

L'ASSISTANCE AUX FAMILLES DES MOBILISÉS

1. L'ÉVOLUTION LEGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

Si la mobilisation d'août 1914 n'est pas une surprise, son étendue en est une. Des centaines de milliers de mobilisés quittent rapidement leur foyer, laissant les familles dans un embarras financier. Au 18 août 1914, 4 622 000 hommes ont gagné leurs unités. Ils sont rejoints par 1 099 000 hommes supplémentaires au 1er octobre 1914.

Le décret du 2 août 1914 étend aux soldats et sous-officiers soutiens de familles nécessiteuses, appelés et rappelés dans l'armée d'active, les dispositions de l'article 22 de la loi du 21 mars 1905 modifié par l'article 12 de la loi du 7 août 1913 (1). Le décret du 4 août, son arrêté et sa circulaire du même jour relatif à l'application du décret du 2 août, fixent les conditions dans lesquelles seront attribuées, en temps de guerre, les allocations aux familles nécessiteuses des hommes présents sous les drapeaux (2).

Pour transformer ce décret en législation militaire, c'est-à-dire en lui donnant le statut d'un contrat social entre la République et les citoyens, il est nécessaire d'en transférer l'intégralité de la charge sur le budget de l'État. La loi du 5 août et son décret du 6 août 1914 prévoient pour l'épouse une **allocation journalière de base, dite "allocation principale"**, dont le montant unique est fixé à 1,25 franc. À celle-ci peut s'ajouter une **majoration journalière** facultative de 0,50 F pour chacun des enfants de moins de 16 ans à la charge du bénéficiaire principal (3). La circulaire interministérielle du 22 août 1914 en modifie les modalités d'application.

L'article 10 de la loi des finances du 31 mars 1917 porte la majoration pour enfant à 0,75 F à compter du 1er avril 1917. L'article 14 de la loi de finances du 4 août 1917 porte, pour toutes les catégories de bénéficiaires, le taux de l'allocation principale à 1,50 F ainsi que celui de la majoration pour enfant à 1 F. Enfin, la loi du 15 novembre 1918 porte le montant de l'allocation principale à 1,75 F et la majoration pour enfant à 1,25 F pour les deux premiers et 1,50 F pour chacun des suivants.

Sur la période allant de 1914 à 1919, le total des sommes dépensées pour secourir financièrement les enfants et les familles s'est élevée à 15 420 882 750 F soit 8,5 % des dépenses effectuées sur le budget de l'État. Sur cette somme, 84 % ont été intégrés dans la partie VIII, annexe 1 paragraphe 7 « Dommages » du traité de Versailles pour en obtenir le remboursement par l'Allemagne. Plus de quatre millions de familles bénéficiaires ont perçu pour chacun de leurs enfants une moyenne arithmétique de 45 F par mois.

2. L'ÉLABORATION DES DEMANDES ET LES COMMISSIONS D'ATTRIBUTION

Durant les premiers mois de guerre, ce sont les « bureaux militaires » des communes qui sont appelés à préparer et à gérer les dossiers, en attendant la mise en place de véritables services. Malheureusement, dans un certain nombre de communes, l'autorité municipale se trouve complètement désorganisée. Certaines n'ont ni maire, ni adjoint, ni secrétaire, il ne reste que quelques conseillers municipaux. De plus, la mobilisation perturbe l'ensemble du fonctionnement administratif à cause du départ aux armées des agents expérimentés. Généralement, les dossiers de demandeurs déjà connus des services d'assistance municipaux sont envoyés directement aux commissions avec un avis favorable (environ 90 % des demandes initiales).

Au niveau local, pour l'étude des demandes d'octroi d'allocations journalières et de majorations, le décret du 2 août 1914 confère aux représentants de l'administration préfectorale le droit de constituer une **juridiction à deux degrés**, les commissions cantonales et les commissions d'arrondissements.

En première instance, le droit à l'allocation est étudié par des **commissions cantonales** initialement composées de trois membres : le juge de paix, qui préside ; un fonctionnaire relevant de l'administration des Finances ; un conseiller municipal. Remodelées par l'arrêté du 4 août 1914, elles comprennent jusqu'à la fin de la guerre : un juge de paix ; un fonctionnaire relevant de l'administration des Finances ; un conseiller général ; un conseiller d'arrondissement. Elles se réunissent une fois par semaine dans les locaux de l'Hôtel de ville. La disparition de l' élu municipal avec le maintien de la commission dans les locaux municipaux va provoquer de nombreuses confusions chez les demandeurs.

En appel, une **commission d'arrondissement** est composée de cinq membres désignés par les préfets. Placée dans les locaux des sous-préfectures, elle se réunit une fois par quinzaine. Le pouvoir discrétionnaire et décisionnel des commissions cantonales reste très important pendant toute la durée de la guerre. Lors des appels successifs, la décision de la commission d'attribution reste prépondérante.

Enfin, une **commission supérieure des allocations militaires** est instituée le 1^{er} janvier 1915. Composée de trente membres elle est chargée d'examiner les réclamations formulées par les intéressés contre les décisions de rejet rendues par les commissions d'appel ; de se prononcer sur les recours établis par les sous-préfets, préfets et députés ; d'analyser les requêtes lui étant directement adressées. Elle se réunit pour la première fois en assemblée générale, le 11 janvier 1915. Il est alors décidé de créer cinq sections comprenant chacune six membres. Un secrétaire, un commissaire et un commissaire adjoint du gouvernement ainsi que quinze rapporteurs sont attachés à la commission centrale. Il s'agit également d'unifier les méthodes de travail ainsi que la présentation des arrêts. Devant l'ampleur de la tâche, le décret du 18 février 1915 porte à cinquante le nombre des membres de la commission, celui du 19 mars 1915 à cent. Huit secrétaires et trente-huit dactylographes sont employées à la rédaction des notifications et les ampliations pour les préfectures.

Sources :

- (1) Loi du 21/03/1905 sur le recrutement de l'armée et réduisant à deux ans la durée du service dans l'armée d'active, J.O. L&D du 23/03/1905, art. 22, p. 1872 ; loi du 7/08/1913 sur le recrutement de l'armée portant à trois ans la durée du service dans l'armée d'active, J.O. L&D du 8/08/1913, art. 12 p. 7139 ; décret du 2/08/1914 relatif aux allocations pendant la durée de la guerre aux familles des militaires appelés sous les drapeaux, J.O. L&D du 3/08/1914, p. 7084.
- (2) Décret et circulaire du 2/08/1913, J.O. L&D du 3/08/1914, p. 7084 ; décret, arrêté et circulaire du 4/08/1914, J.O. L&D du 6/08/1914, p. 7137.
- (3) Loi tendant à accorder, pendant la durée de la guerre, des allocations aux familles nécessiteuses dont le soutien serait appelé ou rappelé sous les drapeaux du 5/08/1914, J.O. L&D du 6/08/1914, p. 7127, décret du 6/08/1914, J.O. L&D du 9/08/1914, p. 7289 ; modifié par le décret du 26/08/1914, J.O. L&D du 5/09/1914, p. 7859 ; circulaire interministérielle du 22/08/1914, J.O. L&D du 23/08/1914, p. 7580. Peu après, le décret du 26/08/1914, J.O. L&D du 5/09/1914, p. 7859 met en vigueur la loi du 30/12/1913 portant création d'une indemnité pour charges de famille pour les militaires de l'armée d'active. L'instruction correspondante n'est publiée que le 10/01/1915. Un rapport et un décret du 03/10/1915 en modifient l'application. Voir enfin la loi du 5 octobre 1915 relative au paiement pendant la durée des hostilités de l'indemnité pour charges de famille, J.O. L&D du 7/10/1915, p. 7139.