier 1901 sont une réminiscence de l'ancienne organisation qui graduait la valeur des mensualités en raison de l'âge; 2^o les cartes des pensions de 120 francs, dites municipales, créées par la ville de Paris avec la participation du département de la Seine et de l'État; 3^o les cartes ordinaires attribuées sans conditions spéciales.

Dans la première semaine de chaque mois, les indigents se présentent à la caisse pour toucher le montant de leur carte; le spectacle de ces paiements en masse est attristant au plus haut point : toute la misère humaine est représentée sous ses diverses manifestations : les vieillards sont entassés avec les infirmes, les incurables, les blessés, et souvent conduits, sinon amenés, par de jeunes enfants. Dès le premier jour du paiement, à des heures très matinales, de tous les points de l'arrondissement, les miséreux affluent vers la mairie, tant beaucoup attendent avec impatience la modeste mensualité.

En ces jours de paiement général, la promiscuité est très grande, pourtant ceux qui veulent s'y soustraire

pour des raisons de convenances personnelles en ont tout le loisir en se présentant à la caisse peu de temps avant l'heure de la fermeture et lorsque les plus pressés sont servis. Relativement nombreux sont les indigents qui choisissent ainsi leur heure de caisse et qui veulent ne point être confondus avec les infortunés habitués depuis longtemps à considérer le bureau de bienfaisance comme une dernière étape, prévue et inéluctable.

Chaque mois, il est fait attribution des cartes devenues vacantes pour des causes multiples : décès des titulaires, — placements — départ, etc., et c'est là vraiment l'une des attributions les plus touchantes des administrateurs des bureaux de bienfaisance; pour cette branche du service, comme pour bien d'autres, ainsi qu'on le voit d'autre part, chaque arrondissement a ses habitudes spéciales, et chacun croit employer le procédé le plus juste, le plus parfait, tant est ardent le désir de voir augmenter les mensualités de ceux des indigents les plus dépourvus. D'ailleurs les praticiens savent qu'il ne faut pas réglementer trop étroitement dans de telles conditions où les sentiments tiennent une si grande place et dépendent souvent d'insaisissables motifs et de faits multiples.

Indépendamment des cartes mensuelles, les indigents reçoivent aussi des secours extraordinaires en argent attribués par la délégation permanente, et généralement sur le rapport de l'administrateur divisionnaire. La nature de ces secours est particulière : elle procède de cette théorie que l'indigent régulièrement et définitivement inscrit au bureau de bienfaisance ne peut être que soulagé; les secours qui lui sont réservés ne pouvant modifier son état d'âge ou d'infirmité, destinés seulement à atténuer sa souffrance sont fréquents

et de valeur faible. C'est alors que devant la brutalité matérielle des ressources du budget, chaque administrateur, agissant en père de famille éclairé, discerne la quotité et le temps des secours qu'il y a lieu de donner aux indigents dont il a le soin, selon les situations et suivant les époques.

2° *Des nécessiteux.* — La tradition administrative donne le nom de nécessiteux aux personnes qu'une circonstance imprévue et exceptionnelle oblige à avoir recours à l'assistance publique, d'une manière passagère. Cette définition, suffisante jusqu'en ces derniers temps, s'est modifiée tout naturellement, en raison de la transformation des conditions d'existence des travailleurs parisiens. Les progrès du machinisme, — la spécialisation croissante des anciens métiers professionnels, — les déplacements fréquents des centres industriels et même la réglementation des conditions du travail, ont contribué à écarter de l'atelier les ouvriers dont la production s'affaiblit pour des raisons diverses. En sorte que, quelles que soient l'activité et l'ingéniosité de ces travailleurs pour se procurer des ressources par un labeur quelconque, il se forme une population flottante de miséreux qui tombent fatalement à la charge de l'assistance publique.

En fort peu de temps, le chômage exerce une influence morale considérable sur les travailleurs ; leur énergie s'atténue peu à peu et une sorte de sénilité prématurée mine les forces qui subsistent encore. Dans ces conditions, les bureaux de bienfaisance voient venir à eux une foule de personnes qui ne remplissent pas les conditions réglementaires pour être inscrites à l'indigence, mais qui néanmoins sont dépourvues des moyens de gagner leur vie. Cette situation est permanente ; ces malheureux ne peuvent pas être rangés parmi

les indigents, mais ils sont définitivement nécessiteux.

D'un autre côté, il existe des ménages chargés d'un grand nombre d'enfants où les ressources sont notablement insuffisantes en raison de la modicité du salaire du père de famille. Les bureaux de bienfaisance doivent intervenir périodiquement et régulièrement dans des cas de ce genre qui concernent des nécessiteux *intermittents*.

On pourrait à la rigueur considérer la plupart des malheureux dénommés nécessiteux comme de véritables indigents ne remplissant pas toutes les conditions réglementaires pour l'admission définitive au livre de l'indigence.

Les personnes considérées comme secourues accidentellement sont celles comprises dans la 3^e catégorie.

Les procédés d'assistance appliqués aux nécessiteux proprement dits ne sont pas déterminés d'une manière absolue par les règlements. Sauf deux catégories d'allocations : secours de grossesse et secours d'allaitement, dont l'application a été précisée par des votes des assemblées délibérantes qui les ont institués¹, les secours à donner aux nécessiteux sont complètement confondus avec les secours qu'il y a lieu de distribuer aux indigents définitifs. On a laissé à chaque bureau de bienfaisance le soin de créer dans son organisation des rouages particuliers ou des moyens d'assistance spéciaux. C'est ainsi que certains encouragent l'apprentissage par des secours mensuels réguliers, d'autres prêtent du linge, d'autres fournissent du lait aux enfants malades, des berceaux pour les nouveau-nés ou des layettes, etc., etc.

1. Propositions de M. Paul Strauss au Conseil municipal de Paris et au Conseil général de la Seine.

Dans la généralité des cas, les bons de secours sont attribués par délibération de la délégation permanente qui siège chaque jour à la mairie et sur rapport écrit déposé, soit par l'un des administrateurs, soit par un agent salarié du service administratif. Ces délibérations de la délégation permanente constituent la partie la plus délicate et la plus difficile des attributions des administrateurs. En effet, la mission de ceux qui décident souverainement de l'attribution ou du refus de secours, est d'une complication extrême qui exige une pleine maturité d'expérience et une grande sûreté de décision; l'immense majorité des demandes de secours est justifiée par des situations de misère bien véritable — quelles qu'en soient les origines — et néanmoins les ressources ne permettent malheureusement de donner satisfaction qu'à un nombre limité de demandes. Il semble alors que l'on écarte les autres parce que la misère n'est pas assez grande encore et c'est bien l'impression qui se dégage d'un grand nombre de réclamations consécutives à des refus de secours : les intéressés disent en effet en exposant leur détresse : « Que faut-il donc pour obtenir des secours du bureau de bienfaisance ? »

La détermination des secours donne lieu aux appréciations les plus diverses suivant les idées ou les préférences de chacune des personnes composant la délégation permanente. Les uns croient mieux faire en distribuant un plus grand nombre de secours minimes, tandis que d'autres préfèrent ne donner que quelques allocations de valeur importante, permettant d'apporter un remède complet à des situations déterminées. Dans un autre ordre d'idées, les uns seront disposés à secourir d'abord les vieillards, par exemple, alors que d'autres seront plus émus par la situation des familles nom-

breuses. C'est donc au milieu de ces cas les plus divers et de ces dispositions les plus variées que l'attribution des secours a lieu. C'est dans cette besogne que les administrateurs des bureaux de bienfaisance doivent affirmer les qualités de leur haute fonction.

Les demandes de secours sont formées verbalement, à la mairie ou par écrit. Il est généralement procédé à des enquêtes suivant lesquelles les décisions sont prises. Dans certains arrondissements ce sont les administrateurs eux-mêmes, aidés de leurs commissaires, qui ont la charge de toutes les enquêtes, dans d'autres, les indigents inscrits sont visités par leurs administrateurs divisionnaires, tandis que les autres demandeurs sont enquêtés par le personnel salarié.

Chaque arrondissement, cela se conçoit, évolue suivant ses traditions et suivant ses moyens d'action. Il n'y a de général en la matière, pour l'attribution des secours, que le principe suivant : l'enquête par l'employé salarié et la décision par le fonctionnaire bénévole.

3° *Les travailleurs réguliers, auxquels sont destinées certaines allocations dans un but déterminé.* — Il y a ici une catégorie spéciale qui vient d'être tout récemment soumise à l'action des bureaux de bienfaisance et qui, autrefois, ressortissait directement aux services municipaux — dans les mairies. Il s'agit des ouvriers dont le travail régulier et rémunérateur a subi un arrêt plus ou mois prolongé et qui ont besoin d'une intervention unique, mais proportionnée au préjudice causé par l'interruption du travail. Le conseil municipal de Paris, pour venir en aide à ces chômeurs involontaires et pour soulager des misères discrètes, vote annuellement des allocations spéciales pour le paiement de loyers et d'indemnités de chômage en faveur de personnes non secourues habituellement par les bureaux

de bienfaisance, Pour la pratique de cette forme d'assistance, complètement différente des autres, l'on emploie des procédés particuliers destinés à remplacer la forme extérieure de *secours* par une apparence d'*indemnité*. Lorsque l'usage aura fait adopter un mode de paiement approprié et que le rattachement à la mairie aura été de nouveau opéré, l'on aura un procédé d'assistance bien moderne et digne du but que l'on recherche, à la condition de s'éloigner le plus possible de la distribution bienfaisante proprement dite pour se rapprocher de la caisse de secours municipale.

4° *Les nomades*. — Dans une ville comme Paris, les nomades sont légion : pauvres gens ayant perdu l'habitude d'avoir même un logis et incertains, le matin, de trouver une nourriture quelconque dans la journée. D'où viennent-ils, et où vont-ils ? Inaptes au travail dont ils ont pour la plupart perdu l'habitude, ils vivent néanmoins, non pas comme l'on disait autrefois du superflu des riches, mais très exactement des miettes de ceux qui sont un peu moins pauvres qu'eux. Ils sont nombreux et insaisissables. On les voit à toutes les époques de notre histoire, depuis nos origines jusqu'aux années tourmentées du siècle dernier — poursuivis et rigoureusement enfermés. — Ils se sont perpétués néanmoins et se retrouvent sans cesse et partout comme dans toute famille qui a son parent pauvre.

L'on a la plus grande pitié pour ces malheureux qui, tombés dans une décadence plus caractérisée que les mendiants professionnels, ne peuvent même plus s'astreindre à la contrainte d'un logement fixe. Ils ne sont pas exigeants, du reste : un abri quand la bise de l'hiver est particulièrement piquante et un menu secours de temps en temps. Beaucoup même ne demandent pas d'argent car leur caractère et leur besoin d'indépendance

les poussent vers les œuvres d'assistance par le travail où ils savent trouver l'occasion d'un pécule :

Les bureaux de bienfaisance sont peu outillés pour aider les nomades. Périodiquement, ils délivrent des bons de logement qui procurent un lit pour quelques jours. Pendant les hivers trop rigoureux, l'on délivre à guichet ouvert des bons de fourneaux. Mais il y a une lacune pour les voyageurs passant par la capitale et le rapatriement pourrait être plus largement pratiqué.

Tels sont, largement esquissés, les principaux traits auxquels sont reconnaissables et distincts les habitués des bureaux de bienfaisance.

Mais cette division comporte elle-même des catégories, notamment celle qui renferme les vieillards et les infirmes proprement dits ; le sort de la vieillesse indigente est digne d'un examen attentif, surtout celui des invalides âgés de plus de soixante-dix ans.

D'après un mémoire soumis au Conseil municipal par Henri Napias en 1898, il existe actuellement à Paris 15 856 vieillards de plus de 70 ans à la charge du bureau de bienfaisance et cela sans compter les 3 082 pensionnés à raison d'un franc par jour.

Les vieillards qui se trouvent dans des conditions de détresse avec leur domicile de secours régulier ont le choix entre l'hospitalisation, c'est-à-dire l'admission dans un hospice de vieillards, et un secours à domicile auquel on donne le nom de pension représentative du secours à l'hospice et dont la valeur est uniformément d'un franc par jour.

Cette attribution de la pension représentative d'hospice n'est faite que sur l'avis de la commission de classement aux vieillards qui ont acquis l'aptitude à l'hospitalisation et qui, pour des raisons diverses, sont secourus à domicile.

Sur cent indigents actuellement secourus par le bureau de bienfaisance, et en laissant toujours de côté les secours représentatifs qui sont en quelque sorte hors cadre et n'entrent pas dans la catégorie de la population indigente, il y a 15 856 vieillards de plus de 70 ans qui reçoivent des secours variables de 3, 5, 8, 10 et 20 francs par mois.

Ces chiffres officiels empruntés au mémoire de M. le Dr Napias jettent une lumière éclatante sur la situation dans laquelle se trouvent les bureaux de bienfaisance parisiens et sur la confusion qui s'établit entre ce qu'on pourrait appeler le secours d'appoint et le secours complet de subsistance qui doit être attribué aux vieillards septuagénaires ou infirmes.

Voici comment ce total de vieillards âgés de plus de 70 ans se décompose :

5 162	de 70 à 80 ans.
10 54	de 80 à 85 ans.
1 45	de 85 à 90 ans.
22	de 90 ans et au-dessus.

D'après le calcul plutôt optimiste du Directeur de l'Assistance publique, sur ces 15 856 vieillards on peut en retenir 6 420 qui ne recevaient à cette date que 3 francs par mois en été et 5 francs en hiver.

Ces 6 420 vieillards se décomposent comme suit :

5 392	de 70 à 75 ans.
855	de 75 à 80 »
1 47	de 80 à 85 »
26	de 85 à 90 »
3	de 90 et au-dessus.

Ces chiffres ont leur éloquence et leur moralité, ils se passent de commentaires !

La statistique nous apprend que sur cent indigents secourus par le bureau de bienfaisance il y en a trente-

cinq âgés de plus de 70 ans. Eh bien ! lorsqu'on voit que 23 203 vieillards indigents de plus de 70 ans se trouvent dans une situation telle que 4 265 sont hospitalisés, que 3 082 reçoivent des secours de 30 francs, que 15 856 touchent des secours variables, on se demande pourquoi cette inégalité et comment il se peut faire que le traitement de ces vieillards soit aussi différent.

6 420 vieillards reçoivent un secours de 3 et 5 francs. Comment ce secours de 3 francs peut-il influencer sur la situation de ces vieillards ? Le problème n'est pas malaisé à résoudre. Ce sont des secours d'appoint, des miettes de secours dont la valeur dans un très grand nombre de cas est insignifiante.

362 touchent un secours de 8 francs.

5 583 touchent un secours de 10 francs.

4 391 reçoivent 20 francs¹.

C'est une sorte de tableau de progression qui va du secours de 3 francs au secours de 20 francs. Dès que le vieillard a atteint le secours de 20 francs, il est candidat à un secours représentatif de 30 francs par mois.

Ne peut-on concevoir une organisation différente dans laquelle tous les vieillards septuagénaires ou infirmes, en prenant pour base le vieillard de 70 ans (et cette base est assurément trop élevée), soient l'objet d'un secours efficace, c'est-à-dire reçoivent la pension représentative d'hospice, s'ils sont complètement dignes de cette attribution ?

Et alors si l'on pouvait faire une sorte de ventilation, détacher des bureaux de bienfaisance pour leur donner la pension pleine tous les vieillards qui y ont

1. La situation se trouve légèrement améliorée depuis le 1^{er} janvier 1901 ; les chiffres peuvent changer sans que le fond des choses ait été profondément modifié.

droit, la dépense serait de 3 857 443 francs et du coup la situation des bureaux de bienfaisance en serait améliorée, du coup le secours deviendrait efficace pour ceux qui l'auraient reçu et mérité.

C'est toujours le même système que nous rencontrons. Le secours de 3 à 5 francs peut-il suffire à des vieillards réduits à eux-mêmes? Évidemment non. On se place dans cette hypothèse qu'aux secours de 3 francs en été et de 5 francs en hiver viennent se superposer d'autres subsides de provenance familiale ou charitable et l'on favorise ainsi le cumul des secours si dangereux et qui devient nécessaire parce que le vieillard qui n'a pas assez pour vivre frappe à toutes les portes des œuvres charitables, confessionnelles ou non, et de cette manière s'opère, sans efficacité, l'émiettement des secours, par suite du défaut d'entente entre l'administration de l'assistance publique et les institutions de charité libre.

Sans établir en principe et d'une manière rigoureuse que tous les indigents devraient être rattachés au bureau de bienfaisance central, il me paraît désirable que tout au moins le vieillard de 70 ans et au dessus, lorsqu'il est placé dans une absolue situation d'indigence, soit l'objet d'un secours efficace dont il sera le bénéficiaire sous la forme d'une véritable pension de vieillesse et d'invalidité.

Ces vieillards sont des indigents ou des nécessiteux chroniques dont l'inscription sur la liste annuelle n'a pas besoin d'être révisée et qui seront une fois pour toutes à la charge de l'administration centrale des secours à domicile.

Ce n'est pas pour un besoin de classification plus ou moins systématique qu'une telle répartition est désirable, mais pour rendre le secours plus efficace et faci-

liter d'autre part la tâche des administrateurs des bureaux de bienfaisance. Lorsqu'au lieu de 54 000 indigents, les administrateurs des bureaux de bienfaisance n'auront plus dans leurs attributions que les indigents qui ne se trouvent point dans les conditions d'assistance obligatoire, ils auront une responsabilité moindre et ils pourront se consacrer d'une manière plus vigilante aux nécessiteux qui malheureusement, dans l'organisation actuelle, sont beaucoup et trop souvent négligés.

Les indigents secourus annuellement comprennent une forte partie de provinciaux et d'étrangers. D'après la statistique de 1899, nous voyons que sur 100 indigents secourus par les bureaux de bienfaisance, 22,85 étaient originaires du département de la Seine, 75,70 des départements et 1,45 étaient d'origine étrangère.

Nous apercevons que, sur un total de 50 469 indigents, 30 305 sont secourus en raison de l'âge, 18 917 pour infirmités et 1 247 comme femmes seules, comme femmes séparées ou abandonnées ou divorcées, avec charges exceptionnelles de famille.

Toujours au point de vue de la statistique, sur 100 indigents on compte 33 hommes et 66 femmes avec les fractions 33,15 et 66,85. Au point de vue de l'état civil, 33 sont mariés, 48 veufs ou veuves, 15 célibataires hommes, 4 femmes abandonnées.

Il est indispensable de faire observer que les filles-mères reçoivent des secours d'allaitement sur un autre chapitre, à une autre caisse. Elles sont secourues par le 3^e bureau des enfants assistés qui est un service départemental.

Les secours d'allaitement, qui ne rentrent pas dans cette statistique, relèvent les uns des bureaux de bienfaisance, les autres de l'assistance publique départe-

mentale ; ce sont, à proprement parler, des secours de nécessiteux puisqu'ils sont temporaires malgré leur périodicité.

Avant 1895, les ressources intérieures des bureaux de bienfaisance étaient spécialisées, localisées et le taux de secours s'élevait ou s'abaissait suivant que l'indigent appartenait au 8^e ou au 20^e arrondissement, aux Champs-Élysées ou à Belleville.

On voyait se produire ce fait que dans un arrondissement la moyenne de secours annuel était de 208 francs, tandis que dans un autre elle ne dépassait pas 70 francs.

En 1897, dès l'application du décret de 1895, la moyenne du secours s'élevait dans le 9^e arrondissement de Paris à 138 francs ; dans le 8^e, qui est dans une situation favorisée, elle était de 199 fr. 40.

Sous le régime antérieur à celui du décret de 1895, le nécessiteux était directement placé sous l'autorité d'un administrateur des bureaux de bienfaisance. C'était l'administrateur qui souverainement, quel que fût le texte de la loi de 1886, décidait les sommes qui devaient être attribuées aux secourus. En 1895 le 8^e arrondissement renfermait 666 nécessiteux tandis que le 13^e en comptait 6 173 ; la moyenne par nécessiteux ne dépassait pas 22 fr. 56. Dans les années suivantes, malgré le fonctionnement de la délégation permanente spécialement et exclusivement chargée de la distribution des secours aux nécessiteux, la situation n'a pas beaucoup changé et nous voyons encore que le contingent des nécessiteux, s'il n'a pas beaucoup varié, n'est point suffisamment avantagé au point de vue de la moyenne des secours. Dans un rapport général sur le fonctionnement des vingt bureaux de bienfaisance pendant l'année 1898, le Directeur de l'Assistance

publique se voyait obligé de constater de nouveau que, dans un certain nombre d'arrondissements, une trop large part est faite aux indigents dans le crédit pour secours individuel plus spécialement destiné aux nécessiteux.

Il est difficile de comparer la population indigente à 50 années de distance. La statistique nous apprend par exemple qu'en 1829 la population était à Paris de 816 486 habitants et que la population secourue était de 62 705, c'est-à-dire qu'elle formait une proportion de 7,69 pour 100, tandis qu'en 1880 elle représente 6,27 pour 100 de la population générale. Le rapprochement ne peut pas être poussé plus loin, par suite de la dissemblance des éléments de comparaison. Les chiffres représentent tantôt des ménages, tantôt des personnes : le contingent d'indigence ne se dégage pas facilement des statistiques. Henri Napias inclinait à penser, dans son interprétation discrète des chiffres officiels de son administration, que ni les causes d'ordre général ni les modifications du service des secours à domicile n'ont influencé le chiffre de la population indigente.

Pour les nécessiteux, la difficulté de rapprochement est la même, les méthodes et les règlements ont changé dans le cours du XIX^e siècle, à certaines époques des nécessiteux sont devenus des indigents et réciproquement.

Malgré ces dissemblances, nous constatons qu'en 1829 le nombre des ménages secourus à titre temporaire était de 10 881 pour une population de 816 486 habitants, tandis qu'en 1893, c'est-à-dire avant le décret de 1895 et après celui de 1886, le chiffre était de 71 392 pour une population de 2 385 232 habitants ; on est obligé de s'arrêter au décret de 1895, la classi-

fication des indigents et des nécessiteux n'étant plus la même.

En revanche, une constatation positive peut être faite, c'est que la moyenne des secours a augmenté très sensiblement.

En l'an V, la moyenne des secours annuels par ménage était de 30 francs environ, en 1860 elle était de 81 fr. 24¹.

Jadis le taux des secours décroissait à mesure que l'on s'éloignait des arrondissements riches et des quartiers du centre. Aujourd'hui l'unification est à peu près complètement obtenue, sauf en ce qui concerne le huitième arrondissement.

Il ne viendrait à l'esprit de personne de célébrer comme une amélioration définitive le décret de 1895, et les plans de réorganisation des secours à domicile surgissent de toutes parts. Des remaniements de services ont été proposés soit au Conseil municipal, soit ailleurs. MM. Rébeillard, Ranson, Félicien Paris, ont préconisé la décentralisation bienfaisante, tandis qu'au contraire M. Raoul Bompard a soutenu et développé la thèse d'un bureau central. Il y a certainement beaucoup à faire dans cet ordre d'idées, mais toutes les modifications organiques et fonctionnelles ne serviraient qu'à peu, si en même temps et parallèlement un décisif effort n'était tenté, d'une part, pour établir en France l'assistance obligatoire aux vieillards et aux infirmes, et de l'autre, pour instituer à Paris, dans la plus large mesure possible, la bienfaisance méthodique.

1. Rapport général sur le fonctionnement des vingt bureaux de bienfaisance pendant l'année 1898, Paris, imprimerie Hénon, 28, quai de la Rapée, 1899.

XIV

VIEILLARDS INDIGENTS

Une décision budgétaire du Conseil municipal de Paris vient d'augmenter le taux des secours attribués par les bureaux de bienfaisance aux septuagénaires indigents. Chacun de ces intéressants assistés aura dorénavant un secours minimum de 10 francs par mois. Il n'y a pas encore de quoi chanter victoire et les optimistes auraient bien tort de tresser des couronnes à qui que ce soit. Le problème de l'assistance aux vieillards indigents est loin d'être résolu à Paris comme dans le reste de la France.

D'après les estimations de M. Henri Napias, il existe à Paris 23 203 vieillards indigents de plus de soixante-dix ans qui sont secourus, pensionnés ou hospitalisés. Parmi ces vieillards, 4 265 occupent un lit d'hospice, 3 082 reçoivent à domicile une pension mensuelle de 30 francs, 15 856 sont secourus par les bureaux de bienfaisance ; pour ces derniers, qui forment les deux tiers de la clientèle sénile de l'Assistance publique de Paris, le secours varie de 3 à 20 francs par mois. La revendication la plus modérée consiste à porter le taux moyen du secours des septuagénaires à 20 francs par mois ; elle a été soutenue par M. Napias.

L'admission à la pension représentative de 30 francs apparaît à d'autres comme la solution rationnelle.

Nous touchons ici au vif de la réorganisation des bureaux de bienfaisance et de l'Assistance publique en France. Un vieillard indigent ne l'est pas à demi ; lorsqu'il est dépourvu de ressources et privé de famille, il n'a pas de revanche à espérer de l'avenir. Son état d'invalidité est vraiment définitif. Il ne sert pas à grand'chose de l'aider à demi. Réduit au secours officiel, le pauvre vieux mourrait de faim ; il est donc obligé de solliciter d'autres secours, de frapper à plusieurs portes. Le mal ne serait pas grand, si tout se passait sans encombre et si la charité touchante des ouvriers parisiens, à juste titre vantée par M. Napias, pouvait à elle seule apporter les secours d'appoint.

Mais les voisins ne sont pas toujours informés, les voisins ont des ressources limitées et les drames de la misère ne sont point rares. La bienfaisance publique spéculé ainsi sur l'esprit charitable ; elle laisse à la charité privée le soin de parfaire son œuvre. Aucun système n'est plus déplorable.

A peine secouru, le vieillard indigent fait appel à tous les concours ; il est quémendeur et mendiant, et rien ne l'empêche d'accaparer une moyenne de secours supérieure à ses besoins.

La superposition des secours, indispensable dans certains cas, est nuisible en plus d'une circonstance ; elle engendre et favorise la mendicité professionnelle, au grand dommage de la misère authentique.

Traité comme un simple client du bureau de bienfaisance, le septuagénaire pauvre cumulera les secours, s'il est débrouillard ; il devra se contenter de maigres subsides, de miettes de secours, si, pour une raison quelconque, il ne trouve pas d'autres bienfaiteurs.

Un pareil système est une prime à la mendicité, un encouragement au mensonge. L'assisté ne fera pas confiance aux Petites Sœurs des Pauvres de l'argent qu'il touche à la mairie ; il est éclectique et reçoit de toutes mains, de toutes caisses, laïques ou confessionnelles, publiques ou privées.

Sur 100 indigents actuellement secourus par les bureaux de bienfaisance, 35 ont atteint ou dépassé l'âge de soixante-dix ans. Ces Nestor populaires sont en général dans une situation lamentable. Un certain nombre attendent pendant des mois et des années le placement dans un hospice ; les autres font leur stage pour obtenir le secours de vingt sous par jour. Le stage est long, l'attente douloureuse. Combien meurent avant d'avoir vu s'ouvrir les portes du paradis de Bicêtre ou d'Ivry ? Hélas ! les pauvres gens n'avaient pas le temps d'attendre et, si les lits d'hospice avaient été plus nombreux, si le budget des pensions de vieillesse était plus élevé, leur vie serait peut-être prolongée de quelques années !

Et, malgré cet état précaire de l'assistance parisienne aux vieillards indigents, cette situation laisse bien loin derrière elle le sort réservé aux pauvres vieux des villes et des campagnes. Ceux-ci sont le plus souvent confondus avec les mendiants et les vagabonds ; ils considèrent comme une faveur une condamnation à la prison pendant les mois d'hiver ; ils viennent à Paris, lorsqu'ils le peuvent, avec l'espoir d'un traitement de faveur.

La loi sur le domicile de secours est violée, grâce à la complaisance des concierges, parfois même avec la complicité des maires de villages. Louis Gallet a raconté l'histoire de ces magistrats municipaux de province qui expédiaient leurs malades à Paris, à destination d'un hôpital. Quelques-uns ne se font pas faute de diriger

sur la grande ville leurs infirmes et leurs vieillards dont les enfants sont domiciliés à Paris.

Il est presque impossible de réformer sérieusement les secours à domicile à Paris, surtout ceux destinés à la vieillesse indigente, si, du même coup et simultanément, la réforme ne s'étend pas à la France entière. Les vaincus de la vie afflueront dans les grandes villes tant que les petites communes seront totalement dépourvues de moyens d'hospitalisation et d'assistance à domicile. Les charges d'assistance de Paris et du département de la Seine s'élèveront indéfiniment tant que le régime de la bienfaisance publique en France, notamment en ce qui touche les vieillards indigents, n'aura pas été modifié.

Le remède inéluctable, à défaut et sans préjudice des mesures de prévoyance à longue portée, n'est autre que l'assistance obligatoire aux vieillards et aux infirmes. Les criminalistes sont depuis longtemps d'accord avec les philanthropes sur cette solution préjudicielle du problème du vagabondage. On ne fera rien, pour réduire ce redoutable fléau des campagnes, tant que la sélection des mendiants âgés et infirmes n'aura pas été préalablement opérée.

Le Congrès d'assistance publique de 1889 a solennellement proclamé que l'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence. Le vieillard et l'infirmes, dépourvus de moyens d'existence, ont impérieusement droit au secours efficace, à l'assistance pleine et entière.

Un article de la loi de finances de 1897 réserve les subventions de l'État aux départements et aux communes qui allouent des pensions de vieillesse et d'inva-

lidité; il a, pour ainsi dire, amorcé le dépôt du projet de loi sur l'assistance obligatoire à la vieillesse que M. Barthou avait pris l'engagement de défendre et que M. Waldeck-Rousseau a promis de faire aboutir¹. Il n'y a pas d'autre solution logique, en dehors, cela va sans dire, de la prévoyance elle-même.

Même si le Parlement élaborait du jour au lendemain une organisation mutualiste ou solidariste qui permette d'éliminer dans l'avenir le risque de vieillesse, même après le vote définitif de la loi en préparation sur les retraites ouvrières, les contemporains septuagénaires ne verraient pas leur détresse soulagée et les adolescents et les adultes infirmes n'en seraient pas moins à plaindre et à secourir. Il resterait, hélas! des aveugles, des sourds-muets, des mutilés, des estropiés dont l'Assistance publique aurait la charge et la responsabilité.

Que ce soit à titre transitoire pour les uns, à titre définitif pour les autres, une loi d'assistance obligatoire aux vieillards et infirmes nécessiteux n'en est pas moins indispensable, à quelque point de vue qu'on se place pour la réclamer.

Au point de vue de la réorganisation des bureaux de bienfaisance de Paris et des grandes villes, elle est strictement nécessaire. On ne fera rien d'essentiel tant que les campagnes et les petites villes auront la faculté de ne pas secourir leurs vieillards et leurs infirmes.

Au point de vue de la suppression ou de l'extinction de la mendicité, l'obligation d'assistance à la vieillesse indigente est la préface inévitable de toutes les mesures qui peuvent être prises pour remédier aux abus et aux dangers du vagabondage rural.

1. Voir, annexe C, le texte de notre proposition de loi sur l'assistance aux vieillards et infirmes indigents.

Il y a péril en la demeure et urgence d'aboutir, si l'on considère que, même à Paris, l'élévation du taux de secours aux septuagénaires nécessiteux à dix francs par mois est célébré comme un progrès. Nous n'avons pas à nous enorgueillir d'une aussi faible atténuation du mal qui désole les cités et les campagnes.

De toutes parts, le gouvernement est sollicité de solutionner l'assistance aux vieillards indigents et aux infirmes nécessiteux. Il existe bien, depuis la loi de finances de 1897, un crédit destiné à la participation de l'État dans les pensions de vieillesse et d'invalidité constituées par les départements et les communes ; ce crédit, qui est environ de six cent mille francs, n'est jamais épuisé. Qu'est-ce à dire ? La somme dépasse-t-elle les besoins à satisfaire ? Hélas ! non ; aucun disciple de Pangloss ne se hasarderait à soutenir une pareille énormité. Le nombre des vieillards misérables et des infirmes malheureux est malheureusement élevé ; la triste cohorte des mendiants et des vagabonds est en grande partie composée d'invalides et d'incurables. C'est par milliers que ces vaincus de la vie ou ces déshérités du sort se comptent en France. Ni la charité privée ni l'assistance facultative ne parviennent à soulager des misères navrantes.

Quel a été le but du législateur en inscrivant un crédit au budget national pour les secours à domicile de vieillesse et d'invalidité ? L'exposé des motifs déclare que le crédit a pour objet « d'amorcer la loi en préparation sur l'assistance obligatoire aux vieillards et aux incurables en associant le gouvernement aux efforts bénévolement faits par les départements et les communes pour venir en aide à cette catégorie de malheureux ». A cet effet, depuis le 1^{er} janvier 1897, l'État contribue, dans les conditions de la loi sur l'as-

sistance médicale et conformément aux barèmes A et B de cette loi, au paiement de toute pension annuelle d'au moins 90 francs et de 200 francs au plus, constituée par les départements ou les communes d'accord avec les Conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgée de plus de soixante-dix ans, soit atteinte d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, sans que le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'État puisse dépasser par département deux pour mille de la population et sans que cette contribution puisse être supérieure à 50 francs.

Les précautions les plus minutieuses, les plus excessives même, sont prises pour protéger le Trésor et cet excès de prudence, atténué toutefois par la jurisprudence ministérielle, a trahi les intentions généreuses des pouvoirs publics. Ni les hospices ni les bureaux de bienfaisance, même s'ils sont disposés à constituer des pensions de vieillesse à domicile, n'ont droit au moindre subside. Pour que les départements et les communes puissent réclamer une subvention, la part de dépense restant à leur charge doit être payée avec des ressources provenant de l'impôt. Le département peut, il est vrai, se substituer à la commune, mais sans qu'il lui soit tenu compte de cette charge supplémentaire.

En outre, les représentants des très grandes et des très petites communes se plaignent avec raison du mode de calcul des subventions de l'État. On a proposé, dans les Chambres, de remplacer la subvention proportionnelle par une subvention fixe ; cette proposition a été victorieusement réfutée. La proportionnalité des subventions, proclamée par le Conseil supérieur de l'assistance publique, soutenue avec force et talent

par M. Henri Monod d'abord, par MM. Georges Rondel et Ernest Joly ensuite, a pour conséquence d'intéresser *financièrement* les communes à limiter le nombre de leurs assistés, malades ou vieillards.

La subvention de l'État est établie d'après un système employé pour les chemins vicinaux. Un premier barème a pour base la valeur du centime communal, un second la valeur du centime départemental par kilomètre carré. La combinaison de ces deux barèmes indique la répartition de la charge entre la commune, le département et l'État pour l'assistance médicale gratuite et pour l'article 43 de la loi de finances de 1897 relatif aux vieillards et aux incurables.

On peut dire que la valeur du centime communal n'est pas le seul critérium de la puissance contributive d'une commune et de sa richesse relative, que d'autres éléments interviennent pour différencier les agglomérations urbaines ou rurales et que, notamment, les conditions économiques sont de haute importance. Une présomption de richesse tirée de la valeur du centime peut être contredite, au regard d'une autre commune où le rendement de l'impôt est plus faible, par un surcroît de charges exceptionnel. Les indigents et les nécessiteux ne se répartissent pas mathématiquement sur la surface du territoire. Le coefficient de misère n'est pas le même dans toutes les localités.

Il serait donc juste de compléter et de corriger les indications du pourcentage fournies par les barèmes de fiscalité par un troisième élément ou, pour mieux dire, par un troisième barème. C'est dans cet esprit que j'ai proposé l'allocation d'un pourcentage complémentaire de subvention de l'État en raison du chiffre de la population indigente et nécessiteuse de chaque commune, sous cette réserve que 10 pour 100 au moins de la dépense

resteraient à la charge de la commune. La commission de la Chambre, par l'organe de son distingué rapporteur, M. Bienvenu Martin, n'est point favorable à cette combinaison tout en la considérant comme ingénieuse. Il est possible que le barème prête à difficultés et à abus, puisqu'il pousserait peut-être certains conseils municipaux à entler le chiffre de leurs indigents inscrits et de leurs nécessiteux secourus pour obtenir la subvention complémentaire de l'État. Mais la commune supportera toujours une assez lourde part de la dépense pour qu'elle n'ait pas intérêt à grossir démesurément ses listes d'assistance.

Quoi qu'il en soit, et sans insister sur ce point litigieux, nous croyons que l'expérience vérifie une fois de plus les prévisions des philanthropes et des criminalistes. Les Congrès les plus divers, ceux d'assistance et ceux de science pénitentiaire, sont unanimes à réclamer l'assistance obligatoire des vieillards et des infirmes comme la préface indispensable de toute solution du problème de la mendicité et du vagabondage.

Aujourd'hui, sous le régime de l'assistance facultative aux vieillards indigents et aux infirmes nécessiteux, on compte en France près de six mille lits d'hospice vacants, inoccupés, parce que l'outillage hospitalier est surabondant sur certains points, exigü sur d'autres. Les dépôts de mendicité fonctionnent comme de mauvais asiles de vieillards. Les prisons, notamment en hiver, hospitalisent un grand nombre de malheureux. Un long cortège de chemineaux âgés et invalides (pour ne parler que de ceux-là) se déroule le long des routes, au grand ennui des campagnards. Bref, des misères en grand nombre ne sont pas soulagées, les villes et les villages offrent le plus lamentable spectacle, et cent mille francs à peine sont employés par l'État sur le crédit

ouvert en vue de favoriser et de faciliter le secours efficace à domicile aux vieux et aux infirmes.

Quelle conclusion en tirer sinon que, pour des raisons nombreuses, le recours éventuel à une subvention de l'État, maigrement accordée, ne suffit pas à éveiller dans la grande majorité des administrations municipales un assez vif sentiment de compassion, de prévoyance et de solidarité? D'une part, la loi est mal connue, et de l'autre, elle n'a pas l'autorité suffisante pour s'imposer; elle est comme nulle et non avenue, elle n'est pas d'une application facile, et surtout elle a le grand défaut de laisser aux communes, directement responsables, la faculté de ne rien faire.

Le grand et fécond principe de la solidarité nationale exige que, par une juste contribution de toutes les collectivités administratives, communes, départements, État, aucun malheureux, enfant abandonné, adulte malade, vieillard indigent, ne soit laissé sans aide et sans secours. L'organisation du service, tout au moins pour les malades, pour les vieillards et les infirmes dépourvus de ressources, repose tout entière sur la commune, à la condition que celle-ci fasse son devoir et suive certaines règles générales édictées dans un intérêt supérieur d'humanité.

C'est ici que surgit, avec une autorité irrésistible, le devoir social d'assistance pour certaines catégories de malheureux. Les philanthropes français sont d'accord pour reconnaître la nécessité de l'assistance obligatoire au profit des enfants abandonnés, des aliénés indigents, des malades nécessiteux, des vieillards et des infirmes privés de ressources. Les essais de bienfaisance facultative pour la vieillesse et l'invalidité n'ont pas réussi, la méthode expérimentale a confirmé les principes et consacré les vœux du Conseil supérieur et des Congrès.

Il n'est pas possible de perpétuer le régime précaire et mal défini de la loi de 1897. Les projets d'organisation de l'assistance obligatoire aux vieillards et aux infirmes indigents sont prêts; le Parlement attend avec une impatience mal dissimulée l'initiative du gouvernement. L'assistance à la vieillesse et à l'invalidité ne se confond pas avec la mutualité; elle peut, elle doit être établie sans que l'organisation des secours constitue une prime à l'imprévoyance¹, elle ne fait pas double emploi avec le vaste et difficile projet des retraites ouvrières; elle est urgente, indispensable en tout état de cause, impérieusement nécessaire pour l'honneur de la République.

1. M. Georges Rondel a présenté sur ce point un très intéressant rapport à la deuxième section du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée de 1900. Voir aux annexes le texte des vœux votés.

MISÈRE ET BIENFAISANCE

Les adversaires de la charité légale, c'est-à-dire du principe de l'assistance publique, ont souvent invoqué cet âpre jugement : « Depuis soixante ans que l'administration parisienne de l'assistance publique exerce ses fonctions, on n'a jamais vu un seul indigent retiré de la misère par ce mode de charité ; au contraire, cette assistance constitue souvent le paupérisme à l'état héréditaire. Ainsi, nous voyons aujourd'hui inscrits sur les contrôles de cette administration les petits-fils des indigents admis aux secours publics en 1802, alors que les fils avaient été, en 1830, portés également sur ces tables fatales. »

Le trait est joli, l'observation piquante ; l'indigence héréditaire n'a d'ailleurs rien de paradoxal. Les infirmités se lèguent à travers les générations successives et les dégénérés par atavisme finissent par tomber, un jour ou l'autre, à la charge des bureaux de bienfaisance ou des établissements hospitaliers.

La boutade célèbre de M. de Watteville, pour être spirituelle, ne prouve rien contre la distribution des secours aux indigents. En effet, tant que la prévoyance mutuelle ou collective n'aura pas été rationnellement organisée, tant que les caisses d'assurances et de retrai-

tes ouvrières resteront à l'état d'espoir ou d'organisation, les infirmes, les vieillards et les orphelins, pour ne prendre que les catégories des clients de droit des bureaux de bienfaisance, devront être secourus par un procédé quelconque, à moins que l'autorité publique ne se désintéresse complètement de leur sort. Les individualistes les plus exagérés n'oseraient pas pousser à ces conséquences extrêmes leur répulsion pour la charité légale. Malgré son horreur du socialisme, M. Thiers, dans son fameux rapport du 26 janvier 1850 présenté au nom d'une commission législative, affirmait avec force la nécessité de la bienfaisance collective et puissante de tous, et, sans rien sacrifier au principe de l'obligation, il n'en déclarait pas moins que l'État « sera aussi fier d'épargner aux étrangers le spectacle de mendiants mourant de faim, que jaloux de leur montrer des ornements d'art ou de génie, la colonne de la place Vendôme aussi bien que l'Hôtel des Invalides. »

Un autre contemporain et collaborateur de M. Thiers, M. de Melun, qui a pris une part inoubliable à la préparation des lois de prévoyance sociale, a loyalement reconnu que la charité privée, si elle était abandonnée à ses seules forces, serait dans l'impossibilité absolue de soulager la misère : « On a fait de la société, s'écriait-il non sans éloquence, une singulière création. Elle se présente au plus grand nombre sous la forme du percepteur qui ruine, du gendarme qui arrête, du juge qui condamne, de l'exécuteur qui ordonne ou fait mourir, et on a peur de la montrer à tous comme une mère et une protectrice... Que la société sache donc se défendre surtout par ses actes, qu'elle ne se réfugie pas dans le droit strict que les jurisconsultes eux-mêmes taxent d'iniquité, qu'elle

justifie son organisation par des bienfaits, en sorte que toute attaque contre elle *ne soit plus seulement un délit, mais une ingratitude*, et le peuple, qui est plus juste qu'on ne pense, lorsque des excitations politiques ou des crises passagères n'obscurcissent pas son jugement, saura bien reconnaître ce qu'elle aura fait pour lui. »

Ces exhortations si sages n'ont pas vieilli, et nos grands philanthropes, Jules Simon, M. Théophile Roussel, M. Henri Monod, ne tiennent pas d'autre langage; le système de l'assistance facultative est de plus en plus condamné par l'expérience et par l'humanité; l'économie politique elle-même n'ose plus résister que pour la forme et les doctrinaires de l'école dure sentent la partie définitivement perdue.

Aussi bien les démographes ont fait entendre les avertissements les plus graves; une des causes du mal de dépopulation dont souffre la France réside dans l'appauvrissement des campagnes et l'exode des fils de paysans vers les villes provient, pour une large part, de l'insuffisance lamentable des secours publics. La population indigente et nécessiteuse des grandes villes est ainsi formée d'alluvions terriennes et l'afflux des non-valeurs à Paris notamment a pris des proportions démesurées.

Paris, qui longtemps s'enferma si jalousement derrière ses murailles d'octroi pour les marchandises et les denrées, Paris démantelé moralement laisse le passage libre à tous les pauvres et à tous les vagabonds qui viennent y chercher asile; avec une générosité sans bornes, la grande ville ouvre toutes larges, à deux battants, les portes de ses maternités et de ses asiles à toutes les mères et à tous les enfants et elle paie allègrement, sans un murmure, la plus grande part des dépenses nationales d'assistance maternelle.

Ce n'est pas exclusivement dans l'intérêt de Paris et des contribuables parisiens, au point de vue de la justice distributive, que les secours publics doivent être organisés sur tout le territoire de la République; l'intérêt national est en jeu; si l'on n'y prend garde, si la collectivité ne fait pas son devoir d'assistance, la misère, cette grande faucheuse d'hommes, poursuivra de plus en plus son œuvre malfaisante et la France, la plus haute personne morale qui soit au monde, y perdra le plus clair de ses énergies et le secret de sa vitalité indomptable.

LA BIENFAISANCE MÉTHODIQUE

La charité confuse a les pires défauts; elle favorise la fausse indigence et provoque la mendicité, elle prive de leur pension alimentaire les vieillards délaissés et les infirmes misérables, elle enlève toute vertu efficace aux secours occasionnels.

Il viendra certainement un jour où les institutions de prévoyance sociale et mutuelle auront assez de force pour préserver d'une déchéance momentanée, d'une détresse passagère, les travailleurs de n'importe quelle profession: une quadruple assurance sur la vie, contre les accidents et la maladie, pour la vieillesse, contre le chômage, permettra de parer à toutes les éventualités: le capital humain sera assuré, la solidarité aura été réalisée, dans la forme où l'a rêvé un philosophe de large envergure, M. Alfred Fouillée: « Dans les machines perfectionnées dont se sert l'industrie pour filer le lin, le coton ou la laine, dès qu'un seul fil se brise, le métier s'arrête de lui-même, comme si le tout était averti de l'accident arrivé à l'une de ses parties et,

avant de l'avoir réparé, ne pouvait continuer son travail. C'est l'image de la solidarité qui régnera de plus en plus dans la société humaine. Au milieu de cette trame sociale où s'entre-croisent toutes les destinées individuelles, il faudrait que pas un fil, pas un individu ne fût brisé sans que le mécanisme général fût averti, atteint, forcé de réparer le mal dans la mesure du possible. »

Cet idéal philanthropique n'est pas près d'être atteint, et, pendant longtemps encore, le secours public en cas de maladie et de chômage sera une nécessité inéluctable. La modicité des salaires, la surcharge de famille, mettent le plus grand nombre des budgets ouvriers en état d'équilibre instable ; ce n'est pas à la légère qu'un écrivain comme le baron de Gérando portait il y a plus d'un demi-siècle ce jugement malheureusement trop exact : « N'étant dotée d'aucune avance, exposée aux chances des événements, la classe des prolétaires ne peut compter que sur le produit du travail journalier. Elle confine immédiatement à la classe indigente. *Le moindre choc la confond avec celle-ci.* »

Aucune classe de la société n'échappe d'ailleurs à ces aléas, qu'avait entrevus Michelet ; à côté de l'ouvrier et du paysan, l'employé, le marchand, le petit fonctionnaire ont leurs servitudes, leur infirmité secrète ou visible, leurs risques de misère ; la gêne a beau se dissimuler à tous les regards, elle n'en exerce pas moins son action nuisible, étiolant des existences, abrégeant la durée de la vie, sournoisement homicide, lentement meurtrière, et cette pauvreté honteuse est comme le sphinx désolé des sociétés modernes.

Le pauvre honteux, c'est-à-dire le nécessiteux d'occasion, réduit à la misère par un coup de chômage ou de maladie, a d'autant plus de répugnance à solliciter

un secours public qu'il est plus exposé à se voir confondu avec les indigents en titre ; il redoute d'entrer au bureau de bienfaisance, tandis qu'il accepte à la rigueur d'invoquer l'appui d'un maire, d'un adjoint, d'un conseiller municipal, d'un administrateur impartial et discret. Mais que faire et à quel procédé recourir, si l'homme qui souffre de la faim ne veut faire à personne la confidence de sa détresse ? Si aucun signe extérieur ne révèle la situation critique d'une famille ou d'un individu, on n'aperçoit pas les moyens de triompher de ce mutisme volontaire : tout au plus pourra-t-on, en consultant les registres des bureaux de placement gratuit et mutuel dans chaque arrondissement et en se servant avec tact de ces informations indirectes, obtenir des présomptions de détresse ; cette sollicitude altruiste est d'ailleurs astreinte à certaines limites, sous peine de devenir vexatoire et inquisitoriale.

A défaut d'institutions préventives, et sans préjudice de garanties plus satisfaisantes, l'Assistance publique ne peut évidemment se dérober à l'obligation de secourir temporairement les nécessiteux de tout âge et de toute condition sociale ; l'adoption du système anglais, qui réserve le secours officiel aux *pauvres* catalogués, aux indigents proprement dits, soulèverait à bon droit en France un désaveu de l'opinion. En attribuant exclusivement le bénéfice de la bienfaisance communale aux pauvres tombés à l'état d'indigence chronique, on accorde une véritable prime au *pauvre* officiellement reconnu, au *pauper*, et celui-ci se gardera bien de tenter un effort pour se suffire à lui-même, dans la crainte de compromettre son avenir d'*assisté*, de perdre son titre de pensionnaire du *work-house*.

Lorsqu'on constate à quel point, dans l'organisation parisienne actuelle, le défaut d'entente des institutions

bienfaitantes et des œuvres charitables favorise les mendiants au dépens des pauvres authentiques, on hésite à se rallier aux projets de réorganisation tendant à confier à deux administrations distinctes la tutelle des indigents et l'assistance aux nécessiteux. On a proposé de rattacher ceux-ci à l'administration centrale et de placer ceux-là sous l'action de l'autorité locale ; la combinaison inverse serait plus séduisante. En effet, si l'idée d'une séparation complète ne se heurtait pas à des objections très fortes et s'il fallait à tout prix établir une cloison séparative entre l'indigent inscrit et le malheureux occasionnel, le premier pourrait sans grand inconvénient dépendre de l'administration centrale, tandis que le second devrait toujours rester justiciable de la mairie d'arrondissement, mieux placée pour apprécier la légitimité des demandes et l'appropriation des secours.

Au surplus, cette distinction nécessaire entre l'assistance permanente et le secours temporaire sera facilement obtenue à l'intérieur de l'arrondissement, même à l'aide du décret de 1895, libéralement interprété. Les secours annuels d'indigence seront distribués par le bureau d'assistance, tandis que les secours aux nécessiteux seront accordés par le maire ou son délégué, sur l'avis de la délégation permanente. Le nécessiteux ne frappera pas à la même porte que l'indigent ; son amour-propre sera sauf et le pauvre honteux n'aura plus les mêmes raisons de renfermer tragiquement en lui-même le secret de sa douleur et de sa détresse.

Un pieux subterfuge permettra d'ailleurs, même au risque d'un surcroît de requêtes, de vaincre et de dissiper ces répugnances honorables ; la diversité des caisses de secours, distinctes en apparence du budget des pauvres, a l'avantage de ménager la dignité de ceux qui

préfèrent la mort à l'aumône humiliante. Les mairies disposent de fonds spéciaux pour secours de convalescence, pour secours de loyer, pour secours de chômage, pour secours de grossesse et d'allaitement et ces différentes allocations donnent le moyen d'atteindre les causes passagères de misère¹.

La plus grave crise pour un ménage de travailleurs et d'employés, celle qui le jette dans les pires souffrances, est celle de la maladie du chef de famille. Le séjour du père ou de la mère à l'hôpital ou leur traitement à domicile épuisent les dernières ressources, les faibles économies ne sont pas longues à disparaître, les objets mobiliers, les effets, la literie s'engouffrent au Mont-de-Piété, la situation s'aggrave jusqu'à devenir intolérable et la convalescence elle-même ne met pas un terme à ce martyrologe domestique. Après l'hôpital, après l'asile de convalescence, le chômage fournit une troisième étape, non moins pénible et non moins douloureuse et ce ne sera pas trop de plusieurs années de travail pour réparer le trouble affreux, la désorganisation profonde de ces trois agents de misère associés et solidaires : la maladie, la convalescence, le chômage.

La perte d'emploi produit, à elle seule, les mêmes ravages ; le chômage prolongé, des revers de fortune, opèrent de véritables déclassements. Le boutiquier de la veille est devenu marchand des quatre saisons et l'artisan aisé passera demain au rang d'homme de peine ou de manœuvre ; les professions libérales paient comme toutes les autres leur tribut et M. de Gérando, dans sa magistrale étude, avait bien raison de définir ainsi les pauvres honteux : *pauvres qui siégeaient hier*

1. Ces différents secours ont été dernièrement et sans doute passagèrement rattachés au bureau de bienfaisance lui-même.

au milieu de nous, dont peut-être demain quelques-uns des nôtres parleront le sort.

Plus les caisses de secours auront une destination spéciale, plus les formes d'assistance seront variées, tant au point de vue public qu'au point de vue privé, à la condition toutefois de ne pas s'ignorer mutuellement, et plus l'assistance temporaire aux nécessiteux d'occasion, à ceux qui traversent une crise passagère, aura de valeur et d'efficacité.

Au fond, toute recherche sur la distribution des secours aux indigents, aux nécessiteux, aux malades — car ceux-ci ont également droit à une assistance particulière, sinon pour eux, du moins pour la famille privée de son gagne-pain, — est dominée par un principe essentiel : c'est qu'au lieu de tomber sur la population pauvre comme un brouillard insensible, suivant l'expression imagée de M. Vée, le secours doit être efficace, c'est-à-dire assez abondant pour mettre l'indigent invalide à l'abri du besoin et pour préserver d'une chute dans l'indigence le nécessiteux valide. Il n'y a qu'un moyen de rendre le secours efficace, c'est de ne l'accorder qu'à bon escient, en connaissance de cause, après une investigation sûre et rapide ; un bon service d'enquête est la partie fondamentale, la pierre angulaire d'une bonne assistance à domicile, officielle ou libre et toute organisation défectueuse au point de vue de l'information préalable pêche par la base et doit être remaniée de fond en comble.

En dépit de ses inconvénients multiples et de ses dangers certains, la charité aveugle n'en a pas moins été, pendant des siècles, l'unique forme de la bienfaisance, et même dans un siècle de philanthropie éclairée, elle survit encore dans des proportions énormes ; le don personnel à un inconnu n'est pas autre chose qu'une

manifestation de charité aveugle, l'aumône dans la rue est la principale source de la mendicité.

Une mauvaise distribution de secours à domicile a pour effet inévitable de favoriser la paresse et l'imprévoyance : les apostrophes les plus véhémentes contre la charité légale ont surtout pour objet l'assistance accordée aux faux indigents, à nos mendiants professionnels. Le pasteur Naville a érigé en principe que la bienfaisance publique excluait toute distinction de mérite et de moralité, et cela parce que « le sous-inspecteur et les autres fonctionnaires de Calne, dans le comté de Witt, ont avoué, dans leur déposition devant les commissaires du Parlement, que les ivrognes, les blasphémateurs, les voleurs de leur paroisse, étaient assistés d'après les mêmes règles et la même mesure que les individus les plus recommandables. »

Le fougueux adversaire de l'assistance sociale triomphe à peu de frais, en confondant ainsi la charité confuse avec la bienfaisance méthodique ; il va de soi que, si des précautions infinies ne sont pas prises pour dépister les mendiants et les fainéants d'habitude, le secours public peut devenir une prime à l'oisiveté vicieuse et la pauvreté passer à l'état de métier lucratif.

Certes, la charité aveugle fait des pauvres, elle crée les mendiants ; l'assistance méthodique, au contraire, tend à supprimer la mendicité et à restreindre l'indigence ; c'est un fait d'expérience qui se vérifie chaque jour davantage.

Malgré les efforts de Saint Louis, qui avait voulu dresser le rôle des pauvres laborieux âgés ou infirmes, malgré les ordonnances de François I^{er} sur l'*aumosne raisonnable*, la distribution charitable avait lieu sans méthode et sans règle ; la vigilance des curés, vi-

caires et marguilliers de Paris était grandement en défaut, si l'on note que la paroisse Saint-Sulpice, pour une population de 80 000 âmes, assistait, de 1777 à 1780, plus de 20 000 personnes ; une telle proportion d'indigents ou de nécessiteux donne la mesure du désordre et de l'émiettement des aumônes sous l'ancien régime. Ce n'était pourtant pas faute d'édicter des peines rigoureuses et terribles, celles du fouet, des galères, de la transportation, de la potence pour diminuer le nombre des mendiants et des pauvres ; le mal de misère et de mendicité n'était pas guéri pour autant, aggravé de plus en plus par la guerre et par la disette, insuffisamment combattu par des mesures maladroites dans une seule ville du royaume.

La multiplicité des aumônes des paroisses n'avait d'autre résultat que celui d'encourager l'immigration à Paris des bandes de vagabonds et de truands, formées par la rigueur des temps ; le 29 août 1596, un arrêt du Parlement ordonnait à tous les pauvres valides qui n'étaient pas de Paris d'en sortir dans les vingt-quatre heures et de se retirer chacun au lieu de sa naissance « à peine d'être pendus et étranglés sans forme ni figure de procès ».

Aucune de ces menaces ne parvenait à vaincre la malice des mendiants, ainsi que s'exprimait l'édit de 1612, « aimant mieux voguer et caïmander par les villes que travailler et employer leur force pour gagner leur vie, abusant de la dévotion et charité des gens de bien qui leur font de si grandes aumosnes qu'ils leur donnent moyen de vivre sans travail et sans soins, d'où vient qu'ils se retirent tous ès villes, spécialement notre bonne ville de Paris, en laquelle de toutes parts ils abondent en affluence ».

Pendant plusieurs siècles, on pourrait ainsi suivre

à la trace et saisir sur le vif les effets habituels de la charité mal informée, plus nuisible qu'utile, favorisant le mendiant hardi au détriment du pauvre décent, agglomérant sur un espace restreint les malheureux et les parasites de tout un pays, développant le paupérisme au lieu de le combattre et de l'enrayer.

En 1777, un brave homme qui s'était intitulé l'avocat des pauvres, Lambert, développait cette idée dans un mémoire adressé à l'Académie de Châlons : « Allez au-devant du pauvre, faites-lui trouver dans sa maison le travail, le nécessaire, et vous n'aurez plus besoin ni de lois, ni de chaînes pour réprimer la mendicité. » Dans son *Cahier des pauvres*, recueilli par M. Ch. L. Chassin¹, cet avocat infatigable demandait, entre autres choses « que l'universalité des pauvres répandus sur chacun des points de la surface du royaume soit comprise sous un commun régime de soins et de surveillance, au moyen desquels ils puissent se fixer à leurs utiles travaux, n'être plus aussi exposés à émigrer, à voguer au hasard, à venir en foule dans cette capitale y prostituer aux usages les plus vils, à tous les vices, aux attroupements les plus redoutables, à tous les crimes que la misère traîne à sa suite, des bras destinés à féconder la terre... Que le dénuement du pauvre ne soit plus contre lui un titre de réclusion. »

En 1789, la protestation contre les dépôts de mendicité, contre le renfermement des pauvres, contre la répression de la misère, était universelle et poignante. Les trois ordres sont unanimes ; le cahier du clergé contient ce vœu : « Que la mendicité soit extirpée, comme étant le fléau des villes et plus encore celui des campagnes ; que, pour y parvenir, on établisse des ate-

1. *Les élections et les cahiers de Paris en 1789.*

liers de charité, qu'on prenne d'autres moyens, qu'une administration sage et éclairée est plus à portée de connaître, mais jamais d'enfermer les mendiants dans d'affreuses maisons de dépôt, où les traitements qu'ils éprouvent révoltent l'humanité. » La noblesse demande à son tour que les États provinciaux cherchent tous les moyens d'éteindre la mendicité et de la prévenir en procurant du travail. Le tiers état n'est pas moins explicite : « Que les dépôts de mendicité soient abolis et des ateliers publics ouverts, dans lesquels les personnes de tout âge, de tout sexe, valides ou invalides, puissent trouver, dans tous les temps, et surtout pendant l'hiver, une occupation convenable à leur état et à leur situation ; à l'égard des personnes connues et domiciliées, le chef des ateliers leur fournira des ouvrages de nature à les occuper dans leur maison ; le tout sous l'inspection des assemblées provinciales et municipales. »

La bienfaisance à domicile, pratiquée jusqu'alors par les paroisses, ne se dégageait que faiblement, tandis que par une juste réaction contre les terribles abus de la mendicité professionnelle, l'idée d'assistance par le travail séduisait les esprits par ses avantages immédiats. Cette nouvelle expérience des ateliers de travail ne fut pas de longue durée et la municipalité de Paris songea dès lors à établir une organisation civile de secours aux indigents : la période de tâtonnement se prolongea jusqu'en 1822, époque à laquelle les douze bureaux de charité commencèrent à fonctionner normalement, régulièrement. Le rôle des indigents, qui comprenait, en l'an X, 111 626 inscrits, se réduisit en 1822 à 54 525 ; tout en tenant compte de la différence des temps et des causes accidentelles de détresse qui devaient augmenter la population nécessaire à la fin de la période révolutionnaire, il est im-

possible de méconnaître l'importance des résultats obtenus par une meilleure distribution des secours et notamment par l'organisation, bien qu'encore défectueuse, des enquêtes.

D'ailleurs, plus d'une expérience mémorable a mis en pleine lumière la vertu de la bienfaisance clairvoyante. Plusieurs villes d'Allemagne, Hambourg, Brème, Lubeck, dès la fin du siècle dernier, avaient organisé sur des bases rationnelles le secours à domicile. L'institut des pauvres de Hambourg a été restauré, en 1788, pour purger la ville des mendiants qui l'infestaient, car au xvi^e siècle un premier effort avait été tenté ; un grand élan de philanthropie permit d'associer les citoyens les plus notables et les plus dévoués à cette œuvre si difficile. La ville, qui comptait alors 107 000 habitants, fut divisée d'abord en soixante et ensuite en soixante-quatre quartiers ; trois commissaires furent désignés, dans chaque quartier, pour procéder à des enquêtes attentives et pour dresser le budget de la misère. Au début de l'institution, 7 391 personnes furent secourues ; au bout de dix ans, cette population d'assistés était ramenée au chiffre de 2 689, soit 1 592 vieillards septuagénaires, 1 097 infirmes ; ce fut une révolution bienfaisante au moral comme au physique. Les curateurs des pauvres, n'ayant à surveiller au plus qu'une vingtaine de familles, ont pris leur tâche au sérieux, ils remplissent un véritable patronage sur leurs voisins indigents, tout à la fois protégés, secourus et réconfortés par ces patrons de bonne volonté.

Cette initiative originale, dont tout le mérite repose sur l'enquête préalable et sur la multiplicité des visiteurs, servit de modèle au Danemark, à la Suède, à la Norvège, et à plusieurs villes allemandes, notamment

à Berlin et à Leipzig. L'administration d'assistance de Berlin, après avoir traversé une crise voisine de la banqueroute, se releva par l'application de la méthode de Hambourg, en confiant à des commissaires la surveillance de 10 ou 12 ménages indigents. L'institut de Leipzig a dû son succès à la coopération d'un grand nombre de *patrons des pauvres*, munis d'un questionnaire minutieux qui les oblige à faire en conscience leur métier d'enquêteurs bénévoles et de tuteurs diligents.

La ville industrielle d'Elberfeld a réformé plus radicalement la distribution des secours à domicile ; elle y est parvenue en poussant à ses extrêmes limites la division du travail, en rendant obligatoire la fonction de curateur des pauvres, en suscitant l'esprit de mutualité communale.

Le système d'Elberfeld est surtout caractérisé par le fonctionnement d'une curatelle des pauvres régulière et légale. L'administration d'assistance est placée sous la direction d'un conseil de neuf membres : le bourgmestre président, quatre conseillers municipaux, quatre citoyens élus par le conseil municipal.

En décentralisant l'assistance et en la portant réellement au domicile de l'indigent, à la porte du nécessaire, le promoteur de la réforme, M. Daniel von der Heydt, avait voulu atteindre un double but : supprimer la mendicité, assister *efficacement* l'indigent véritable et le nécessaire authentique : cette espérance paraît s'être complètement réalisée. Dès 1867, seize ans après la fondation de son œuvre, M. Daniel von der Heydt pouvait se flatter qu'aucun pauvre ne mendiait dans les rues ou dans les maisons et que tout indigent reconnu recevait ce qui lui était nécessaire pour sa nourriture, ses vêtements, son logement et sa santé.

En 1853, lors de la réforme, Elberfeld renfermait, pour une population d'environ 50 000 habitants, plus de 4 000 assistés à domicile ; deux ans plus tard, ce nombre était descendu à 2 948, pour tomber en 1873 à 980, alors que la cité manufacturière avait gagné un excédent de population d'environ vingt-sept mille habitants.

En 1856, la dépense par tête d'habitant pour l'assistance publique était, à Elberfeld, de 3 marks 23, en 1887 elle n'est plus que de 2 marks 14 : inversement, suivant les observations recueillies sur place par M. A. Le Roy, la moyenne des secours, qui n'était que de 35 marks 37 pfennings par chaque pauvre, s'est élevée à 54 marks 49 pfennings. M. Döring, vice-consul de France à Elberfeld, a calculé que l'application de ce système avait procuré à cette ville, en trente-trois ans, une économie d'environ cinq millions et demi de francs.

Un résultat si considérable n'a pas été obtenu sans un effort soutenu, sans une organisation méthodique. La clé de voûte du système d'Elberfeld n'est autre que la curatelle des pauvres, qui fonctionne comme une véritable magistrature locale ; les curateurs ne peuvent se dérober à ce que la commune attend de leur zèle, ils sentent l'importance de leur mission, la gravité de leur ministère et ils tiennent à honneur de ne pas démeriter aux yeux de leurs concitoyens. Les présidents de district ne se font pas faute de les encourager, de les contrôler, de les réprimander au besoin et l'administration centrale ne se laisse dépouiller d'aucune de ses prérogatives essentielles.

La subdivision de la ville en petits îlots permet aux curateurs de visiter leurs administrés au moins une fois tous les quinze jours, de leur accorder l'assistance morale dont ils ont besoin, d'aider au relèvement par

le travail des nécessiteux, de provoquer même des mesures répressives contre les indigents paresseux et ivrognes ; ils font à proprement parler la police des pauvres allant jusqu'à la recherche de la paternité pour restituer une famille aux enfants naturels.

Lorsqu'ils vantent à juste titre le système d'Elberfeld, les panégyristes ne se proposent pas de l'importer tel quel, dans son intégrité sévère ; ils veulent surtout mettre en relief l'idée maîtresse qui consiste à morceler le plus possible la circonscription d'assistance et à élever le nombre des enquêteurs et des visiteurs, autant pour éliminer les mendiants professionnels que pour donner aux secours d'indigence et de nécessité leur maximum de rendement utile et d'efficacité préservatrice. Cette idée maîtresse se retrouve ailleurs qu'à Elberfeld et dans les villes allemandes ; elle dirige les principales tentatives de bienfaisance rationnelle qui se sont produites dans ces vingt-cinq dernières années, en Angleterre et aux États-Unis.

On a pu justement reprocher à l'administration des pauvres d'Angleterre d'accorder une sorte de prime à l'indigence absolue, en se désintéressant presque complètement des demi-pauvres et des nécessiteux d'occasion, comme si elle avait voulu réagir contre les abus antérieurs au bill de 1834. Avant cette époque, des secours étaient alloués comme appoint de salaires aux indigents valides ; l'allowance jouait le rôle du salaire minimum ; la paroisse devait invariablement parfaire le gain insuffisant du travailleur, sans lui demander aucun compte, aucune justification, tout au moins dans la réalité ; l'exagération maladroite des secours de demi-indigence et de chômage a malheureusement contribué à compromettre leur existence ; les nécessiteux ont été dès lors repoussés comme indi-

gues des secours publics et les unions de paroisses n'ont plus accepté à l'intérieur des *workhouses* comme au dehors que les incurables de la misère, les vétérans de la mendicité.

Cette préférence exclusive pour les indigents n'a pas ralenti le développement du paupérisme, malgré l'extension croissante des œuvres de bienfaisance privée. L'obtention des secours à domicile était devenue une véritable industrie, suivant la forte expression de M. Loch dans son rapport au Congrès international d'assistance de 1889. Le quartier le plus pauvre de Londres, celui de Whitechapel, recevait une proportion d'indigents secourus à domicile de 16,1 pour mille habitants, tandis qu'au contraire le quartier riche par excellence, la Cité, assistait 62,2 indigents pour mille habitants. « Peut-on donner, disait M. Loch, une preuve plus éclatante que la richesse dont il est fait usage sans discernement et sans un sentiment juste du devoir social n'est rien moins que charitable et tend, non au relèvement, mais à la dégradation des malheureux ? »

Les Anglais, avec leur grand sens pratique, ne pouvaient manquer d'évaluer l'énorme déperdition de forces et de ressources occasionnée par la rivalité des œuvres et la superposition des secours. En dehors des hôpitaux libres et des dispensaires, dont l'entretien annuel coûte plus de dix-huit millions, le fonctionnement de la loi des pauvres correspondait à une dépense de près de 57 millions, 61 millions représentaient l'apport des institutions privées, des corporations, des offrandes charitables, etc. Ce budget colossal s'éparpillait en quelque sorte : d'une part, les ressources de l'assistance privée étaient, d'après le témoignage autorisé de M. Loch, *distribuées à tort et à travers* ; d'autre part,

les secours publics étaient abondants, « mais la misère augmentait en dépit des secours, elle semblait même y trouver un aliment ».

C'est alors que M. Goschen, président du *Local Government Board*, préconisa dans une circulaire l'entente entre l'assistance officielle et la charité libre, en vue de venir en aide à toutes les formes de misère, tout en évitant les erreurs et les doubles emplois : le bénéfice du secours d'indigence ne devait être attribué que comme pis-aller, le nécessaire restant tributaire des sociétés privées, agissant de concert avec l'administration de la *poor law*, lui empruntant ses renseignements, faisant avec elle échange de notes et de services.

Les *Charity organisation Societies*, sous un nom différent, existaient de longue date en Angleterre ; elles avaient déjà pour objet le relèvement du nécessaire et elles sentaient tout le prix d'une information minutieuse et sévère ; quelques-unes de ces associations avaient été fondées pour ménager aux pauvres le réconfort moral des visites fréquentes.

Peu à peu, sous l'influence des idées nouvelles, le programme de ces groupements s'est mieux dessiné, et les sociétés de charité organisée ont pris conscience de leur rôle ; leur physionomie s'est accusée, leur originalité a pris corps. M. Loch a emprunté au *Manual of the London Society* cette définition concise : « Le principal objet de la Société est l'amélioration du sort des pauvres : 1° en créant une collaboration entre l'assistance privée et les institutions de la *poor law*, aussi bien qu'entre les diverses œuvres d'assistance privée ; 2° en assurant des enquêtes sérieuses et des secours efficaces ; 3° en réprimant la mendicité. »

La grande Société de Londres comprend quarante

comités de districts, indépendants les uns des autres au point de vue financier, mais formant une véritable fédération au point de vue de l'action commune. Le comité central soutient par des subsides les comités dont les ressources sont insuffisantes. L'œuvre, qui repose essentiellement sur le principe des enquêtes nombreuses et des visites répétées, se sert à la fois de coopérateurs bénévoles et d'auxiliaires rétribués.

Toutefois, la coopération avec la bienfaisance publique et les œuvres paroissiales ne paraît pas avoir été suffisamment réalisée. M. Loch se plaignait avec discrétion, au Congrès international d'assistance de 1889, de la tiédeur des *guardians* de l'administration officielle et de l'abstention du clergé ; il donnait en exemple les visites amicales de Boston et des États-Unis, et il reconnaissait loyalement la lenteur de la réforme : « Il y a toutefois parmi nous, déclarait-il, un manque de foi dans l'efficacité des efforts individuels, manque de confiance dû en partie aux difficultés inhérentes à une œuvre de ce genre dans une très grande ville ; on n'arrivera que très lentement à acquérir la confiance qu'il faudrait. »

Malgré cet aveu attristé, M. Teissier du Gros n'en a pas moins relevé qu'entre 1869 et 1886 le nombre des indigents s'est abaissé à Londres dans la proportion de trente-cinq pour cent : l'organisation de la charité, bien qu'insuffisante, a été sans conteste pour une certaine part dans cette décroissance.

L'expérience a mieux réussi et l'innovation a été poussée plus loin dans les jeunes cités américaines que dans les vieilles villes d'Europe, même parmi celles qui en avaient pris le plus chaleureusement l'initiative, comme la métropole anglaise, d'où la propagande s'est répandue à travers les États-Unis. Ces villes neuves, en pleine croissance, ont un attrait particulier pour les

chevaliers d'industrie de toute espèce, pour les passagers suspects et notamment pour les trafiquants de mendicité ; elles sont une proie d'autant plus facile aux faux pauvres que les naufrages y sont plus fréquents, les ruines plus rapides, l'immigration étrangère plus abondante.

En 1876, la ville de Buffalo supportait une dépense très lourde pour les secours à domicile ; le dixième de la population était secouru, *les rues fourmillaient de mendiants*, d'après le propre témoignage de M. Rosenau ; le révérend S. Humphreys Gurteen, sous-recteur de la cathédrale de Saint-Paul, suscita la fondation d'une société de bienfaisance méthodique (*Charity organisation Society*), sur le modèle des associations similaires de Grande-Bretagne. En peu d'années, ce mouvement s'étendit à la plupart des villes américaines et nulle part l'organisation de l'assistance n'a été poursuivie avec une ténacité plus passionnée qu'aux États-Unis : nulle part les femmes n'ont apporté à cette œuvre philanthropique un concours plus assidu, plus utile.

Si, comme dans le système d'Elberfeld, le territoire urbain est divisé en un grand nombre de districts de bienfaisance, si la première enquête est confiée, comme à Paris, à un agent d'investigation rétribué, les sociétés de charité américaines se distinguent surtout par la large place qu'elles font aux dames patronnesses. Celles-ci portent le nom pittoresque et touchant de *visiteuses de l'amitié*. « La friendly visitor, a écrit M. S. Rosenau, est le point d'appui de la charité organisée. Elle pénètre dans « the homes » des pauvres, en amie, pas en distributrice d'aumônes. Sans importunités, mais par des efforts patients et persistants, elle cherche à gagner leur confiance. Elle donne à la femme des leçons salutaires de propreté, de cuisine, d'écono-

mie, de prévoyance et de soin des enfants. Elle cherche à encourager la famille à se contenter de son humble lot et à s'élever dans le monde autant que sa situation le permet. Elle devient la conseillère fidèle. Bon ange gardien, elle répand partout le doux parfum de l'amitié et de l'amour, vraie charité qui ne s'arrête pas à l'aumône, mais qui attache les riches et les pauvres par un lien à la fois saint, durable et bienfaisant. »

Ce portrait flatteur de la visiteuse de l'amitié donne à tout prendre la mesure de l'estime où la femme est tenue par delà l'Atlantique, et, s'il embellit les traits d'un certain nombre de ces dames dévouées, il reproduit fidèlement la physionomie de quelques-unes de ces protagonistes de la bienfaisance méthodique, disciples et émules de miss Octavia Hill, l'infatigable prédicante, la grande amie des pauvres.

La visiteuse de l'amitié ne doit jamais distribuer d'argent ; elle provoque le secours approprié, tout en s'efforçant de coopérer au sauvetage de la famille momentanément frappée d'indigence. Un chantier de travail pour les hommes, une buanderie pour les femmes, des crèches pour les enfants, d'autres institutions gravitent autour de la société charitable, qui réunit dans un effort commun les fonctionnaires publics et les citoyens de bonne volonté des deux sexes.

A l'instar des unions d'assistance allemandes, suisses et françaises, la *Charity organisation Society* protège une ville contre l'exploitation des mendiants étrangers ; elle tend à supprimer radicalement la charité manuelle, l'aumône banale, et elle s'efforce d'éviter les superpositions de secours par où s'écoule habituellement la majeure partie du budget d'assistance publique et privée.

La société de bienfaisance méthodique recueille et centralise la liste de toutes les personnes secourues par

les différentes collectivités charitables. L'honorable M. Rosenau a fourni sur ce point, au congrès d'Assistance, une notice détaillée sur ce qu'il a appelé le comptoir de règlement de la charité. « Toutes les institutions de bienfaisance, soit collective, soit particulière, sont priées d'envoyer à la société, sur des feuilles fournies pour cet objet, non pas seulement pour enquête, mais pour enregistrement, les noms et les adresses de toutes les personnes auxquelles elles ont donné l'aumône, avec des renseignements suffisants sur leur état social, afin qu'ils soient identifiés. Il faut indiquer aussi l'espèce et le montant du secours donné à chacun ainsi que le nombre de ses répétitions. Les renseignements ainsi obtenus sont considérés comme absolument confidentiels et pas une ligne n'en est révélée, même à un membre de la société, à moins qu'il ne donne une raison suffisante. »

Grâce à ce répertoire, tenu soigneusement à jour, le cumul des secours se découvre aisément et le bureau central d'enregistrement avertit qui de droit, tout en laissant subsister le lien qui rattache le pauvre à l'établissement ou à l'œuvre qui paraît la mieux outillée pour le secourir. Lorsqu'au contraire l'indignité est avérée, le fraudeur et le mendiant sont démasqués, le quémandeur indigne est disqualifié de toutes parts.

En l'espace d'une année, l'application de ce système permit de réduire les dépenses communales d'assistance à domicile de la ville de Buffalo de 100 636 dollars à 61 487 dollars ; pendant les années suivantes, l'économie s'est encore accentuée, malgré l'accroissement de population. Le nombre des clients de la société ne fit que diminuer progressivement, et l'assistance méthodique, sans avoir, hélas ! éteint le paupérisme, l'a tout au moins atténué dans une large mesure.

Philadelphie, Boston, d'autres villes, ont à peu près établi sur les mêmes bases la bienfaisance méthodique ; le nombre des visiteurs y est très élevé, la coopération reste la même entre les différentes œuvres publiques et privées, les secours à domicile sont mieux distribués et moins coûteux, le flot des mendiants diminue, l'indigent reçoit une aide plus puissante et le nécessiteux un appui plus efficace.

Toutes ces tentatives ne sont pas d'égale valeur, elles n'ont pas la même fortune, et plus d'un détail serait à corriger si l'on voulait mettre une institution semblable en harmonie avec nos mœurs et nos habitudes d'esprit ; mais l'expérience faite, sous des formes différentes, en Allemagne, en Suisse, en Angleterre, aux États-Unis, a produit des résultats trop considérables, elle apporte une leçon trop démonstrative pour que notre bienfaisance confuse et routinière ne cherche pas à se réformer elle-même en s'inspirant des principes et des règles de l'assistance méthodique : perfectionnement des enquêtes, surveillance régulière des pauvres à domicile, coopération des femmes, entente des administrations publiques et des œuvres privées, appropriation, variété et efficacité du secours accordé à l'indigence incurable et à la détresse momentanée. La lutte contre le paupérisme vaut bien qu'on lui consacre plus d'activité méthodique et qu'on dépense pour elle à la fois plus d'argent, plus d'intelligence et surtout plus de dévouement.

XVI

LE SYSTÈME D'ELBERFELD

Le système d'Elberfeld est justement populaire et célèbre; il s'adapte à l'organisation de l'Assistance publique en Allemagne.

L'Assistance publique en Allemagne est obligatoire, et cette obligation est surtout constituée parce que l'on est convenu d'appeler la loi du domicile de secours, loi du 6 juin 1870 et du 8 mars 1871. Depuis cette loi, l'assistance aux indigents et aux nécessiteux est obligatoire pour la commune et pour l'État. Le domicile de secours s'acquiert par deux années de résidence dans une localité, et il se perd par suite d'une absence de deux années.

Les deux principaux organes d'assistance sont représentés par l'Union locale et par l'Union provinciale. L'Union locale, comme son nom l'indique, caractérise la commune et l'Union provinciale a pour territoire, soit la province ou le cercle administratif, soit l'État.

Lorsqu'un pauvre ne tombe pas sous le coup de l'Union locale, lorsqu'il n'a point de domicile de secours, il est à la charge de l'Union provinciale ou de l'État.

Pour bien se rendre compte de l'organisation de l'Assistance publique allemande, il convient de ne pas

oublier qu'en vertu de la loi sur la liberté de circulation et de séjour (loi de 1867), les communes sont armées contre l'intrusion des non-valeurs; elles peuvent interdire le séjour à un nouvel arrivant hors d'état de gagner sa vie et celle des siens et dépourvu de ressources; même une fois installé, si la nécessité d'assister le nouvel arrivant se produit avant qu'il ait acquis le domicile de l'assistance, dans le cas d'incapacité temporaire de travail, la continuation du séjour peut être refusée.

Il est impossible de comprendre le fonctionnement et l'organisation de l'Assistance publique en Allemagne, si l'on n'a pas présente à l'esprit cette clause fondamentale de la loi sur la liberté de séjour et de circulation.

Les communes peuvent, toutes les fois qu'il y a présomption d'indigence, s'opposer au domicile de secours local et rejeter le pauvre sans domicile. C'est pour cette raison qu'en Allemagne, plus que partout ailleurs, est redoutable le vagabondage, parce qu'un très grand nombre d'indigents, de nécessiteux ayant perdu le domicile de secours dans leur commune d'origine, sont incapables d'en acquérir un autre dans une commune d'adoption.

Le système d'Elberfeld date de 1852. Il est dû à Daniel Von den Heydt, qui se réclame de la tradition mosaïque. C'est dans Moïse, dit-il, qu'il a vu pour la première fois une organisation qui décentralise le travail et surtout la tutelle des pauvres.

M. le Dr Muensterberg rattache le système d'Elberfeld à la période primitive de l'Église. Ce sont, d'après lui, les diacres et les diaconesses qui, au III^e siècle de l'ère chrétienne, ont les premiers établi la curatelle des pauvres. Les villes de Hambourg et de Berlin se disputent l'honneur de la paternité du système d'Elberfeld.

Pour saisir l'importance du système d'Elberfeld, il faut se placer dans le milieu germanique tel qu'il est constitué par la loi du domicile de secours et de la liberté de circulation, et se pénétrer d'une des stipulations légales de la bienfaisance publique. En vertu de la loi, les électeurs communaux ne peuvent décliner les fonctions d'administrateurs de l'Assistance publique, à moins d'excuses valables. Il existe un devoir civique auquel nul ne peut se dérober, c'est celui d'exercer, pendant 3 années au moins, les fonctions de curateur des pauvres.

L'article 4 de la loi du 8 mars 1871 est ainsi conçu : « Nul, s'il est électeur communal, ne peut décliner les fonctions gratuites d'administrateur de l'Assistance publique, à moins d'excuses valables. Quiconque voudrait se soustraire à ces fonctions pourrait être privé de ses droits civiques pendant 3 à 6 années, déclaré déchu du droit d'occuper tout emploi honorifique et obligé de payer d'un huitième à un quart en sus des taxes communales auxquelles il est déjà soumis. »

On aperçoit toutes les conséquences d'une telle disposition légale et combien elle facilite le recrutement des administrateurs des bureaux de bienfaisance. J'emploie les termes français pour plus de clarté.

On se plaint à Paris et dans les grandes villes de la difficulté de recrutement du personnel bienfaisant. En Allemagne, dans toutes les villes allemandes qui ont adopté le système d'Elberfeld, il n'y a pas la moindre difficulté ; tous les électeurs, tous les citoyens paient leur dette à la bienfaisance publique. Les administrateurs ou curateurs des pauvres ainsi recrutés sont en nombre suffisant pour que chacun d'eux n'ait pas un territoire qui renferme plus de 5 à 6 ménages d'indigents ou de nécessiteux.

Tel est très exactement le fond du système d'Elberfeld qui consiste à décentraliser le travail et la surveillance de façon à confier un îlot, un quartier ou une circonscription, à un curateur responsable. M. le Dr Muenterberg l'a défini en deux mots : individualisation et décentralisation¹.

Dans la ville d'Elberfeld même — qui peut être à bon droit citée comme modèle, puisque c'est là qu'en 1852 le système a pris naissance — il existe 31 présidents de district et 400 curateurs des pauvres. Ces présidents de districts ont chacun dans leurs attributions la surveillance des quartiers, et chaque quartier — que nous appellerons plus volontiers îlot — comprend un curateur par groupe de 5 à 6 ménages.

L'Assistance publique, en Allemagne, est *ouverte* ou *fermée* (à domicile ou hospitalière).

L'Assistance à domicile ou ouverte existe dans une proportion beaucoup plus grande qu'en France, celle de 80 pour 100. Ce n'est que dans des limites étroites que fonctionne l'assistance fermée. Toutefois les curateurs des pauvres ne sont point, comme chez nous, dépouillés d'autorité dans l'exercice de leur mandat gratuit et bénévole. Il y a un article très rigoureux du règlement qui donne à l'administrateur le droit d'informer, de condamner à l'Assistance fermée l'indigent qui se conduit mal :

« Si l'indigent inscrit pour des secours permanents cause du scandale par sa mauvaise conduite, et notamment s'il reçoit ou tolère chez lui des femmes de mauvaise vie ou s'il laisse ses filles se livrer à la prostitution, le secours lui sera refusé et il sera transféré

1. Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée de 1900, tome 1^{er}, p. 191 et suivantes.

dans une *maison de travail*, où il n'aura plus droit qu'à des secours en nature. »

Le système d'Elberfeld se caractérise par une série de stipulations et de dispositions annexes, qui, seules, peuvent lui donner sa véritable physionomie, et lorsqu'on vante à bon droit le système d'Elberfeld tel qu'il existe à Berlin avec 300 commissions distinctes, à Hambourg avec 100, à Elberfeld avec 50, il ne faut pas réclamer une adaptation littérale de ce système, sans tenir compte ni des mœurs, ni des lois françaises. Ce dont il faut s'inspirer et qui est véritablement fondamental, c'est le principe suivant lequel un très grand nombre d'administrateurs ou de curateurs des pauvres sont chargés des visites aux indigents et aux nécessiteux dans les villes allemandes.

Ces curateurs n'ont pas seulement la charge des indigents inscrits pour le secours permanent ; ils ont une compétence plus étendue, ils ont la responsabilité des pauvres honteux et le devoir de rechercher dans l'ilot qui leur est confié les nécessiteux discrets qui peuvent se trouver dans une situation de détresse. Ils n'ont pas à remplir une fonction de bureaucrate, mais à exercer un véritable sacerdoce de bienfaisance préventive.

La conséquence d'un système d'enquêtes et de décentralisation tel que celui-ci est d'élever le taux du secours et de le rendre véritablement efficace.

J'ai déjà suffisamment signalé la propension trop grande de la bienfaisance française à émettre les secours et à les faire ressembler à ce que Vée appelait en 1849 un brouillard.

Les Allemands, dans le système d'Elberfeld, accordent la préférence au secours en argent. La distribution des secours a lieu suivant divers systèmes dont le principal est le tarif. Dans la tarification, on indique à quelle

somme a droit une famille de plusieurs enfants. Le secours normal par semaine est de 5 à 6 marks pour un mari et sa femme ; il s'additionne de 3 ou de 2 marks pour tout enfant au-dessus de 14 ans qui travaille.

D'après M. A. Le Roy¹, qui a tant contribué à vulgariser en France le système d'Elberfeld, presque toutes les villes allemandes ont adopté un maximum à peu près égal pour les besoins de l'existence d'un indigent. Voici ce maximum pour une semaine : 2 marks 25 pour le chef de famille, 1 mark 75 pour la femme, 1 mark 50 pour les enfants de 15 ans et au-dessus, 1 mark 30 pour les enfants de 10 à 15 ans, 1 mark 10 pour les enfants de 5 à 10 ans, 1 mark 10 pour les enfants de 1 an à 5 ans, 1 mark pour les enfants de moins d'un an, soit un total de 10 marks (12 fr. 50) pour une famille de cinq enfants. D'après M. Muensterberg, la contribution hebdomadaire de l'assistance, pour sept personnes, s'élève à 19 marks à Francfort-sur-le-Mein.

Dès 1876 M. Daniel Von der Heydt pouvait se féliciter à bon droit d'avoir pu, par l'application de son système, réaliser de notables économies. Cet espoir n'a pas été déçu. La ville d'Elberfeld, de 1853 à 1886, a économisé plus de 5 millions et demi de francs par l'application de son système complet. Ainsi le taux du secours familial est porté à un maximum efficace dans toute la force du terme, et l'administration y trouve son bénéfice. Comment et pourquoi ? C'est parce que l'enquête permet de dépister le mendiant professionnel et que, plus le travail de visiteur, de curateur est fractionné, plus la connaissance d'un ilot est grande chez l'admi-

1. *L'assistance publique en Allemagne*, par P. A. Le Roy, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1890. — Voir aussi, *L'assistance publique à l'étranger*, par M. Albert Montheuil, librairie de la Revue municipale, Paris, 1899.

nistrateur, plus les risques de fraude et de dissimulation sont amoindris.

C'est par ce système qu'aux États-Unis et en Angleterre on est parvenu, par d'autres méthodes, à tirer le meilleur parti de l'alliance de l'Assistance publique et de la bienfaisance privée, dont l'entente est également réalisée en Allemagne.

La bienfaisance méthodique a atteint les résultats les plus brillants en Angleterre et aux États-Unis où les Sociétés d'organisation de la charité fonctionnent d'après une méthode identique au système d'Elberfeld. Ces sociétés ont pour objectif la multiplicité des visites à domicile. Grâce à l'augmentation du nombre des visiteurs des pauvres à domicile, et par les échanges de renseignements avec la charité publique, on est parvenu, d'une part à écarter, dans une large mesure, les cumulards indignes, les mendiants professionnels, et de l'autre à faire juste mesure aux pauvres et aux nécessiteux authentiques.

Dans cette voie la bienfaisance méthodique, telle qu'elle résulte de l'organisation de la charité et du système d'Elberfeld, peut, avec certains tempéraments, s'adapter aux habitudes françaises.

Un arrondissement de Paris, le 3^e, a institué la curatelle des pauvres. Le 3^e arrondissement se défend avec vivacité d'avoir emprunté ce système à celui d'Elberfeld. D'où que vienne l'inspiration, elle est excellente et digne de la plus brillante fortune.

Voici comment fonctionne cette curatelle. Quarante-cinq citoyens habitant l'arrondissement sont désignés pour faire des enquêtes à titre bénévole et désintéressé. Le 3^e arrondissement a été divisé à cet effet en 45 îlots. Chacun de ces îlots, suivant son importance, a un ou plusieurs curateurs.

Les demandes suivantes sont régulièrement transmises à la curatelle des pauvres, qui fonctionne à côté du bureau de bienfaisance et en accord avec lui : ce sont les demandes de secours de loyer, de secours de chômage, de bons de logement, de bons de soupe, de secours accordés à l'occasion des fêtes publiques, de grève, etc...

Il est extrêmement utile de spécialiser les secours, il est désirable que le bureau de bienfaisance commun aux indigents et aux nécessiteux ne soit point le dispensateur exclusif et unique des secours spéciaux. Ces secours spéciaux, ainsi que leur nom l'indique, répondent à des nécessités distinctes plus ou moins passagères, plus ou moins exceptionnelles. Les secours de loyer, par exemple, les secours de chômage ont un caractère spécial auquel il est impossible de se méprendre.

En dehors des bureaux de bienfaisance, des cas nombreux se présentent où des nécessiteux occasionnels se trouvent dans l'obligation de solliciter la charité publique ou privée. Il leur répugne de tendre la main, de frapper à la porte du bureau de bienfaisance, et ils s'adressent avec plus de confiance à la mairie ou à la caisse spéciale qui fonctionne à la mairie ; dans un arrondissement pourvu d'une curatelle, les habitants de cet arrondissement n'ont plus les mêmes scrupules, la même répugnance qu'ils éprouveraient à entrer au bureau de bienfaisance.

Il est évident qu'il ne convient pas d'ouvrir à deux battants les portes du bureau communal, en y attirant imprudemment des solliciteurs inattendus et relativement aisés. Entre cette procédure compromettante et la méthode, plus humaine et plus généreuse, qui tend à diminuer le nombre des ayants droit chroniques et à

faciliter l'accès de la bienfaisance communale aux nécessiteux d'occasion, la marge est grande et le fossé profond.

La bienfaisance méthodique ne repose pas uniquement sur les bureaux de bienfaisance officiels et bureaucratiques (c'est le terme dont se servent les Allemands pour indiquer le mode de distribution des secours). La bienfaisance méthodique a surtout pour effet d'utiliser, comme on ne le fait pas en France, l'initiative privée des sociétés libres.

Il existe à Paris des sociétés de différents types très actives, très bienfaisantes, mais dispersées par la force des choses. L'office central des institutions charitables en a dressé la nomenclature, chaque jour enrichie de créations nouvelles ; *Oeuvres des loyers*, *Abri*, *Société charitable des visiteurs*, *Société amicale de bienfaisance*, etc. etc. ; toutes font beaucoup de bien, et, avec de modestes ressources, atteignent et soulagent des misères que le bureau de bienfaisance ne connaît pas, ou connaît mal.

Ce qui manque, c'est l'utilisation plus ample des sociétés de ce genre, qui devraient opérer d'accord avec les bureaux de bienfaisance et échanger des renseignements avec eux.

Tant que le pauvre, l'indigent, le nécessiteux ne reçoit pas le secours efficace tel que celui d'Elberfeld qui lui permet d'attendre, de chercher du travail, de rentrer dans la vie régulière, il est inévitablement obligé de solliciter de plusieurs mains et de plusieurs caisses.

La première réforme à faire consiste donc dans l'augmentation du nombre des administrateurs et des curateurs des pauvres pour instituer des enquêtes rapides et élever le taux des secours, au profit de ceux qui en ont besoin, à son maximum d'efficacité.

Une fois cette première réforme accomplie, il est indispensable de jeter les bases d'un accord avec les sociétés libres et particulières qui s'attacheront plus spécialement, par exemple, aux nécessiteux en organisant, dans les conditions les meilleures, la communication des dossiers entre les œuvres charitables et l'administration officielle.

Évidemment, cette revendication d'un échange de renseignements se heurte à certaines préventions, voire même à certaines difficultés. Il se peut que dans de petites communes, dans des villes peu importantes, la communication des noms et des listes entre les sociétés privées et le bureau de bienfaisance local offre des inconvénients ; c'est affaire de tact et de mesure. Aussi bien la réforme intéresse-t-elle plus spécialement les grandes agglomérations urbaines et industrielles.

Mais à Paris, sur une population de deux millions et demi d'habitants, quel inconvénient y a-t-il à communiquer, sous la forme la plus discrète et avec la garantie du secret professionnel, la liste des indigents du bureau de bienfaisance ? Je ne crois pas qu'il y ait de ce fait aucun danger à courir, et de cette manière il n'y aurait point cumul, superposition de secours.

Le bureau de bienfaisance s'attacherait à réduire le nombre des indigents secourus annuellement ; il élèverait en même temps l'allocation sans avoir de remords de conscience, parce qu'à côté de lui des sociétés de bienfaisance, qu'il devrait même subventionner, feraient une partie de sa besogne.

Le bureau de bienfaisance, tel qu'il existe actuellement, n'a jamais tiré un malheureux de la misère, a dit M. de Watteville. L'accusation est injuste ; mais il est certain que les bureaux de bienfaisance ne font pas tout le bien qu'ils pourraient faire.

Le bureau de bienfaisance, avec un très grand nombre d'auxiliaires des deux sexes, devrait se transformer, avoir comme annexe indispensable un bureau de placement et être en relation avec la caisse des écoles, d'une part, et de l'autre avec les œuvres d'assistance par le travail.

Dans cet ordre d'idées, d'ingénieux conseils ont été prodigués par les initiateurs et par le gouvernement : ils ont été peu suivis. On ne peut considérer que comme des expériences de laboratoire, si l'on peut ainsi dire, les essais très modestes et parfois infructueux qui ont été faits en ces dernières années, pour établir une correspondance entre le bureau de bienfaisance communal et une œuvre d'assistance par le travail¹.

A Paris, les unions d'assistance des 8^e et 17^e arrondissements, du 6^e, du 16^e, une société du 18^e, se conforment à l'invitation du décret du 15 novembre 1895 sur les secours à domicile.

Pour les départements, d'après les renseignements recueillis par le Comité central des œuvres d'assistance par le travail, sept villes seulement ont vu se réaliser cette entente désirable : Nancy, Nîmes, Rouen, Amiens, Valence, Sedan et Tours. C'est à Nancy que la tentative paraît s'être faite avec le plus de succès et d'ampleur.

Il n'y a certes qu'à applaudir à tous les efforts tentés en vue d'assister par le travail, par les jardins ouvriers, par le placement, et ce changement d'orientation et de méthode est trop peu marqué pour motiver des réserves immédiates : toutefois, ce serait une erreur dangereuse de vouloir convertir tous les secours délivrés par le

1. Voir notamment les rapports de M. le Dr Bouloumié, secrétaire général du Comité central des œuvres d'assistance par le travail, et les articles de M. G. Frénoy, dans la *Revue Philanthropique* (1898, 1899, 1900).

bureau de bienfaisance en secours de travail. Les théoriciens qui répudient le secours en argent ne se rendent pas compte des faits : ils parlent doctement sans se mouvoir dans la réalité.

Les secours en argent sont indispensables. Ils ne peuvent être remplacés ; mais à côté de ces secours bien distribués doivent trouver place d'autres moyens de prévention, d'aide et de reclassement.

Le prêt gratuit d'un instrument de travail, d'outils, de machine à coudre, doit entrer dans les attributions d'un bureau de bienfaisance modernisé et reconstitué.

Aujourd'hui l'on étonnerait fort plus d'un administrateur d'un bureau de bienfaisance en lui demandant un prêt de machine à coudre, et pourtant ce prêt retirerait définitivement de la misère une ménagère qui végète pendant de longues années.

Bref la bienfaisance méthodique, élargie, vivifiée, tend à utiliser les forces vives de l'assistance publique et de la bienfaisance privée : la question est posée de la manière la plus pressante et la plus aiguë.

Déjà en 1889, M. Tessier du Cros, s'appuyant sur les communications très importantes de M. Loch et de M. Rosenau, nous avait initiés à tous les détails de la bienfaisance méthodique anglaise et américaine. Récemment, au mois d'août 1900, la discussion a porté plus spécialement sur les moyens employés pour mettre en communication régulière et constante les bureaux de bienfaisance et la charité privée.

Les travaux du Congrès de 1900 renferment des communications du plus grand intérêt et des conclusions pratiques des plus importantes. Toutes préconisent l'échange de renseignements qui est la base même de toutes les réformes d'assistance à domicile dans toutes les grandes villes où ce genre d'assistance peut

avoir des avantages alors que la même procédure a moins d'utilité dans les campagnes.

La bienfaisance ainsi comprise est un art très difficile, une science assez complexe, qui demande non-seulement beaucoup de bonne volonté, mais encore beaucoup de désintéressement et d'indépendance d'esprit. Il est bien certain que, si la bienfaisance officielle ne veut point se dépouiller de certaines habitudes d'esprit étroit, que si elle veut, à elle seule, assumer toute besogne sans connaître la charité libre, elle commet une lourde faute.

Si de son côté la bienfaisance privée, pour des raisons politiques ou religieuses qui sont plus fortes en France que n'importe où, tient en méfiance le réformateur méthodique, si les œuvres libres, sous prétexte d'indépendance, ne veulent point entrer en relations avec la bienfaisance publique ; si elles ne comprennent pas que, tout en restant maîtresses chez elles, il leur est impossible d'accomplir toute l'œuvre dont elles ont l'ambition, nous ne ferons rien, nous aurons toujours les mêmes difficultés à vaincre et les mêmes échecs à enregistrer.

La loi sur l'assistance médicale gratuite a déjà déblayé le terrain. Elle a conféré, à tout Français malade, le bénéfice du secours gratuit à domicile.

Une seconde réforme non moins essentielle, non moins indispensable, est celle qui tend à désencombrer les bureaux de bienfaisance des vieillards indigents et qui a pour objectif et pour conséquence l'octroi aux vieillards indigents des secours légaux dont ils ont besoin.

Peu à peu, par l'amélioration des méthodes, l'action légale et la sériation des infortunes à soulager, le paupérisme extrême sera presque totalement aboli sous sa forme cruellement meurtrière.

XVII

LES ÉCHANGES DE RENSEIGNEMENTS

Les différents Congrès internationaux d'assistance publique et de bienfaisance privée, ceux de Paris et de Genève en 1889 et en 1896, et enfin celui de 1900, ont mis à l'étude et en délibération la recherche des moyens à employer pour porter à son maximum de rendement et d'efficacité le secours à domicile. Les formules d'ordres du jour et de vœux ne peuvent atteindre une précision parfaite, mais on peut dire sans optimisme que chacun de ces échanges de vues apporte plus de clarté dans le débat, tout au moins sur le fond des choses et sur la réalité pratique.

Il ne s'agit pas de joutes oratoires sur l'extension des frontières de l'assistance publique ou sur l'autonomie de la bienfaisance privée. Les représentants de la charité libre ne répudient plus avec une hauteur intransigeance le contrôle de l'État et l'on a vu, au dernier Congrès que présidait avec tant d'autorité M. Casimir-Perier, M. le comte d'Haussonville lui-même se rallier à un texte proposé par M. Sabran, ainsi conçu : « Pour arriver à l'entente, la bienfaisance privée aura à se soumettre au contrôle de l'État tel qu'il sera déterminé par les lois. »

C'est qu'en effet la première condition de l'entente

à établir entre l'assistance publique et la bienfaisance privée est de proclamer et de réaliser le contrôle de l'État. Le rapporteur général du Congrès, M. Hermann Sabran, président du Conseil général d'administration des hospices civils de Lyon, dans sa scrupuleuse et loyale impartialité, n'a pas hésité à démontrer la nécessité d'un contrôle gouvernemental qui seul peut assurer la sélection entre les bonnes et les mauvaises œuvres.

Comment s'établira, d'après le Congrès international de 1900, l'entente entre l'assistance publique et la bienfaisance privée, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des secours à domicile? Un comité d'initiative sera constitué en vue de provoquer, dans des villes à déterminer, la création d'offices charitables où figureront des représentants de l'assistance publique et de la bienfaisance privée, et qui seront destinés à servir de point de ralliement à toutes les forces bienfaisantes publiques et privées. Ces offices seront indépendants de l'État et resteront étrangers à toute préoccupation politique ou religieuse.

D'après ce système, le contact entre les bureaux de bienfaisance, par exemple, et les sociétés charitables libres aurait lieu par l'intermédiaire d'un office central de bienfaisance. C'est la proposition de M. Louis Rivière, renouvelée au Congrès de 1889 et appuyée sur l'exemple de l'office central créé à Paris par M. Lefébure.

En d'autres pays, en Angleterre, en Amérique, et, sous une autre forme, en Allemagne, partout où la bienfaisance méthodique fonctionne, elle repose essentiellement sur les deux principes de l'enquête préalable et du secours efficace.

Il est bien certain que, si les particuliers, les sociétés

charitables et les bureaux de bienfaisance officiels, distribuent parallèlement et simultanément des secours, les doubles et les triples emplois en résultent et la mendicité professionnelle prend naissance. La physiologie du mendiant professionnel, du *voleur des pauvres*, est bien connue; M. Louis Paulian l'a vulgarisée.

Pour mettre un terme à ces abus, conviendrait-il, ainsi que l'a proposé M. Louis Rivière, de séparer les attributions des bureaux de bienfaisance et des œuvres privées, les premiers secourant exclusivement les enfants, les vieillards et les infirmes, les autres limitant leur sollicitude aux indigents valides?

Il n'est pas possible, sous peine des plus graves inconvénients, d'exclure systématiquement de la bienfaisance libre des catégories entières de malheureux et de fermer la porte des bureaux de bienfaisance aux indigents valides, c'est-à-dire aux nécessiteux d'occasion.

La thèse soutenue par M. Louis Rivière n'en est pas moins juste dans une certaine mesure, en ce qu'elle tend à élever à son maximum d'efficacité le secours public. C'est ainsi que le système célèbre d'Elberfeld a produit des résultats surprenants. Il ne faut pas que le vieillard indigent reçoive des bribes de secours: c'est parce que le secours s'émiette et s'éparpille, ainsi que M. Vée l'avait déjà constaté en 1849, que l'assisté se voit contraint de frapper à plusieurs portes et de solliciter d'autres concours.

On en arrive toujours à cette idée maîtresse que la réforme principale consiste à distinguer le malheureux intéressant du mendiant de profession et à mettre le véritable indigent ou nécessiteux dans une situation telle qu'il n'ait pas besoin de secours cumulés.

La méthode des *Charity organisation Societies* d'Angleterre et d'Amérique comporte à la fois la coopération entre la bienfaisance publique et la charité privée, la multiplicité des visiteurs des pauvres et l'élévation du taux de secours.

Il y a pour ainsi dire trois étapes à franchir. Les bureaux de bienfaisance auront beau recourir, comme dans le 3^e arrondissement de Paris et comme à Reims, à la curatelle des pauvres, c'est-à-dire à la mise en mouvement du plus grand nombre possible de visiteurs bénévoles, la mendicité professionnelle ne disparaîtra que si les doubles et les triples emplois sont évités. Et le cumul des secours, générateur de mendicité et d'abus, ne peut être énergiquement combattu que par l'entente ou la coopération entre tous les donateurs et bienfaiteurs.

C'est ici la difficulté fondamentale pour la France, en raison de l'état des partis et des conditions politiques. En Angleterre, aux États-Unis, la coopération des administrations publiques et des sociétés privées ne soulève aucun heurt, aucun conflit, aucune méfiance. Peut-on dire qu'il en serait de même chez nous? Évidemment non: les administrations municipales, dans les grandes villes, n'accepteraient pas une sorte de tutelle d'un office central où leurs adversaires politiques de la veille et du lendemain siègeront à égalité d'influence.

Est-ce à dire qu'il faille renoncer à tout projet d'entente et de coordination des efforts charitables? La conclusion serait exagérée. Si la création d'un office central de bienfaisance unique et directeur n'est pas d'une réalisation facile, la conversation peut s'engager, les relations s'établir entre la commission du bureau de bienfaisance et le groupement des œuvres locales privées.

M. le Dr Drouineau signale que ce commencement d'entente et de mutualité a lieu à Reims, à Besançon, à Nancy, à Amiens, à Grenoble, etc.

A Paris, aucun échange de renseignements n'a été tenté. Le même indigent ou le même nécessiteux chronique, si l'on peut ainsi parler, passe à plusieurs caisses dans la même journée ou la même semaine. Comment interdire à un malheureux sexagénaire, qui reçoit trois francs par mois du bureau de son arrondissement, de solliciter et de rechercher d'autres aides secourables qui l'empêchent de mourir littéralement de faim?

Il y a donc à préconiser l'échange de renseignements pour les indigents proprement dits, pour ceux qui sont définitivement à la charge de la bienfaisance publique ou privée, mais sous la réserve formelle que le nécessiteux d'occasion, le travailleur tombé dans la détresse par suite de maladie ou de chômage, ne sera pas l'objet de cette communication de fiches et de notes, sans quoi l'excès de précautions aurait un caractère vexatoire et policier dont les pauvres honteux seraient seuls à souffrir.

La Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, qui s'efforce avec tant de zèle de concourir à la mise en œuvre des réformes philanthropiques, n'a pas manqué de prendre corps à corps ce difficile problème. Après un brillant débat, provoqué par le savant Dr Drouineau, des conclusions très sages ont été votées: elles délimitent avec plus de précision les conditions de l'entente dont le principe est unanimement proclamé. Cet ordre du jour, voté dans la séance du 12 avril 1901, est ainsi conçu: Les services de l'Assistance publique et de la bienfaisance privée devront, autant que possible, se communiquer leurs

fiches de renseignements en ce qui concerne les indigents et les nécessiteux, sous la réserve que doit imposer la discrétion pour les informations ayant un caractère confidentiel.

En ce qui concerne les indigents, il ne paraît pas y avoir d'inconvénient à communiquer sans réserves la liste des inscrits, la quotité des secours et leur durée.

En ce qui concerne les nécessiteux, les communications devront être faites, pour ce qui est des œuvres privées, sous la responsabilité du président ou du secrétaire général des services ou œuvres respectives.

Il est désirable que le répertoire contenant la liste des fiches et dossiers porte un signe distinctif en face des noms pour lesquels les renseignements ont un caractère confidentiel. »

On voit à quel point le problème est complexe, même pour Paris et pour les villes. Ce n'est que progressivement et par degrés qu'il sera possible, dans les conditions politiques et religieuses actuelles, d'organiser la bienfaisance méthodique sur le modèle anglo-américain.

Il n'en convient pas moins de se rapprocher du système allemand ou d'Elberfeld, où la curatelle des pauvres est instituée administrativement pour le meilleur emploi des deniers publics. Les bureaux de bienfaisance, à Paris et dans nos grandes villes, auront tout à gagner à améliorer leur système de distribution des secours, en faisant appel à des citoyens de bonne volonté, à des femmes de cœur, pour exercer la tutelle et le patronage qui rendront l'assistance à domicile opportune et efficace.

Combien, à Paris surtout, de forces inutilisées, de dévouements écartés, par excès de formalisme et par défaut de méthode ! Que l'Assistance publique fasse sur

elle-même un viril effort, qu'elle ouvre largement ses cadres et ses services à la coopération des curateurs et des visiteurs bénévoles, et un premier résultat aura été obtenu ; que, de leur côté, les pouvoirs publics complètent leur législation et augmentent les sacrifices en faveur des vieillards et des infirmes dépourvus de moyens d'existence, et les représentants de la bienfaisance officielle, mieux informés et mieux outillés, pourront engager avec plus d'assurance et d'autorité des pourparlers utiles avec les représentants de la charité privée, pour se défendre en commun contre l'exploitation éhontée des mendiants de profession.

XVIII

VISITEURS ET VISITEUSES DES PAUVRES

En exposant au Conseil municipal de Paris la situation des vieillards de plus de 70 ans, le directeur de l'Assistance publique louait en excellents termes cette bienfaisance discrète et populaire qui est tout à l'honneur des travailleurs parisiens :

« On se demanderait, écrivait le regretté D^r Napias, par quel miracle ils peuvent, dans cette extrême vicillesse, vivre encore avec 3 francs par mois, si l'on ne savait l'esprit de solidarité qui anime le peuple de Paris, si l'on ne savait quelle charité touchante les ouvriers parisiens, et même les plus pauvres, pratiquent dans leur voisinage. C'est une charité désintéressée qu'on connaît bien pour l'avoir souvent rencontrée quand on s'occupe d'assistance publique, que beaucoup de gens ignorent, peut-être parce qu'elle se fait discrètement, sans éclat. Elle ne se chiffre pas au budget de la bienfaisance, mais elle n'en est pas moins importante, ni moins efficace. »

Sans méconnaître l'énorme apport de la charité des voisins, et tout en sachant combien Paris recèle un nombre incommensurable d'actes de dévouement et de bonté, il n'est pas possible de s'en remettre à la bienfaisance bénévoles du soin de venir en aide aux misères

qui surgissent de toutes parts dans une ville de deux millions et demi d'habitants. Il est avéré que, si un grand nombre de clients des bureaux de bienfaisance en étaient réduits aux subsides officiels, ils mourraient littéralement de faim et de froid pendant l'hiver ; ils ne sont sauvés que grâce à la superposition des secours d'origine différente.

Telle société paye le loyer, une autre œuvre, confessionnelle ou laïque, accorde une petite mensualité, des personnes charitables agissent isolément, bref, des interventions multiples, qui s'ignorent habituellement les unes les autres, se produisent en faveur de l'assisté.

Très souvent, cette simultanéité d'assistance a les plus heureux effets ; elle se légitime par ses conséquences, et l'insuffisance de l'assistance publique est sa raison d'être et son excuse.

Mais, dans un grand nombre de cas, le cumul des secours a des résultats déplorables ; il favorise la mendicité professionnelle, il engendre la charité confuse et aveugle.

C'est grâce à ce système que le nombre des parties prenantes est disproportionné avec le chiffre des ressources et que la part individuelle des assistés est réduite à une obole. En raison de la multiplicité des personnes secourues, le secours s'émiette, il est distribué en fractions si minimes que, suivant la comparaison classique de Vèe, *il tombe sur la population pauvre comme un brouillard presque insensible pour elle.*

Et, plus le secours officiel s'amointrit, plus la nécessité pour les indigents ou les nécessiteux de frapper à d'autres portes est impérieuse. Une cliente du bureau de bienfaisance, une malade chronique, une mère de famille impotente, est obligée de solliciter la charité de la paroisse, la générosité de M. de Rothschild, la bonté

des voisins, et toutes ces aides réunies ne la mettent pas dans une situation brillante ; la malheureuse, en dépit du travail, mène une existence misérable.

Le mendiant de profession, lui, se tire toujours d'affaire, il emploie toutes les ruses, il a l'imagination fertile et il n'a d'ailleurs pas d'autre occupation que celle de dériver à son profit les sommes destinées aux infortunes authentiques.

La cliente du bureau de bienfaisance ne dissimule pas à des bienfaiteurs privés qu'une administration publique lui vient en aide, elle montre ses comptes et ne cache rien de ses recettes.

Le frère ennemi, le voleur du bien des pauvres, laisse ignorer à chacun de ceux qui s'intéressent à lui sa participation à d'autres secours, il a des alibis, un déguisement, des domiciles fictifs, qui font perdre sa trace et dépitent les recherches. A la longue, et malgré l'imperfection de ses enquêtes, le bureau de bienfaisance local éprouve quelque méfiance, il est mis sur ses gardes, il évince ce bon chevalier d'industrie. Celui-ci n'est pas embarrassé ; il change de quartier et transporte dans un autre arrondissement son vil métier.

L'organisation parisienne des secours à domicile, bien qu'améliorée dans une certaine mesure, est pour ainsi dire hybride ; elle a les défauts de la centralisation bureaucratique sans aucun de ses avantages. Un ancien conseiller municipal, M. Rebeillard, a proposé d'établir dans chaque mairie une agence pourvue des pouvoirs nécessaires pour que toute situation nécessitant l'intervention des services de l'assistance publique puisse recevoir satisfaction avec le minimum de formalité administrative. M. Rebeillard a surtout en vue le rattachement aux agences d'arrondissement des

visiteurs et enquêteurs de l'administration centrale. On a depuis longtemps signalé cette simultanéité d'opération de trois ou quatre visiteurs ou enquêteurs différents à la même heure, dans une même maison, pour un objet distinct : pour l'admission d'un indigent dans un hospice, pour le recouvrement des frais de séjour à l'hôpital, pour un secours à domicile, pour un secours d'allaitement. Cette complication de service est des plus choquantes, et M. Rebeillard a raison de vouloir y porter remède. Toutes les enquêtes doivent ou partir du centre ou être décentralisées : il n'y a pas de moyen terme.

Mais c'est le fonctionnement même des enquêtes du bureau de bienfaisance qui est la véritable ossature de toute réforme durable et profonde des secours à domicile.

Qu'une première enquête soit faite par un visiteur de l'Assistance publique, par un fonctionnaire salarié, rien de plus acceptable. Il est assez malaisé d'obtenir à Paris, avec la célérité suffisante, que des citoyens de bonne volonté puissent, pour tous les services d'assistance, pour toutes les catégories de secours, se charger de l'information initiale. La municipalité du III^e arrondissement a eu l'heureuse pensée d'organiser la curatelle des pauvres, chargée de faciliter la distribution des secours aux nécessiteux non inscrits au bureau de bienfaisance ; à cet effet, l'arrondissement a été divisé en 45 ilots, subdivisés eux-mêmes en 262 sections. 80 curateurs jouent le rôle d'enquêteurs bénévoles ; ils sont tenus d'instruire les demandes confiées à leur vigilance dans les 48 heures. Le bureau de bienfaisance conserve son fonctionnement normal pour les indigents ; la curatelle des pauvres a la charge des nécessiteux, des secours occasionnels, si nombreux

et si méritants à Paris. Mais les deux organes ont des rapports constants ; ils ne se contrarient pas, ils ne s'ignorent pas, ils se complètent et s'harmonisent.

On peut concevoir, pour d'autres arrondissements, qui n'offrent pas les mêmes facilités de recrutement d'enquêteurs volontaires, un autre système. La première information serait faite par les visiteurs de l'Assistance, tant pour les nécessiteux que pour les indigents ; l'enquête de contrôle à domicile, non pas dans la loge du concierge, mais dans le logement même du solliciteur, aurait lieu par les soins de l'administrateur ou du commissaire du bureau de bienfaisance ou du curateur des pauvres.

Nous ne voudrions prendre parti pour aucun système et nous souhaitons que les différentes méthodes soient expérimentées. Les vingt arrondissements de Paris ne se ressemblent pas ; le troisième est en mesure de tenter un essai, qui peut-être échouerait dans le dix-neuvième. Il est donc prudent, sans revenir en quoi que ce soit sur l'unité de caisse des vingt bureaux de bienfaisance, d'adapter pour chacun d'eux l'organisation intérieure aux conditions de milieu et aux possibilités d'application.

L'important est tout d'abord de rendre *réelle* la visite des indigents et des nécessiteux à domicile. Quelle que soit la procédure suivie pour l'information de début, que cette première enquête soit effectuée par les employés de l'administration ou par des citoyens de bonne volonté, il est de la plus haute importance, pour la bonne distribution des secours, pour l'éviction des mendiants et des parasites, que les visites à domicile ne soient pas une prescription illusoire du règlement.

Qu'on nomme comme on voudra les citoyens de bonne

volonté et les femmes dévouées à qui l'Assistance publique donnera sa confiance, administrateurs, curateurs, visiteurs des pauvres, — qu'ils aient un titre officiel ou qu'ils agissent à titre de collaborateurs officieux, — ce qu'il faut par-dessus tout, c'est multiplier le nombre des *visiteurs des pauvres*.

Le bureau de bienfaisance pourra, dans tel arrondissement, s'entendre avec une Union d'assistance, avec un groupe déterminé, avec une section de la *Société charitable des visiteurs* ; dans tel autre, le maire provoquera directement la formation d'une curatelle sur le modèle du III^e arrondissement. Ailleurs, — et l'expérience serait à répandre — le nombre des administrateurs, commissaires et dames patronnesses serait augmenté dans des proportions très considérables pour se rapprocher du système d'Elberfeld.

Le décret de 1895 n'empêche rien ; il ouvre la porte à l'essai de la bienfaisance méthodique par l'augmentation indéfinie du nombre des administrateurs et des commissaires ; il admet à leur place, c'est-à-dire au premier rang et sur le pied d'égalité, les femmes. Toutes les initiatives, toutes les expérimentations sont possibles. Chaque maire, secondé par les conseillers municipaux, a devant lui un large champ d'expérience et d'action ; il a le droit d'agir à l'exemple de l'intelligente municipalité du III^e arrondissement.

Mais, sans vouloir évincer les hommes d'un domaine où ils ont fait leurs preuves et sur lequel aucun des deux sexes n'est fondé à réclamer un monopole, il convient d'attacher le plus haut prix à l'utilisation meilleure des ressources féminines. Au point de vue de la bienfaisance officielle, les femmes françaises n'ont pu encore donner l'entière mesure de leur dévouement et de leurs aptitudes.

Qu'il s'agisse de bienfaisance privée ou d'assistance publique, la femme française a toutes les qualités requises pour remplir brillamment le rôle de bienfaitrice. Proudhon lui-même serait obligé de s'incliner devant elle dans l'exercice de cette magistrature miséricordieuse. Les plus farouches misogynes éprouvent quelque embarras à protester contre l'emploi de la femme dans le combat contre la misère et la souffrance. Et ce n'est pas seulement la modeste fonction de garde-malade ou de dame patronnesse qui convient à l'activité féminine, mais encore l'administration elle-même des œuvres d'assistance publique ou privée.

Au point de vue de l'initiative libre, il n'y a point contestation. Tout le monde s'accorde à vanter les mérites des fondatrices et des directrices d'établissements particuliers, de sociétés indépendantes. L'éloge de M^{mes} Jules Simon et de Pressensé, de M^{me} Béquet de Vienne, de M^{mes} Charpentier et Eugène Manuel, de M^{me} Marie Laurent, de M^{me} Bogelot, de M^{me} Louise Koppe, n'est plus à faire : elles ont conquis le maréchalat, et plus d'une vaillante marche sur leurs traces.

Et pourtant, malgré tant de bons vouloirs et d'héroïsme charitable, nous n'approchons pas de l'Amérique ; la mobilisation des forces et de la bonté des femmes françaises aurait besoin de l'apostolat d'une miss Octavia Hill ; le champ est à peine ensemencé, d'énormes espaces sont en friche, de nombreux matériaux inutilisés.

Plus sera fortifiée l'action des sociétés charitables et bienfaitrices et plus s'élargira le territoire de la philanthropie féminine, soit exclusive, soit mixte, car nul ne songe à mettre une barrière entre les deux sexes, à les parquer dans des compartiments séparés, et, pour se déployer, pour se donner carrière, le zèle des femmes

est à la disposition de tous ceux qui voudront le stimuler, des administrations officielles et des œuvres libres, masculines ou féminines, fermées ou ouvertes.

Le défaut de l'administration française de la bienfaisance publique a été justement, jusqu'à ce jour, de tenir en méfiance les concours féminins, ou tout au moins de ne pas les provoquer, de leur mesurer la place et de les admettre seulement au second plan, pour ainsi dire par tolérance et d'une manière presque dédaigneuse. Jusqu'en 1895, les femmes pouvaient être seulement commissaires et dames patronnesse des bureaux de bienfaisance de Paris ; le décret de 1895 leur a donné la faculté d'être administratrices. Une circulaire du Ministre de l'intérieur leur a ouvert les portes des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance de province.

L'Assistance publique, dans toutes ses branches, aura tout à gagner à se rajunir ainsi par la collaboration d'éléments ardents et nouveaux, elle y puisera un regain de prestige, un gage de relèvement et de progrès, et les malheureux auront tout profit à voir s'agrandir la compétence et s'élever le rôle des femmes dans la philanthropie des villes et des campagnes.

La bienfaisance féminine tient en réserve des trésors de dévouement, de tendresse et d'ingéniosité, qu'il est vraiment temps d'employer pour alléger tant de souffrances et atténuer trop de misères, que l'homme seul est impuissant à soulager.

LE DÉLIT DE MENDICITÉ

De temps à autre éclate un de ces arrêts de justice qui sont pour les pouvoirs publics un suprême avertissement. Après M. Magnaud, le président du tribunal de Château-Thierry, qui a rappelé les droits de la mère indigente, le tribunal correctionnel de Rouen a refusé de condamner des malheureux pour délit de mendicité et il a fondé son refus sur la violation de l'art. 274 du Code pénal.

En vertu de cet article, toute personne qui aura été trouvée mendiant dans un lieu pour lequel il existera un établissement public organisé afin d'obvier à la mendicité, sera punie de trois à six mois d'emprisonnement et sera, après l'expiration de sa peine, conduite au dépôt de mendicité. Pour que la mendicité soit un délit, dans le système de législation du premier Empire, il faut qu'un dépôt départemental existe, c'est la première condition, et qu'il donne asile aux malheureux qui sollicitent leur admission ; sinon la répression n'est pas légale. Le tribunal de Rouen a constaté que le département de la Seine-Inférieure dispose de 56 places dans le dépôt de Montreuil-sur-Laon et que, les condamnations pour mendicité s'élevaient par an à 900 ; l'insuffisance de cette hospitalité est évidente. Si

la loi est violée en ce qui touche l'envoi au dépôt des 900 condamnés à l'expiration de leur peine, elle l'est *a fortiori* au point de vue de l'admission des pauvres diables, des indigents proprement dits. Étant donné que ceux-ci ne peuvent pas être reçus, sur la simple justification de leur invalidité ou de leur indigence, dans un tel établissement, le fait délictueux disparaît.

Le tribunal a eu pleinement raison de rappeler qui de droit à l'observation de la loi, car derrière le texte défectueux d'une loi mal faite apparaît la notion du devoir social d'assistance.

L'institution du dépôt de mendicité, conçu par l'Empire comme un établissement mixte destiné à la fois à des mendiants d'habitude et à des indigents proprement dits est condamnée par l'expérience ; elle a lamentablement échoué et tout le monde est d'accord depuis longtemps pour opérer la transformation de ces maisons bâtarde.

On peut professer l'opinion qu'on voudra sur le caractère délictueux de la mendicité d'habitude, sur les moyens à employer pour combattre la mendicité professionnelle, il faut d'abord s'entendre sur les prémisses de ce difficile problème. Avant de s'arroger le droit d'ailleurs contestable et contesté de punir la mendicité, de réprimer le vagabondage, il convient d'avoir fait au préalable la séparation nécessaire, indispensable, entre les mendiants *par nécessité* et les mendiants *par vocation*.

Quels sont les mendiants *par nécessité*, sinon les sans-travail, les chômeurs involontaires, les indigents, infirmes et invalides ? Il est affreux de songer que, dans la pensée du législateur de 1808, le dépôt de mendicité était considéré comme un asile *mis à la disposition de ceux qui ne peuvent trouver par eux-mêmes*

de moyen d'existence ; il reste encore, au regard de la loi actuelle, comme le refuge des invalides et des indigents !

Juridiquement un tribunal ne pouvait s'en référer qu'à la loi ; s'il n'avait pas été enchaîné par les textes, il eût sans doute invoqué les considérations d'humanité et de solidarité qui dominent dans l'espèce.

La vraie question est celle-ci : la société peut-elle se désintéresser du sort des malheureux, n'est-elle pas tenue de leur venir en aide, non par l'internement dans une maison de mendicité, mais par des secours appropriés à leur état ?

Pourquoi l'armée des mendiants est-elle si nombreuse et d'où vient l'embarras que l'on éprouve à distinguer les uns des autres les mendiants de profession et les mendiants d'occasion ? C'est que ceux-ci ne sont pas secourus, qu'ils ne reçoivent pas dans leur détresse accidentelle ou permanente l'assistance qui leur épargnerait l'humiliation de tendre la main, de solliciter l'aumône, d'errer lamentablement sur les routes ou dans les rues.

Tous les congrès pénitentiaires s'accordent à proclamer que, si la société a le droit de prendre des mesures de préservation sociale, même coercitives, contre les mendiants et les vagabonds, elle n'acquiert ce droit qu'à la condition de remplir son devoir d'assistance envers les indigents invalides ou infirmes, envers les mendiants et les vagabonds accidentels.

En admettant que l'action répressive soit licite, elle n'est légitime que sous cette condition formelle, absolue, d'avoir été précédée d'une intervention efficace de la prévoyance et de la bienfaisance publique.

Quelle est donc dans cet ordre d'idées la première tâche à remplir ? On l'a déjà dit, et on ne se lassera pas

de le répéter, tant que le Parlement n'aura pas réalisé cette réforme rudimentaire ; l'assistance obligatoire à la vieillesse indigente et à l'invalidité qui est le préambule de toutes les mesures, de tous les actes, de tous les efforts destinés à combattre la mendicité professionnelle. Tout ne sera pas fini parce qu'on aura institué cette assistance obligatoire des septuagénaires et des infirmes privés de ressources ; il faudra se préoccuper des chômeurs, des soi-disant vagabonds accidentels, et la seconde partie de l'œuvre sociale apparaîtra.

La refonte ou plutôt la disparition des dépôts de mendicité est depuis de longues années à l'ordre du jour ; si l'on devait persister dans l'application du décret de 1808, les conseils généraux se verraient contraints d'obéir à la loi, c'est-à-dire d'organiser en nombre suffisant des établissements de ce genre. Ce seraient des dépenses regrettables, puisqu'elles se feraient dans une mauvaise direction et d'après un système suranné.

Le plus simple et le plus logique est de construire des maisons de retraite ou d'accorder des secours à domicile à tous ceux que la misère met aujourd'hui dans la triste nécessité de solliciter comme une faveur leur admission dans un dépôt de mendicité ; le plus simple et le plus logique, pour obéir à la loi comme à l'humanité, est de rendre l'assistance obligatoire aux indigents invalides, aux vieillards privés de ressources, ce sera le plus sûr moyen d'abaisser le nombre de ces mendiants que le tribunal de Rouen refuse avec raison de condamner et dont le droit aux secours publics a été proclamé par la Révolution française.

XX

ASSISTANCE ET PRÉVOYANCE

Les économistes vantent à tout propos l'assistance facultative et la bienfaisance privée, c'est-à-dire le régime qui permet à la collectivité de laisser mourir de faim les vieillards, les infirmes, les sans-travail et les sans-logis; le *doux pays*, où des octogénaires sont contraints de mendier sur les routes, leur apparaît comme un paradis terrestre. La liberté de la misère est le dernier mot de leur doctrine, la conclusion de leur philosophie.

Ce n'est pas la faute de nos doctrinaires si le Parlement a voté la loi sur l'assistance médicale gratuite, fondée sur le principe de l'obligation. On avait beau leur dire que, dans la plupart des communes de France, des milliers de malades mouraient littéralement faute de soins médicaux, leur argumentation restait la même. A quoi bon leur montrer, dans l'état d'anarchie hospitalière, des milliers de lits d'hôpital-hospice vacants, inoccupés, lorsque tant de malheureux étaient sans gîte, sans médecin, sans assistance d'aucune sorte? Les pires sourds sont ceux qui ne veulent pas entendre et les disciples de l'école dure, ainsi dénommée par Jules Simon, sont de ce nombre.

Que d'efforts il a fallu pour réaliser les intentions

généreuses des Constituants et des Conventionnels, pour établir dans toutes les communes un service de médecine gratuite!

La loi sur l'assistance médicale gratuite n'est pas parfaite, elle contient des dispositions médiocres, elle sera dans l'avenir modifiée dans quelques-unes de ses parties, mais elle repose sur un principe excellent et fécond, celui de l'assistance obligatoire. Aux termes de la loi, tout Français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile, ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier. Les femmes en couches sont assimilées à des malades.

Désormais il ne dépend plus des départements ou des communes de s'en remettre à l'initiative privée, à la générosité des médecins pour les soins médicaux dans les cas de dénuement. Les hôpitaux-hospices des villes n'ont plus le droit de laisser inoccupés leurs lits disponibles; ils sont tenus de les mettre à la disposition des communes de leur circonscription. Au point de vue financier, les comptes se règlent entre l'État, le département, la commune; que ce règlement de comptes soit plus ou moins équitable, c'est affaire aux Chambres de le modifier. L'essentiel est réalisé: chaque commune est tenue d'assurer le service de l'assistance médicale; elle le fait avec le concours du département, avec la subvention de l'État.

C'est là ce qui importe: ne laisser aucun être humain dans l'abandon, privé des secours de la médecine et de la pharmacie, et l'on éprouve quelque étonnement et peu de fierté à constater que cette œuvre primordiale d'humanité date d'hier, qu'elle n'est même pas accom-

plie partout d'une manière réelle et qu'il se trouve encore des détracteurs de cette mesure de solidarité rudimentaire.

Il faut que l'État, dont les exigences dépassaient de beaucoup sa part de sacrifices, facilite l'application de la loi par une générosité plus grande et plus de libéralisme ; il faut que tous les conseils généraux se pénétrant à leur tour de l'importance de ces lois d'assistance et de prévoyance qui ne sont d'ailleurs qu'à leur début.

L'assistance médicale gratuite ne peut être qu'un commencement ; elle doit avoir pour épilogue immédiat l'assistance obligatoire des vieillards indigents et des infirmes. Les arguments sont les mêmes en faveur des malades pauvres et des invalides du travail.

Pour ceux-ci, leur situation doit être assurée par des lois de prévoyance, par la constitution de caisses de retraites. Plus tard aussi, lorsque nous ferons un pas de plus dans la voie de la prévoyance, les malades seront assurés et le domaine de l'assistance se réduira de plus en plus, progressivement, jusqu'à disparaître à peu près complètement dans une société bien ordonnée.

En effet, l'assistance n'est pas un but, elle n'est qu'un moyen de soulager la misère, de la prévenir, de la supprimer. Il n'y a pas la moindre contradiction, la moindre antinomie entre la bienfaisance et la prévoyance. Sans doute, des précautions sont indispensables pour ne pas décourager, pour ne pas affaiblir les habitudes d'épargne et les efforts mutualistes sous leurs différentes formes¹ ; le secours ne doit jamais être une prime à l'oisiveté, un encouragement à l'imprévoyance.

1. Rapport de M. Rondel au Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée de 1900.

A l'égard des nécessiteux valides, la bienfaisance est strictement limitée, l'assistance par le travail, utile à la condition d'être mesurée, n'est pas exclusive, tant s'en faut, du secours à domicile. Tous les moyens d'intervention, depuis le secours d'allaitement des mères-nourrices jusqu'aux secours de chômage, ont leur place et leur utilité. Plus le secours est spécialisé, mieux il s'adapte à des nécessités multiples, à des besoins changeants, et plus il est efficace.

L'hospitalité de nuit, les bons de logement, les abris ruraux, les stations de secours, les fourneaux économiques, les Bouchées de pain et le Pain pour tous, les caisses de loyer, les prêts gratuits, et, dans un autre ordre d'idées, les cantines scolaires, les Caisses des écoles, les Vestiaires des pauvres, les bureaux de placement, représentent des modalités différentes et nécessaires de la bienfaisance publique et privée. Ce n'est pas ici le lieu de passer en revue cette formidable organisation de la lutte contre le mal et contre la misère. On a voulu seulement, sur un terrain circonscrit, examiner le rôle et le devoir de la collectivité sociale à l'égard des pauvres et des mendiants.

Ces pauvres et ces mendiants ne forment pas une masse homogène, pour ainsi dire irréductible. La première opération à faire est, non pas de mettre en mouvement le gendarme et le garde champêtre, pour que le juge de paix opère une sélection entre les uns et les autres, suivant les termes de la proposition de loi de M. Cruppi, mais de pratiquer, tout d'abord, le devoir social d'assistance envers ceux qui doivent en bénéficier, tel qu'il a été défini par le Congrès d'assistance de 1889 : « L'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi en faveur des indigents qui se trouvent, temporairement ou définitivement, dans l'im-

possibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence. » La déclaration du 19 mars 1898 du Conseil supérieur de l'Assistance publique a confirmé avec une précision plus forte cette déclaration de principe¹.

M. Henri Monod a retracé, dans une allocution magistrale², les étapes de l'assistance sociale en France; il a rappelé les lois votées en faveur des enfants, des aliénés, des malades, et il a adjuré les pouvoirs publics de ne pas soumettre à une plus longue attente, à une trop cruelle épreuve, les candidats au secours public, c'est-à-dire les vieillards et les infirmes. C'est le devoir urgent entre tous, celui qui seul établira le classement rationnel et la sélection préventive entre les différentes catégories de malheureux.

Une fois les infirmes et les vieillards indigents retirés de l'armée vagabonde, le lamentable défilé des sans-travail, des chômeurs involontaires, ne sera pas interrompu pour autant. C'est ici qu'intervient, dans des conditions prudentes, l'assistance par le travail; alors trouvent leur place les bureaux de placement et les caisses de chômage, et aussi les allocations temporaires des bureaux de bienfaisance momentanément ouverts aux nécessiteux valides. A cet effet, les œuvres d'assistance par le travail, les établissements d'hospitalité de nuit, les bureaux de bienfaisance peuvent et doivent avoir les relations les plus fructueuses. D'excellentes conclusions ont été proposées par MM. Louis Rivière, Dr Bouloumié, Cheysson, Ferdinand-Dreyfus³. Le Congrès de 1900 a voté les résolutions suivantes sur le rapport général de M. E. Cheysson, résumant ceux

1. Voir à l'annexe E.

2. Discours de M. Henri Monod au Congrès de 1900.

3. Travaux du Comité central des œuvres d'assistance par le travail, passim, in *Revue philanthropique*, 120, boulevard Saint-Germain.

de M. le Dr Julien Bachens de Cologne, de M. le vicomte Pierre de Pelleport-Burète, et de MM. Bouloumié et Frénoy :

« Pour conjurer le parasitisme professionnel et tirer le meilleur parti possible des ressources et des dévouements dont elle dispose, la charité doit s'organiser méthodiquement.

« Tout en restant distinctes et autonomes, les diverses œuvres doivent avoir entre elles des rapports étroits, de manière à se renseigner mutuellement et à mettre en action dans chaque cas celle qui détient le remède approprié à la famille naturelle, envisagée dans son ensemble comme la molécule sociale.

« Toutes les œuvres, qui ont en partie affaire à des pauvres valides « capables de travail », telles que l'hospitalité de nuit, les bureaux de bienfaisance, l'assistance aux militaires libérés, les patronages d'adolescents, les maisons de refuge ou dépôts de mendicité, les patronages des prisonniers libérés, ont intérêt à recourir à l'assistance par le travail, qui leur rend le service de trier leur clientèle en écartant les professionnels et en retenant les chômeurs intéressants, de diminuer leurs charges en réservant leurs sacrifices à ceux qui en sont dignes, enfin de relever les assistés, de tendre leur ressort moral et de préparer leur reclassement.

« Les œuvres d'assistance sont déjà entrées dans cette voie, il faut souhaiter qu'elles s'y engagent résolument. »

Les conclusions, votées sur le rapport de M. Ferdinand-Dreyfus, délimitent sagement le rôle des œuvres d'assistance par le travail par un avis ainsi formulé¹ :

1. *Misères sociales et études historiques*, par Ferdinand-Dreyfus, p. 160, librairie Ollendorff, Chaussée-d'Antin.

1° que les œuvres d'assistance par le travail sont, par nature, destinées à distinguer les chômeurs involontaires des mendiants professionnels, à rendre aux paresseux invétérés l'habitude du travail et le souci de la dignité humaine, à poursuivre le placement et le reclassement des assistés ; 2° que tout en rendant justice aux tentatives réalisées en ce sens par les municipalités des grandes villes, ces œuvres seront d'autant plus efficaces qu'elles visent chacune un plus petit nombre d'assistés ; elles doivent donc être fondées, organisées et gérées par l'initiative privée ; 3° et que les collectivités locales et les administrations publiques pourront les favoriser par des subventions, par des concessions de terrain ou de bâtiments et par des relations régulières avec les organismes administratifs de la bienfaisance publique.

Un large horizon s'ouvre devant l'assistance aux valides adultes, et, si les bureaux de bienfaisance ne sauraient être sans danger dépouillés de leurs prérogatives essentielles à leur endroit, ils ont tout profit à susciter autour d'eux les œuvres les plus variées, les plus autonomes, qui, sans perdre leur indépendance, feront échange de renseignements et de concours avec les organismes administratifs.

Il est impossible d'enfermer jalousement l'assistance publique dans un cercle étroit d'attributions et de devoirs, parce que, même vis-à-vis des nécessiteux d'occasion, l'initiative privée, malgré ses éclatants services, à elle seule ne suffit pas à la tâche. Aussi bien, dans cet ordre d'idées et de faits, l'action publique directe ou indirecte est considérable, qu'il s'agisse de l'impôt, des tarifs de douanes, des conditions du travail, de toutes les mesures destinées à accélérer la production, à favoriser les échanges, ou bien des institu-

tions d'assurances, de retraites ouvrières, de protection de la santé publique, d'habitations à bon marché, de patronage et d'éducation sociale.

Les questions sociales sont multiples, complexes, et en même temps solidaires. Toutes les batailles contre l'ignorance, contre le logement insalubre, contre l'alcoolisme, contre le vice, ont le même but et la même portée : l'amélioration du sort du plus grand nombre, c'est-à-dire en réalité la lutte contre la détresse meurtrière et la mendicité humiliante.

C'est à soulager d'abord, à prévenir ensuite la pauvreté qu'une société fraternelle doit appliquer toutes ses forces et mettre son honneur.

ANNEXES

A

Déclaration du 13 février 1551.

« Henry, etc... Comme, pour donner quelque ordre à un grand et quasi innumérable nombre de pauvres qui résident et affluent en nostre ville et faubourgs de Paris, ville capitale de nostre royaume, les empêcher d'aller mendier leur vic par les maisons et églises d'icelle, subvenir à leur nourriture et entretenement et éviter aux dangers et inconveniens que leur ordinaire frequentation pourroit apporter aux manans et habitans d'icelle nostre dite ville, plusieurs bons statuts, edicts et ordonnances ayent sur ce esté faictes tant par le feu Roy, nostre très-honoré seigneur et père, que Dieu absolve, que nous et nostre cour de parlement de Paris, et mesme certains articles concernant le faict de la police des pauvres, pour empescher que ung desordre et confusion ne survinst, et que les autres pauvres des prochaines provinces ne se retirassent en icelle nostre dite ville ;

Suivant lesquels nos édicts les prévost des marchands et eschevins auraient fait dresser œuvres publiques, et enchaîner deux à deux les valides qui se sont trouvez mandians par les maisons et églises, pour travailler par chacun jour à ces œuvres ;

Et au surplus a esté enjoit à tous mandians estrangers eux retirer, sur peine du fouet pour la première fois, et des galeres pour la seconde.

Par le moyen de quoy l'ordre et police a esté gardé jusques à présent. Toutesfois les questes et aumosnes que l'on vouloit recouvrer par sepmaine en chacune paroisse sont tant diminuées, et est la charité de la plupart des plus aisez manans et habitans de nostre dite villè tant refroidie, qu'il est malaisé et impossible de plus continuer l'aumosne desdits pauvres, que l'on a accoustumé de leur distribuer par chacune sepmaine, chose qui nous vient à très-grand regret et déplaisir.

Pourquoy nous, desirans à ce pourvoir, et nous employer à œuvres vertueuses et pitoyables, à ce que les pauvres des prochaines provinces ne se viennent retirer en nostre dite ville, *qui pourroient apporter grands inconvéniens et dangers de peste aux manans et habitans d'icelle*, et que l'ordre et police des pauvres ne soit rompu, mais entretenu, et que plus facilement on puisse subvenir à la nourriture des vrais pauvres impotens, avons par l'avis et délibération de nostre conseil, ordonné et ordonnons, voulons et nous plaist :

1° Que par les commis et desputez par nostre cour de parlement, qui ont presté le serment en icelle pour le faict de la police des pauvres, soit fait le plus diligamment que faire se pourra nouvelle inquisition et recherche, *pour savoir, de chacun manant et habitant d'icelle nostre dite ville et fauxbourgs, ce que libéralement il voudra donner et aumosner, par chacune sepmaine, pour aider à la nourriture et entretenement des pauvres*, et que de leurs offres, refus et responses, il soit fait role enchacune paroisse ; lesquels roles contenans les offres, refus et responses, soient incontinent portez par devers nostre cour de parlement, pour iceulx vus estre procédé, par elle ou ceux qu'elle commettra en cet endroit, à taxer chacun manant et habitant de nostre dite ville de Paris et fauxbourgs d'icelle à une somme de deniers, par chacune sepmaine, eu égard à leurs offres et facultez, ainsi qu'il appartiendra par raison.

2° Et voulons que chacun manant et habitant, en quelle qualité qu'il soit, qui sera refusant payer la taxe à la-

quelle il aura esté cotisé et imposé par nostre dite cour, ou ses commis et députez, soit exécuté et contraint payer sa taxe pour l'advenir. sans préjudice des restes qu'il pourrait devoir pour le passé.

Si donnons, etc. ».

Paris, 13 février 1551 ; enregistré le 26 au parlement.

B

Municipalité de Paris, Commission de bienfaisance, Établissmens publics. — Extrait du registre des délibérations de la commission administrative de bienfaisance séante à l'Hôtel-de-Ville. Du jeudy 27 octobre 1791. Ms. 3 p.

La Commission de bienfaisance informée que différents comités de bienfaisance établis dans les sections possèdent des fonds provenant de dons volontaires ou de quêtes, considérant que le corps municipal en établissant dans les paroisses de Paris un mode uniforme de distribution des secours n'a pas voulu contrarier l'intention des donateurs ni changer l'emploi des sommes destinées par eux aux pauvres d'un arrondissement donné ; mais seulement mettre sur pied d'égalité les pauvres des 33 paroisses et éviter les doubles emplois, arrête que les comités de bienfaisance des sections pourront continuer leurs distributions jusqu'à épuisement de leurs fonds, mais en se concertant avec les *Commissions paroissiales de bienfaisance*, s'ils ne préfèrent remettre leurs fonds à ces dernières.

B. N. Fr. Nouv. Acq. 2666, f^{os} 379-380.

C

Décret portant règlement d'administration publique pour l'organisation de l'Assistance à domicile à Paris.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de l'intérieur,

Vu la loi du 10 janvier 1849, notamment l'article 8 portant « qu'un règlement d'administration publique déterminera l'organisation de l'assistance à domicile » ;

Vu l'avis du conseil municipal de Paris du 2 mai 1894 ;

Vu l'avis du conseil de surveillance de l'Assistance publique, du 12 juillet 1894 ;

Vu le décret du 12 août 1886 ;

Vu la loi du 15 juillet 1893 ;

Le conseil d'État entendu ;

DÉCRÈTE :

TITRE PREMIER

De l'assistance aux indigents et aux nécessiteux.

CHAPITRE PREMIER

Organisation des bureaux de bienfaisance.

ARTICLE PREMIER

Dans chacun des arrondissements de la ville de Paris un

bureau de bienfaisance est chargé, sous l'autorité du directeur de l'administration générale de l'Assistance publique, du service des secours à domicile.

ART. 2.

Chaque bureau de bienfaisance se compose :

- 1° Du maire de l'arrondissement ;
- 2° Des adjoints ;
- 3° Des conseillers municipaux de l'arrondissement ;
- 4° D'administrateurs, au nombre de quatre, au moins, par quartier ;
- 5° D'un secrétaire trésorier ayant voix consultative.

Le maire préside le bureau de bienfaisance ; en son absence, la présidence appartient à l'un des adjoints.

ART. 3.

Les bureaux de bienfaisance désignent au scrutin, parmi les administrateurs, un administrateur-contrôleur.

ART. 4.

Les administrateurs sont nommés pour quatre ans par le préfet de la Seine et choisis sur une liste double de candidats proposés par une commission spéciale comprenant le maire, les adjoints, les conseillers municipaux de l'arrondissement et quatre habitants désignés par le directeur de l'Assistance publique.

Les fonctions d'administrateurs sont gratuites.

Le nombre des administrateurs sera augmenté, s'il y a lieu, en raison des circonstances locales, par arrêté du préfet de la Seine, sur la proposition du directeur.

Les femmes peuvent être nommées administratrices du bureau de bienfaisance.

Les administrateurs sont répartis en quatre séries, par voie de tirage au sort ; chaque année, il sera procédé au renouvellement d'une série ; les administrateurs peuvent être réinvestis.

Lorsqu'il y a lieu de remplacer un administrateur avant l'expiration de son mandat, le nouvel administrateur ne reste en exercice que jusqu'à l'époque où il y aurait eu lieu au renouvellement de celui qu'il remplace.

Les administrateurs ne peuvent être révoqués que par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine, après avis du conseil de surveillance et du directeur.

Dans les cas urgents, la suspension provisoire est prononcée par le préfet.

ART. 5.

Après vingt ans de services, les administrateurs peuvent être nommés administrateurs honoraires par le ministre de l'intérieur.

ART. 6.

Le bureau de bienfaisance se réunit au moins deux fois par mois sur la convocation du maire. Ses délibérations ne sont valables que si la majorité de ses membres est présente.

ART. 7.

Une délégation du bureau de bienfaisance se réunit chaque jour à la mairie, à une heure déterminée, sous la présidence du maire ou d'un adjoint désigné par lui. Cette délégation se compose de quatre administrateurs, à raison d'un par quartier, désignés chaque semaine à tour de rôle. En cas d'empêchement, les membres de la délégation se font remplacer par leurs collègues.

ART. 8.

Il est attaché à chaque bureau, pour le service des enquêtes, des visites et des quêtes, des commissaires et des dames patronnesses dont les fonctions sont gratuites, et, au besoin, des agents salariés.

Les cadres du personnel administratif sont fixés, pour

chaque bureau, par arrêté du directeur, approuvé par le préfet de la Seine.

Le secrétaire-trésorier, les commissaires, les dames patronnesses et les employés de tout grade ayant droit à une pension de retraite sont nommés par le préfet de la Seine sur une liste de trois candidats présentés par le directeur de l'Assistance publique.

Le directeur nomme les surveillants et gens de service.

Les révocations sont prononcées par l'autorité qui a nommé aux emplois.

CHAPITRE II

Attributions des bureaux de bienfaisance.

ART. 9.

Les bureaux de bienfaisance font emploi des ressources de toute nature dont ils ont la disposition en vertu de l'article 15 ci-après.

Ils donnent leur avis sur les comptes et budgets spéciaux à chacun d'eux.

Ils préparent la liste des indigents.

Ils adressent tous les ans au directeur un rapport sur la marche du service de l'assistance à domicile dans l'arrondissement, sur les besoins particuliers de ce service et les ressources spéciales dont il dispose.

ART. 10.

Les administrateurs assurent la distribution des secours, chacun dans la circonscription qui lui est spécialement confiée. Ils portent au domicile des indigents et nécessiteux les titres de secours de toute sorte.

Les commissaires et les dames patronnesses leur prêtent leur concours.

ART. 11.

L'administrateur-contrôleur est chargé, sous l'autorité du

maire, de suivre l'exécution des décisions du bureau ; il a la surveillance des procès-verbaux, des registres et de la comptabilité ; il vise les pièces de recettes et de dépenses et, à la fin de chaque mois, le journal général.

ART. 12.

Le secrétaire-trésorier rédige les procès-verbaux, tient les registres, prépare la correspondance.

Il dirige le travail des employés et veille à l'exécution des règlements intérieurs, reçoit les fournitures et signe les ordres de livraison des marchandises.

Il est exclusivement chargé de la garde de la caisse et des magasins ; il est régisseur de recettes et de dépenses dans les conditions prévues par les paragraphes 4 et 5 de l'article 15 et par le paragraphe 3 de l'article 18.

ART. 13.

La délégation permanente est spécialement chargée de l'attribution des secours aux nécessiteux et des secours extraordinaires aux indigents.

ART. 14.

Les membres du bureau, les commissaires et dames patronnesses doivent rester étrangers à tout maniement de deniers.

CHAPITRE III

Régime financier des bureaux de bienfaisance.

ART. 15.

Les recettes de chaque bureau de bienfaisance comprennent :

1° Le produit des dons, donations ou legs qui lui ont été faits ;

2° La part proportionnelle à la population indigente de l'arrondissement, qui est attribuée au bureau dans le produit

du bien des pauvres centralisé au budget de l'Assistance publique ;

3° La part attribuée au bureau dans la subvention votée par le conseil municipal et inscrite au budget général de l'Assistance publique ;

4° Le produit des trones, quêtes, collectes et fêtes de bienfaisance ;

5° Le produit de tous les dons recueillis par les maires, adjoints, administrateurs, commissaires et dames patronnesses.

Le montant des recettes mentionnées aux paragraphes 4 et 5 est intégralement versé dans la caisse du secrétaire-trésorier, pour être reversé par lui à la caisse de l'administration centrale, au compte spécial du bureau de bienfaisance destinataire.

ART. 16.

La subvention prévue par le paragraphe 3 de l'article 15 est répartie annuellement entre les vingt bureaux de bienfaisance, par arrêté du préfet de la Seine rendu après avis du conseil de surveillance et du conseil municipal, en tenant compte, pour chaque bureau, du nombre d'indigents qu'il a à secourir et des ressources permanentes ou variables dont il dispose, de façon à assurer une répartition aussi égale que possible des secours publics entre tous les indigents de Paris.

ART. 17.

Les dépenses du bureau de bienfaisance s'appliquent, en dehors des frais d'administration :

- 1° Aux secours aux indigents ;
- 2° Aux secours aux nécessiteux.

ART. 18.

Le budget et les comptes de chaque bureau de bienfaisance forment respectivement un sous-chapitre spécial dans

les budgets et les comptes de l'administration générale de l'Assistance publique.

Le receveur de l'Assistance publique est seul justiciable de la cour des comptes ; il centralise toutes les recettes et pourvoit à toutes les dépenses.

Il est autorisé à faire aux secrétaires trésoriers, sur mandat du directeur de l'Assistance publique, une avance de fonds qui ne pourra excéder le douzième des sommes figurant au crédit budgétaire du bureau de bienfaisance, à charge par le secrétaire-trésorier de produire à l'Administration centrale, dans le délai d'un mois, les pièces justificatives des sommes par lui payées.

Les secrétaires-trésoriers sont astreints au dépôt d'un cautionnement dont le montant est fixé par l'arrêté de nomination.

CHAPITRE IV

Des personnes à secourir.

ART. 19.

Les personnes à secourir comprennent :

- 1° Les indigents ;
- 2° Les nécessiteux.

ART. 20.

Ne peuvent être admis à recevoir des secours annuels que les indigents inscrits sur la liste générale préparée chaque année par le bureau de bienfaisance et arrêtée par le directeur de l'Assistance publique. Les radiations en cours d'année sont opérées dans les mêmes formes que les inscriptions.

ART. 21.

La liste des indigents comprend les personnes de nationalité française domiciliées à Paris depuis trois ans au moins, incapables par leur âge ou leur invalidité de pourvoir à leur subsistance par le travail, ainsi que les femmes veuves, sépa-

rées, divorcées ou abandonnées ayant des charges exceptionnelles de famille et qui remplissent les conditions ci-dessus de nationalité et de domicile.

ART. 22.

Les indigents sont tenus de faire connaître au secrétariat du bureau de bienfaisance la quotité des secours permanents qu'ils reçoivent d'institutions charitables étrangères à l'administration de l'Assistance publique.

En cas de fausse déclaration, les secours annuels sont supprimés.

La liste des indigents peut être communiquée, avec autorisation du maire, aux représentants des œuvres qui prennent l'engagement de communiquer au bureau de bienfaisance la liste des personnes qu'elles secourent.

ART. 23.

Sont secourus temporairement comme nécessiteux les individus valides ou malades : 1° qui ne peuvent momentanément pourvoir à leur subsistance; 2° qui, étant inscrits comme indigents, ont besoin de secours exceptionnels.

CHAPITRE V

Des secours.

ART. 24.

Les bureaux de bienfaisance accordent des secours en argent et exceptionnellement des secours en nature; ils peuvent voter des allocations de tout genre destinées à soulager des misères spéciales, telles que : prêts d'objets usuels, secours de route et de rapatriement, avances pour loyers.

ART. 25.

Les secours annuels aux indigents sont payés sur cartes nominatives et sur l'acquit de la partie prenante.

Les cartes sont visées chaque mois et avant paiement par l'administrateur.

Les objets en nature sont délivrés contre reçu.

Lors du paiement mensuel, les cartes de secours restent entre les mains du secrétaire-trésorier; sur le vu de ces cartes, l'administrateur-contrôleur établit un procès-verbal constatant leur rentrée régulière au bureau.

Ce procès-verbal, qui constitue un certificat de vie et un certificat de vu-payer collectifs, est produit à l'appui des mandats de régularisation.

Les cartes sont ensuite remises aux administrateurs divisionnaires qui demeurent chargés de les faire parvenir aux indigents après les avoir visées à nouveau.

ART. 26.

Les secours accordés aux nécessiteux par la délégation permanente, conformément à l'article 23, sont payés sur bons numérotés, détachés de livrets à souche et signés par le maire ou son délégué.

Ces bons ne sont valables que pendant un mois à partir de leur délivrance et ne peuvent être payés que sur l'acquit des parties prenantes.

ART. 27.

Le directeur peut accorder d'urgence un secours aux personnes nécessiteuses dont la demande lui paraît fondée.

La dépense est imputée sur le crédit ouvert annuellement à cet effet au budget de l'Assistance publique et qui ne pourra dépasser 3 pour 100 du total des crédits affectés annuellement aux nécessiteux.

Sur le montant des allocations inscrites au budget pour secours à domicile, une somme qui ne pourra excéder 30 000 francs sera mise à la disposition du préfet de la Seine pour être distribuée à titre de secours exceptionnels.

Un état des secours ainsi accordés devra être produit chaque année à l'appui des comptes.

ART. 28.

Les bureaux de bienfaisance sont autorisés à s'entendre avec les sociétés d'assistance par le travail à l'effet de substituer, autant que possible, les secours en travail aux secours en argent.

ART. 29.

Les secours représentatifs du séjour à l'hospice en faveur des vieillards et des infirmes sont alloués par le directeur de l'Assistance publique, sur la proposition des bureaux de bienfaisance, après avis de la commission de placement dans les hospices et suivant les règles d'admission dans ces établissements.

Le dixième des secours représentatifs peut être accordé par le directeur sans présentation des bureaux de bienfaisance.

Les secours représentatifs sont accordés aux vieillards et aux infirmes sur les fonds du budget général de l'Assistance publique, sans distinction d'arrondissement.

Les secours représentatifs sont délivrés par le secrétaire-trésorier, dans la même forme que les secours aux indigents, sur les fonds spéciaux qui lui seront avancés à cet effet par le receveur de l'Assistance publique.

Ces secours peuvent toujours être supprimés.

TITRE II

De l'assistance médicale.

ART. 30.

L'organisation et la direction de l'assistance médicale et des services qui en dépendent sont confiées au directeur de l'Assistance publique. Les bureaux de bienfaisance concourent, sous l'autorité du directeur, au fonctionnement et à la surveillance de ces services et demeurent chargés de visiter et d'assister les pauvres malades.

Les malades inscrits sur la liste des indigents ou reconnus nécessaires par la délégation permanente ont seuls droit, sauf le cas d'urgence, à l'assistance médicale gratuite.

ART. 31.

L'assistance médicale assure aux malades, soit la visite et le traitement à domicile, soit la consultation et le traitement au dispensaire.

ART. 32.

Un ou plusieurs dispensaires sont affectés aux malades de chacun des arrondissements. Les dispensaires peuvent être installés dans les bâtiments affectés aux hôpitaux, mais à la condition d'être absolument distincts des services hospitaliers.

ART. 33.

A chaque dispensaire est attaché :

1° Un personnel médical ;

2° Un personnel administratif ;

3° Un personnel auxiliaire, pouvant comprendre les dames chargées d'assister les malades traités à domicile.

Les employés, ayant droit à une pension de retraite, sont nommés par le préfet de la Seine sur une liste de trois candidats présentés par le directeur de l'Assistance publique.

Le directeur nomme les surveillants et les gens de service.

Les révocations sont prononcées par l'autorité qui a nommé aux emplois.

ART. 34.

Les médecins préposés au service de l'assistance médicale sont nommés au concours pour trois années commençant au 1^{er} janvier qui suit leur institution. Ils reçoivent leur investiture du ministre de l'intérieur. Ils peuvent être réinvestis après avis du directeur de l'Assistance publique et du bureau de bienfaisance.

Tout médecin non réinvesti ne peut plus se représenter au concours.

Les candidats doivent réunir les conditions suivantes :

1° Être de nationalité française et pourvu du diplôme de docteur en médecine délivré par une des facultés de médecine de l'État ;

2° S'ils postulent pour le service du traitement à domicile, s'engager à résider dans l'arrondissement où ils seront appelés à exercer leurs fonctions, ou dans un quartier limitrophe.

Les fonctions de médecin de l'assistance médicale sont incompatibles avec celles d'administrateur du bureau de bienfaisance.

Les médecins de l'assistance médicale reçoivent une indemnité fixe ; ceux d'entre eux qui sont chargés du traitement à domicile reçoivent en outre une indemnité variable suivant le nombre de visites qu'ils ont faites pendant l'année.

Les médecins peuvent être avertis ou réprimandés par le directeur de l'Assistance publique, après avis du conseil de surveillance.

Ils peuvent être destitués par le ministre de l'intérieur, après avis du conseil de surveillance. En cas d'urgence, le préfet peut prescrire la suspension provisoire.

Aucun médecin ne peut rester en activité après sa soixante-cinquième année.

ART. 35.

Les malades auront la faculté de choisir leur médecin parmi les médecins chargés du traitement à domicile dans leur quartier.

ART. 36.

Les sages-femmes préposées au service de l'assistance médicale doivent être de 1^{re} classe.

Elles sont nommées par le directeur de l'Assistance publique.

Elles sont tenues à la résidence dans l'arrondissement où elles exercent leurs fonctions.

ART. 37.

Les femmes enceintes auront la faculté de choisir leur sage-femme parmi celles qui sont préposées au service médical de l'arrondissement.

ART. 38.

Il est créé, dans un ou plusieurs dispensaires par arrondissement, une pharmacie spéciale approvisionnée par la pharmacie centrale des hôpitaux.

Toutefois, le directeur pourra autoriser exceptionnellement, après avis du conseil de surveillance, la fourniture des médicaments par les pharmaciens de la ville dans les arrondissements où ce mode de distribution offrirait de réels avantages.

Sauf les cas d'urgence, les médicaments sont délivrés exclusivement aux indigents ou nécessiteux.

ART. 39.

Les pharmaciens sont nommés par le directeur de l'Assistance publique. Ils reçoivent un traitement fixe et doivent habiter le dispensaire, de façon à assurer constamment le service.

ART. 40.

Les dépenses afférentes au service de l'assistance médicale forment un chapitre spécial du budget de l'assistance publique.

Les fonds alloués actuellement au bureau de bienfaisance pour le traitement des malades et des accouchées font retour au budget général de l'Assistance publique.

Dispositions diverses et générales.

ART. 41.

Les mesures d'exécution que comporte le présent décret seront arrêtées par le préfet de la Seine.

ART. 42. .

Sont et demeurent abrogés le décret du 12 août 1886 et toutes les dispositions qui sont contraires au présent décret.

ART. 43.

Le président du conseil, ministre de l'intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 15 novembre 1895.

FÉLIX FAURE.

Par le Président de la République :

Le président du conseil, ministre de l'intérieur.

LÉON BOURGEOIS.

D

Proposition de M. Paul Strauss sur l'assistance aux vieillards et infirmes indigents.

MESSIEURS,

La loi de finances a institué, à partir du 1^{er} janvier 1897, un régime d'assistance facultative à la vieillesse indigente d'une portée restreinte et d'une efficacité médiocre. Il convient de ne se faire aucune illusion sur le caractère de cette tentative, destinée à préparer et pour ainsi dire à amorcer la réforme définitive. Le principe de la contribution des communes, des départements et de l'État a été promulgué une fois de plus, une promesse a été faite ; toutefois, cette promesse doit être tenue à bref délai, si l'on veut éviter tout mécompte.

Depuis 1889, grâce à l'initiative de Charles Floquet et de M. Henri Monod, les pouvoirs publics sont saisis. En 1892, le Conseil supérieur de l'Assistance publique adoptait un projet de loi dont les dispositions essentielles s'imposent avec autorité à l'approbation du Parlement.

Ce projet de loi a été déposé à la Chambre sous forme de proposition par MM. Émile Rey et Lachièze, députés ; il a été accepté avec certaines modifications par la Commission de mendicité et rapporté par M. Fleury-Ravarin sans avoir été discuté en séance publique.

Le principe de l'assistance obligatoire à la vieillesse nécessaire a été proclamé par la Société générale des prisons, le Congrès international d'assistance publique de 1889, le Conseil supérieur de l'Assistance publique, le Congrès

pénitentiaire de Paris, le Congrès d'assistance de Rouen, il vient d'être reconnu par le Conseil d'État, auquel le gouvernement avait soumis pour examen juridique et complet le projet de loi préparé par le Conseil supérieur de l'Assistance publique de France.

Il ne saurait donc y avoir de difficulté à réaliser législativement une réforme à laquelle aucun ministre républicain ne refusera son concours.

Quoi qu'on fasse en mutualité, dans l'ordre de la prévoyance, en fait de retraites ouvrières, la situation présente exige impérieusement des mesures d'humanité et d'aide fraternelle aux invalides du travail privés de ressources. L'article 43 de la loi de finances a le défaut de perpétuer l'assistance facultative, c'est-à-dire en somme, sauf quelques atténuations sur certains points, de laisser les choses en l'état.

En outre, l'application aux pensions de vieillesse et d'invalidité des barèmes de l'assistance médicale a provoqué des réclamations nombreuses auxquelles il y a lieu d'accorder une satisfaction légitime.

L'interprétation la plus libérale n'ouvre aux départements et aux communes un droit aux subventions nationales que dans le cas où ils consacrent à l'assistance des ressources extraordinaires, mêmes créées antérieurement.

Une rectification est nécessaire sur ce premier point ; il suffira d'exiger que la dépense communale ou départementale soit couverte en partie par des ressources ordinaires tirées de l'impôt, sans que les communes et les départements soient tenus de justifier de ressources nouvelles, spéciales ou extraordinaires.

Le calcul de la contribution de l'État par les barèmes A et B a été l'objet de critiques fondées ; l'indication apportée par la valeur du centime ne suffit pas à donner une notion suffisante des besoins à satisfaire ; un autre élément comparatif pourrait utilement intervenir ; cet élément serait fourni par la proportion de la population indigente et nécessaire de chaque commune.

Une subvention complémentaire serait faite directement

par l'État aux communes en conformité d'un barème C qui s'établirait comme suit :

Un tableau C servirait à déterminer le montant de la subvention complémentaire qui doit être allouée par l'État aux communes pour atténuer la part de dépense couverte au moyen de ressources budgétaires (centimes additionnels ou taxes d'octroi), et restée à leur charge après application du barème A, sans que cette subvention puisse élever au-dessus de 90 pour 100 le total des subventions réunies du département et de l'État.

Pour 1 pour 100 d'indigents, le coefficient de la subvention complémentaire de l'État serait de 1 pour 100 ; il se trouverait ainsi, au fur et à mesure que la proportionnalité d'indigence s'accroîtrait, de 1 pour 100 jusqu'à 20 pour 100.

Toute commune qui justifierait d'une population indigente entrant pour 10 ou pour 20 pour 100 dans son chiffre de population aurait droit, en plus de la subvention des barèmes A et B, à une subvention complémentaire proportionnelle jusqu'à concurrence d'un coefficient maximum de 20 pour 100.

Il serait aussi possible, en étendant la subvention de l'État à tous les cas où le commencement de la dépense est couvert par des ressources ordinaires et en accordant une aide complémentaire aux communes pauvres, de faciliter le fonctionnement d'une loi de solidarité élémentaire.

Il nous a paru que le Sénat ferait acte de haute et prévoyante philanthropie en préparant d'ores et déjà, sans retard ni délai, pour être soumis aux délibérations de la Chambre, un projet de loi dont l'urgence est absolue et dont le vote immédiat lui fera le plus grand honneur.

En conséquence, Messieurs, j'ai l'honneur de soumettre au Sénat la proposition de loi ci-après :

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE PREMIER. — Tout Français privé de ressources, âgé de soixante-dix ans au moins, ou atteint d'une infirmité

ou d'une maladie reconnue incurable, qui est incapable de pourvoir à ses besoins par son travail, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance, soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier, soit dans des familles où il est placé moyennant pension.

ART. 2. — Il est organisé dans chaque département un service d'assistance gratuite pour les vieillards et les infirmes remplissant les conditions indiquées par l'article premier.

Le Conseil général délibère dans les conditions prévues par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 :

1° Sur l'organisation du service de l'assistance aux vieillards et aux infirmes (secours à domicile, placement dans des familles, création et détermination des hospices auxquels sont rattachés les communes et les syndicats de communes, affectation des lits d'hospices et d'hôpitaux spécialisés) ;

2° Sur la part de dépense incombant aux communes et au département.

ART. 3. — A défaut de délibération du Conseil général sur les objets prévus à l'article précédent, ou en cas de suspension de la délibération en exécution de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à la réglementation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

ART. 4. — La commune, le département ou l'État peut toujours exercer un recours en remboursement de ses avances, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'assistance envers le vieillard, l'infirmes ou l'incurable indigent, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil.

ART. 5. — Toute commune ou tout syndicat de communes est rattaché à un ou plusieurs hospices.

ART. 6. — Le domicile de secours s'acquiert pour le septuagénaire, pour l'infirmes et l'incurable par une résidence habituelle de cinq années dans la même commune ou dans

le département ; il se perd par une absence d'égale durée. A défaut du domicile communal et départemental, l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables incombe à l'État.

ART. 7. — L'admission à l'assistance du vieillard, de l'infirmes et de l'incurable, avec l'indication du mode d'assistance (à domicile, hospitalisation, placement dans des familles), est prononcée par le Conseil municipal en comité secret, après l'avis de la commission municipale d'assistance (instituée par la loi sur l'assistance médicale gratuite).

Les dispositions des articles 13 à 18 de la loi du 15 juillet 1893 sont applicables à l'assistance à la vieillesse indigente.

L'assistance départementale est accordée par le Conseil général, l'assistance de l'État par le Ministre de l'Intérieur assisté d'une commission spéciale.

ART. 8. — Les dépenses du service d'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables sont obligatoires ; elles sont supportées par les communes, les départements et l'État, d'abord, en principe, d'après les barèmes A et B de la loi de 1893 ; en second lieu, d'après un nouveau barème C, qui aurait pour objet de majorer la part contributive de l'État, en faisant entrer en ligne de compte la proportion des indigents et des nécessiteux par rapport à la population, sans que, d'ailleurs, cette subvention complémentaire puisse élever au-dessus de 90 pour 100 le total des subventions réunies du département et de l'État.

ART. 9. — Un règlement d'administration publique, pris sur l'avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique, déterminera les mesures transitoires ou définitives destinées à assurer l'exécution de la loi.

Un second règlement, élaboré après enquête auprès du Conseil général de la Seine, du Conseil municipal de Paris et du Conseil de surveillance de l'Assistance publique de Paris, fixera, après avis du Conseil supérieur, les conditions d'application de la loi à la ville de Paris et au département la Seine.

E

Déclaration du 19 mars 1898 du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

L'Assistance publique est due à ceux qui se trouvent, temporairement ou définitivement, dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie.

L'Assistance publique n'est due qu'à défaut d'autre assistance.

L'Assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance, parce que seule elle est en situation de les connaître.

L'organisation de l'assistance doit toujours être telle que la commune soit financièrement intéressée à la limitation du nombre de ses indigents. Des recours doivent pouvoir être exercés contre sa décision, si cette limitation est abusive.

L'Assistance publique est une œuvre de solidarité nationale. Elle doit s'exercer, non seulement de la société à l'individu, mais de groupe à groupe, les communes riches venant au secours des communes pauvres, les départements riches venant au secours des départements pauvres. La proportionnalité, et non la fixité, doit en conséquence être la règle des subventions soit des départements, soit de l'État.

Le Conseil supérieur émet le vœu que ces principes, qui sont ceux adoptés à l'unanimité par le Congrès international de 1889, concourent à inspirer la direction que donne le gouvernement à l'administration de l'Assistance publique, soit dans la préparation des lois nouvelles, soit dans l'application des lois existantes.

F

Projet de loi concernant la représentation des pauvres et l'administration des établissements d'assistance.

1. — DES ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX

ART. PREMIER. — Une commission, dite « commission communale d'assistance », est chargée dans chaque commune de représenter les pauvres, de gérer leur patrimoine et d'administrer le bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance médicale, les hospices, hôpitaux et autres établissements constitués comme établissements publics communaux d'assistance.

Dans chaque commune un bureau de bienfaisance est chargé du service de la bienfaisance à domicile.

Les orphelinats, crèches, asiles et autres institutions ayant un objet d'assistance communale, peuvent être constitués comme établissements publics par décret rendu en Conseil d'État.

ART. 2. — La commission communale d'assistance est composée du maire et de six membres renouvelables : deux sont élus par le Conseil municipal ; les quatre autres sont nommés par le Préfet.

Toutefois, dans les communes où il existe un hôpital ou hospice, le nombre des membres renouvelables est fixé à douze, dont quatre élus par le Conseil municipal et huit nommés par le Préfet.

ART. 3. — Les bureaux de bienfaisance contribuent aux dépenses ordinaires de l'assistance médicale gratuite dans la proportion fixée chaque année par la commission, et qui

ne peut excéder le cinquième de leurs revenus non affectés à une destination spéciale.

ART. 4. — Les dons et legs faits au profit des pauvres, sans autre désignation ni affectation, seront, par l'acte d'autorisation, et après avis de la commission, répartis entre les divers établissements ou mis en réserve en vue d'une destination déterminée.

II. — DES ÉTABLISSEMENTS INTERCOMMUNAUX

ART. 5. — Lorsque deux ou plusieurs communes se proposent de fonder un établissement intercommunal d'assistance, il est formé entre eux un syndicat suivant les règles édictées par la loi du 22 mars 1890.

Il est procédé dans les mêmes formes lorsque des dons ou legs ont été faits à deux ou plusieurs communes en vue de la création d'un établissement d'assistance.

ART. 6. — L'établissement est administré par une commission dite « Commission intercommunale d'assistance », et composée du maire de la commune où il est situé et de six membres renouvelables choisis dans les commissions d'assistance des communes intéressées : deux sont élus par le comité du syndicat ; les quatre autres sont nommés par le préfet.

ART. 7. — Le comité du syndicat détermine, s'il y a lieu, et sur l'avis de la Commission, dans quelle proportion chacune des communes associées est admise à bénéficier des services de l'établissement, et doit contribuer aux frais de son entretien.

La délibération du comité est soumise à l'approbation des conseils municipaux.

III. — DES ÉTABLISSEMENTS DÉPARTEMENTAUX

ART. 8. — Les institutions ayant un objet d'assistance départementale peuvent être constituées comme établissements publics par décret rendu en Conseil d'État.

ART. 9. — Une commission, dite « Commission départementale d'assistance », est chargée, s'il y a lieu, d'administrer les fondations, dons et legs faits aux pauvres du canton, de l'arrondissement ou du département, ainsi que les établissements publics prévus à l'article précédent.

ART. 10. — Cette commission est composée du Préfet ou de son délégué, président, et de huit membres renouvelables : quatre sont élus par le Conseil général ; quatre sont nommés par le Préfet.

Les délégués du Conseil général peuvent être choisis en dehors de cette assemblée. Ils sont élus pour trois ans. L'élection a lieu dans la session qui suit chaque renouvellement.

Lorsqu'il y a lieu de pourvoir au remplacement d'un des délégués du Conseil général avant le délai de trois ans, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé.

ART. 11. — Le Conseil général ou la commission départementale, dans l'intervalle des sessions, donne son avis sur les comptes et budgets, les autorisations d'acquiescer, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou transiger, présentés par les établissements publics départementaux d'assistance, sur l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits.

IV. — DES FONCTIONS COMMUNES AUX TROIS CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS

ART. 12. — Le Président des Commissions prévues aux articles 1, 6 et 9 de la présente loi représente les établissements en justice et dans les actes de la vie civile.

Il a, en outre, le droit d'accepter, à titre conservatoire, les dons ou legs, et de former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

Le décret du Président de la République ou l'arrêté du Préfet qui intervient ultérieurement a effet du jour de cette acceptation.

ART. 13. — Lorsqu'un établissement est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre un autre établissement administré par la même commission, il est formé pour chacun des établissements intéressés une commission distincte de trois membres : un de ces membres est élu par le Conseil municipal, le comité du syndicat ou la commission départementale, suivant les cas ; les deux autres sont nommés par le Préfet.

ART. 14. — Chaque établissement conserve son patrimoine distinct et ses comptes et budgets sont dressés séparément ; les recettes ayant une affectation spéciale y sont portées dans un chapitre particulier.

Les revenus de chaque établissement doivent être appliqués aux dépenses des œuvres en vue desquels il a été institué, sous réserve de la disposition contenue à l'article de la présente loi, et de la faculté accordée aux hôpitaux et hospices par les lois du 7 août 1851 et 21 mai 1873 d'affecter une portion de leurs revenus au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou des infirmes placés dans leurs familles.

ART. 15. — La commission désigne parmi ses membres un ordonnateur spécial pour chaque établissement.

Elle peut, en outre, désigner un ou plusieurs commissaires chargés de surveiller chaque établissement.

ART. 16. — Les lois qui régissent les commissions administratives des établissements de bienfaisance, leur gestion et leur comptabilité, notamment les lois du 7 août 1851 et des 21 mai 1873-5 août 1879, sont, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi, applicables aux Commissions instituées en exécution des dispositions qui précèdent.

Les dispositions de l'article 2 de la loi des 21 mai 1873-5 août 1879 sont applicables à ces commissions.

ART. 17. — Les hôpitaux créés en vertu des dispositions des articles 4 et 26 de la loi du 15 juillet 1893 pourront, par le décret d'institution et en cas d'insuffisance de ressources, être temporairement exemptés de l'application de l'article premier de la loi du 7 août 1851.

V. — DISPOSITIONS DIVERSES

ART. 18. — Les institutions d'assistance qui n'ont pas d'existence légale pourront recevoir des legs si elles sont constituées comme établissements publics dans le délai d'une année, à partir du décès du testateur.

La même disposition est applicable aux institutions d'assistance fondées par les départements ou les communes et qui n'ont pas d'existence propre. Ces institutions ne peuvent être constituées comme établissements publics que sur la demande du Conseil général ou du Conseil municipal.

ART. 19. — Les dons et legs faits aux départements ou aux communes en faveur d'une institution d'assistance fondée ou à fonder par eux sont acceptés par le préfet, au nom du département, ou par le maire, au nom de la commune, quand cette institution se rattache directement à un service départemental ou communal prévu et organisé par la loi.

Dans le cas contraire, ils sont acceptés par la commission départementale ou communale d'assistance, au nom de l'institution, si celle-ci est constituée comme établissement public, conformément à l'article précédent, ou au nom des pauvres, si l'institution n'est pas encore fondée.

ART. 20. — Il n'est pas dérogé par la présente loi aux ordonnances, décrets ou autres actes du pouvoir exécutif en vertu desquels certains établissements sont organisés d'une manière spéciale, ainsi qu'aux dispositions qui régissent les monts-de-piété.

ART. 21. — La présente loi n'est pas applicable à la ville de Paris.

ART. 22. — Des règlements d'administration publique détermineront les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi, ainsi que les conditions de son application à l'Algérie.

ART. 23. — Sont abrogés :

1° Le paragraphe 4 de l'article 5 de la loi des 21 mai 1873, 5 août 1879.

2° Les paragraphes 2 et 3 de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1893 et les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 11 de la même loi.

Et généralement toutes les dispositions de lois ou de règlements contraires à la présente loi.

Fait à Paris, le 23 novembre 1897.

Le Président de la République française.

Signé : Félix FAURE.

Par le Président de la République :

Le Ministre de l'Intérieur.

Signé : Louis BARTHOU.

G

A la suite du rapport de M. Georges Rondel, et sur la proposition de M. Le Roux et de M. Rondel, la section a émis le vœu : 1° Que l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables soit organisée à bref délai partout où elle ne l'est pas encore, et qu'elle soit organisée de telle sorte que le titulaire d'une petite pension ne puisse, par ce fait, être exclu *a priori* du bénéfice du secours; 2° Que, dans l'application des lois existantes et dans la préparation des projets de loi destinés à assurer l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, on s'efforce de maintenir aux bénéficiaires de la loi d'assistance qui se sont acquis, par la prévoyance, certaines ressources permettant de ne leur procurer qu'une assistance partielle, une situation matérielle et morale supérieure à celle des simples assistés; 3° Que, lorsque l'assistance doit être donnée sous forme de secours urgents, il soit institué des pensions mixtes d'assistance et de prévoyance en faveur des individus qui se seront acquis par l'épargne une rente n'atteignant pas le double du secours normal d'assistance, et sans que le budget de l'assistance fournisse jamais, pour la constitution de ces pensions, une somme ni supérieure ni même égale à celle qui lui aurait été demandée si l'individu n'avait pas fait acte de prévoyance.

(Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée, tome IV, Paris, au siège du secrétariat général du congrès, 7, rue Cambacérès, 1900).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
I. — DE LA BIENFAISANCE PUBLIQUE.	5
II. — LA LOI DES PAUVRES EN ANGLETERRE.	17
III. — LA CHARITÉ SOUS L'ANCIEN RÉGIME.	28
IV. — LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ.	38
V. — LES BUREAUX DE CHARITÉ.	49
VI. — ATELIERS DE CHARITÉ.	67
VII. — ATELIERS DE FILATURE.	84
VIII. — LES SECOURS PUBLICS SOUS LA RÉVOLUTION.	96
IX. — SECOURS A DOMICILE.	113
X. — LE DOMICILE DE SECOURS.	124
XI. — LES BUREAUX DE BIENFAISANCE.	134
XII. — L'ASSISTANCE COMMUNALE.	152
XIII. — LES BUREAUX PARISIENS.	156
Le régime antérieur.	162
Le décret de 1895.	175
XIV. — VIEILLARDS INDIGENTS.	197
XV. — MISÈRE ET BIENFAISANCE.	208
XVI. — LE SYSTÈME D'ELBERFELD.	232
XVII. — LES ÉCHANGES DE RENSEIGNEMENTS.	245
XVIII. — VISITEURS ET VISITEUSES DES PAUVRES.	252
XIX. — LE DÉLIT DE MENDICITÉ.	260
XX. — ASSISTANCE ET PRÉVOYANCE.	264
ANNEXES.	273