

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

LUCIEN MARCH

Le développement des institutions d'assistance publique en France depuis le milieu du siècle dernier

Journal de la société statistique de Paris, tome 50 (1909), p. 236-250

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1909__50__236_0

© Société de statistique de Paris, 1909, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

III

LE DÉVELOPPEMENT

DES INSTITUTIONS D'ASSISTANCE PUBLIQUE EN FRANCE

DEPUIS LE MILIEU DU SIÈCLE DERNIER

L'assistance prêtée aux personnes dans le besoin n'a pendant longtemps été considérée que comme un devoir individuel : élan du cœur, acte d'amour ou de foi ; nulle contrainte extérieure ne l'imposait.

Peu à peu cependant, sous la pression du danger social que créait l'accroissement du nombre des indigents, et pour refréner les abus d'institutions privées soustraites à tout contrôle, l'autorité publique intervint pour encourager certaines fondations, réglementer et surveiller les établissements charitables et enfin imposer des taxes en faveur de ces établissements. En France, le premier pas dans la voie de la contribution forcée au soulagement des malheureux date au moins du milieu du seizième siècle (1), deux cents ans avant que les philosophes aient transformé le devoir social d'assistance, reconnu par saint Louis, François I^{er} et leurs successeurs, en un droit individuel à l'assistance (2) dont devaient s'inspirer les premiers législateurs de la Révolution (3).

Ce n'est point ici le lieu de discuter la valeur des formules. Nous remarquerons simplement que l'assistance publique s'est développée sous l'influence de deux sentiments en quelque mesure corrélatifs. D'une part, le sentiment des dangers dont l'accroissement du paupérisme menace l'ordre établi. D'autre part, le sentiment que la mobilité croissante, ou la cohésion décroissante, des individus, favorable aux progrès de la richesse, laisse de plus en plus désemparés les faibles et les malchanceux ; de là, à côté d'efforts remarquablement efficaces, un fâcheux gaspillage d'énergies, une inégalité excessive et déprimante.

Depuis le Directoire, la législation a constamment élargi les cadres de l'assistance publique. Après avoir réglementé la gestion des hôpitaux et hospices, celle des monts-de-piété, on institua les bureaux de bienfaisance, les asiles publics d'aliénés et d'autres établissements, dépôts de mendicité, asiles temporaires, etc. Puis, la protection de l'enfance a été élargie, l'assistance médicale aux malades pauvres a été organisée et, enfin, l'on vient de reconnaître aux vieillards de soixante-dix

(1) Ordonnance de 1514 autorisant le bureau général des pauvres de Paris à lever une taxe d'aumône.

(2) « L'État doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la sante », dit Montesquieu ; il est vrai qu'il constate plus loin qu'à Rome, « les hôpitaux font que tout le monde est à son aise, sauf ceux qui travaillent ».

(3) Voir décret du 19 mars 1893 ; déclaration des droits du 24 juin 1793, art. 21.

ans, aux infirmes et aux incurables sans ressources le droit à une pension payable sur les deniers publics.

A côté de ces institutions régulières, et sans parler des services gratuits relatifs à l'assistance judiciaire, à l'enseignement public, etc., l'État (ou la commune) subventionne un grand nombre d'œuvres de bienfaisance, il vient aux secours des habitants éprouvés par des sinistres ou malheurs imprévus ; enfin il contrôle et soumet à de sévères formalités l'attribution des dons et legs et il exonère d'impôts les libéralités en faveur d'institutions d'assistance.

La statistique officielle enregistre les résultats de cette législation et de ces institutions depuis le début du siècle dernier. Depuis 1872, cette statistique est annuelle, mais dans les volumes publiés d'année en année, on s'est généralement borné aux tableaux numériques sans les commenter.

Cependant, dans le dernier volume consacré aux résultats de 1906, le Service de la statistique générale de la France a repris, dans une analyse rétrospective, les chiffres recueillis depuis 1833 par l'entremise des préfets des départements (1).

En raison des imperfections des statistiques annuelles, la comparaison des résultats correspondant aux années successives offre souvent de fâcheuses irrégularités. D'abord les états élémentaires ont subi d'assez fréquentes modifications. En second lieu, ces états n'ont pas toujours été remplis avec le soin désirable, les rubriques n'ont pas toujours été comprises de la même façon.

Aussi convient-il de ne point attacher d'importance aux différences observées d'une année à l'autre et de se borner à comparer soit des résultats moyens par périodes, soit des résultats échelonnés à distances de plusieurs années, en arrondissant les chiffres.

Une telle réserve — et je la crois nécessaire — justifie évidemment cette remarque d'un très éminent professeur de nos facultés de droit : « Nous n'avons plus aujourd'hui de statistique précise des indigents. »

Mais comme, au sein de notre Société, nous sommes habitués à distinguer la précision de l'exactitude, nous ne regretterons guère de ne pouvoir opposer aux chiffres si précis du dix-huitième siècle que des nombres arrondis et un peu grossiers.

Établissements hospitaliers

On sait qu'en principe les malades sont traités dans les hôpitaux, les vieillards sont recueillis dans les hospices ; mais dans beaucoup de communes où il n'y a pas place pour deux établissements de l'une et de l'autre catégorie, des hôpitaux-hospices en tiennent lieu.

Le nombre des établissements de ces trois catégories, qui n'atteignait pas 1.300 vers 1835, dépasse actuellement 1.800. Les établissements mixtes sont les plus nombreux et leur nombre tend toujours à s'accroître : 650 en 1853 ; 1.078 en 1906, tandis que le nombre des hôpitaux proprement dits diminue depuis vingt-cinq ans ; les hospices deviennent également moins nombreux depuis quelques années ; on compte, en 1906, 287 hôpitaux et 485 hospices.

(1) Ministère du travail : *Statistique annuelle des institutions d'assistance, année 1906*. Paris, Imprimerie nationale, 1908.

Le nombre des lits n'a guère augmenté plus vite que le nombre des établissements, on en compte actuellement 210.000 au lieu de 155.000 en 1861. En 1906, 80.000 sont affectés aux malades civils, 14.000 aux militaires, 72.000 aux vieillards, infirmes et incurables, 14.000 aux enfants assistés.

Le nombre des malades traités dans l'année, qui ne dépassait guère le chiffre de 400.000 vers 1875, atteignait 685.000 en 1906. Dans le même temps, le nombre des journées de présence s'élevait de 15 à 22 millions. Dans ces chiffres, les hommes interviennent pour moitié, les femmes pour un tiers, les enfants composent le surplus. La proportion des individus déclarés guéris au moment de leur sortie a peu varié ; ils représentent les quatre cinquièmes des traités ; les décédés, environ le onzième. La durée moyenne du séjour à l'hôpital est d'un peu plus d'un mois.

Les vieillards, infirmes ou incurables hospitalisés, dont l'effectif ne dépassait pas 50.000 vers 1875, sont aujourd'hui au nombre de 68.000, dont un peu plus d'un dixième sont des enfants ; le surplus comprend à peu près autant d'hommes que de femmes. Parmi ces hospitalisés, le nombre proportionnel des décédés a peu varié ; il représente chaque année un peu plus d'un cinquième de l'effectif pour les hommes et moins d'un cinquième pour les femmes.

Le chiffre total des dépenses des établissements hospitaliers s'élève à près de 170 millions de francs en 1906, tandis que, vers 1840, le total ne dépassait guère 45 millions de francs ; il atteignait déjà près de 100 millions vers 1880. Les frais de personnel sont ceux qui se sont accrus le plus vite ; de 7 millions de francs vers 1857 à 23 millions en 1906. La dépense moyenne, tous frais spéciaux réunis, par journée d'hospitalisation, demeure à peu près constante : 1^f 80 à 2 francs ; en ne tenant compte que des frais de nourriture, le montant moyen par journée, qui s'était légèrement accru jusqu'en 1880, a ensuite diminué : de 1^f 06, moyenne 1881-1889, à 0^f 86, moyenne 1901-1905 ; il ne représente plus tout à fait aujourd'hui la moitié de la dépense totale.

Les dépenses des services hospitaliers sont couvertes : 1^o par les revenus propres des établissements et par ceux des dons et legs ; 2^o par des subventions communales, et 3^o par divers produits parmi lesquels figurent le droit des pauvres dans les théâtres, etc., les droits sur les concessions de cimetière, les remboursements.

Depuis 1870, la première partie, qui représentait d'abord plus de 40 % des ressources, intervient maintenant pour une fraction moins importante : un tiers du total des ressources (60 millions en 1906) ; les subventions communales entrent dans les recettes à peu près pour un cinquième à toutes les époques (34 millions en 1906).

Les autres produits accusent une augmentation sensible ; ils fournissent actuellement près de moitié des recettes (80 millions).

Enfants assistés

L'assistance publique s'étend aujourd'hui à plusieurs catégories d'enfants, tandis qu'autrefois elle ne prenait la charge que des enfants trouvés. Non seulement elle subvient à l'entretien des enfants abandonnés par leurs parents et des orphelins pauvres, mais encore elle secourt des enfants élevés par leurs parents lorsque ceux-ci sont dans le besoin, et, depuis 1889, elle s'exerce en faveur des enfants *moralement abandonnés*.

En ajoutant aux enfants entièrement assistés les enfants secourus à domicile, on constate que la progression du nombre total des secourus s'est surtout accrue depuis 1890.

Auparavant, l'effectif atteignait à peu près une centaine de mille. Il s'est élevé à 130.000 de 1892 à 1896, a dépassé 160.000 vers 1900 et atteint 187.000 en année moyenne de 1902 à 1905. En 1906, on compte au total 205.000 enfants secourus, soit 52 pour 10.000 habitants, 235 sur 10.000 enfants de moins de treize ans.

De ce total, les enfants trouvés proprement dits, c'est-à-dire abandonnés par des parents demeurés inconnus, ne forment qu'une petite fraction ; on en comptait 1.600 vers 1885, le nombre a dépassé 3.000 depuis 1900, il dépasse 4.000 en 1906. Les enfants abandonnés par des parents qui les ont d'abord élevés puis les ont délaissés sont beaucoup plus nombreux ; on en comptait déjà 45.000 de 1870 à 1890 ; ce nombre s'est accru ensuite très rapidement ; il était en moyenne de 83.000 entre 1902 et 1905, il s'est élevé à 86.000 en 1906 ; à première vue, cette progression n'est évidemment pas très satisfaisante.

Le nombre des orphelins secourus a moins varié ; on n'en comptait pas 10.000 avant 1890 ; il y en avait 13.000 de 1902 à 1905, même chiffre en 1906.

Enfin, le nombre des enfants secourus à domicile a presque doublé depuis 1875 : de 37.000 à cette époque, il s'est élevé à 67.000 durant la période 1902-1905 et dépasse 81.000 en 1906.

En résumé, l'accroissement du nombre des enfants à la charge de l'assistance publique a ses sources principales dans trois directions : l'extension donnée aux secours à domicile ; l'assistance accordée aux enfants dits « moralement abandonnés » ; les facilités offertes à l'abandon des enfants, la sécurité assurée aux mères depuis l'admission à bureau ouvert. Mais il convient de remarquer que l'accroissement du nombre des enfants abandonnés à la charge de l'assistance publique est en partie le fait de l'élévation de la limite d'âge à l'admission et aussi de la prolongation du séjour des enfants. Toute réduction de la mortalité par exemple, et cette réduction a été sensible, accroît naturellement le nombre des existences. Ce sont des circonstances qu'il ne faut pas perdre de vue lorsqu'on compare les effectifs successifs.

Le nombre des enfants qui ont été abandonnés au cours d'une année a atteint son maximum durant la période 1892-1896 ; depuis lors, il a diminué assez régulièrement. Il est malheureusement difficile d'apprécier le véritable caractère de cette diminution, parce que la statistique n'a point enregistré les enfants moralement abandonnés dans une catégorie spéciale aussitôt qu'elle aurait dû le faire. Cependant, si l'on réunit les enfants admis annuellement, soit comme enfants trouvés, soit comme enfants abandonnés, soit comme enfants moralement abandonnés, on constate que, de 1897 à 1901, le total (16.834) est supérieur au total obtenu durant la période 1902-1905 (16.564) ; en 1906, le total s'abaisse encore au chiffre de 14.943. Le nombre des abandons tend donc à diminuer.

Sur 10.000 naissances illégitimes, le nombre des enfants trouvés admis dans l'année s'est accru de 44 vers 1885 à 89 en 1902-1905 et à 163 en 1906.

Le service des enfants assistés est administré par les départements. Ses dépenses ont considérablement augmenté depuis un siècle, tant par suite du nombre croissant des enfants secourus qu'en raison de l'accroissement de la dépense par enfant.

De 1830 à 1840, le montant total des dépenses atteignait environ 8 millions de francs; il s'élève en 1906 à 36 millions. D'autre part, la dépense par enfant assisté s'est accrue, depuis trente ans, de 145 à 193 francs.

En dehors des sommes dépensées pour l'assistance proprement dite, il est bon de le rappeler ici, la surveillance du service des enfants assistés et le service de la protection des enfants du premier âge (loi Th. Roussel), qui s'étend aussi bien aux enfants non assistés qu'aux enfants assistés, coûtent annuellement plus de 2 millions de francs à l'État.

Aliénés

Il existait en France, en 1906, 114 asiles d'aliénés, tandis qu'on n'en trouvait que 99 en 1860; l'augmentation provient principalement de la création d'un grand nombre d'asiles départementaux.

Le nombre des individus présents dans l'ensemble de ces asiles, qui ne dépassait guère 25.000 jusqu'en 1860, s'est régulièrement accru depuis et dépasse actuellement 70.000. Sur 10.000 habitants, on ne comptait pas 10 individus traités dans l'année avant 1860; on en compte près de 25 aujourd'hui.

Ces chiffres n'impliquent évidemment pas un mouvement semblable de l'aliénation mentale en général; un certain nombre de faibles d'esprit demeurent dans leurs familles, et il est probable qu'autrefois on les traitait à l'asile moins facilement qu'aujourd'hui; maintenant, en effet, les asiles départementaux reçoivent gratuitement tous les aliénés indigents.

Actuellement, près de 100.000 aliénés sont traités annuellement dans les différentes catégories d'asiles: 71.000 dans les asiles départementaux, nationaux ou dans les quartiers d'hospice et 23.000 dans les asiles privés.

Il serait intéressant de connaître le nombre des aliénés existant en dehors des asiles. Dans beaucoup de pays ce nombre est déterminé par le recensement de la population; d'anciens dénombrements l'ont fait connaître en France. Malheureusement, depuis 1876, les formulaires du recensement ne renferment plus de questions relativement aux infirmités mentales. Le dernier recensement qui a fait connaître le nombre des aliénés est celui de 1876. A cette époque on a compté au total 83.000 aliénés, dont 40.000 à domicile et 43.000 placés dans les asiles. Ce dernier nombre est d'accord avec les résultats de la statistique de l'assistance. Par conséquent, si le recensement est exact, il y avait alors presque autant d'aliénés dans les familles que dans les asiles.

Toutefois, le recensement effectué en 1866, au moyen d'un questionnaire analogue à celui de 1876, avait donné des chiffres supérieurs: 98.000 individus, en y comprenant les crétiens goitreux, au lieu de 83.000. Même si l'on ne tient pas compte de la perte de l'Alsace-Lorraine, le chiffre de 1876 paraît trop faible par rapport à celui de 1866.

Supposons celui-ci exact: il se décomposait en 55.000 aliénés, idiots et crétiens non goitreux (19.000 aliénés, 36.000 idiots ou crétiens) vivant à leur domicile, 36.000 individus de même catégorie placés dans les asiles, au lieu de 71.000 aujourd'hui, et 7.500 crétiens goitreux vraisemblablement recensés dans les familles.

Ainsi, de 1866 à 1906, bien que le nombre des habitants n'ait augmenté que d'un quarantième environ, le nombre des aliénés placés dans les asiles a presque

doublé, passant de 36.000 à 71.000. Il est très probable que les familles placent leurs malades d'esprit dans les asiles plus facilement qu'autrefois. On est donc en droit de supposer que le nombre des aliénés à domicile, s'il était déterminé par un recensement, serait beaucoup moins élevé qu'en 1866; malheureusement aucun dénombrement n'a permis de s'en assurer depuis 1876.

Les statistiques dont nous venons de faire état permettent de séparer les aliénés des idiots et crétins.

Sur 71.000 individus présents dans les asiles au début de l'année 1906, on compte 10.000 idiots ou crétins et 61.000 aliénés proprement dits.

En 1866, les chiffres correspondants pour toute la population étaient : 51.000 aliénés (dont 32.000 dans les asiles) et 47.000 crétins ou idiots (dont au moins 4.000 dans les asiles).

On voit que le nombre des aliénés actuellement placés dans les asiles (61.000) est de beaucoup supérieur au nombre total des aliénés recensés en France en 1866 (51.000), bien que la population n'ait augmenté que d'un quarantième.

Il semblerait donc que l'aliénation mentale affecterait une fraction de la population plus importante aujourd'hui qu'autrefois.

Sans doute, en ces matières, l'exactitude des recensements peut être suspectée. Cependant la comparaison précédente, rapprochée du nombre rapidement croissant des aliénés de toutes catégories placés dans les asiles, doit éveiller l'attention et devrait faire rechercher les moyens d'être renseigné sur l'état actuel de l'aliénation mentale en France et sur ses progrès.

Actuellement les idiots ou crétins traités dans les asiles représentent 12 % du nombre total des traités; les maladies organiques et déments séniles représentent 8 %; les paralytiques généraux, 6 %; les alcooliques, 9 %; les autres aliénés, maniaques, épileptiques, etc., forment la plus grosse partie, près des deux tiers du total. Toutes ces catégories accusent des augmentations.

Si, d'une manière générale, le nombre des décès pour 100 malades traités paraît en voie de diminution, on ne constate point d'augmentation du nombre proportionnel des guérisons, qui demeure à peu près stationnaire après avoir diminué; on compte actuellement 42 sorties par guérison sur 1.000 traités dans l'année.

Tous les aliénés compris dans la statistique ne sont d'ailleurs point à la charge de l'assistance publique, c'est-à-dire entretenus par les départements, le soin de l'assistance aux aliénés incombant au département.

En 1906, les départements entretenaient 65.000 aliénés au lieu de 62.000 durant la période 1903-1905 et de 35.000 durant la période 1871-1880. La dépense totale, qui s'élevait en 1906 à 29 millions de francs, était de 28 millions par an en moyenne durant la période 1903-1905; elle n'atteignait pas 15 millions par an de 1871 à 1880 et était inférieure à 4 millions par an avant 1840.

Dans cette dépense, les familles interviennent maintenant à peu près pour 7 %, les communes pour un tiers, et le département pour près de 60 %. La part des communes a augmenté, celle des départements a diminué.

Bureaux de bienfaisance

On ne comptait guère plus de 6.000 bureaux de bienfaisance vers 1830; il y en a maintenant 16.450; plus de moitié des communes n'en ont point encore, mais il

ne faut point oublier que la moitié des communes n'ont pas 500 habitants, et d'ailleurs le nombre des bureaux augmente chaque année.

Le nombre des individus secourus s'élève à 1.320.000 environ en 1906 (sans la ville de Paris). Si l'on ajoute à ce chiffre le nombre des indigents et des nécessiteux secourus à Paris par l'assistance publique, on obtient un total d'environ 1.500.000 personnes, tandis qu'il n'y en avait que 1.300.000 en 1872 et 750.000 en 1834. Le nombre des secourus par 10.000 habitants s'est ainsi élevé de 226 en 1834 à 361 en 1872 et 385 en 1906.

Durant le même temps, la valeur moyenne du secours par assisté a doublé.

Un cinquième environ des secourus ont plus de 60 ans, et le nombre des vieillards de plus de 60 ans, secourus, représente à peu près le seizième du nombre total des vieillards de même âge.

Les recettes des bureaux de bienfaisance se sont élevées en 1906 à 48 millions de francs, dont 42.600.000 francs au titre ordinaire et 5.400.000 francs au titre extraordinaire. Par rapport à l'année 1833, l'augmentation est considérable, puisqu'on n'enregistrait à cette époque que 11 millions de francs de recettes, tant ordinaires qu'extraordinaires. Actuellement, ces recettes proviennent pour un tiers des subventions communales (16 millions), et elles sont alimentées pour plus d'un tiers par les revenus propres des bureaux, près de 18 millions. Le montant des quêtes, souscriptions, dons et legs ne représente plus que 13 % du total des recettes (environ 6 millions) alors qu'autrefois il représentait une quote-part beaucoup plus considérable.

L'accroissement des recettes a permis d'augmenter le nombre des secours et la quotité de ces secours dans les proportions que nous avons indiquées plus haut; par suite, les dépenses se sont accrues notablement. Elles étaient, sans les placements et achats de rentes, d'environ 10 millions de francs vers 1833; elles ont atteint près de 26 millions vers 1873, 42,5 millions en 1906.

La loi de 1893, qui a organisé le service de l'assistance médicale gratuite, a réduit dans une certaine mesure le champ d'activité des bureaux de bienfaisance.

De même, l'application de la loi de 1905 relative à l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, qui a commencé en 1907, restreint dorénavant, sur un autre point, le service des secours des bureaux de bienfaisance. Le nombre des personnes secourues va sans doute diminuer brusquement, mais les dépenses ne diminueront vraisemblablement pas, à cause de la participation des bureaux de bienfaisance aux charges de la nouvelle loi (art. 27).

Assistance médicale gratuite

L'assistance médicale gratuite a commencé à fonctionner en tant que service distinct des bureaux de bienfaisance, à la suite de la loi du 15 juillet 1893; le service est constitué à l'état autonome, sauf à Paris, où l'assistance médicale est assurée par les bureaux de bienfaisance et les services hospitaliers. En 1906, le nombre des habitants des localités où le service fonctionne dépasse le chiffre de 35 millions.

Le nombre des personnes admises éventuellement aux secours médicaux est de 2 millions en 1906, sans grand changement depuis 1904.

Le service s'est développé progressivement depuis la mise en vigueur de la loi

qui l'a institué. Actuellement, sur 2 millions de personnes admises à l'assistance, la moitié environ ont été soignées dans l'année ; la dépense moyenne est d'un peu plus de 20 francs par personne soignée. La dépense totale (Paris non compris) atteint ainsi environ 20 millions de francs. Les ressources sont fournies pour plus d'un tiers par les communes, pour près d'un tiers par les départements et par l'État (contingent de l'État, 2 millions de francs), pour le surplus, par des subventions des bureaux de bienfaisance, des hospices et hôpitaux, auxquelles s'ajoutent quelques revenus propres.

Établissements divers

Un grand nombre d'établissements publics ou privés sont compris dans la statistique de l'assistance : dépôts de mendicité, asiles de nuit, asiles de vieillards, crèches, dispensaires, etc.

Malheureusement, la statistique dressée par les préfets ne paraît pas complète pour toutes ces catégories, dont le détail n'est d'ailleurs donné que depuis quelques années seulement. Au total, 230.000 individus étaient présents dans ces établissements le 1^{er} janvier 1906 ; le chiffre correspondant de 1905 était 260.000. En ajoutant à cet effectif le nombre des individus admis dans l'année, on obtient un total de 660.000 individus (600.000 en 1905) ; mais ces chiffres comportent naturellement de nombreux doubles emplois, les mêmes individus pouvant être comptés à plusieurs époques de l'année. Le nombre annuel des journées de présence indiquées atteint près de 25 millions, dont près de 8 millions à la charge des communes et des départements.

Monts-de-piété

Les monts-de-piété ont actuellement le monopole du prêt sur gage d'objets mobiliers ; ils sont au nombre de 44 répartis entre 25 départements.

Leurs opérations se sont régulièrement développées. Tandis que de 1844 à 1853 on comptait annuellement 2.443.000 engagements pour une valeur de 30 millions de francs, le nombre des articles annuellement engagés a dépassé 3 millions de 1881 à 1890 et le montant prêté a dépassé 60 millions. Depuis lors, le nombre des articles a diminué, mais le montant annuel des prêts n'a cessé de croître : il dépassait 70 millions de francs de 1901 à 1905, il a atteint 73 millions de francs en 1906. Il en résulte que l'importance moyenne du prêt par article s'est accrue notablement ; elle a doublé depuis la période 1844-1853 (1), ce qui correspond à l'augmentation générale des salaires.

Le montant des dégagements s'est accru dans les mêmes proportions et le montant des renouvellements a suivi une marche analogue, mais plus rapide, jusqu'en 1890. Depuis cette époque, le chiffre des renouvellements est stationnaire.

Stationnaire aussi le montant des articles vendus qui représente actuellement un peu plus de 11 % du montant des articles engagés. Le nombre des articles vendus donne une proportion un peu moindre et la somme prêtée sur ces articles ne représente pas 8 % du montant total des prêts. Il en résulte que la valeur des articles vendus est en général sensiblement moindre que celle des articles engagés.

(1) Les prêts sur valeurs mobilières au porteur sont autorisés depuis 1891.

Les articles de prix sont donc plus généralement retirés par leurs propriétaires que les articles de moindre valeur.

Le taux des prêts est très variable suivant les établissements ; tous frais accessoires compris, il représente de 4 à 12 % des montants des sommes prêtées.

Les frais d'administration des monts-de-piété s'élèvent actuellement à 4,6 millions de francs (1906) ; ils se sont légèrement accrus depuis l'origine, ils représentent aujourd'hui un peu plus de 6 % du montant des engagements.

Quant à la valeur de l'estimation des articles engagés, on peut l'apprécier en comparant le montant des prêts et le boni pour les articles vendus. Actuellement, sur un prix de vente de 100 francs, la somme prêtée représente 68 %, les intérêts et frais, 6 %, le boni, 26 %. Depuis 1870, la part proportionnelle de la somme prêtée a tendance à diminuer, celle du boni à augmenter.

Sinistres

Les secours donnés aux victimes d'un sinistre important, et en particulier aux victimes de sinistres agricoles, rentrent naturellement dans la catégorie des actes d'assistance publique. On pourrait, par analogie, y faire rentrer aussi les exemptions d'impôt ; ce serait peut-être une extension excessive.

Bien que les sinistres proprement dits offrent une certaine régularité, le nombre des sinistres donnant lieu à l'octroi de secours officiels, et surtout le montant des pertes déclarées, sont assez variables ; les changements tiennent sans doute en partie à la plus ou moins grande exactitude des relevés. Ainsi, les cas d'incendie déclarés, dont le nombre n'atteignait pas 9.000 par an de 1871 à 1876, et donnaient lieu à des pertes dont le montant était évalué à 42 millions de francs, dépassent depuis dix ans le chiffre moyen de 12.500 par an ; la valeur annuelle des pertes dépasse 78 millions de francs ; les cinq sixièmes de ces pertes sont couvertes par les assurances.

Les pertes dues à la grêle atteignent par année, depuis dix ans, le chiffre de 100 millions de francs, se répartissant entre 250.000 sinistrés. Les pertes de bétail par le fait de maladies contagieuses sont déclarées depuis dix ans pour une valeur annuelle de 10 millions de francs. Le montant des secours accordés par l'État sur le budget du ministère de l'agriculture atteint près de 2 millions de francs par an.

Libéralités

Dans le compte rendu des institutions d'assistance, il est naturel de faire figurer le tableau des ressources provenant de l'initiative privée et qui ont le caractère de libéralités en faveur de ces institutions. Il est vrai qu'une part importante des libéralités aux établissements publics et aux établissements d'utilité publique va à des établissements qui ne sont pas des institutions d'assistance. Mais les tableaux permettent d'établir, dans une certaine mesure, les distinctions nécessaires (1).

(1) Depuis quelques années, le *Journal officiel* publie le rapport annuel de M. Distère, président de section au Conseil d'État ; les chiffres sont un peu différents de ceux de la Statistique générale, parce que les dons et legs ne sont pas enregistrés aux mêmes dates dans les deux tableaux.

D'autre part, le *Bulletin de statistique et de législation comparée* publie le tableau des dons et legs qui bénéficient d'une réduction des droits de mutation.

La statistique générale de la France publie, depuis 1871, un tableau annuel de ces libéralités ; de 1856 à 1865 elle a publié un tableau analogue pour les établissements publics seulement. Le nombre total des donations et leur valeur ont subi des fluctuations assez importantes. Avant 1889, le nombre annuel des donations variait de 3.000 à 6.000 et le montant annuel des sommes données de 20 à 36 millions de francs.

Durant la période 1889-1893 le nombre annuel moyen des donations a été de 4.300 pour une valeur de 37 millions de francs. Durant la période 1899-1903 le nombre des dons et legs s'est élevé à 4.800 et la valeur annuelle à 60 millions. Ces chiffres se sont abaissés pendant l'année moyenne 1904-1906 à 3.500 donations et 43 millions de francs.

En moyenne, plus de moitié des sommes données vont aux établissements charitables et hospitaliers, plus d'un cinquième aux communes.

Les établissements religieux qui recevaient annuellement de 1889 à 1893, 6,7 millions de francs n'en ont reçu que 2,9 en 1906 : en grande partie par l'effet de la loi de séparation qui a retiré aux établissements religieux leur caractère d'établissements publics et les a placés en dehors de la présente statistique.

Le surplus des libéralités va à des institutions de prévoyance, des institutions d'enseignement, etc.

ENSEMBLE DES INSTITUTIONS

Il serait évidemment désirable de pouvoir synthétiser les renseignements contenus dans les statistiques dont il vient d'être question et d'en déduire les chiffres généraux concernant par exemple :

A) Le nombre total des personnes secourues sous une forme quelconque par une institution d'assistance publique ;

B) Le total des dépenses annuelles des institutions d'assistance publique ;

C) La part de ces dépenses directement à la charge des contribuables.

Malheureusement, il n'est point commode de délimiter les allocations qui sont du domaine de l'assistance publique et celles qui n'en sont pas ; de plus, il est souvent difficile d'éviter les doubles emplois.

Par exemple, on n'a point compris dans les statistiques précédentes les secours donnés par l'État à d'anciens agents ou à des membres de leurs familles, ou à des personnes auxquelles on suppose des droits acquis, ni les remises d'impôts. On a compris, par contre, un certain nombre de personnes qui sont traitées dans des établissements d'assistance, mais qui paient une rémunération et ne sont point indigentes. D'autre part, il arrive que des personnes comptées par une institution, le soient en même temps par une autre, ou bien que certaines institutions en subventionnent d'autres : nous essayerons d'éviter autant que possible les doubles emplois.

Il faut remarquer aussi que, dans l'ensemble des charges publiques, certaines dépenses sont indirectement occasionnées par l'institution des services d'assistance et ne figurent point dans les statistiques analysées : par exemple, celles des services chargés de l'administration générale ou du contrôle. Enfin, nous ne tiendrons compte ni des personnes ayant recours aux monts-de-piété ni de celles qui reçoivent des secours à la suite de sinistres.

Sous ces réserves, nous résumerons les principales indications des statistiques que nous venons de passer en revue, de façon à en déduire des totaux généraux.

Personnes secourues

En 1906, 2 millions de personnes étaient inscrites sur les listes de l'assistance médicale gratuite, un nombre moindre de personnes étaient secourues par les bureaux de bienfaisance, soit au total, soit par catégorie de sexe et d'âge. Si l'on admet que toute personne inscrite au bureau de bienfaisance est *ipso facto* inscrite sur la liste d'assistance médicale gratuite, le nombre des personnes pouvant recevoir l'assistance médicale donne une limite maximum du nombre des personnes qui sont susceptibles de recevoir l'assistance publique, au moins sous la forme très atténuée de l'assistance médicale. Mais le service ne fonctionne pas partout. Les localités où il fonctionne en 1906 ont une population totale de 35 millions d'habitants (Paris n'y figure pas). Il y a donc lieu d'augmenter le nombre de 2 millions dans le rapport de 39 à 35, ce qui donne un total, en nombre rond, de 2.250.000. A ce nombre, il conviendrait d'ajouter les vieillards et infirmes dans les hospices, les enfants assistés, les aliénés à la charge de l'État ou des départements, les individus secourus dans diverses institutions publiques, telles que dépôts de mendicité, asiles de nuit et dans des asiles privés. Mais on ne tiendra pas compte des malades des hôpitaux ni des enfants secourus à domicile qui peuvent figurer sur les listes de l'assistance médicale. On compte, en 1906, 67.000 vieillards, infirmes et incurables présents dans les hospices; il faut compter en outre 125.000 enfants assistés, 65.000 aliénés à la charge de l'État ou des départements.

Dans les établissements divers de bienfaisance, y compris les individus présents dans les asiles de nuit, on relève 228.000 individus présents le 1^{er} janvier.

Au total, on peut donc évaluer à 420.000 le nombre des individus qui devraient être ajoutés à ceux qui ressortissent à l'assistance médicale gratuite pour fournir le nombre maximum des individus secourus ou en état d'être secourus, ce qui donnerait un total de 2.700.000 personnes. Toutefois, ce total est assez incertain, car les règles qui président à l'inscription sur les listes d'assistance médicale varient beaucoup suivant les communes.

Pour obtenir maintenant une évaluation au minimum, il conviendrait de substituer au chiffre de l'assistance médicale gratuite le nombre des individus secourus par les bureaux de bienfaisance. Sans la ville de Paris, ce nombre a été de 1.300.000 en 1906; avec la capitale (168.000 indigents ou nécessiteux en 1906) il atteint 1.550.000 environ. Par conséquent, le nombre minimum des individus secourus par l'une des institutions, en y comprenant cette fois les enfants secourus à domicile, atteindrait à peu près le chiffre de 2 millions.

On peut donc admettre que le vingtième au moins de la population fait appel à l'une des institutions d'assistance proprement dite dont nous nous sommes occupés.

Dépenses

L'ensemble des dépenses de ces institutions peut se grouper comme suit, en éliminant autant que possible les doubles emplois (année 1906).

	Dépenses totales	Dépenses ou subventions à la charge de l'État des départements ou des communes
	— millions de francs	— millions de francs
Bureaux de bienfaisance (dépenses sans les immobilisations de capitaux).	42,5 (1)	16,0 (2)
Assistance médicale gratuite (sans la contribution des bureaux de bienfaisance ni celle des hospices ou hôpitaux)	16,9 (3)	15,4 (4)
Établissements hospitaliers	169,0 (5)	69,2 (6)
Aliénés à la charge des départements ou de l'État (moins les dépenses remboursées par les familles).	27,0	27,0
Enfants assistés, sans les services hospitaliers	35,0 (7)	33,0 (8)
Totaux	290,4	160,6

Au total de 290 millions, il conviendrait d'ajouter les dépenses des établissements divers d'assistance, asiles de vieillards, asiles de nuit, etc. La statistique ne fournit pas le relevé de ces dépenses. Elle fait seulement connaître le nombre total des journées de présence, soit 24,7 millions dont 8 millions à la charge des communes et des départements. En admettant le chiffre de 1 franc pour le coût moyen d'une journée de présence, les deux totaux du tableau précédent s'augmenteraient respectivement de 24,7 et 8 millions de francs.

D'après cela, les dépenses totales des diverses institutions d'assistance, en 1906, atteindraient le chiffre de 315 millions de francs, dont près de 170 millions, soit plus de moitié, à la charge de l'État, des départements ou des communes.

Si l'on se reporte à l'année 1873, le nombre de secourus s'établissait alors ainsi : bureaux de bienfaisance, 1.300.000 ; hôpitaux et hospices (présents), 95.000 ; enfants assistés, 61.000 ; aliénés à la charge des départements ou de l'État, 32.000 ; total, 1.500.000, chiffre que l'on peut rapprocher d'abord du nombre minimum obtenu plus haut pour l'année 1906, déduction faite des individus secourus dans les établissements privés divers, soit 1.800.000, puis du nombre maximum affecté de la même réduction : 2.500.000. On peut donc estimer qu'en 35 ans le nombre des individus effectivement secourus, autrement que pour le cas de maladie, n'a peut-être augmenté que de 300.000 et qu'en outre environ 700.000 individus sont maintenant susceptibles de recevoir des secours médicaux gratuits en cas de maladie.

En 1873, les dépenses peuvent être évaluées de la manière suivante, après défalcation des doubles emplois : bureaux de bienfaisance, 26 millions, dont 8 à la charge de l'impôt ; hôpitaux et hospices, 93 millions, dont 22 millions supportés par l'impôt ; enfants assistés, 11 millions et aliénés 12 millions, supportés par l'impôt, soit au

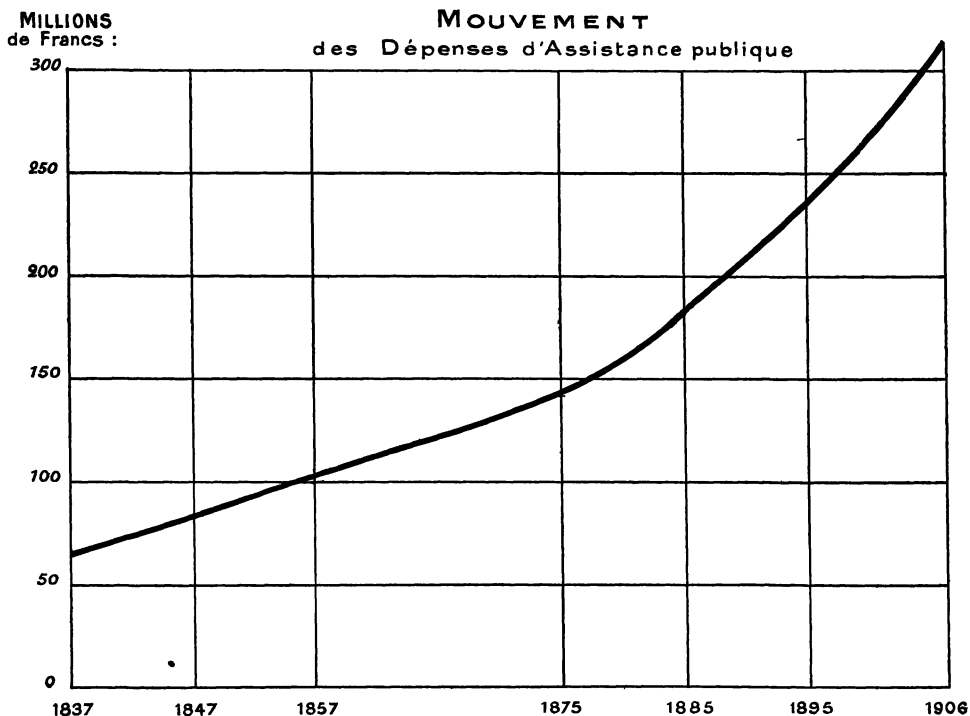
(1) 46,6 millions moins 4,1 millions pour achats de rentes sur l'État (Ville de Paris comprise).
(2) Subvention des communes : 15,7, plus les allocations de l'État et du département, 0,2.
(3) 20,9 millions, moins 4 millions fournis par les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux.
(4) Contingent des communes, du département et de l'État.
(5) La statistique ne fait pas connaître le montant des dépenses pour immobilisation de capitaux.
(6) Subventions communales : 33,6 ; remboursement de frais par l'État, la commune, etc. : 35,6.
(7) Dépenses totales : 35,8 millions, dont 25 millions pour les 2.700 enfants placés à l'hospice et 121.000 placés à la campagne. Évaluation des dépenses relatives aux enfants hospitalisés : 0,8.
(8) Évaluation.

total un ensemble de dépenses s'élevant à 142 millions de francs. Sur cette somme, on peut évaluer que 52 millions représentent la partie à la charge de l'État, des départements ou des communes.

Ainsi, en un tiers de siècle, le montant des dépenses des établissements susdésignés se serait accru de 142 à 290 millions, la part de l'État, des départements et des communes de 52 à 160 millions de francs environ (315 et 168 millions en 1906, si l'on comprend les asiles de nuit, dépôts de mendicité, etc.).

Vers 1837, le nombre des assistés ne dépassait pas 1 million ; la dépense totale n'atteignait vraisemblablement pas 70 millions de francs. Par conséquent, les dépenses des institutions d'assistance publique se sont développées un peu plus vite après 1873 qu'avant ; elles ont doublé durant la première période de trente-cinq ans ; elles ont un peu plus que doublé durant la seconde.

Dans un rapport sur les services de l'assistance publique en 1885, M. Henri Monod (1) avait évalué les dépenses de ces services à 184 millions de francs (y compris la protection des enfants du premier âge et quelques services dont nous n'avons point fait état) Sur ces 184 millions, 7,5 étaient à la charge de l'État, 30 à la charge des départements, 60 à la charge des communes (Paris compris), soit près de 100 millions demandés directement à l'impôt.



Aujourd'hui, la part de l'État dans les dépenses des services dont il vient d'être question est un peu plus élevée ; mais la contribution de l'État va s'accroître considérablement du fait de la loi de 1905.

Cette loi, dont notre temps peut, il me semble, légitimement s'honorer, grossira beaucoup les dépenses de l'assistance publique. Peut-être les retraites ouvrières

(1) Cité par M. DE CRISENOY, *Journal de la Société de Statistique de Paris*, numéro de février 1890.

MOUVEMENT DES INSTITUTIONS D'ASSISTANCE PUBLIQUE

		CHIFFRES ANNUELS ENREGISTRÉS						
		AUX ENVIRONS DES ANNÉES						
		1838	1848	1858	1875	1885	1895	1906
Etablissements hospitaliers								
Nombre des établissements		1.290	»	1.400	1.525	1.650	1.730	1.853
Nombre des lits (en milliers)		»	»	155	164	172	188	211
Malades traités dans l'année (milliers)		»	»	459	498	466	580	685
Nombre de guéris sur 1.000 traités		»	»	»	786	800	800	801
Décédés pour 1.000 traités		»	»	83	92	92	89	91
Vieillards, infirmes et incurables présents (milliers)		»	»	47	50	51	62	67
Recettes	{							
	Revenus propres, dons et legs (millions de francs)	21,0	25,0	27,8	40,1	45,8	50	54,1
	Subventions communales (id.)	»	9,0	11,7	17,7	24,7	28,5	33,6
	Droit des pauvres, cimetières, etc.	36,4	46,6	37,8	37,6	42,0	58	86,5
Dépenses	{							
	Personnel, matériel, nourriture, etc. (id.)	46,0	54,0	46,8	58,6	67,5	78	98
	Autres dépenses (id.)	»	»	21,8	35	43	54	71
Bureaux de bienfaisance								
Nombre des bureaux (milliers)		7,5	10,0	11,5	13,4	14,6	15,8	16,5
Nombre des secours (milliers)		700	1.000	1.100	1.300	1.350	1.400	1.320
Vieillards de plus de 60 ans secourus sur 1.000 vieillards		»	»	»	»	»	60	60
Recettes	{							
	Souscriptions, dons et legs (millions de francs)	2,2	3,4	4,7	5,9	5,6	6,0	5,4
	Subventions communales (id.)	»	4,0	5,1	7,7	11,2	13,0	15,7
	Droit des pauvres et autres recettes (id.)	2,6	3,7	4,2	5,5	5,9	7,6	9,5
	Revenus propres des bureaux (id.)	6,7	8,6	7,0	12,4	15,6	16,0	17,4
Dépenses totales (id.)		10,0	14,7	17,4	27,8	35,0	38,7	46,6
Assistance médicale gratuite (*)								
Personnes inscrites sur les listes pour 10.000 habitants		»	»	»	»	»	576	580
Assistés soignés dans l'année pour 1.000 inscrits		»	»	»	»	»	389	463
Dépenses totales (Paris non compris) [millions de francs]		»	»	»	»	»	14,3	20,9
Enfants assistés								
Nombre des enfants assistés présents	{							
	Trouvés (milliers)	»	»	54	4	2	2,5	4
	Abandonnés (id.)	»	»	23	46	45	72	86
	Orphelins (id.)	»	»	8	10	10	13,5	13
	Moralement abandonnés (id.)	»	»	»	»	»	14	20
	Secourus à domicile	»	»	14	36	42	50	81
Total		101	99	99	96	99	152	204
Dépenses du service des enfants assistés (millions de francs)		7,9	8,1	10,0	11,8	16,1	25,8	35,8
Aliénés								
Nombre des asiles		»	»	105	103	105	113	113
Aliénés présents (milliers)		12	18	26	42	52	62	71
Aliénés guéris sur 1 000 traités		»	»	74	55	47	44	41
Aliénés traités dans l'année par nature de folie	{							
	Folie simple ou épileptique (id.)	»	»	»	42	47	51	60
	Folie paralytique (id.)	»	»	»	4	5	5	5
	Folie alcoolique (id.)	»	»	»	»	»	7	9
	Démence sénile (id.)	»	»	»	5	7	7	8
	Idiotie et crétinisme (id.)	»	»	4	6	7	10	12
Aliénés à la charge des départements	{							
	Nombre (id.)	»	»	»	35	45	55	65
	Dépenses (millions de francs)	4	6	9	15	20	24,5	29
Monts-de-piété. Engagements		»	36	30	50	60	65	73
Libéralités aux établissements publics ou d'utilité publique (millions)		»	»	14	27	27	38	30

(*) Avant son organisation par la loi de juillet 1893, ce service était assuré par les bureaux de bienfaisance.

permettront-elles de restreindre le nombre des pensionnés de la loi de 1905 ; il ne faudrait pourtant pas compter sur une réduction rigoureusement parallèle des charges de l'assistance, car la limite d'âge de soixante-dix ans pourra être abaissée (1) ; il y aura des retraites inférieures à la pension d'assistance, et l'on sera amené, peut-être, à élargir l'appréciation de l'invalidité.

D'autres progrès doivent être prévus. Sans doute, les hospices et hôpitaux, dont le rôle est bien moins considérable qu'autrefois, ne nécessiteront pas de très grands accroissements de dépense ; mais les asiles réservés aux infirmes de corps et d'esprit devront probablement s'étendre et se perfectionner pour répondre plus complètement à leur mission qui est de guérir ou d'éduquer.

L'assistance aux enfants orphelins ou abandonnés paraît dans son plein ; grâce au placement familial, les dépenses pourront n'augmenter que lentement, si toutefois les abandons ne se multiplient pas trop. Par contre, les secours délivrés à domicile pour les enfants des familles pauvres s'accroîtront fort probablement. Venir en aide au père de famille chargé d'enfants, à la mère devenue veuve est, pour notre pays, un devoir pressant ; des propositions en ce sens sont soumises au Parlement et seront sans doute prochainement votées.

Quant aux bureaux de bienfaisance, leur fonction se restreint de plus en plus à l'assistance à domicile des adultes temporairement invalides, ou privés de ressources, et de leurs familles. Encore les adultes sans ressources devraient-ils être aidés par des caisses de chômage ou par des œuvres d'assistance par le travail.

En sorte que les ressources des bureaux de bienfaisance, rendues disponibles par la spécialisation de plus en plus parfaite des institutions d'assistance, s'appliqueront à compléter l'œuvre des autres institutions et à soulager les infortunes exceptionnelles. Leurs dépenses n'augmenteront guère ; on doit espérer que leur fonctionnement simplifié deviendra meilleur.

Ainsi, le développement de l'assistance publique, dont nous avons constaté la quasi-régularité depuis les débuts du siècle dernier ne semble point en voie de se ralentir ; mais le moment approche où les gros efforts seront faits et où, normalement, les mouvements des dépenses auront une allure plus lente. Remarquons d'ailleurs que, dans cet exposé, nous avons volontairement négligé quantité de services gratuits dont l'État assume la distribution en faveur de certaines catégories d'individus : protection de l'enfance, fournitures scolaires, assistance judiciaire, allocations, exemptions et encouragements de toute nature, etc.

Cette intervention, de plus en plus large, de l'action publique, pour le soutien de la vie individuelle est, pour les uns, un acte de justice et d'affranchissement. D'autres voient à regret s'affaiblir les raisons de l'esprit charitable et disparaître peu à peu l'école de l'amour du prochain.

En fait, l'assistance publique s'est développée à toutes les époques, en dépit de ces regrets et sans obéir peut-être à des aspirations aussi élevées ; elle a plutôt subi la pression de nécessités d'ordre public et d'un intérêt social bien entendu, auxquels l'initiative privée ne donnait point de suffisantes satisfactions.

LUCIEN MARCH.

(1) Dans le projet de retraites ouvrières établi par la commission sénatoriale (art. 8), les personnes âgées de soixante à soixante-cinq ans au moment de l'application de la loi des retraites seront admises au bénéfice de la loi d'assistance, mais leurs pensions seront payées par l'État.