

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

L. DUGÉ DE BERNONVILLE

Les institutions d'assistance publique en Angleterre et en Allemagne

Journal de la société statistique de Paris, tome 53 (1912), p. 309-331

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1912__53__309_0

© Société de statistique de Paris, 1912, 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/>

II

LES

INSTITUTIONS D'ASSISTANCE PUBLIQUE EN ANGLETERRE ET EN ALLEMAGNE

Dans une étude sommaire que nous avons eu l'honneur de présenter l'année dernière à la Société de Statistique, sur les premiers résultats de la loi française du 14 juillet 1905, nous avons signalé que l'établissement de l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, n'avait fait diminuer que dans des proportions relativement faibles les secours accordés par les institutions déjà existantes.

L'application de la loi de 1905 a donc eu pour effet de grossir encore considérablement le contingent des individus qui tirent leurs moyens de subsistance, en totalité ou en partie, des secours publics.

En présence de l'important développement qui a été donné aux diverses branches de la charité publique en France dans le cours des vingt dernières années, on peut se demander si ce mouvement a été particulier à notre pays et il y a un certain intérêt à examiner ce que les nations étrangères ont, de leur côté, réalisé dans ce domaine.

Nous nous proposons ici de donner un aperçu du fonctionnement des institutions d'assistance publique en Angleterre et en Allemagne. Il ne s'agit point d'entrer dans un examen détaillé de ces différentes institutions, notre but consiste simplement à essayer de dégager des statistiques officielles certains chiffres caractéristiques permettant de se faire une idée générale de l'étendue des services d'assistance et du développement qui leur a été donné.

Avant de faire connaître ces chiffres, nous rappellerons, d'une manière très succincte, comment sont organisés les secours publics dans ces deux pays.

ANGLETERRE

1° ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

Depuis le règne d'Élisabeth, c'est-à-dire depuis le dix-septième siècle, l'Angleterre possède un système d'assistance publique basé sur l'obligation pour chaque paroisse de secourir ses pauvres, les fonds nécessaires étant fournis par le produit d'une taxe spéciale, la *poor-rate*.

Les dispositions législatives postérieures à l'*act* de 1601, qui établissait ce système d'assistance, en ont conservé les principes essentiels, elles ont eu surtout pour objet d'améliorer l'organisation administrative et de fortifier le contrôle. C'est ainsi que, dans le but d'obtenir une répartition plus équitable des charges entre les paroisses, et de permettre l'usage en commun des établissements destinés aux pauvres, un *act* de 1834 étendit le cercle d'administration locale, de la paroisse à l'union de paroisses.

Les 15.500 paroisses furent groupées en 643 unions; dans chaque union, l'administration de la loi des pauvres fut confiée à un conseil spécial ou *Board of Guar-*

dians. Primitivement, ce Conseil était composé de membres élus et d'un certain nombre de membres d'office; depuis 1894, tous les membres de ce conseil doivent être élus.

Les gardiens sont aidés dans leur tâche par des employés spéciaux choisis et payés par eux. Ces employés, ou *relieving officers*, sont chargés de visiter de temps en temps les assistés à domicile et de rendre compte de leur visite au Conseil; ce sont eux qui délivrent les secours soit au domicile des assistés, soit en des endroits déterminés qu'on appelle stations de paiement.

L'autorité centrale appartient à une commission spéciale du *Local Government Board* dont l'influence s'exerce surtout par voie de circulaires et d'inspections. Chaque Conseil de gardiens doit lui fournir un rapport annuel sur l'exécution de la loi des pauvres.

Le système de secours consiste en l'admission dans des établissements spéciaux, en allocations permanentes ou temporaires et fournies soit en argent soit en nature, enfin en secours médicaux.

L'institution principale de l'assistance anglaise, c'est le *workhouse*, asile qui, comme son nom l'indique, était primitivement destiné aux pauvres capables d'un certain travail, mais qui est devenu par la suite le refuge des assistés de toutes catégories.

L'enquête effectuée il y a quelques années par une commission spéciale dont le rapport a paru en 1909 (1), a mis en lumière l'organisation défectueuse d'un grand nombre de ces établissements. Dans les grands centres urbains en particulier, les workhouses sont souvent encombrés par une population des plus hétérogènes : enfants, hommes, femmes, vieillards, malades, aliénés même, y vivent dans une promiscuité qui ne peut avoir, au point de vue moral, que les plus mauvais effets.

Il faut reconnaître cependant que de sérieux efforts ont été réalisés pour donner à chaque catégorie de pauvres les secours qui lui conviennent.

L'assistance aux *enfants*, très négligée jusque vers le milieu du dix-neuvième siècle, a fait depuis lors l'objet de plusieurs dispositions législatives.

En 1844, le Parlement autorisa la création d'écoles de district par groupe d'unions, mais ces écoles ne prirent pas un développement considérable; actuellement, elles sont plutôt considérées comme des asiles de passage, les enfants devant être placés soit dans des familles, soit dans des colonies familiales ou *Cottage home schools*, qui offrent un système de secours intermédiaire entre l'internement dans un asile et le placement dans des familles; quelques-unes de ces colonies sont très bien aménagées et possèdent des jardins où sont occupés les petits assistés.

D'après une loi de 1899, les Conseils de gardiens ont le pouvoir de prendre sous leur tutelle les enfants de moins de dix-huit ans quand les parents sont jugés indignes ou incapables de s'occuper de leur éducation. Des peines sévères sont édictées par une loi de 1908 comme tout parent ou gardien tuteur qui néglige les enfants placés sous sa protection.

Malgré les efforts qui ont été faits pour soustraire les enfants pauvres à l'influence néfaste des workhouses, un grand nombre sont encore maintenus dans ces établissements.

En ce qui concerne les *vieillards*, leur sort a été considérablement amélioré par

(1) *Report of the royal Commission on the poor laws and relief of distress*, Londres, 1909.

l' « *Old age pensions Act* » du 1^{er} août 1908 qui a organisé un système de pensions en faveur des vieillards âgés d'au moins soixante-dix ans et possédant un revenu annuel inférieur à 31 £ 10 sh. ; l'état d'indigence absolue n'est donc pas une condition nécessaire pour pouvoir bénéficier de cette pension. Par contre, le postulant peut être disqualifié s'il reçoit des secours de l'administration de la loi des pauvres ; si, avant d'être en droit de recevoir la pension, il a habituellement négligé de travailler pour son entretien ou l'entretien des siens ; s'il a subi certaines condamnations infamantes, etc.

L'assistance aux *malades* pauvres ne commença à être organisée d'une façon un peu rationnelle qu'à partir de 1868, année pendant laquelle un « *poor law amendment Act* » donna à l'autorité centrale le pouvoir d'ordonner l'institution de secours médicaux dans les workhouses, même sans l'approbation des conseils de gardiens.

Actuellement, l'assistance médicale est donnée soit à domicile, soit dans des établissements.

Pour l'assistance à domicile, les unions sont divisées en plusieurs districts à chacun desquels est affecté un médecin ; les pauvres malades sont soignés gratuitement sur la présentation d'un ordre délivré par un gardien ou un *relieving-officer*. Les pauvres âgés et infirmes sont inscrits sur une liste et reçoivent une carte permanente.

Un *Act* de 1885 définit le secours médical comme comprenant, non seulement la visite du médecin, mais encore la fourniture de tout ce qui est ordonné par le médecin : médicaments, appareils, objets d'alimentation, etc.

Les médecins reçoivent généralement un salaire fixe ; le plus souvent aussi les médicaments doivent être fournis et payés par lui.

Les établissements qui reçoivent les malades sont, ou bien des infirmeries spéciales créées par groupes d'unions, ou encore des sections aménagées des workhouses ou enfin des hôpitaux libres fondés par la générosité privée.

Les infirmeries dépendant de la « *poor law* » ont pris une importance assez considérable, elles admettent aussi des malades payants et leur aménagement a été beaucoup perfectionné. Aussi se sont-elles développées plus que les hôpitaux libres.

Quant aux *aliénés* pauvres, ils sont admis dans les asiles de comté sur la demande des gardiens et avec l'autorisation de l'autorité judiciaire. En cas d'urgence, on peut également les recueillir dans les workhouses, mais ils ne peuvent y être détenus plus de quinze jours sans une autorisation spéciale. En fait, les workhouses contiennent un assez grand nombre d'aliénés, surtout ceux qui sont atteints de folie chronique et peu dangereuse ; imbéciles, idiots, etc. Un certain nombre d'aliénés pauvres de cette dernière catégorie sont également secourus à domicile.

Pour terminer cette revue rapide de l'organisation des secours publics en Angleterre, il convient aussi de signaler les efforts tentés par l'autorité centrale pour essayer de mettre en relation les directeurs des œuvres de bienfaisance privées et les administrateurs de loi des pauvres.

Dès 1869, une circulaire émanant du président du Local Government Board, M. Goschen, déclarait qu'une entente entre les œuvres était essentielle pour que l'assistance officielle tendit de plus en plus à se borner au secours dans le workhouse. Ces recommandations ne donnèrent pas de grands résultats. Cependant, à la suite de cette circulaire, fut créée, à Londres, la « *Charity Organisation Society* » dans le but d'établir une certaine coopération entre l'Assistance publique et la cha-

rité privée ; cette société est arrivée, paraît-il, à réduire dans une certaine mesure l'exploitation de la charité par les faux pauvres.

2° STATISTIQUE

Les rapports du Local Government Board font connaître le nombre des assistés au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet de chaque année.

Les assistés sont divisés en deux grandes catégories suivant le mode de secours : « *indoor relief* » ou secours dans des établissements, et « *out-door relief* » ou secours à domicile.

Dans le cas des secours à domicile, si l'assistance est donnée au chef de la famille, la femme et les enfants de moins de seize ans sont comptés comme assistés, si le secours est accordé à un membre de la famille autre que le chef, on comprend dans les chiffres ce membre particulier plus le chef de la famille.

Au 1^{er} janvier 1911, le total général des assistés s'élevait à 892.000, soit 25 pour 1.000 habitants. Ils se répartissaient ainsi suivant le mode de secours :

Secourus dans des établissements

(Indoor relief)

Aliénés	{ Dans les asiles de Comté	94.985
	{ Dans les <i>workhouses</i>	19.158
Total.		114.143
Vagabonds recueillis dans les <i>Casualwards</i>		10.028
Autres assistés	{ Enfants de moins de 16 ans	71.286
	{ Hommes	124.259
	{ Femmes	74.146
Total général.		303.862

Secourus à domicile (1)

(Out-door relief)

Aliénés	5.167
Enfants de moins de 16 ans	183.289
Hommes	84.728
Femmes	225.836
Total.	499.020

Dans l'ensemble, la proportion des pauvres secourus dans les établissements ne ressort ainsi qu'à 43 %, mais il faut tenir compte que dans le cas de l'assistance à domicile, les statistiques comptent comme assistés la femme et les enfants de moins de seize ans toutes les fois que le chef de la famille reçoit un secours. Aussi la proportion des femmes et des enfants est-elle considérablement plus élevée dans le second groupe que dans le premier. Si l'on ne considère que les adultes du sexe masculin, on remarque que, pour 124.000 admis dans les différents établissements,

(1) Y compris les enfants placés dans des familles.

on en comptait seulement 85.000 secourus à domicile. On voit par là quelle importance tient encore le workhouse dans l'administration des secours publics en Angleterre.

En ce qui concerne les enfants, le placement familial est relativement peu développé. Au 1^{er} janvier 1911, 9699. seulement étaient placés dans des familles tandis qu'on en comptait 71.286 entretenus dans divers établissements et se répartissant de la manière suivante :

Dans les workhouses ou infirmeries	24.159
Dans les écoles de districts ou écoles d'unions	11.279
Dans les colonies familiales	21.417
Dans d'autres institutions	14.431
Total	<u>71.286</u>

Les rapports annuels du Local Government Board font connaître également le nombre des assistés âgés de plus de soixante-dix ans ; par suite de l'application de la loi sur les pensions de vieillesse, ce nombre est tombé de 195.000 au 1^{er} janvier 1910 à 148.000 au 1^{er} janvier 1911.

Les informations recueillies quant à la profession des assistés, ont permis de voir que le paupérisme varie considérablement suivant les divers groupes professionnels et qu'il est surtout important pour les industries qui comportent le plus fort risque de chômage.

D'après un recensement spécial effectué le 31 mars 1906, les groupes professionnels pour lesquels la proportion des assistés du sexe masculin par rapport à la population ouvrière masculine était la plus élevée sont les suivants :

	Proportion des assistés pour 1.000 ouvriers
Ouvriers non qualifiés	84,9
Pêche	40,3
Agriculture	39,7
Habillement	24,0
Bâtiment	22,1
Transports	20,3
Ensemble des assistés du sexe masculin.	<u>21,3</u>

La catégorie des ouvriers non qualifiés, particulièrement atteinte par le chômage, vient au premier rang. Le rapport élevé que l'on trouve pour l'agriculture tient à ce que la population rurale contient relativement beaucoup de vieillards. La proportion des assistés est importante aussi dans le groupe de l'habillement ; l'industrie des chaussures, en particulier, constitue en raison de l'invasion de main-d'œuvre étrangère et du perfectionnement de l'outillage une source abondante d'assistés.

Tous les chiffres qui viennent d'être signalés se rapportent au nombre des assistés existant à une époque déterminée de l'année, mais la durée des secours accordés est très variable et le nombre des personnes qui, dans le cours d'une année, font appel à l'assistance publique est notablement différent du nombre des pauvres recensés à une date fixe.

D'après un relevé effectué en 1907, le nombre total des personnes ayant reçu des secours du 30 septembre 1906 au 30 septembre 1907 a été de 1.709.436, soit 50 pour 1.000 habitants, tandis que si l'on prend la moyenne des chiffres relevés le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet, la proportion n'est que de 23 ‰.

La masse des individus annuellement secourus représente à peu près la population totale des trois villes anglaises les plus importantes après Londres : Liverpool, Birmingham et Manchester.

Pour l'année qui s'est écoulée du 25 mars 1909 au 25 mars 1910, le montant global des dépenses effectuées a été de 14.850.000 livres sterling, soit 375 millions de francs se répartissant ainsi :

	Milliers de livres	Proportion pour 100
Entretien des assistés dans les établissements	3.477	22,4
Secours à domicile	3.506	22,6
Frais d'entretien des aliénés dans les asiles spéciaux . . .	2.495	16,1
Frais de personnel	2.693	17,4
Autres frais	3.351	21,5
	<hr/>	
Ensemble	15.522	100,0
à déduire remboursements divers	672	
	<hr/>	
Reste	14.850	

Les frais d'entretien dans les établissements absorbent à peu près la même somme que les secours à domicile. On voit aussi que les frais de personnel sont considérables ; ils s'élèvent à près de 68 millions de francs et représentent environ le sixième des dépenses totales. La majeure partie des dépenses est couverte par le produit des taxes locales ainsi qu'on peut le voir par les chiffres ci-après :

Provenance des sommes qui ont servi à couvrir les dépenses en 1909-1910	Milliers de livres	Proportion pour 100
Montant des taxes locales	11.624	78,2
Subventions de l'État ou des Comtes	2.410	16,2
Remboursements par les assistés ou leurs familles	455	3,1
Autres ressources diverses	361	2,5
	<hr/>	
Total	14.850	100,0

Mouvement du paupérisme en Angleterre depuis soixante ans. — Le tableau suivant permet de se rendre compte des variations qui se sont produites soit dans le nombre des assistés, soit dans le montant des dépenses d'assistance depuis 1850.

En ce qui concerne les assistés, le chiffre relatif à chaque année est la moyenne des nombres relevés le 1^{er} janvier de l'année et le 1^{er} juillet de l'année précédente. Pour les frais d'assistance, le chiffre utilisé représente le montant des dépenses effectuées pendant l'année se terminant le 25 mars.

Les aliénés pauvres et les individus admis accidentellement dans les « *casual wards* » ne sont pas compris parmi les assistés dans le tableau ci-dessous. Les résultats sont indiqués par périodes quinquennales de 1876 à 1910 ; de cinq en cinq années de 1850 à 1875.

ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES. — Nombres annuels moyens des assistés et dépenses d'assistance de 1850 à 1911 (1)

Années	Population en milliers d'habitants	Nombre des assistés			Montant total des dépenses (milliers de livres)	Proportion des assistés pour 1 000 habitants			Montant des dépenses pour 1.000 habitants en £
		Secours dans les établissements	Secours à domicile	Ensemble (2)		Secours dans des établissements	Secours à domicile	Ensemble	
1850 . . .	17.565	114.000	878.000	992.000	5.395	6,5	50,0	56,5	308
1855 . . .	18.616	114.000	771.000	885.000	5.890	6,1	41,5	47,6	316
1860 . . .	19.687	101.160	694.559	795.719	5.455	5,1	35,3	40,4	277
1865 . . .	20.884	118.034	783.409	901.443	6.265	5,7	37,5	43,2	300
1870 . . .	22.223	140.778	838.295	979.073	7.633	6,4	37,7	44,1	344
1875 . . .	23.725	128.979	615.292	744.271	7.447	5,5	25,9	31,4	314
1876-1880.	24.704	110.035	552.315	662.350	7.654	5,7	22,3	28,0	310
1831-1885.	26.329	161.178	547.234	708.412	8.301	6,1	20,8	26,9	316
1886-1890.	27.831	166.909	545.944	712.853	8.343	6,0	19,6	25,6	300
1891-1895.	29.427	171.879	512.118	683.997	8.961	5,8	17,4	23,2	305
1896-1900.	31.162	167.770	525.548	713.291	10.391	6,0	16,9	22,9	334
1901-1905.	33.002	203.736	509.472	712.947	12.787	6,2	15,4	21,6	388
1906-1910.	34.950	240.928	539.855	780.136	14.374	6,9	15,4	22,3	411
1911 . . .	35.796	256.100	503.181	758.278	"	7,1	14,1	21,2	"

La proportion des assistés par rapport à la population totale était de 56 pour 1.000 habitants en 1850, elle s'est abaissée ensuite jusqu'à 40 ‰ en 1860 ; la période décennale suivante, 1860 à 1870, fut marquée par la disette de coton de 1862 et par une grave dépression des affaires vers 1867, ce qui détermina pendant cette période une augmentation momentanée du paupérisme ; mais depuis 1870 la proportion des assistés a diminué d'une manière continue, passant de 44 ‰ en 1870, à 22 ‰ en 1901-1905. Dans ces dernières années, ce mouvement de baisse s'était ralenti et il a fallu l'influence de la loi sur les pensions de vieillesse pour provoquer une nouvelle diminution qui est en somme assez peu sensible : la proportion des assistés est en effet de 21 ‰ en 1911 au lieu de 22 ‰ en 1906-1910.

Quoi qu'il en soit, on voit que le nombre relatif des pauvres secourus par rapport à la population a été réduit de plus de moitié depuis 1870.

Ce résultat a été obtenu pour la plus grande partie par une série de mesures administratives tendant à rendre plus rigoureuses les conditions d'admission aux secours à domicile. Aux nécessiteux, on offrait en échange des allocations à domicile l'hospitalisation dans le workhouse, mais un grand nombre considéraient cet établissement, non sans quelque raison d'ailleurs, comme une sorte de prison et hésitaient à en franchir les portes. On arriva de cette façon à réduire dans des

(1) Les chiffres de ce tableau sont extraits des publications suivantes : *Statistical abstract for the United Kingdom ; Report of the Local Government Board on the administration of the Poor law ; Statistical Memoranda and charts prepared in the Local Government Board relating to Public-health and Social Conditions*, 1909. — La population prise pour une année déterminée est la population calculée au milieu de l'année précédente.

(2) Les différences qui existent entre les chiffres de cette colonne et la somme des chiffres des deux précédentes proviennent de ce que certains assistés ont été comptés à la fois comme secourus dans des établissements et comme secourus à domicile.

proportions considérables le nombre des assistés à domicile ; par contre l'effectif des hospitalisés alla en augmentant, mais cette augmentation ne compensa que très faiblement la diminution ainsi réalisée.

Les dépenses n'ont pas suivi un mouvement parallèle à celui du nombre des assistés ; elles se sont accrues d'une manière constante, passant de 5 millions de livres (125 millions de francs) en 1850 à 14 millions de livres (350 millions de francs) en 1906-1910 ; elles ont donc triplé en soixante ans. La progression a été particulièrement rapide durant ces dernières années ; le montant moyen pour 100 habitants s'est élevé de 770 francs en 1891-1895 à 1.037 francs en 1906-1910, augmentant de près de 35 % en quinze ans.

Cet accroissement est dû surtout à l'amélioration des infirmeries destinées aux malades et des établissements pour enfants.

ÉCOSSE

L'organisation des secours publics en Écosse ne diffère que sur quelques points particuliers de celle de l'assistance anglaise. Les paroisses ne sont pas groupées en unions ; dans chacune des paroisses, l'administration des secours appartient au conseil paroissial, qui a sous son autorité des agents d'exécution appelés *inspectors of the poor*.

L'autorité centrale appartient au *Local Government Board* de l'Écosse qui possède un corps d'inspecteurs spéciaux ou « *General superintendants of the poor* ». Seules les paroisses de plus de 5.000 habitants sont tenues d'avoir un asile ou « *poor-house* », institution analogue au workhouse anglais ; les paroisses qui ne possèdent pas de *poor-house* peuvent, dans certaines conditions, hospitaliser leurs assistés dans les établissements des paroisses voisines.

Le *poor-house* écossais a cependant une importance relativement moins grande que le workhouse anglais, car la tendance de l'administration en Écosse est plutôt de développer les secours à domicile.

De même, en ce qui concerne les enfants pauvres, c'est le placement familial qui est presque universellement adopté.

Le système du placement familial a été étendu aussi avec succès au traitement des aliénés pauvres ; près d'un cinquième des aliénés sont ainsi entretenus dans des familles.

Les rapports annuels du *Local Government Board for Scotland* font connaître le nombre des assistés à trois époques différentes de l'année : au 15 janvier, au 15 mai et au 15 septembre. Ils distinguent les secours par admission dans les « *poor-houses* » des autres formes de secours et ils fournissent aussi des indications sur les dépenses effectuées.

Au 15 mai 1910, le nombre total des assistés s'élevait à 114.012, soit 23 pour 1.000 habitants ; 14.645, ou 15 % seulement, étaient hospitalisés dans les divers *poor-houses*.

En ne comptant que les pauvres assistés directement, c'est-à-dire en éliminant des statistiques les femmes et les enfants appartenant à une famille dont le chef

reçoit un secours, le total se réduit à 73.642 assistés se répartissant de la manière suivante :

Aliénés	}	Dans les asiles spéciaux	12.146
		Dans les <i>poor-houses</i>	752
		Dans les familles	2.885
		Ensemble	<u>15.783</u>
Autres assistés	}	Enfants de moins de 14 ans	7.933
		Adultes de 14 à 65 ans	29.386
		Vieillards de 65 ans et au-dessus	20.590
		Total général.	<u>73.642</u>

Sur les 7.933 enfants assistés, 7.106, ou les neuf dixièmes, étaient placés dans des familles.

On voit aussi quelle place importante tient le placement familial dans le traitement des aliénés pauvres, 18 % étaient secourus sous cette forme au 15 mai 1910.

En ce qui concerne la profession des assistés, un recensement effectué à la date du 31 mars 1906 a montré que les groupes professionnels comportant le paupérisme le plus élevé étaient les suivants :

Sexe masculin		Sexe féminin	
Professions	Proportion des assistés pour 1.000 ouvriers	Professions	Proportion des assistés pour 1.000 ouvrières
Ouvriers non qualifiés . . .	37,3	Ouvrières non qualifiées . .	90,6
Habillement	15,7	Agriculture	78,4
Pêche	13,0	Domestiques	34,8
Mines et carrières	12,7	Industries textiles	25,7
Industries textiles	<u>12,4</u>	Toutes professions	<u>24,8</u>
Toutes professions réunies.	11,2		

De même qu'en Angleterre, c'est la catégorie des ouvriers non qualifiés qui fournit la plus forte proportion d'assistés.

Le montant total des dépenses effectuées s'est élevé, pour l'année se terminant le 15 mai 1910, à 1.552.000 livres sterling, soit 39 millions de francs; elles s'établissaient ainsi par catégories :

	Milliers de livres	Proportion pour 100
Dépenses pour les aliénés pauvres	413	26,6
Frais d'entretien dans les <i>poor-houses</i>	372	24,0
Secours fournis en dehors des <i>poor-houses</i>	613	39,5
Frais d'administration.	154	9,9
Ensemble.	<u>1.552</u>	<u>100,0</u>

La part consacrée aux secours distribués en dehors des asiles s'élève aux deux cinquièmes des dépenses totales, tandis qu'en Angleterre elle n'était que d'un cinquième environ.

La plus grande partie des dépenses, 1.287.000 livres, soit 83 %, est couverte par le produit des taxes locales.

Mouvement du paupérisme en Écosse depuis 1856. — Le tableau ci-après fait connaître, en chiffres annuels moyens par périodes quinquennales, le nombre des pauvres ainsi que le montant des dépenses consacrées à l'assistance.

Pour le nombre des pauvres correspondant à une année déterminée, on a pris la moyenne des trois chiffres relevés aux 15 janvier, 15 mai et 15 septembre.

Pour les dépenses, les chiffres sont relatifs à l'année se terminant le 15 mai.

**ÉCOSSE. — Nombres annuels moyens des pauvres assistés
(y compris aliénés pauvres) et dépenses d'assistance de 1856 à 1910**

Années	Population (milliers d'habitants)	Nombre total des assistés	Dépenses (milliers de livres)	Pour 1.000 habitants	
				Proportion du nombre des assistés	Montant moyen de la dépense
—	—	—	—	—	—
1856-1860	3.027	122.645	»	40,5	»
1861-1865	3.127	126.825	»	40,6	»
1866-1870	3.276	131.834	877	40,2	268
1871-1875	3.442	118.509	845	34,4	245
1876-1880	3.628	102.370	882	28,2	243
1881-1885	3.799	98.628	887	26,0	233
1886-1890	3.944	96.204	888	24,4	225
1891-1895	4.123	93.182	934	22,6	226
1896-1900	4.345	99.072	1.079	22,8	248
1901-1905	4.580	103.839	1.257	22,7	274
1906-1910	4.827	111.660	1.475	23,1	306

Par rapport à la population, la proportion des assistés a diminué d'une façon continue jusque vers 1895, passant de 40,5 ‰ en 1856-1860 à 22,6 ‰ en 1891-1895.

Depuis 1895, et comme en Angleterre, il y a tendance à un léger accroissement qui sera probablement limité par l'influence de la loi sur les pensions de vieillesse.

Quant aux dépenses, après être restées presque stationnaires jusque vers 1891-1895, elles se sont accrues depuis cette époque et plus rapidement que le nombre des assistés; de 934.000 livres en 1891-1895, elles sont passées à 1.475.000 en 1906-1910; la dépense moyenne pour 1.000 habitants a augmenté de près de 35 ‰ durant les quinze dernières années.

IRLANDE

Le « *poor relief Act* » de 1838, qui organisait l'assistance publique en Irlande, ne reconnaissait qu'un seul mode de secours, l'admission au *workhouse*, mais pendant les périodes de crises particulièrement aiguës qu'eut à souffrir le pays, le nombre des pauvres devint si considérable qu'on se décida également à distribuer des allocations à domicile. Mais ce dernier système d'assistance reste encore actuellement moins en faveur qu'en Angleterre et surtout qu'en Écosse.

Quant à l'organisation administrative, elle est identique à celle de l'Angleterre, les paroisses sont groupées en unions dans chacune desquelles l'administration de la loi des pauvres appartient à un conseil de gardiens composé de membre élus.

Les rapports annuels du *Local Government Board* pour l'Irlande, font connaître

le nombre des pauvres assistés le samedi de chaque semaine ; les statistiques, ne comprennent pas les aliénés qui sont traités dans les asiles de districts, ainsi que les malades recevant des secours médicaux à domicile.

Au 25 mars 1911, le nombre des assistés était de 81.000 soit 21 pour 1.000 habitants, se répartissant ainsi :

Dans les workhouses.	}	Malades	15.030
		Vieillards et infirmes	11.291
		Enfants de moins de 15 ans	5.213
		Aliénés, idiots, épileptiques	2.230
		Mères ayant des enfants recueillis au workhouse	691
		Adultes valides	4.516
Total			<hr/> 38.971
Dans les hôpitaux libres ou autres institutions			1.673
Enfants assistés placés dans des familles			2.574
Secours à domicile.			<hr/> 37.724
Total général			80.942

La proportion des assistés à domicile n'est que de 46 %.

Les enfants placés dans des familles sont deux fois moins nombreux que ceux maintenus dans les workhouses.

Les dépenses se sont élevées, pour l'année se terminant le 30 septembre 1910, à 1.101.000 livres comprenant :

	Milliers de livres	Proportion pour 100
Frais d'entretien dans les établissements	514	46,7
Enfants placés dans des familles	23	2,1
Secours à domicile.	204	18,5
Frais de personnel et autres dépenses	360	32,7
Total	<hr/> 1.101	<hr/> 100,0

On voit que les secours à domicile constituent moins d'un cinquième des dépenses totales.

Mouvement du paupérisme en Irlande depuis 1850. — Le tableau suivant (Voir page 320) fait connaître, en moyennes annuelles par périodes quinquennales, le nombre des assistés depuis 1850, et le chiffre des dépenses effectuées depuis 1886.

Le nombre des assistés pris pour une année déterminée est la moyenne des chiffres fournis pour tous les samedis compris entre le 31 mars de cette année et le 31 mars de l'année précédente ; il ne comprend pas les aliénés placés dans les asiles de districts, ni les personnes ayant reçu des secours médicaux à domicile.

Pour la période 1851-1855, le nombre des pauvres est très élevé, 141.000, et la proportion par rapport à la population s'élève à 22,7 ‰ ; à cette époque, le pays se ressentait encore de la grave disette de pommes de terre de 1846, qui eut les conséquences d'une véritable famine.

IRLANDE. — Nombres annuels moyens des assistés et dépenses d'assistance

Années	Population (milliers d'habitants)	Nombre des pauvres assistés	Montant des dépenses (milliers de livres)	Pour 1.000 habitants	
				Proportion des assistés	Montant des dépenses
£					
1854-1855	6.230	141.361	»	22,7	»
1856-1860	5.893	49.573	»	8,4	»
1864-1865	5.664	62.066	»	11,0	»
1866-1870	5.469	66.490	»	12,2	»
1874-1875	5.335	73.208	»	13,7	»
1876-1880	5.263	82.687	»	15,7	»
1884-1885	5.037	109.972	»	21,8	»
1886-1890	4.808	111.251	1.040	23,1	216
1894-1895	4.614	101.539	1.046	22,0	227
1896-1900	4.510	101.231	1.106	22,4	245
1904-1905	4.417	100.339	1.208	22,7	273
1906-1910	4.376	102.028	1.315	23,3	301

Dès la période suivante, la proportion des pauvres descend à 8,4 ‰, pour augmenter ensuite d'une façon continue jusqu'à 23 ‰ en 1886-1890.

Depuis 1890, la proportion est sensiblement constante, mais il n'en est pas de même des dépenses. Le montant moyen des dépenses pour 1.000 habitants a, en effet, passé de 227 livres en 1894-1895 à 301 livres en 1906-1910, augmentant de près de 35 ‰; c'est, à très peu près, l'augmentation constatée pour l'Angleterre et pour l'Écosse.

ALLEMAGNE

1° ORGANISATION DE L'ASSISTANCE

Les principes généraux de la législation sur l'assistance publique en Allemagne ont été fixés par la loi d'Empire du 6 juin 1870, modifiée successivement par celles du 12 mars 1894 et du 30 mai 1908, qui s'applique à tous les États confédérés, sauf cependant à la Bavière.

La loi d'Empire impose l'obligation d'assistance à deux sortes de collectivités :

1° Les circonscriptions locales d'assistance ou *Ortsarmenverbände* ;

2° Les circonscriptions provinciales d'assistance ou *Landarmenverbände*.

Les circonscriptions locales sont généralement constituées par une commune ou par une seigneurie ; les groupements de plusieurs communes ou seigneuries en une seule circonscription sont des exceptions.

Chaque circonscription locale a la charge directe des pauvres qui ont leur domicile de secours (*Unterstützungswohnsitz*) dans la circonscription. Ce domicile de secours s'acquiert soit par le mariage, soit par la naissance, soit encore par un séjour ininterrompu d'une année après l'âge de seize ans accomplis ; il se perd par l'acquisition d'un autre domicile de secours, ou par une absence ininterrompue d'une année.

Lorsque le nécessiteux a son domicile de secours dans une autre circonscription que celle où il habite, cette dernière doit également le secourir, mais les frais lui sont remboursés par la circonscription du domicile de secours.

Les ressources grâce auxquelles les communes peuvent faire face aux dépenses d'assistance comprennent :

1° Les revenus des fondations faites au profit des pauvres ;

2° Le produit des dons et legs ;

3° Certains droits attribués comprenant, en particulier, comme en France, une partie des amendes de police correctionnelle, droit sur les spectacles, etc.

Le surplus est couvert par les communes, soit par des impositions spéciales, soit par des sommes prélevées sur les recettes communales ordinaires.

Les circonscriptions provinciales d'assistance, ou *Landarmenverbände*, comprennent généralement plusieurs circonscriptions locales ; elles sont constituées soit par les États eux-mêmes, soit par des provinces ; quelques grandes villes telles que Berlin, Kœnigsberg, Breslau, etc., constituent à elles seules une circonscription provinciale.

Le premier devoir des circonscriptions provinciales, d'après la loi d'Empire, est de secourir les pauvres qui n'ont aucun domicile de secours ; mais les attributions de ces circonscriptions se sont développées également dans d'autres directions.

Par la loi d'Empire, toutes les communes avaient été placées sur le même pied ; il en résultait que dans certaines localités pauvres, les obligations financières d'assistance dépassaient les ressources ; pour cette raison, la plupart des États ont adopté le principe de solidarité financière, les petites communes sont aidées par des subventions que leur allouent les circonscriptions provinciales.

En outre, dans beaucoup d'États, les circonscriptions provinciales ont pris en main la direction des services d'assistance les plus coûteux et qui exigent généralement des établissements spéciaux (assistance aux infirmes, aux aliénés, aux idiots, aux aveugles, etc.).

Ainsi, la loi du 11 juillet 1891 pour la Prusse a obligé les circonscriptions provinciales à se charger directement de l'assistance aux aliénés, idiots, épileptiques et aveugles. Cependant les dépenses n'incombent pas en totalité à la province, cette dernière a droit au remboursement d'un tiers de la part de la circonscription provinciale où l'assisté a son domicile de secours. Des dispositions analogues se rencontrent dans la plupart des autres États allemands.

Les contestations qui peuvent s'élever entre les diverses circonscriptions d'assistance au sujet du remboursement des frais de secours, sont jugées en dernier ressort par une commission centrale, le *Bundesamt für Heimatwesen* ou office impérial du domicile. Cette commission centrale, qui siège à Berlin, se compose d'un président et de quatre membres nommés à vie, elle juge gratuitement et sans appel. Les principales décisions de l'office impérial sont publiées, elles servent à apporter quelques précisions dans la législation de l'assistance.

La loi d'Empire n'édicte que des règles générales, chacun des États est libre d'adopter les mesures qui lui conviennent pour l'organisation des secours. Les lois spéciales aux divers États laissent de leur côté la plus large initiative aux autorités locales et se bornent souvent à indiquer les principaux domaines qu'embrasse l'assistance : logement, nourriture, soins médicaux, services des funérailles en cas de décès.

Dans chaque circonscription locale, l'administration des secours est entre les mains d'une commission spéciale déléguée par l'autorité communale ; cette commission est aidée dans sa tâche soit par des agents rémunérés, soit encore par des

auxiliaires bénévoles, désignés sous le nom de *Pfleger*, ou curateurs, qui exercent ces fonctions à titre purement honorifique.

Ce dernier système est bien connu sous le nom de *système d'Elberfeld* en raison du succès avec lequel il a été appliqué dans cette dernière ville.

La ville d'Elberfeld est divisée en circonscriptions, chaque circonscription comprenant plusieurs quartiers. A chaque quartier est affecté un curateur. L'étendue d'un quartier est assez restreinte pour que chaque curateur n'ait à s'occuper que d'un très petit nombre de cas, afin que chaque cas puisse être examiné avec tout le soin nécessaire. Les décisions ne sont prises que par l'ensemble des curateurs de la circonscription réunis en assemblée. Tout secours accordé doit être renouvelé au bout de quinze jours ; la nécessité de ce renouvellement exige que le curateur soit constamment en relation avec le nécessiteux, ce qui produit au point de vue moral les plus heureux effets.

Le système d'assistance de la ville d'Elberfeld, ayant fortement contribué à faire diminuer le nombre des pauvres ainsi que les dépenses, a été considéré comme un modèle et introduit dans la plupart des villes allemandes : Berlin, Hambourg, Cologne, Stuttgart, etc., ont adopté des organisations semblables. Malheureusement ce système exige, pour être efficace, que chaque curateur n'ait à s'occuper que d'un très petit nombre de familles et c'est ce qui explique pourquoi les résultats n'ont pas répondu partout aux espérances.

Pour ce qui concerne le mode de secours à adopter, les Allemands, à l'inverse des Anglais, sont peu favorables à l'hospitalisation dans des établissements, et hors les cas d'absolue nécessité, comme ceux de maladies aiguës exigeant un traitement perfectionné, d'aliénation mentale, etc., c'est le système de secours à domicile qui prévaut. Ces secours à domicile sont fournis en argent ou en nature ; ils comprennent aussi les soins médicaux aux malades pauvres.

Pour l'assistance médicale à domicile, des médecins officiellement nommés et recevant un salaire fixe sont affectés à une circonscription déterminée. Dans cette circonscription, tout malade pauvre est obligé de s'adresser au médecin officiel. En outre des produits pharmaceutiques ordinaires, le médecin peut également prescrire certains aliments fortifiants : vin, lait, etc., qui sont délivrés gratuitement aux malades pauvres.

Pour le traitement des maladies aiguës, il existe de nombreux hôpitaux publics ou privés ; les hôpitaux publics appartiennent soit aux circonscriptions provinciales, soit à l'État, comme l'hôpital de la charité à Berlin et l'hôpital général d'Hambourg, les malades pauvres y sont admis contre le paiement d'un certain prix de journée par la circonscription de leur domicile de secours.

D'après une loi d'Empire de 1883, les hôpitaux privés ne peuvent être fondés sans l'autorisation des autorités publiques et ces établissements sont soumis au contrôle annuel d'inspecteurs spéciaux.

Les établissements qui servent au traitement des aliénés sont des asiles provinciaux ou communaux ou encore des établissements privés. Ces derniers sont, comme les hôpitaux privés, soumis à la surveillance des autorités publiques ; ils peuvent, dans certains cas, et sous certaines conditions, recevoir des aliénés pauvres qui leur sont adressés par des asiles publics encombrés.

Il existe également, pour le traitement des aliénés, quelques colonies de travail

comme celle d'Altscherbitz en Saxe et celle qui est annexée à l'asile d'Hildesheim en Hanovre; les malades y sont employés à des travaux agricoles

En ce qui concerne l'assistance aux enfants pauvres, des asiles spéciaux, ou *Waisenhäuser*, recueillent les orphelins, les enfants trouvés et les mineurs moralement abandonnés dont les parents ont été destitués par le tribunal et qui sont confiés à l'Assistance publique. Le système des colonies familiales, tel qu'il existe en Angleterre, est également pratiqué en Allemagne; mais le plus souvent les enfants pauvres sont placés dans des familles.

Dispositions spéciales au royaume de Bavière. — Ainsi qu'il a été dit plus haut, la loi d'Empire sur le domicile de secours ne s'applique pas à la Bavière qui a conservé l'ancien principe de l'indigénat, c'est-à-dire du droit de domicile acquis soit par la naissance, soit en vertu d'une admission formelle de la part des autorités communales.

Contrairement à ce qui a lieu dans les autres États, le domicile légal ainsi défini ne se perd plus par une absence ininterrompue d'une certaine durée, mais exclusivement par suite de l'acquisition d'un nouveau domicile légal.

Les conditions d'admission, fixées par la loi du 29 avril 1869, étaient assez rigoureuses et par suite de l'immigration des paysans vers les villes, certaines communes rurales avaient vu leurs charges d'assistance augmenter beaucoup plus rapidement que leurs ressources.

Pour remédier à cet inconvénient, la loi du 17 juin 1896 facilita l'acquisition du droit de domicile dans la commune de séjour en réduisant en particulier de sept à quatre années les délais prescrits pour être autorisé à faire valoir ses droits et en donnant à la commune le droit de demander elle-même pour un de ses anciens habitants et même contre la volonté de ce dernier, le droit de domicile dans la nouvelle commune de séjour.

De même que dans les autres États allemands, chaque commune doit assistance immédiate même aux nécessiteux qui n'ont pas le domicile légal dans cette commune, les frais sont remboursés par la commune du domicile légal.

En dehors des communes, des circonscriptions politiques plus vastes, les districts et les provinces (*Kreisen*) ont également à remplir certaines obligations d'assistance.

Contrairement à ce qui se passe dans les États auxquels s'applique la loi d'Empire de 1870, ces divisions administratives ne sont obligées à aucun secours direct, les individus nécessiteux qui n'ont aucun domicile légal sont à la charge de l'État. Le rôle des districts et des provinces en matière d'assistance consiste, soit à aider par des subventions les communes surchargées, soit à fonder et à entretenir certains établissements spéciaux : hôpitaux, maternités, asiles d'aliénés, etc.

La loi du 3 février 1888 a précisé les conditions dans lesquelles les districts doivent fournir des subventions aux communes dont les charges d'assistance sont trop considérables. Cette même loi a également imposé aux provinces l'obligation de rembourser aux districts la moitié des subventions accordées par eux aux communes.

À part les dispositions particulières qui viennent d'être signalées, les principes fondamentaux d'après lesquels est organisée l'Assistance publique sont les mêmes en Bavière que dans les autres pays de l'Empire allemand.

2° STATISTIQUE

à) *Empire allemand.* — Il n'existe point en Allemagne de statistiques officielles faisant connaître périodiquement le nombre des pauvres secourus dans l'ensemble de l'Empire. Les seuls résultats globaux que l'on possède sont ceux d'un recensement spécial effectué en 1885; à cette époque, la population de l'Empire n'était que les deux tiers environ de ce qu'elle est actuellement et les diverses lois d'assurance ouvrière n'étaient point encore entrées en application.

D'après cette statistique, le nombre des personnes qui reçurent des secours publics pendant l'année 1885 a été de 1.592 000, soit 34 pour 1.000 habitants. 1.269.000, ou 80 %, comprenaient des assistés à domicile, 323.000 seulement avaient été hospitalisés dans les divers établissements.

La répartition des assistés suivant la cause principale de l'indigence s'établissait ainsi :

Causes	Nombre des secourus	Pour 100
Accident	52.552	3,3
Mort naturelle du chef de la famille	273.939	17,2
Maladie	444.498	27,9
Infirmités physiques ou aliénation mentale	197.092	12,4
Vieillesse	234.952	14,8
Famille trop nombreuse	115.146	7,2
Chômage	95.468	6,0
Ivrognerie	32.424	2,0
Autres causes diverses ou causes non définies	146.315	9,2
Total	1.592.386	100,0

Les individus secourus pour cause de maladie constituaient plus du quart du nombre total. Les cas de secours pour cause de vieillesse ou d'infirmités physiques ou mentales intervenaient également pour plus d'un quart.

Dans l'établissement de cette statistique, lorsque le chef d'une famille recevait un secours, on comptait également, comme assistés, la femme et les enfants de moins de quatorze ans. Les chefs de famille et les personnes ayant reçu des secours directs étaient cependant classés à part sous la dénomination de *Selbstunterstützt*, leur nombre n'était que de 887.000, soit 19 seulement pour 1.000 habitants.

Les dépenses totales s'étaient élevées, en 1885, à 92.452.000 marks (115 millions et demi de francs) ce qui correspondait à une proportion de 197 marks (246 francs) par 100 habitants.

Pour l'ensemble du territoire soumis à la loi de 1870 sur le domicile de secours, les dépenses ordinaires se divisaient ainsi :

	Milliers de marks	Pour 100
Secours en argent	34.995	47,0
— en nature	12.294	16,5
Autres dépenses	27.244	36,5
Total	74.533	100,0

La moitié de ces dépenses avait donc été consacrée aux allocations en argent fournies à domicile; le montant des secours en argent était environ le triple du montant des secours en nature.

A la suite d'une enquête effectuée par la « Société allemande d'assistance et de bienfaisance », ayant pour but de rechercher l'influence exercée par les lois d'assurances sociales sur le paupérisme, le Gouvernement allemand essaya de dresser, en 1894, une statistique de l'assistance reposant sur des bases identiques à celles de 1885. L'insuffisance des résultats fournis par cette enquête ne permit pas une comparaison correcte avec ceux qui avaient été obtenus dix années auparavant :

On n'a donc pas le moyen d'apprécier par des chiffres un peu précis le mouvement du paupérisme dans l'Empire allemand depuis que sont intervenues les lois d'assurances ouvrières.

Toutefois, des statistiques particulières concernant un assez grand nombre de villes allemandes et quelques États comme la Bavière et le grand-duché d'Oldenbourg, ont permis de tirer quelques conclusions au sujet de l'influence de la nouvelle législation sociale sur le fonctionnement de l'Assistance publique.

Bien que les opinions ne soient pas unanimes, les auteurs qui se sont occupés de cette question estiment généralement que les lois d'assurance obligatoire ont exercé une influence très favorable sur la diminution du paupérisme (1).

Si les statistiques particulières ne font pas toujours apparaître une diminution du nombre des assistés, du moins les augmentations constatées sont-elles généralement assez faibles et l'on considère qu'étant donné la profonde transformation économique de l'Allemagne, le rapide accroissement de population des villes, l'émigration rurale, etc., le nombre des personnes ayant besoin des secours publics aurait, au contraire, considérablement augmenté sans l'intervention des lois d'assurance.

Le montant des dépenses d'assistance a augmenté presque partout et cette augmentation tient surtout à l'accroissement du prix de la vie et au développement des idées humanitaires qui font qu'en moyenne, le montant du secours accordé dans dans chaque cas d'assistance devient de plus en plus élevé.

b) *Royaume de Bavière.* — Au nombre des États allemands qui publient régulièrement des statistiques de l'Assistance publique, figure en premier lieu le royaume de Bavière.

La Revue du Bureau royal de statistique de Munich fait connaître chaque année le nombre des personnes qui ont reçu des secours, en distinguant les secours en argent, les secours en nature et les secours sous forme d'admission dans des établissements.

Les assistés sont divisés en deux grandes classes : indigents secourus d'une façon permanente et pauvres recevant seulement des secours accidentels.

Les dépenses et les recettes effectuées par les caisses communales sont indiquées par catégories.

Les statistiques font également connaître les dépenses consacrées à l'assistance par les districts et les provinces, ainsi que certains chiffres relatifs aux fondations et aux sociétés privées de bienfaisance.

Pendant l'année 1909, le nombre total des pauvres assistés par les communes était de 235.269, comprenant 123.663 indigents et 111.606 nécessiteux.

Par rapport à la population totale évaluée au milieu de l'année, la proportion du nombre total des assistés est de 36 pour 1.000 habitants ; cette proportion tombe à 19 ‰ si l'on ne considère que les indigents ayant reçu des secours permanents.

(1) Voir, par exemple, l'article de M. le Dr Zahn, ayant pour titre : *Arbeiterversicherung und Armenwesen in Deutschland*, dans le *Zeitschrift des bayertischen statistischen Landesamts*, 1911.

Les 123.663 indigents se subdivisent en 74.456 adultes et 49.207 enfants, la proportion des enfants est donc relativement élevée : 40 %.

La répartition des indigents secourus pendant l'année 1909 s'établit ainsi suivant le mode de secours :

	Nombre des assistés	Pour 100
Secours en argent.	63.885	45,2
— en nature.	53.306	37,6
— sous forme d'admission dans les établissements. . .	24.291	17,2
Total.	141.482	100,0

Ce total est supérieur au nombre réel des assistés en raison des doubles emplois provenant de ce qu'un assisté a pu être secouru sous plusieurs formes.

On voit d'une part que la proportion du nombre des individus placés dans des établissements est relativement faible, 17 %, seulement, et d'autre part que les secours à domicile sont le plus généralement distribués sous forme d'allocations en argent.

Les dépenses totales de l'assistance communale se sont élevées, en 1909, à 16.314.000 marks, soit plus de 20 millions de francs, correspondant à une dépense moyenne de 3 francs par tête d'habitant.

Le montant total des secours n'est que de 13.810.000 marks, la différence représente les frais d'administration et autres frais divers.

Les frais de secours permanents, qui s'élèvent à 10.935.000 marks, s'établissent ainsi par catégories :

	Montant des dépenses en milliers de marks	Proportion pour 100	Secours moyen par individu secouru (marks)
Secours en argent	4.843	44,3	76
— en nature	1.127	10,3	21
Frais d'hospitalisation	4.965	45,4	204
Total	10.935	100,0	88

On voit que si la proportion du nombre des assistés hospitalisés n'est que de 17 %, le montant des secours qui leur ont été consacrés s'élève, au contraire, à 45 % du montant total des secours ; la dépense moyenne par assisté placé dans un établissement atteint en effet 204 marks alors que dans l'assistance à domicile, le secours moyen par assisté est de 76 marks dans le cas des secours en argent et de 21 marks seulement dans le cas des secours en nature.

Les recettes totales des caisses d'assistance ont atteint, pour l'année 1909, le chiffre de 17.006.000 marks se répartissant ainsi :

	Milliers de marks	Pour 100
Contribution des communes	10.597	62,4
— de l'État et des districts.	874	5,1
Remboursements de frais.	1.477	8,7
Revenus des fonds de dotation.	900	5,3
Produit de certains droits attribués et recettes diverses. . .	3.158	18,5
Total.	17.006	100,0

Près des deux tiers des dépenses d'assistance sont donc prélevés sur les ressources des communes.

Les deux tableaux ci-après permettent de suivre le mouvement du nombre annuel des personnes assistées par les communes de la Bavière depuis 1871 ainsi que le mouvement du montant des secours distribués.

Le nombre annuel total des assistés s'est accru assez régulièrement, passant de 130.000 en 1871-1875 à 212.000 en 1906-1909. Mais il ne faut pas oublier que la population du Royaume a augmenté elle-même considérablement.

La proportion des individus secourus par rapport au nombre total des habitants, après s'être élevée de 26,4 ‰ en 1871-1875 jusqu'à 32,1 ‰ en 1891-1895, a diminué très légèrement depuis cette époque pour tomber à 31,7 ‰ en 1901-1905 et en 1906-1909.

La diminution est un peu plus importante si l'on ne considère que les indigents recevant des secours permanents, la proportion passe dans ce cas de 20 ‰ en 1886-1890 à 17 ‰ en 1906-1909.

BAVIÈRE. — Assistance communale. — Nombre et répartition des assistés

ANNÉES	POPULATION TOTALE (milliers d'habitants)	PAUVRES SECOURUS D'UNE FAÇON PERMANENTE					PAUVRES ACCIDENTELLEMENT SECOURUS	TOTAL GÉNÉRAL DES SECOURUS	PROPORTION POUR 1.000 HABITANTS		PROPORTION POUR 100 DES ENFANTS PARMI LES PAUVRES SECOURUS d'une façon permanente
		ADULTES	ENFANTS			TOTAL			Ensemble des secourus	Secourus d'une façon permanente	
			Élevés au compte de l'assistance	Secourus par dégrèvement des frais scolaires	Ensemble						
1871-1875	4.917	41.017	»	»	49.962	90.979	39.017	129.996	26,4	18,5	54,9
1876-1880	5.167	40.216	»	»	49.606	89.822	44.849	134.671	26,1	17,4	55,2
1881-1885	5.355	51.217	16.439	37.433	53.872	105.089	56.933	162.022	30,3	19,6	51,3
1886-1890	5.512	57.294	19.479	36.343	55.822	113.116	61.290	174.406	31,6	20,5	49,4
1891-1895	5.701	59.820	19.731	33.090	52.821	112.641	70.639	183.280	32,1	19,7	46,9
1896-1900	6.006	63.328	18.856	30.060	48.916	112.244	78.936	191.180	31,3	18,7	43,6
1901-1905	6.377	66.573	20.970	25.378	46.348	112.922	89.178	202.100	31,7	17,7	41,1
1906-1909	6.687	69.644	23.476	22.174	45.650	115.294	96.710	212.004	31,7	17,2	33,6

**BAVIÈRE. — Assistance communale. — Montant des secours
(en milliers de marks)**

ANNÉES	SECOURS PERMANENTS				SECOURS ACCIDENTELS	TOTAL GÉNÉRAL	DÉPENSE MOYENNE		PROPORTIONS POUR 100 FRANCS DE SECOURS PERMANENTS		
	Secours en argent	Secours en nature	Frais d'entretien dans les établissements	Total			par habitant	par individu secouru	Secours en argent	Secours en nature	Frais d'entretien dans les établissements
1871-1875	»	»	»	»	»	5.332	1,08	41	»	»	»
1876-1880	»	»	»	»	»	6.366	1,23	47	»	»	»
1881-1885	2.165	1.010	1.998	5.173	1.152	6.325	1,18	39	41,8	19,5	38,7
1886-1890	2.507	969	2.302	5.778	1.265	7.043	1,28	40	43,4	16,8	39,8
1891-1895	3.120	925	2.317	6.362	1.501	7.863	1,38	43	49,0	14,5	36,5
1896-1900	3.532	843	2.569	6.944	1.640	8.584	1,44	45	50,8	12,1	37,1
1901-1905	4.075	894	3.251	8.220	2.051	10.271	1,61	51	49,6	10,9	39,5
1906-1909	4.587	1.027	4.430	10.044	2.499	12.543	1,87	59	45,7	10,2	44,1

Quant au montant des secours, il a plus que doublé, passant de 5 millions de marks en 1871-1875 à 10 millions en 1901-1905 et à 12 millions et demi en 1906-1909 ; par tête d'habitant, la dépense moyenne qui n'était que de 1 mk. 08 en 1871-1875, s'est élevée progressivement jusqu'à 1 mk. 87 en 1906-1909.

La dépense moyenne consacrée à chaque assisté a augmenté, elle n'était que de 39 marks en 1881-1885, tandis qu'elle s'élève à 59 marks en 1906-1909.

Les secours en nature ont une importance relative de plus en plus faible, 10 % en 1906-1909 au lieu de 20 % en 1881-1885. Les secours en argent, et surtout les frais d'hospitalisation ont, au contraire, augmenté considérablement.

En dehors des secours distribués par les communes, il faut tenir compte également des dépenses d'assistance qui sont à la charge des districts et des provinces.

Les dépenses à la charge des districts comprennent d'abord les subventions qu'ils doivent accorder aux communes surchargées, elles englobent aussi les frais de construction et d'entretien de certains établissements : hôpitaux, hospices, orphelinats ; elles se sont élevées, en 1909, à 1.747.000 marks dont environ un tiers à titre de subventions aux communes.

Les dépenses totales consacrées à l'assistance par les provinces ont atteint en 1909, 5.701.000 marks, dont 3.784.000 marks, ou plus des deux tiers, pour l'entretien des asiles d'aliénés. Le complément comprend, outre le remboursement de la moitié des subventions accordées aux communes par les districts, les frais d'entretien d'un certain nombre d'établissements spéciaux : Maternités, orphelinats, asiles d'aveugles, de sourds-muets (etc).

Les dépenses à la charge des districts et les dépenses à la charge des provinces ont plus que doublé depuis 1880.

c) *Grand duché d'Oldenbourg*. — Le tableau ci-dessous, extrait du *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, tome II, comprend par périodes quinquennales depuis 1856, le nombre annuel moyen des assistés ainsi que le montant des dépenses consacrées à l'Assistance publique dans le Grand-Duché d'Oldenbourg.

Le nombre total des personnes assistées a diminué d'une façon continue depuis 1870, passant de 11.400 en 1866-1870 à 6.700 en 1901-1905.

Années	Nombre des assistés			Proportion des assistés pour 1.000 habitants	Dépenses		
	Secours permanents	Secours accidentels	Total		Total en millions de marks	Pour 100 habitants (marks)	Par assisté (marks)
1856-1860.	7.452	3.528	10.980	46,5	»	»	»
1861-1865.	7.151	3.428	10.579	43,7	459	190	43
1866-1870.	7.682	3.763	11.445	46,9	515	209	45
1871-1875.	7.268	2.853	10.121	41,3	550	224	54
1876-1880.	6.216	3.110	9.326	36,4	665	258	71
1881-1885.	6.283	2.520	8.803	33,2	780	293	89
1886-1890.	5.429	1.912	7.341	26,9	714	260	97
1891-1895.	4.908	2.186	7.094	24,7	727	252	102
1896-1900.	4.115	2.354	6.469	20,3	739	232	114
1901-1905.	3.988	2.698	6.686	18,9	837	237	125

Par rapport à la population, la proportion des assistés s'est abaissée de 47 pour 1.000 habitants en 1866-1870 à 19 % en 1901-1905, diminuant de 60 % ; la

diminution a été surtout importante entre les deux périodes 1881-1885 et 1886-1890, époque pendant laquelle sont entrées en application les lois d'assurances sociales.

Par contre le montant des dépenses s'est élevé de 500.000 marks à 800.000, c'est que la dépense moyenne par personne assistée a considérablement augmenté; de 45 marks en 1866-1870, elle a passé à 125 marks en 1901-1905.

d) *Ville de Berlin.* — L'organisation des secours publics à Berlin est établie d'après le système d'Elberfeld. A la fin de 1907, la direction de l'Assistance publique ou *Armendirektion*, avait sous son autorité 414 commissions partielles comprenant 4.794 curateurs. Ces auxiliaires bénévoles se recrutent parmi les diverses classes de la population; la majorité se compose d'artisans et d'ouvriers d'industrie, mais on y trouve aussi des commerçants, des ingénieurs, des professeurs, des médecins, des ecclésiastiques (etc.).

L'assistance est donnée surtout sous forme de secours à domicile.

Les personnes secourues à domicile comprennent :

1° Les indigents recevant des allocations permanentes (*Almosenempfänger*).

2° Les enfants pour le soin desquels les parents reçoivent des secours spéciaux (*Pflegekinder*).

3° Les personnes secourues accidentellement (*Extra unterstütze*).

Le nombre annuel moyen des assistés de ces trois catégories, depuis 1884, est fourni par le tableau ci-après qui fait connaître également le montant total des secours distribués.

Années	Population totale (milliers d'habitants)	Nombre annuel moyen des assistés					Montant des secours		
		Indigents	Enfants	Secourus accidentellement	Ensemble		total (milliers de marks)	par tête (marks)	par assisté (marks)
					total	pour 1.000 habitants			
1884-1889 . . .	1.369	16.860	7.400	1.957	26.217	19,1	3.184	2,33	121
1890-1894 . . .	1.504	21.637	8.291	3.749	33.677	21,1	4.595	2,88	136
1895-1899 . . .	1.724	27.515	9.276	4.512	41.303	23,9	6.024	3,49	146
1900-1904 . . .	1.900	32.186	10.509	5.925	48.620	25,6	7.853	4,13	162
1905-1909 . . .	2.076	33.955	11.816	6.288	52.059	25,1	9.094	4,38	175

Le nombre des secourus a doublé, passant de 26.000 en 1884-1889 à 52.000 en 1905-1909; cette augmentation s'est produite d'ailleurs d'une manière progressive et continue et elle a été plus importante que l'augmentation de la population totale de la ville. La proportion des assistés s'est accrue de 19 pour 1.000 habitants en 1884-1889 à 25 ‰ en 1906-1909.

Le montant des secours accordés n'était que de 3 millions de marks en 1884-1885, il s'est élevé à 9 millions en 1905-1909, il a donc triplé en vingt ans. La moyenne annuelle des secours s'est élevée, pendant la même période, de 121 à 175 marks.

En dehors des secours à domicile dont il vient d'être parlé, la ville contribue également aux frais d'entretien des malades dans les hôpitaux, des vieillards, infirmes et incurables dans les hospices, des aliénés, des enfants orphelins, matériellement ou moralement abandonnés.

Pour ces derniers il existe deux hospices spéciaux, mais la majeure partie des enfants pauvres sont placés dans des familles.

Depuis 1880, le nombre des enfants orphelins ou abandonnés a presque doublé ; le nombre annuel moyen était de 3.440 pour la période quinquennale 1878-1882 et de 5.914 pour la période 1902-1906.

Les dépenses globales effectuées par la ville de Berlin, tant pour l'assistance à domicile que pour le service des enfants orphelins et abandonnés, les hospices de vieillards et d'incurables, les hôpitaux et les asiles d'aliénés, se sont élevées, pour l'année 1907, à 28.304.000 marks dont 22.798.000, ou plus de 80 % à la charge exclusive de la ville, ce qui représente une contribution moyenne de 11 marks par tête d'habitant. Cette somme s'est considérablement accrue depuis une dizaine d'années ; en 1898, elle n'était que de 13.764.000 marks soit 8 marks seulement par tête d'habitant.

*
* *

Comme conclusion à cette revue très rapide des institutions d'assistance dans les deux pays dont nous venons de nous occuper, nous aurions voulu pouvoir dresser un tableau qui aurait permis de comparer l'Angleterre, l'Allemagne et la France, tant au point de vue de la proportion des pauvres secourus par l'Assistance publique que du montant des dépenses effectuées ; malheureusement, les divergences qui existent dans la forme même des institutions et dans l'établissement des statistiques officielles rendent particulièrement difficiles, pour ne pas dire impossibles, de pareilles comparaisons.

Nous nous bornerons à quelques remarques d'ordre général auxquelles donne lieu l'examen des résultats précédemment décrits :

Tout d'abord, on observe que le montant des dépenses consacrées aux pauvres ne varie point comme le nombre des pauvres lui-même, il augmente toujours d'une façon plus considérable. En d'autres termes, la dépense moyenne par assisté va en s'accroissant. Cela tient d'abord, naturellement, à l'élévation générale du coût de la vie : en admettant que l'assistance publique se borne toujours à fournir aux nécessiteux le minimum indispensable à l'existence, comme ce minimum croît au fur et à mesure que le niveau général de la vie s'élève, il en résulte un accroissement parallèle du montant des secours ; mais il faut tenir compte du progrès des idées humanitaires qui s'est manifesté principalement depuis un quart de siècle : le taux des allocations à domicile a été généralement élevé et surtout l'aménagement des établissements destinés aux malades, aux vieillards, aux enfants, aux aliénés, a reçu partout des améliorations considérables.

Les résultats des statistiques anglaises et allemandes nous fournissent encore, à des points de vue différents, des exemples de la manière dont il est possible d'obtenir une diminution relative du paupérisme :

En Angleterre, nous voyons comment, sans toucher à la forme même des institutions, l'administration a pu réduire de près de moitié la proportion des pauvres en favorisant le mode de secours par admission au workhouse et en ne délivrant les allocations à domicile qu'après des enquêtes sérieuses établissant la nécessité de ces allocations. Dans une communication à la *Royal statistical Society*, en 1899, M. Yule, après avoir étudié en détail le mouvement de l'assistance dans les différentes unions anglaises, concluait en évaluant aux cinq huitièmes de la diminution

totale du paupérisme pendant la période 1871-1881, la part qui était due aux soins apportés par les conseils de gardiens dans l'administration de la loi des pauvres.

En Allemagne, les lois de prévoyance sociale qui imposent à toute une catégorie de la population l'obligation de s'assurer contre les principaux risques de l'indigence, ont limité les charges incombant à l'Assistance publique. Peut-être aurait-on pu s'attendre à ce que les statistiques fassent ressortir plus nettement l'influence de l'application des lois d'assurance, mais il ne faut pas oublier, en outre des remarques générales que nous avons faites plus haut, que ces lois sont encore loin d'embrasser la totalité des risques possibles; par exemple, les enfants pauvres, les veuves, les valides sans travail, constituent un contingent important de personnes pour le secours desquelles doit intervenir l'Assistance publique.

Il est d'ailleurs bien improbable que la multiplication des institutions de prévoyance arrive jamais, en quelque pays que ce soit, à faire disparaître complètement le paupérisme. Les causes de la misère sont trop complexes pour qu'il ne reste pas toujours à l'Assistance un domaine où son intervention soit nécessaire; mais, l'organisation méthodique des secours par une administration soucieuse de ménager les deniers publics peut encore contribuer à réduire, dans une certaine mesure, l'étendue de ce domaine.

L. DUGÉ DE BERNONVILLE.
