

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

A. WILD

*ancien pasteur, Directeur du Bureau Central
de renseignements pour la prévoyance sociale à Zurich.*

L'assistance publique et privée en Suisse.

La décision de la Diète du 30 mai 1491, renouvelée en 1551, d'après laquelle chaque localité s'occupe elle-même de ses propres ressortissants, a fixé les principes de l'assistance en Suisse.

Aux cantons et aux communes incombe le soin exclusif de leurs ressortissants. Cette norme a présidé jusqu'à aujourd'hui à toute l'organisation de l'assistance publique suisse.

La Confédération n'intervient pas et, en général, n'accorde même pas de subventions à l'assistance publique des cantons. Elle s'est bornée à la publication de quelques dispositions légales. La constitution fédérale de 1874 contient les articles suivants relatifs à l'assistance publique en Suisse :]

Art. 45, § 3-5. — « L'établissement peut être... retiré à
« ceux qui ont été à réitérées fois punis pour des délits graves,
« comme aussi à ceux qui tombent d'une manière permanente
« à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur
« commune, soit leur canton d'origine refuse une assistance
« suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder. »

« Dans les cantons où existe l'assistance à domicile, l'autori-
« sation de s'établir peut être subordonnée, s'il s'agit de ressor-
« tissants du canton, à la condition qu'ils soient en état de tra-
« vailler et qu'ils ne soient pas tombés, à leur ancien domicile

L'assistance publique et privée en Suisse.

« dans le canton d'origine, d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique. »

« Tout renvoi pour cause d'indigence doit être ratifié par le gouvernement du canton du domicile et communiqué préalablement au gouvernement du canton d'origine. »

L'art. 48 laisse entrevoir la promulgation d'une loi fédérale sur « les frais de maladie et de sépulture des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton ». Cette loi fédérale fut adoptée le 22 juin 1875. Ces dispositions ont été introduites aussi dans les traités d'établissement avec les pays étrangers. Néanmoins les frais de traitement d'étrangers malades intransportables et leur sépulture ne sont pas à la charge de la Confédération, bien que partie aux dits traités. Ce sont les cantons seuls qui doivent y subvenir par leurs propres moyens.

L'art. 54 prohibe la restriction du droit matrimonial pour des raisons d'indigence. Est interdite également la perception de la finance d'admission qui auparavant était dûe par le citoyen épousant une femme non ressortissante du même endroit, laquelle de cette façon obtenait droit de cité et de participation à l'assistance générale. Cette finance allait à la caisse des pauvres.

L'art. 27 *bis* et la loi fédérale du 25 juin 1903 traitent de la subvention fédérale aux écoles. Celle-ci peut être employée par les cantons entre autres pour améliorer la nourriture et l'habillement d'écoliers pauvres et pour l'éducation d'enfants faibles d'esprit. En 1917, les cantons ont dépensé 319,540 fr. à cet effet.

L'art. 64 *bis* donne à la Confédération le droit d'accorder des subventions aux cantons pour l'institution d'établissements de correction et de relèvement et pour des améliorations dans l'exécution des punitions.

La Confédération est autorisée aussi à participer aux organisations pour la protection des enfants abandonnés, mais jusqu'à présent n'a pas usé de ce droit.

D'après le règlement fédéral des transports de 1899, les

L'assistance publique et privée en Suisse.

pauvres recommandés par les autorités ou les institutions sont transportés à demi-tarif sur les chemins de fer fédéraux. Les directions postales régionales peuvent en outre, d'après l'ordonnance des transports du 7 décembre 1884, pour des motifs humanitaires, accorder aux indigents des places gratuites dans les postes suisses. Enfin, d'après l'ordonnance postale de 1911 et l'ordonnance fédérale des postes du 15 novembre 1910, des sociétés de charité et des sociétés d'assistance volontaires reçoivent des timbres-postes gratuits. Ainsi la Confédération prend au moins indirectement part à l'aide financière de l'assistance publique suisse.

Le nouveau code civil suisse, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1912, est spécialement important pour l'assistance publique suisse. Il établit par exemple le devoir d'assistance des parents pour la Suisse entière.

Art. 328. — « Chacun est tenu de fournir des aliments à « ses parents en ligne directe, ascendante et descendante, « ainsi qu'à ses frères et sœurs, lorsque à défaut de cette assistance, ils tomberaient dans le besoin ». Le nouveau code renferme également d'importantes dispositions sur la protection de l'enfance, de la jeunesse, etc.

Les cantons s'occupent de l'assistance publique seulement en tant que la loi fédérale du 22 juin 1875 (voy. ci-dessus) leur impose l'assistance aux malades pauvres, intransportables et étrangers aux cantons, qu'ils soient citoyens suisses, ressortissants d'autres cantons ou simplement étrangers.

Dans le canton de Berne, l'Etat même s'occupe d'une grande partie de l'assistance par l'intermédiaire de la Direction cantonale des pauvres. Les citoyens nécessiteux demeurant hors du canton, mais en Suisse, et dont la commune d'origine exerce l'assistance municipale, tombent à la charge de l'Etat d'origine sous certaines conditions, lorsque leur séjour au dehors dépasse la durée de deux années depuis leur sortie du canton. L'Etat crée et entretient aussi des hôpitaux, des maisons d'hospitalisation, des établissements d'éducation, de relèvement et de travail. En 1918, il dépensait pour son assistance fr. 1,203,882.—.

L'assistance publique et privée en Suisse.

Dans le canton de Vaud l'assistance aux enfants enlevés à leurs parents, aux orphelins, aux enfants abandonnés pour le soin desquels la commune responsable ne possède pas de ressources suffisantes, ainsi que l'assistance aux incurables et vieillards sont à la charge de l'Etat. Pour les enfants il a été dépensé en 1918 fr. 269,255.— ; pour les incurables et les vieillards, fr. 323,445.—.

Dans les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Glaris, Argovie, Thurgovie, Schaffhouse, Bâle-ville, Bâle-campagne, Grisons, Appenzell (Rhodes intérieures et extérieures), Soleure, Neuchâtel et Vaud, il est institué des subventions d'Etat pour les établissements d'assistance des communes. Les huit autres cantons ne connaissent pas ces subventions. Dans les cantons de Schaffhouse et de Zurich on s'efforce d'organiser l'assistance officielle de telle sorte que l'Etat porte la charge principale des secours, tandis que les communes en assurent l'emploi sous la surveillance de l'Etat.

Il ressort de ces considérations qu'en Suisse le rôle de l'Etat (Confédération et Cantons) est tout à fait secondaire dans l'exécution de l'assistance publique, et que par contre toute la charge de l'assistance, toute la responsabilité de ce domaine important et dont la signification est si souvent méconnue, repose sur les communes, ou plus exactement sur les communes bourgeoises. Ceci correspond au principe fondamental érigé au XV^{me} siècle déjà.

La commune bourgeoise doit se préoccuper de ses membres nécessiteux, qu'ils se trouvent dans la commune même ou hors de la commune, dans le canton ou dans un autre canton suisse ou à l'étranger, qu'ils soient connus de leurs concitoyens et jouissent de leur estime, ou qu'ils leur soient complètement étrangers par le fait d'une absence prolongée, qu'ils soient nés à l'étranger, parlent une autre langue, pratiquent une autre religion, aient adopté d'autres mœurs et d'autres usages. Il suffit que l'acte d'origine prouve sans l'ombre d'un doute que l'individu appartient à la commune indiquée ; celle-ci doit alors s'en occuper en cas de nécessité, quoique le lien entre les

L'assistance publique et privée en Suisse.

deux parties ne soit qu'une simple feuille de papier officiel.

Dans quelques cantons seulement l'octroi des secours aux indigents au dehors dépend de leur domicile dans la commune d'origine ; en pratique l'application par la commune de ce droit tend à disparaître toujours plus. C'est là une heureuse conséquence de l'activité de l'assistance privée en faveur des pauvres, dans les villes et les centres industriels.

Dans les cantons de Zurich, Lucerne, Uri, Schwytz, Nidwald, Obwald, Glaris, Zug, Fribourg, Soleurè, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell (Rhodes extérieures), St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Valais, l'assistance est entièrement à la charge de la commune bourgeoise.

Le canton de Genève aussi, quoique son assistance soit centralisée, appartient aux cantons avec une assistance bourgeoise. La commune de Genève et les 47 autres communes du canton forment un seul district de pauvres, qui est administré par l'Hospice général.

Dans les cantons de Berne, Tessin, Neuchâtel, ce n'est pas la commune bourgeoise, mais la municipalité qui s'occupe de l'assistance des indigents, mais naturellement il ne s'agit que de citoyens habitant le canton. Dans le canton de Berne, à côté de l'assistance municipale, 49 communes s'occupent parfois aussi d'assistance bourgeoise.

Dans le canton du Tessin, le devoir de secourir les nécessiteux ayant plus de 20 années de résidence passe de la commune d'origine à la commune de séjour, et incombe à cette dernière pendant deux années au moins lors même que le nécessiteux l'a quittée.

Dans le canton de Neuchâtel, chaque commune soutient ses propres ressortissants et les ressortissants domiciliés des autres communes du canton. Le secours aux Neuchâtelois habitant hors du canton relève de la commune d'origine.

Dans le canton d'Appenzell (Rhodes intérieures) avec ses 6 districts, le soin de l'assistance publique vis-à-vis des personnes habitant le pays, citoyens du canton, relève en principe du lieu de leur domicile, même au cas où la personne assistée

L'assistance publique et privée en Suisse.

se rend dans un autre district. Le district d'Oberegg, par contre, conserve le système d'assistance bourgeoise.

Dans tous les cantons l'aide s'étend principalement aux catégories suivantes de nécessiteux :

- 1^o orphelins pauvres et enfants abandonnés,
- 2^o malades indigents,
- 3^o vieillards et infirmes, personnes inaptes au travail.

Elle peut consister en une aide permanente ou seulement occasionnelle, en argent ou en nature, ou être appliquée dans des établissements spéciaux. Dans tous les cantons, à l'exception de Bâle-campagne et de Thurgovie, il existe des orphelinats communaux. Ils sont spécialement nombreux dans les cantons d'Appenzell (Rhodes Extérieures) et de St-Gall.

Dans la plupart des cantons, il y a également des asiles de pauvres pour les adultes nécessiteux de toutes catégories. Dans les cantons de Lucerne, de St-Gall, il y en a presque dans chaque commune.

Les sommes nécessaires proviennent en partie des revenus des biens et fonds communaux en faveur des pauvres, en partie d'impôts.

Les autorités communales jouissent parfois de compétences disciplinaires très étendues vis-à-vis des personnes assistées qui négligent leurs devoirs ou qui se montrent rebelles et paresseuses. Ainsi, la loi des pauvres du canton de Fribourg, par exemple, est sans contredit une véritable loi de police et non une loi d'assistance.

Comme l'assistance suisse se compose de 25 organisations cantonales réunies, il est inévitable qu'il se produise des inégalités dans l'exécution de l'assistance. Dans cet ordre d'idées, peu de cantons mériteraient la note : bien ou très bien ; les autres sont connus par leurs tendances trop parcimonieuses et démodées. D'autre part, l'assistance suisse étant une assistance communale, il y a dans tous les cantons, même dans ceux qui sont peu réputés dans ce domaine, certaines communes qui comprennent leur devoir, s'en acquittent avec humanité et intelligence. Souvent l'horizon des autorités communales est

L'assistance publique et privée en Suisse.

étroit et limité, et leur action se borne à ménager la caisse publique au lieu de s'occuper suffisamment des pauvres eux-mêmes, De cette façon, l'indigence non seulement n'est pas combattue, mais est d'autant plus favorisée. D'une manière peu prévoyante on économise aux dépens des enfants ; plus tard, lorsqu'ils seront adultes, ils retomberont eux et leurs familles d'autant plus lourdement à la charge publique.

Le système d'assistance qui consiste à remettre à l'hospice, sans distinction, tous ceux ayant besoin de secours, est tout à fait détestable et devrait disparaître aussi rapidement que possible. Très souvent aussi, malgré la meilleure volonté des autorités communales, les moyens fournis sont tout à fait insuffisants pour permettre la distribution utile des secours.

En 1910, les dépenses pour l'assistance dans tous les cantons se sont montées à fr. 15,680,000.—. Elles doivent être maintenant de plus de 20 millions de francs. Les cantons les plus chargés sont ceux de Berne, Zurich, Vaud, Argovie et Lucerne.

Le principe de l'assistance bourgeoise par les communes d'origine, qui règne encore dans la plupart des cantons de la Suisse, est entièrement démodé et ne correspond plus depuis longtemps aux conditions actuelles.

Si l'assistance privée organisée ne s'était pas développée si fortement et n'avait pas secondé si activement l'assistance officielle, le principe bourgeois aurait été abandonné depuis longtemps. L'assistance exercée à distance, alors que la majorité des citoyens assistés n'habite plus la commune d'origine, doit disparaître et faire place à un système d'assistance locale, seul conforme aux conditions actuelles, et du reste tout aussi primitif et rationnel. De cette façon chaque citoyen suisse en Suisse sera assisté à son lieu de séjour, là où les nécessités de son soutien sont nées, là où on le connaît, lui et sa situation, et où il peut y être rémédié d'une façon plus utile que de loin.

Un progrès important vers le système d'assistance locale en Suisse est marqué par le concordat sur le secours au lieu de séjour, préparé par les Institutions suisses d'assistance et la

L'assistance publique et privée en Suisse.

conférence des directeurs d'assistance ¹, et qui doit entrer en vigueur au printemps 1920. Les cantons qui font partie de cette convention prennent sur eux l'obligation d'assister les ressortissants d'autres cantons qui habitent le territoire depuis deux années consécutives. Le canton d'origine doit néanmoins subvenir partiellement à ce secours local ; ces subventions se montent aux deux tiers quand le séjour est de moins de 10 ans, à la moitié quand il dure 20 ans au maximum, et à un quart quand il se prolonge encore au delà. Ont adhéré jusqu'à ce jour à ce concordat, les cantons de Berne, Schwytz, Tessin, Appenzell (Rhodes Extérieures), Bâle-Ville et des Grisons ; les cantons de Schaffhouse, Soleure, Argovie suivront. On espère que le concordat sera en quelque sorte le précurseur d'une loi fédérale ultérieure sur l'assistance à domicile.

* * *

L'assistance privée volontaire en Suisse, est organisée fortement et d'une façon particulièrement diversifiée. En premier lieu il faut citer les nombreuses sociétés volontaires de secours et de charité, les organisations pour l'assistance aux pauvres habitants, qui complètent d'une façon utile les organisations d'assistance publique et qui adoucissent les duretés du principe bourgeois. Elles viennent en aide à tous les habitants sans s'inquiéter de leur lieu d'origine ou de leur religion, elles se mettent en rapport aussi avec les autorités compétentes nationales et en sollicitent les secours officiels ; elles se présentent dans chaque occasion comme mandataires des nécessiteux qui ne sont pas des citoyens de la localité. Les fonds leur viennent de contributions individuelles, de legs, de dons et de collectes. Un certain nombre d'entre elles sont subventionnées par l'Etat, quelques-unes par les communes. Les plus importantes de ces sociétés volontaires d'assistance ont pour but effectif de fournir un secours adéquat, et non de donner des aumônes malfaisantes

¹ Voy. *Revue*, pp. 835-837.

L'assistance publique et privée en Suisse.

et totalement insuffisantes ; elles s'occupent vraiment des pauvres, les amènent de nouveau à l'indépendance, attaquent le mal à sa racine et ne distribuent pas de l'argent de façon irréflechie et machinale. C'est pourquoi, elles essayent par tous les moyens de se faire un tableau précis de chaque cas d'indigence et de déterminer exactement l'origine de la pauvreté.

Parmi ces organisations de charité volontaires qui, dans le domaine de l'assistance en Suisse, ont fait preuve d'initiative remarquable, il convient de nommer la « *Freiwillige und Einwohner-Armenpflege* » de la ville de Zurich, la « *Allgemeine Armenpflege* » à Bâle, le « Bureau central de Bienfaisance » à Genève et le « Secrétariat d'assistance » à St-Gall. Cette assistance volontaire aux pauvres habitants est spécialement développée dans le canton de Zurich, où se trouve, dans presque chaque commune, une société ou un fonds s'occupant activement des citoyens suisses nécessiteux et abandonnés. Nous rencontrons aussi de nombreuses organisations analogues dans les cantons d'Argovie, St-Gall, Bâle-campagne, Vaud et Appenzell.

Sans s'arrêter à des considérations de religion ou de nationalité, les loges maçonniques suisses accordent aussi l'aide par l'entremise de leurs commissions et leurs sociétés de sœurs ; elles contribuent aussi largement aux organisations de secours volontaires de toutes sortes.

La charité volontaire confessionnelle agit aussi dans les cantons de Vaud, Neuchâtel, Genève, St-Gall comme assistance évangélique protestante, principalement ; dans les cantons de Fribourg, St-Gall, Zurich et Berne comme assistance catholique romaine ; dans les cantons d'Argovie, Soleure, Zurich et Genève comme assistance catholique chrétienne ; dans les cantons de Bâle-ville, Zurich, Neuchâtel et Genève comme assistance israélite ; et dans les 15 cantons suisses où l'église épiscopale méthodiste possède des communautés, comme assistance méthodiste.

A côté de cette assistance volontaire déjà très développée, il est pourvu aux besoins de différentes sortes d'indigents par des organisations spéciales, entre autres par celles en faveur

L'assistance publique et privée en Suisse.

des enfants pauvres et abandonnés (hospitalisation, placement dans des familles, assistance, soins aux enfants délicats, malades ou convalescents) des apprentis, des faibles d'esprit, des sourds-muets, des aveugles, des aliénés, des femmes en couche, des tuberculeux et des malades en général, des vieillards et des invalides, des vagabonds, des détenus libérés.

Citons aussi l'assistance fournie à certaines époques de l'année par beaucoup de sociétés, par exemple à Noël, à Pâques, au Nouvel-An, ou pendant les 6 mois d'hiver, ainsi que les secours par un système spécial d'assistance sous forme de travail fourni, de vêtements et de linge, de services rendus et de conseils donnés personnellement. Il ne faut pas oublier non plus l'assistance des sociétés de secours nationales en Suisse pour les Allemands, les Français, les Italiens, les Autrichiens, les Anglais, les Russes et les Espagnols, ainsi que les sociétés de secours suisses à l'étranger qui viennent en aide de façon admirable à nos compatriotes nécessiteux à l'étranger.

En 1912, on a compté en Suisse 1,836 institutions de secours en faveur de Suisses et d'étrangers, avec un total de dépenses de fr. 3,444,101.—, ou fr. 2,720,320.— en déduisant les secours aux étrangers. Actuellement le total des dépenses pour les secours aux Suisses et aux étrangers de la part de l'assistance volontaire se monte à 4 millions de francs au minimum, soit à un franc par tête d'habitant. Les chiffres de secours les plus élevés s'appliquent ici aux cantons de Zurich, Bâle-ville, Genève, Vaud, Argovie, Berne, St-Gall et Lucerne.

* * *

Le problème de l'assistance des nécessiteux en Suisse serait grandement simplifié par la création déjà préconisée d'une assistance à domicile, ainsi que par la transformation de l'assurance maladie volontaire en assurance obligatoire, par l'adoption des assurances obligatoires contre la vieillesse, l'invalidité, la mort et le chômage, par une lutte plus énergique contre les causes premières de la misère, à savoir, l'alcoolisme et l'immo-

L'assistance publique et privée en Suisse.

ralité, par une meilleure éducation et une instruction professionnelle de l'adolescence, par la colonisation de la campagne, par un raffermissement de la famille et de la vie de famille, et finalement par une rétribution plus égale du travail accompli.

Sans doute la misère ne sera jamais entièrement chassée de ce monde, elle pourra pourtant être sérieusement endiguée. Nous aurons toujours des pauvres avec nous ; l'homme aura toujours le désir d'aider et de sauver ses semblables, et dans la satisfaction de ce désir il trouvera la source d'un véritable bonheur.