

**Pourvu qu'elles tiennent !  
Les ressources des familles des mobilisés  
du Loiret (1914-1916)**

« Étroitement unie en un même sentiment, la nation persévérera dans le sang-froid dont elle a donné, depuis l'ouverture de la crise, la preuve quotidienne. Elle saura, comme toujours, concilier les plus généreux élans et les ardeurs les plus enthousiastes avec cette maîtrise de soi qui est le signe des énergies durables et la meilleure garantie de la victoire ».

**Raymond Poincaré**  
Président de la République, message à la  
Chambre des députés et au Sénat,  
le 4 août 1914.

Jean-François Montes,  
Chercheur sur l'histoire de la protection sociale et ancien archiviste

Après la défaite de 1870-1871, la loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée pose les nouvelles bases de la formation de l'armée française. Elle est complétée par la loi du 24 juillet 1873 qui institue l'armée territoriale et la réserve de l'armée territoriale, par celle du 6 août 1873 qui précise les dispositions prises en cas de mobilisation (1).

En août 1914, même s'ils ont été entraînés pendant leurs années de service militaire et les différents rappels pour effectuer des manœuvres depuis 1875, aucun homme mobilisé n'est préparé à l'expérience de guerre à laquelle il va être confronté. De même, aucune femme n'est prédisposée à affronter la rudesse de la brutale solitude quotidienne, du dénuement matériel et financier et de l'obligation de rendre sa souffrance muette.

En août 1914, le pouvoir civil disparaît devant le militaire et le pays bascule dans un état d'exception. La législation sur le travail est suspendue. À la demande du patronat, les circulaires du ministère du Travail des 2, 3 et 14 août 1914 autorisent le retour à la journée de douze heures ainsi que la suppression du repos hebdomadaire. La législation sociale civile existante ne va pas être mise en sommeil mais être complétée par une législation d'assistance militaire.

L'année 1916 va être celle du basculement. La guerre est devenue le contexte « normal » dans lequel évolue la société. Des mouvements revendicatifs salariaux se produisent dans un certain nombre d'industries, mais pas dans le département (2). À partir du mois de mai, la question de la cherté de la vie s'expose dans les revendications et les manifestations.

## Les mesures d'urgence pour les familles qui restent

Pour les familles et les enfants qui se trouvent dans une situation intermédiaire entre différents droits ou sans droit déterminé à un moment donné, les conseils généraux et les conseils municipaux vont intervenir financièrement dans l'urgence par l'attribution de « secours exceptionnels », « secours d'extrême misère », « d'allocations d'attente ». Les sommes nécessaires sont prélevées sur les crédits affectés aux subventions non échues et non exigibles aux sociétés et organisations diverses qui n'ont pas un intérêt vital.

Dès le 3 août 1914, la commission administrative du bureau de bienfaisance d'**Orléans** dispose d'un crédit supplémentaire de 50 000 F octroyé par le conseil municipal. Les familles des mobilisés reçoivent une carte d'identité leur permettant de s'adresser aux bureaux de quartiers. Ils reçoivent des bons de 500 G de pain, des bons de 0,10 F pour les denrées de première nécessité, des bons de 0,25 F pour des marchandises et des jetons des fourneaux économiques.

Le 2 août 1914, Jules Devaux, maire de **Pithiviers**, décide la création d'un conseil de subsistance. Pour lui, « le départ d'un certain nombre de mobilisés dont le salaire fait vivre leurs familles au jour le jour va mettre dans la gêne beaucoup de femmes et d'enfants n'appartenant pas à des familles habituellement nécessiteuses. Pour les secours à accorder, il propose de diviser la ville en autant de secteur qu'il y a de conseillers municipaux. Ces

---

1) Rapports Chasseloup-Laubat des 19/08/1871 et 12/03/1872, annexe n°975 du 12/03/1872, page 2372, discussion à partir du 27/05/1872 ; Loi du 27/07/1872 sur le recrutement de l'armée, J.O. du 16/08/1872, pages 5553 à 5558 ; Loi n°2240 du 24/07/1873 relative à l'organisation générale de l'armée, J.O. du 7/08/1873 et loi du 06/08/1873 relative à l'organisation de l'armée, J.O. du 07/08/1873, pages 5281 à 5283

2) D'après les documents du ministère du Travail, il va falloir attendre 1917 pour que s'y produisent 6 grèves totalisant 3 148 grévistes

derniers devront signaler les misères décentes et soulager discrètement ceux qui ne voudraient pas tendre la main » (3). Des fourneaux économiques du type cantine scolaire sont installées dès le 6 août. En attendant le versement des allocations militaires promis pour septembre, la municipalité décide d'y distribuer dès le samedi 8 août des repas à emporter, ou soupes populaires, grâce à l'activité et au dévouement des administrateurs du bureau de bienfaisance. Pour cela, un crédit spécial de 5 000 F pris sur les fonds libres en fin d'exercice est inscrit sous la dénomination « Secours de guerre ».

## Les mesures d'attente pour certaines familles de mobilisés

Pour le soldat, gradé et sous-officier, le décret du 11 janvier 1913 « sur les tarifs de solde et allocations individuelles en deniers régularisées sur revues » fixe le montant journalier de la solde de base. Lors de leur mobilisation, en fonction de son grade, chacun reçoit la solde journalière suivante (4) :

Tableau n°01		02/08/1914	
Soldat	0,25 F	Sergent-chef	1,02 F
Caporal	0,42 F	Aspirant	2,00 F
Caporal-chef	0,72 F	Adjudant	2,44 F
Sergent	0,92 F	Adjudant-chef	3,19 F

Au moment du départ aux armées, des délégations de solde sont possibles pour certains militaires chargés de famille appartenant à l'armée d'active ou la réserve de l'armée d'active. Aux termes de l'article 18 du décret du 10 janvier 1912, les officiers et sous-officiers peuvent, en cas de mobilisation, déléguer en faveur de leur femme et de leurs descendants la moitié de la solde du grade dont ils sont pourvus au moment du départ.

Par suite de la rapidité avec laquelle les événements se sont déroulés, un grand nombre d'entre eux a dû rejoindre précipitamment les corps ou services auxquels ils sont affectés. Certains se sont alors trouvés hors d'état d'user de cette faculté de délégation dite « demi-solde ». De fait, nombreuses sont les familles qui se trouvent ainsi placées dans une situation financière difficile.

Le décret du 9 octobre 1914 dispose que l'autorité militaire peut présumer que les intéressés avaient le désir de subvenir aux besoins de leur famille et accorde délégation à celles qui en font la demande (5). Le même décret dispose que « pour éviter qu'aux douleurs résultant de la mort ou de la captivité du chef de famille ne viennent brusquement s'ajouter les privations matérielles, nous estimons qu'il convient de décider que ces délégations seront payées aux ayants droit pendant toute la durée des hostilités, quel que soit le sort du militaire intéressé ». Ces versements se substituent, jusqu'à la fin de la guerre, aux pensions militaires normalement servies. Ce texte est modifié par les décrets des 26 octobre et 24 novembre 1914 (6).

3) Ville de Pithiviers, registre des délibérations du conseil municipal (1912-1919), séance du 02/08/1914, pages 102-103, séance du 10/08/1914, page 105

4) Tarif n°4 annexé au décret du 11 janvier 1913 sur la solde et les revues, modifiée le 5 janvier 1915 (BO, volume 90, page 18) et tarif selon l'instruction du 7 juin 1915 (BOPP, page 368). Le décret du 21/09/1914, paru au Bulletin Officiel du ministère de la Guerre, pages 1534 à 1547, précise que l'ouvrier d'État travaillant dans une usine de guerre perçoit une solde journalière de 5,50 F à 6,45 F

5) Rapport du ministre de la Guerre et décret du 09/10/1914, J.O. L&D du 11/10/1914, page 8250

6) Décret du 26/10/1914, J.O. L&D du 29/10/1914, page 8463 ; décret du 24/11/1914, J.O. L&D du 28/11/1914, pages 8896-8897

## Les dispositions spécifiques prises pour les fonctionnaires mobilisés

Pour les fonctionnaires de l'État, il existe un précédent. Au 1<sup>er</sup> septembre 1870, lors de leur mobilisation, les fonctionnaires civils appelés sous les drapeaux avaient pu recevoir, outre leur solde militaire, la moitié de leur traitement civil. De même, le décret du 28 novembre 1870 accorde à l'ensemble des femmes des gardes nationaux percevant la solde journalière de 1,50 F un « subside complémentaire » de 0,75 F (7).

C'est sur cette base qu'est initialement conçu un avant-projet de loi, en août 1914. Toutefois, le Conseil d'État émet un avis privilégiant le principe du versement sans cumul du seul traitement le plus avantageux. Le 4 août 1914, les députés estiment que le traitement civil doit rester la référence et, qu'au cas où la solde s'y trouve inférieure, l'administration civile assure un complément (8). De ce fait, les fonctionnaires et employés titulaires des diverses administrations de l'État voient leur salaire maintenu intégralement s'ils ne sont pas officier ou sous-officier à solde mensuelle, d'une manière différentielle si la solde militaire est inférieure au traitement civil.

Au moment de la mobilisation, les derniers chiffres connus des personnels employés par les départements et les communes date de 1912 et comprend 330 226 titulaires (9). Par circulaires des 21 et 24 août 1914, le ministère de l'Intérieur invite les conseils généraux et les conseils municipaux à examiner s'il ne conviendrait pas d'étendre aux employés et ouvriers mobilisés des départements et des communes les dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État. Les Conseils généraux le font quasiment tous dès les sessions d'août ou de septembre 1914. Toutefois, majoritairement, ils n'accordent le maintien du traitement que pour la seule catégorie « employé titulaire ».

Le Conseil général du **Loiret** prend cette décision, le 29 septembre 1914. Il est intéressant de noter que, de son côté, la Compagnie générale Française de tramways, réseau d'Orléans, ne maintient pas le salaire de ses employés mobilisés. Elle accorde uniquement un secours aux familles dont la situation lui paraît particulièrement intéressante et pour lesquelles l'allocation militaire légale ne lui permet pas de parer aux besoins les plus urgents.

Pour les communes, la prise d'une décision favorable en faveur des personnels employés et ouvriers titulaires dépend étroitement de la taille et des ressources de la ville. Il reste difficile de faire un recensement de l'ensemble des pratiques existantes dans les 36 000 communes françaises (10). Les décisions présentent donc une grande diversité, d'autant plus qu'elles vont évoluer de manières différentes avec l'allongement du conflit.

À **Orléans**, 114 employés et ouvriers sont mobilisés. Le conseil municipal autorise le receveur municipal pour payer par anticipation le traitement du mois d'août aux familles concernées. Pour les employés titulaires de la mairie, la décision est prise de maintenir leur traitement pendant le temps qu'ils resteront sous les drapeaux. Le 7 novembre 1916, le conseil

---

7) Ministère de l'Intérieur, décret du 28/11/1870 sur le subside complémentaire accordé aux femmes des gardes nationaux, *Bulletin Officiel*, année 1870, page 545

8) Projet de loi relatif au cumul de la solde militaire avec les traitements civils en cas de mobilisation, J.O. Documents parlementaires Chambre des Députés n°417 du 04/08/1914, page 2108 - J.O. MF003

9) March L., "Contribution à la statistique des fonctionnaires", *Revue Générale d'Administration*, volumes d'avril 1914, pages 385 à 400 et de juin 1914, pages 129 à 148 - BAVP 715 ; Ministère des Finances, Robert Schumann, *Inventaire de la situation financière (1913-1946)*, Paris, Imprimerie Nationale, 1946

10) Pour le département, seules les villes d'Orléans (préfecture), de Gien, Montargis et Pithiviers (sous-préfecture en 1914) ont fait l'objet d'étude. Le chantier n'est donc pas clos

municipal décide que le maintien intégral du salaire n'est plus pratiqué à partir du 1<sup>er</sup> novembre. Les familles doivent déposer leurs dossiers d'allocations militaires. La différence entre le montant total des allocations et majorations obtenues et le traitement va faire l'objet d'un secours individualisé.

Pour les sous-préfectures, à **Gien**, le conseil municipal décide de l'extension aux trois employés municipaux mobilisés des dispositions des fonctionnaires de l'État, « c'est-à-dire que les femmes des employés mobilisés soient autorisées à toucher le traitement de leur mari » (11). Toutefois, en 1917, la durée d'absence des mobilisés a augmenté. Le conseil décide alors la suppression du maintien du salaire dès le 1<sup>er</sup> février. L'argumentaire est le suivant : « La situation se prolongeant, il en résulte des charges relativement élevées pour nos finances municipales notamment par le remplacement temporaire des employés mobilisés actuellement au nombre de quatre (trois au service de l'octroi, un à la mairie) et aussi en considération des mesures proposées destinées à soulager les catégories d'employés non mobilisés ou remplaçant les mobilisés » (12).

Les employés mobilisés ne touchant plus leur traitement sont appelés à demander l'allocation militaire à laquelle leur famille peut avoir droit. La commission des Finances, « dans un large esprit de bienveillance et en raison de la cherté des vivres », est d'avis d'autoriser la municipalité à leur verser, jusqu'à due concurrence, la différence entre le montant du traitement et celui des allocations et majorations qui seront accordées. [...] De même, la ville est autorisée à continuer de verser sur le compte individuel des employés mobilisés la part contributive dévolue à la caisse nationale des retraites. L'économie ainsi réalisée est évaluée à 2737,50 F par an.

À **Montargis**, le traitement des employés titulaires mariés mobilisés est versé aux épouses. Ce n'est qu'en 1917 qu'une modification va être votée. Lors de la séance du 4 juin 1917, les allocations militaires doivent être demandées par les familles. Elles sont alors défalquées du montant du salaire maintenu, hors majorations pour enfants qui restent acquises (13).

À **Pithiviers**, il en est de même pour tous les fonctionnaires municipaux mobilisés. Toutefois, lors de la séance du conseil municipal du 12 janvier 1915, cette mesure est arrêtée au 31 décembre 1914 (14). À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1915, le salaire va continuer à être intégralement maintenu pour le préposé en chef de l'octroi et pour le receveur municipal qui continuent malgré leur mobilisation et leur départ sous les drapeaux à assurer leur service sous leur responsabilité et à leur frais. Pour les autres, la moitié du salaire est maintenue mais en considération soit de leur charge de famille, soit de leurs bons services. Les derniers doivent demander l'application de la loi sur les allocations militaires.

La mise en paiement des salaires directement entre les mains des épouses peut s'effectuer sur la production de simples autorisations et de délégations signées par les agents sous les drapeaux.

---

11) Ville de Gien, registre manuscrit des délibérations du conseil municipal (1910-1915), séance extraordinaire du 26/09/1914, page 219 - AM 1D41

12) Ville de Gien, registre manuscrit des délibérations du conseil municipal (1916-1919), séance ordinaire du 10/02/1917, pages 86 à 88 - AM 1D42

13) Ville de Montargis, registre des délibérations du conseil municipal (1913-1919), séance du 24/08/1914, page 40 ; séance du 04/06/1917, page 130 - AM 1D23

14) Ville de Pithiviers, registre des délibérations du conseil municipal (1912-1919), séance du 12/02/1915, pages 113-114 - AM 1D21

## Les familles face aux législations d'assistance

Deux types de législations d'assistance vont être mise en œuvre dans ce contexte particulier :

- une législation liée à la situation de « mobilisé ». Elle se met en pratique selon le mode « du temps de paix » aux premiers jours du conflit (loi de 1905) ;
- des législations catégorielles d'assistance obligatoire concernant la prise en charge des enfants. Elles restent partiellement à la charge du département (2/5<sup>e</sup>) et à celle des communes (1/5<sup>e</sup>).

### *La poursuite temporaire de la législation de 1905 sur les soutiens de famille*

Dans un premier temps, 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. L'arrêté du 4 août et la circulaire du ministère de l'Intérieur en indiquent les modalités d'application (15).

Ce décret dispose que la famille du mobilisé peut bénéficier, sous certaines conditions, d'une l'allocation journalière venant en complément de la solde journalière. En tant que telle, cette disposition constitue uniquement l'extension à une population plus large d'une mesure catégorielle d'assistance obligatoire. Concrètement, cela veut dire qu'une partie du coût (1/5<sup>e</sup>) reste à la charge de la commune.

Pour l'étude des demandes d'octroi d'allocations journalières et de majorations, la circulaire d'application du 4 août 1914 prévoit une juridiction à deux degrés. La commune instruit le dossier pour le compte de la commission cantonale qui prononce l'admission. Cette commission cantonale est composée de trois membres :

- le juge de paix, qui préside ;
- un fonctionnaire du ministère des Finances ;
- un élu.

La décision de cette commission d'attribution ne peut être attaquée par voie contentieuse. En cas de refus, appel peut être fait uniquement auprès du préfet.

Les secours sont alloués par la délégation permanente et payés d'avance par période de huit jours pleins (1 F par adulte, 0,50 F par enfant), sur justification de la présence sous les drapeaux du soutien de famille. Il est bien précisé qu'il n'y a pas de distinction à établir entre les ménages réguliers ou irréguliers, quel que soit l'âge des enfants au-dessous de 16 ans (16).

### *L'application des lois civiles d'assistance obligatoire*

Les lois d'assistance obligatoire vont être fortement impactées par la mobilisation du 2 août 1914. Les services d'assistance publique ont à satisfaire des besoins nouveaux et à faire face à des situations imprévues, qui modifient profondément leurs habitudes administratives. En

---

15) 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, article 22, page 1872 ; Loi du 07/08/1913 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, article 12 page 7139 ; Décret du 02/08/1914 relatif aux allocations pendant la durée de la guerre aux familles des militaires appelés sous les drapeaux, J.O. L&D du 03/08/1914, page 7084

16) Recueil des arrêtés, instructions et circulaires réglementaires concernant l'administration générale de l'assistance publique à Paris, circulaire « Secours aux familles des mobilisés », 07/08/1914, page 107

raison des circonstances, la procédure normale d'admission des enfants et des familles aux lois d'assistance obligatoire ne peut être suivie, au moins durant les cinq premiers mois de guerre. En effet, les services des mairies sont chargés principalement d'instruire les dossiers des familles des mobilisés, cette nouvelle prestation étant prioritaire.

Lors de la séance de septembre 1914 du Conseil général, le préfet dans son rapport indique que « malheureusement, les circonstances sont venues déjouer les prévisions [budgétaires] et je ne me montrerai pas pessimiste en exprimant la crainte qu'une partie de [nos] ressources feront défaut pour assurer la marche des services départementaux [d'assistance] » (17).

### L'enfant assisté

C'est le cas de la loi sur les enfants assistés du 26 juin 1904, dont les termes viennent d'être partiellement modifiés par la loi du 14 juillet 1913. En effet, une partie des filles mères est comprise dans la loi, dans les articles 1 et 2, puisque le ministère de l'intérieur considère que la société doit la même assistance à toute mère indigente, quel que soit son état civil. Toutefois, il ne s'agit que des filles-mères ayant la charge des enfants reconnus par elles et dont le père n'assure pas l'entretien. Il est toutefois bien stipulé dans la circulaire du 24 juillet 1913 que les allocations des deux lois (26 juin 1904 et 14 juillet 1913) ne peuvent se cumuler.

Pour la marche du service, le préfet indique en septembre 1915 que « par suite de la mobilisation, les trois employés affectés au service des enfants assistés ont successivement été incorporés, du mois d'août au mois de novembre 1914 » (18). Il a fallu les remplacer par deux auxiliaires mis à disposition. En 1915, la réintégration d'un employé réformé a permis une reprise normale de l'activité.

Deux catégories sont plus particulièrement intéressantes, celle de l'évolution du nombre d'enfants secourus et celle du nombre d'enfants admis en dépôt.

Pour la première catégorie, les mères reçoivent un secours mensuel gradué de la manière suivante :

- enfant de moins d'un an élevé au sein : 15 F
- enfant de moins d'un mois élevé au biberon : 12,50 F
- enfant de plus d'un an et plus : 10 F

Depuis la délibération du 28 septembre 1911, il est possible dans des cas extrêmes d'accorder en cas de nécessité immédiate, un secours dit « de premier besoin ». Le taux peut alors atteindre le prix de la pension payé pour les pupilles. Cette pratique est mise en place rapidement pour éviter le dépôt.

Voici l'évolution du mouvement du nombre d'enfants bénéficiaires chaque année :

- 1913 : 415 enfants restent au 1<sup>er</sup> janvier, 345 sont admis cette année-là ;
- 1914 : 465 enfants restent au 1<sup>er</sup> janvier, 255 sont admis cette année-là ;
- 1915 : 352 enfants restent au 1<sup>er</sup> janvier, 364 sont admis cette année-là ;
- 1916 : 342 enfants restent au 1<sup>er</sup> janvier, 374 sont admis cette année-là.

---

17) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1914, deuxième session ordinaire, septembre 1914, rapport du préfet page 7

18) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1915, deuxième session ordinaire, septembre 1915, rapport du préfet page 79

Pour la deuxième catégorie, le rapport de l'inspecteur départemental de l'assistance publique Desseaux fourni le détail de l'évolution. Le chiffre de 1913 est de 149 enfants, celui de 1914 de 122 enfants (85 du département, 37 d'autres départements), celui de 1915 de 140 enfants (118 du département, 22 d'autres départements), enfin celui de 1916 de 128 enfants (94 du département, 33 d'autres départements, 1 étranger).

Dans son commentaire, il indique que « en 1914, malgré les événements, le service n'a pas eu comme l'on pouvait le craindre, à assister plus d'enfants qu'en temps normal. [...] Quant aux enfants en dépôt, bien que 10 enfants aient été recueillis par suite de la mobilisation de leur père, le nombre des admissions est resté inférieur par comparaison avec la situation de l'année 1913 » (19).

Son analyse a été plus loin. Il indique les causes pour faits de guerre de l'admission dont la grille suivante est extraite :

- mobilisation du père et hospitalisation de la mère :  
(1914) : 9 ; (1915) : 40 ; (1916) : 49.
- mobilisation du père et décès de la mère :  
(1914) : 1 ; (1915) : 5 ; (1916) : 4.
- mobilisation du père et disparition de la mère :  
(1914) : 1 ; (1915) : 3 ; (1916) : 1.
- Disparition ou internement en camp du père et hospitalisation de la mère :  
(1914) : - ; (1915) : 4 ; (1916) : 4.
- décès du père et hospitalisation de la mère  
(1914) : - ; (1915) : 5 ; (1916) : 6.

### *L'enfant de famille nombreuse*

C'est ensuite le cas de la récente loi sur l'assistance aux familles nombreuses indigentes du 14 juillet 1913 qui vient juste d'être mise en œuvre (20). Cette loi est mise en application au 1<sup>er</sup> mars 1914 voire uniquement au 1<sup>er</sup> avril. Toutefois, comme l'indique le Conseil de surveillance de l'Assistance publique de Paris le 2 avril 1914, "tout le monde sait malheureusement que l'État n'a pas tenu ses engagements, qui résultaient des lois de 1913 envers les familles nécessiteuses ou de 1907 envers les militaires sous les drapeaux, qui attendent encore les secours auxquelles elles ont droit".

Les conseils municipaux prennent la décision de fixation de leur barème mensuel à leur session ordinaire de septembre 1913 pour une durée de cinq ans. Le taux mensuel, variant selon les communes de 5 F à 7,50 F, est approuvé par le conseil général lors de la séance du 3 octobre 1913. Les listes sont révisées chaque trimestre.

Dans sa conception normale, elle s'arrête le 1<sup>er</sup> août 1914, après quatre ou cinq mois d'application effective. D'après les statistiques officielles, pour la période du 1<sup>er</sup> mars au 31 juillet 1914, 232 356 familles bénéficient de 408 717 allocations. En août 1914, au niveau national, sur les 185 000 chefs de famille bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1913 concernés par la mobilisation, 100 000 vont pouvoir faire bénéficier leur famille des dispositions de la loi du 5 août 1914. Reste le cas des 85 000 autres.

---

19) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1915, deuxième session ordinaire, septembre 1915, rapport de l'inspecteur Desseaux sur l'activité de l'année 1914, pages 73-74

20) Loi du 14/07/1913 sur l'assistance aux familles nombreuses nécessiteuses, JO L&D du 16/07/1913, pages 6278-6279 ; décret d'application du 01/12/1913, JO L&D du 04/12/1913, pages 10454 à 10456



Le 10 octobre 1914, la circulaire interministérielle précise que l'octroi de l'allocation et des majorations journalières de l'allocation militaire ne saurait faire obstacle à la continuité des secours alloués par les bureaux de bienfaisance ou des allocations accordées aux familles nombreuses en application de la loi du 14 juillet 1913. Le cumul des allocations n'est pas prohibé, quoique restant exclusivement à l'appréciation des assemblées municipales. D'après le Conseil d'État, celles-ci ont le droit de retirer les premières et d'apprécier si le droit ouvert par les secondes s'avère suffisant (21).

Dès la fin du mois d'octobre 1914, il devient indispensable de procéder à une révision complète des listes de l'assistance obligatoire. Les bureaux des préfectures et des sous-préfectures ne pouvant assumer cette tâche, des bureaux d'arrondissement composés d'anciens fonctionnaires sont appelés à effectuer ce travail. Par circulaire du 9 décembre 1914, le ministère de l'Intérieur doit rappeler les principes servant de base commune.

Au 31 décembre 1914, familles bénéficiant des allocations sont comptabilisées sur le **Loiret**. Leur répartition géographique, est la suivante :

- arrondissement d'Orléans : 1 074 familles pour 1 885 allocations ;
- arrondissement de Gien : 402 familles pour 698 allocations ;
- arrondissement de Montargis : 391 familles pour 710 allocations ;
- arrondissement de Pithiviers : 313 familles pour 602 allocations.

Pour les années suivantes, les rapports de l'inspecteur départemental nous fournissent les évolutions suivantes :

Au 31 décembre 1915, 2 110 familles bénéficiant de 3 337 allocations sont réparties :

- arrondissement d'Orléans : 1 032 familles pour 1 808 allocations ;
- arrondissement de Gien : 403 familles pour 671 allocations ;
- arrondissement de Montargis : 366 familles pour 702 allocations ;
- arrondissement de Pithiviers : 309 familles pour 556 allocations.

Au 31 décembre 1916, 2 149 familles bénéficient de 3 781 allocations sont réparties :

- arrondissement d'Orléans : 1 047 familles pour 1 808 allocations ;
- arrondissement de Gien : 433 familles pour 743 allocations ;
- arrondissement de Montargis : 355 familles pour 674 allocations ;
- arrondissement de Pithiviers : 314 familles pour 556 allocations.

### *L'enfant du chômeur*

Enfin, la mobilisation d'août 1914 a eu pour effet la fermeture immédiate de la moitié des entreprises existantes. Après la perturbation des premiers mois de guerre, dans l'ensemble des secteurs industriels et commerciaux, l'activité reprend en octobre 1914 et la reprise est pratiquement complète en janvier 1915.

Pour les chefs de famille qui ne sont pas immédiatement mobilisés, une décision rapide s'impose, pour tenter d'enrayer des situations rendues délicates par le manque d'employeurs. Des mesures d'urgence sont prises par un certain nombre de municipalités. Des ouvriers sont ouverts pour distribuer aux pauvres et à eux seuls du travail.

---

21) Arrêts du Conseil d'État, table 1905-1924, « Assistance » tome 1, page 284

Le 20 août 1914, la circulaire de la présidence du Conseil institue le Fonds national de chômage qui se trouve doté d'une somme de 11 380 000 F (22). D'après l'arrêté du 10 septembre 1914, il n'est pas question de créer des fonds de chômage dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants, mais « seulement dans les centres à population industrielle importante où l'état de guerre aurait déterminé un chômage anormal » (23). Le décret et la circulaire du 24 novembre 1914 fixent les conditions à remplir par les fonds municipaux pour pouvoir être agréé et bénéficier des subventions du fonds national de chômage (24).

Durant la période de guerre, le montant du secours est fixé à un maximum de 1,25 F par jour, augmenté de 0,50 F par jour et par enfant de moins de 16 ans à la charge du bénéficiaire. Le montant maximum journalier pour un ménage est fixé à 2,50 F et le nombre total d'indemnités journalières mensuelles ne peut être supérieur à 25. La subvention de l'État est normalement de 33 %, mais elle s'élève exceptionnellement à 50 % durant le second semestre de 1914.

Les allocations aux familles nécessiteuses des mobilisés, dites « allocations militaires ».

Pour sortir le décret du 2 août 1914 de la législation commune d'assistance et le transformer 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 financière sur le budget de l'État. Pour permettre cela, le 4 août 1914, le gouvernement dépose à la Chambre des députés un projet de loi « tendant à accorder, pendant la durée de la guerre, des allocations aux familles nécessiteuses dont le soutien est appelé ou rappelé sous les drapeaux » (25). Il conduit rapidement et sans débat à l'adoption et à la promulgation de la loi du **5 août 1914** et à la publication de son décret du 6 août (26).

L'allocation journalière de base, dite « allocation principale », est destinée à la femme. Elle est fixée à un montant unique de 1,25 F. 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. L'allocation principale et la ou les majorations sont versées au profit d'une seule personne considérée comme « chef de famille ».

Le texte de la loi précise que l'allocation peut être demandée par toute famille dont le militaire remplit les devoirs de soutien indispensable, c'est-à-dire à toute celle qui ne peut

---

22) Circulaire instituant un Fonds national du chômage du 20/08/1914, J.O. L&D du 21/08/1914, pages 7537-7538

23) Arrêté réglementant le Fonds national de chômage du 10/11/1914, J.O. L&D du 12/09/1914, pages 7 896-7 897

24) Circulaire instituant un fonds national du chômage du 20/08/1914, J.O. L&D du 21/08/1914, pages 7537-7538 ; Décret ministère des Finances portant ouverture de crédits du 01/09/1914, J.O. L&D du 02/09/1914, pages 7825 à 7827 ; Arrêté réglementant le fonds national de chômage du 10/11/1914, J.O. L&D du 12/09/1914, pages 7896-7897 ; Décret relatif au fonds national de chômage du 24/11/1914, J.O. L&D du 25/11/1914, page 8858

25) Projet de loi du 04/08/1914, J.O. Documents parlementaires Chambre des députés 11<sup>e</sup> législature n°414 page 2107 ; séance du 04/08/1914, J.O. Débats Chambre des députés, page 3119 ; rapport Métin J.O. Documents parlementaires Chambre des députés n°431 du 04/08/1914, page 2112 - MF003, J.O. Documents parlementaires Sénat n°465 et 466 du 04/08/1914, pages 839-840 - MF009

26) Loi du 05/08/1914 tendant à accorder, pendant la durée de la guerre, des allocations aux familles nécessiteuses dont le soutien serait appelé ou rappelé sous les drapeaux, J.O. L&D du 06/08/1914, page 7127 ; décret du 06/08/1914, J.O. L&D du 09/08/1914, page 7289, modifié par le décret du 26/08/1914, J.O. L&D du 05/09/1914, page 7859

assurer son existence si elle est privée des ressources que lui apportait le mobilisé par son travail.

Son objectif avoué est d'être "une manifestation féconde de la solidarité sociale. Par elle, la misère a été prévenue chez ceux qui pouvaient la redouter. Grâce à elle, l'élan national s'est maintenu, la faculté d'endurance s'est accrue chez le combattant, certain qu'à ce foyer qu'il défend, les siens ne souffrent pas de besoin" (27).

### *La mise en application*

En l'absence d'un véritable règlement d'administration publique, ce sont les seules circulaires du ministère de l'Intérieur en date des 22 août et 10 octobre 1914 qui en règlent les modalités d'exécution (28). L'article 1<sup>er</sup> de la circulaire du 10 octobre 1914 indique que le bénéfice de la loi doit être accordé à toutes les familles nécessiteuses, c'est-à-dire à celles que le départ de l'un de leurs membres a privées de leurs moyens d'existence. L'article 4 indique que la majoration est due pour les enfants âgés de moins de 16 ans, mais à condition qu'ils soient réellement à la charge du soutien de famille.

En première instance, le droit à l'allocation est étudié par des commissions cantonales. La circulaire du 22 août 1914 en modifie la composition. Y siègent désormais :

- le juge de paix, qui préside ;
- un contrôleur des contributions directes ;
- un receveur de l'enregistrement.

La commission prend en compte la situation de la famille soit au 2 août 1914, soit au moment de l'incorporation du chef de famille si celle-ci se produit ultérieurement au mois d'août 1914. Le point de départ initial du versement reste celui de la date de premier dépôt de la demande. Ensuite, une commission d'arrondissement, instance d'appel qualifiée d'organe régulateur, composée de cinq membres :

- le président du tribunal civil ;
- le directeur des contributions directes ;
- le directeur de l'enregistrement ;
- un conseiller général ;
- un conseiller d'arrondissement.

Chaque commission dispose d'un pouvoir de décision absolument distinct et indépendant. Elles transmettent leurs décisions aux services des allocations des préfetures. Pour leur part, les sous-préfets et préfets, après examen des dossiers, peuvent faire appel des décisions des commissions lorsqu'il leur paraît que l'allocation est distribuée soit d'une façon trop large, soit sans correspondre vraiment à la nécessité.

Au niveau national, le partage des tâches est le suivant. Le ministère de l'Intérieur est chargé du suivi et de l'adaptation de la législation. Le ministère des Finances se charge de la surveillance et du contrôle du paiement des allocations. Le ministère de la Guerre doit, quant

---

27) Rapport Bouffandeau, avis au nom de la commission du Budget, J.O. Documents parlementaires Chambre des députés, 11<sup>e</sup> législature n°1300 du 24/09/1915, pages 988 à 990

28) Circulaire ministère de l'Intérieur du 22/08/1914, J.O. L&D du 23/08/1914, pages 7580 à 7582 ; circulaire interministérielle du 10/10/1914, J.O. L&D du 11/10/1914, pages 8248-8249

à lui, étudier et donner son avis sur les multiples cas de figures pouvant se présenter par rapport à la situation du militaire (29).

Pour pallier aux disparités constatées, députés et sénateurs adoptent, lors de la séance extraordinaire du 23 décembre 1914, l'article 15 de la loi de finances portant ouverture de crédits provisoires applicable au premier semestre de 1915. Il prévoit la création d'une « Commission supérieure des allocations militaires » chargée de statuer en dernier ressort sur les recours formulés en application de la loi du 5 août 1914. Cette commission est mise en place par la loi de finances du 26 décembre 1914 et le décret du 31 décembre 1914 (30). Sa composition est déterminée par le décret du 18 février 1915 et ses membres sont nommés par l'arrêté du 5 mars 1915.

Dans le Loiret, à Chécy, un ensemble de lettres échangées entre une femme de mobilisé et son mari rend compte de la situation (31). Pour elle, en décembre 1914, « un nombre de femmes, que je n'ai pu compter mais qui peut arriver à 200 ont défilé devant la table du percepteur qui avait une boîte remplie de billets de baque. Tout a été distribué de 1h à 3h ». D'après elle, sur les 18 femmes d'ouvriers mobilisés, 15 ont reçu l'allocation. Par contre, il semble que les femmes des petits agriculteurs qui travaillent par elles-même n'ont rien perçu. Elle va aller de recours en recours jusqu'à avoir gain de cause, en novembre 1916.

Lors de la session d'avril 1915, il y a une passe d'armes au Conseil général (32). Le préfet Urbain Vitry estime que « les commissions se montrent très larges dans les circonstances présentes ». Ce que conteste vivement le Président Viger qui indique que « les commissions cantonales ont eu le grand tort de rejeter systématiquement les demandes des femmes des petits cultivateurs sous prétexte qu'étant logées, ayant une ou plusieurs vaches, une basse-cour, des légumes, elles ne sont pas dépourvues de toutes ressources comme le sont les femmes des ouvriers privées de leur seul moyen d'existence, le salaire du mari ». De son côté, le conseiller Louis Darblay précise que, « à la commission d'appel, il s'est heurté à des fonctionnaires qui [...] se montrent assez mal disposés à l'égard des femmes de petits cultivateurs ». Au final, un vœu « appelant toute la bienveillance de la commission supérieure des allocations journalières sur la situation qui a été créée par la prolongation de l'état de guerre aux femmes des mobilisés soit aux femmes des petits cultivateurs, soit aux femmes des petits commerçants et artisans ».

À partir de septembre 1915, la prolongation des hostilités entraînant l'épuisement des ressources des familles, les commissions locales, municipales ou cantonales selon la nature de la prestation, reçoivent une deuxième vague de nouvelles demandes ou de renouvellement de demandes.

Les chiffres nationaux fournis par les documents parlementaires indiquent qu'en août et octobre 1914, près de 88 % des demandes formulées ont été acceptées. Le mois le plus creux a été celui de novembre (82 %) suivi de septembre (84 %). Le plus grand nombre de demandes a été formulé en décembre. En 1915, le mois de mars a connu 89 % d'acceptation

---

29) Archives SHAT, Vincennes - cote 7N175, carton 38 dossier 4

30) Loi de finances du 26/12/1914 portant ouverture de crédits pour l'année 1915, J.O. L&D du 28/12/1914, article 15 page 9 302 ; décret du 31/12/1914, J.O. L&D du 3/01/1915, page 26

31) *Chécy, un village du Loiret pendant la Grande Guerre*, livre album du centenaire, pages 108 à 116, 158 et 163. AD Loiret n° BH M/3931

32) Conseil général du Loiret, volumes imprimés des délibérations, année 1915, première session ordinaire, avril 1915, pages 51 à 53

et celui de septembre a connu le plus bas avec 81 % d'acceptation. Comme l'année précédente, le plus grand nombre de demandes a été formulé en décembre.

Les documents parlementaires du Sénat permettent d'effectuer un point de situation départemental aux mois de novembre 1915 et de mai 1916. Pour le **Loiret**, 31 688 allocations ont été attribuées pour le premier terme (soit 1,01 % du total des départements moins celui des Ardennes occupé et celui de la Seine), 32 886 allocations pour le second terme (soit 0,95 % du total des départements moins celui des Ardennes occupé et celui de la Seine).

Il est intéressant de noter que le conseil municipal de **Gien** indique, lors de la séance du 18 août 1916, qu'il a reçu une pétition revêtue de 111 signatures de familles de mobilisés de la ville demandant que les majorations journalières pour enfants soient portées de 0,50 F à 0,75 F (33).

### Les conséquences des faits de guerre

Au moment du déclenchement du conflit, la législation française sur les pensions militaires en vigueur repose sur les lois des 11 avril (Guerre) et du 18 avril (Marine) 1831. Au titre de ces textes, le droit à pension est principalement dévolu aux droits liés à la retraite du militaire, à celui de son invalidité et, enfin accorde un droit aux veuves. La pension ne tient aucun compte des charges de famille.

Dans les armées françaises, en six mois, 3 580 000 hommes sont effectivement allés au combat. Les pertes suite aux premiers combats dépassent, par leur ampleur, toutes les prévisions. En effet, d'août à décembre 1914, 360 000 hommes sont morts ou disparus, 187 000 ont été faits prisonniers et 336 334 blessés sont évacués vers l'intérieur.

À l'arrière, la prise de conscience brutale de la réalité de la guerre va se trouver renforcée par l'arrivée des trains de blessés dès le 25 août. De même, l'annonce des premiers décès contribue, selon Jean-Jacques Becker, « à développer le climat d'inquiétude, la mort n'était plus une abstraction » (34).

Gabriel Hanotaux écrit, à la date du 2 novembre 1914, que toutes les familles de France se portent vers les cimetières, « en longues théories, elles se rapprochent des morts ». À l'entrée des cimetières, poursuit-il, « près d'un modeste tumulus, un écriteau porte Aux soldats morts pour la Patrie. Quelques drapeaux, des fleurs et c'est tout » (35).

Jusqu'au vote d'une loi nouvelle, la situation de la veuve et des orphelins reste conditionnée par l'état administratif antérieur au décès du mobilisé. Dans la situation où il y a existence d'enfants mineurs, la législation n'a guère envisagé ceux-ci autrement que comme héritiers de la mère. Le droit théorique à pension de veuve correspond au montant annuel suivant :

---

33) Ville de Gien, registre manuscrit des délibérations du conseil municipal (1916-1919), séance ordinaire du 18/08/1916, page 44 - AM 1D42

34) Becker, J.J., *1914, comment les Français sont entrés dans la guerre*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1977

35) Hanotaux G., *Pendant la Grande Guerre (août à décembre 1914)*, Paris, Plon, 1916, journée du 02/11/1914, pages 182 à 184 - AD.Aisne 8°1256

<i>Tableau n°02</i>	02/08/1914		02/08/1914
Soldat	563 F	Sergent-chef	900 F
Caporal	675 F	Aspirant	937 F
		Adjudant	975 F
Sergent	825 F	Adjudant-chef	1 050 F

Pour le cas « ordinaire », la circulaire du 21 août 1914 relative aux secours à accorder aux familles des soldats décédés des suites d'accident, d'épidémie ou de maladie résultant du service prévoit un dispositif complexe. Cette procédure correspond à une extension de la circulaire du 26 mars 1914 stipulant que « les anciens militaires indigents réformés par suite d'une blessure de guerre sans pension ni gratification et comptant moins de six années de services effectifs peuvent recevoir tous les ans, à époque fixe un secours. Il ne sera concédé qu'après une enquête destinée à établir que le pétitionnaire compte une blessure de guerre et qu'il est réellement privé de ressources ».

Alexandre Millerand estime que « l'aide à apporter dans cette circonstance devant être immédiate, des ordres doivent être donnés pour que les secours soient mandatés dans le plus bref délai ». Aussi, la circulaire du 31 août 1914, relative aux secours à accorder aux veuves et orphelins ou ascendants au premier degré de militaires décédés au cours des opérations de guerre, accélère la procédure.

La circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 19 février 1915 énonce la liste des pièces à fournir aux mairies. Suite à un avis défavorable du Conseil d'État, la circulaire du 10 avril 1915 simplifie à nouveaux les démarches. L'article 2 de la loi du 9 avril 1915 prévoit que les allocations militaires peuvent être maintenues jusqu'à la liquidation de la pension, selon certaines modalités financières. Durant les douze premiers mois de la guerre, une somme de 31 265 370 F est versée en secours immédiats aux différentes catégories de bénéficiaires.

## Un premier bilan

Le premier constat est que la guerre n'a pas gommé les inégalités entre les catégories de mobilisés. Elle en a créé de nouvelles, dont les premières victimes vont être les femmes et les enfants. La situation des familles de mobilisés va beaucoup évoluer entre août 1914 et 1916.

Durant cette période, le contexte de la guerre a été modifié depuis l'arrêt sur une ligne de front continue allant de Nieuport (Belgique) à Bâle (Suisse). Les appels successifs des classes montrent la durée de l'impasse dans laquelle les belligérants se trouvent. Pour les familles, il leur faut continuellement « vivre en guerre », ce qui n'est pas arrivé depuis la Révolution et l'Empire.

Le fait que plus des deux-tiers de la production de charbon se trouve en zone de guerre va engendrer des demandes tarifaires renouvelées des usines à gaz, des chemins de fer, des compagnies départementales de tramways. Cela va entraîner une hausse exponentielle des prix.

En parallèle, la stagnation du montant des principales allocations d'assistance civiles ou militaires va fortement toucher les principales victimes, les familles des mobilisés. Aussi, pour les femmes et pour leurs enfants, la période allant de 1916 à 1918 va être celle de la lutte pour leur survie.